ESPEJO Y REFLEJO:
POLÍTICAS CURRICULARES Y
EVALUACIONES INTERNACIONALES

Colección Polis Paideia, 13
Dirigida por José Beltrán

ESPEJO Y REFLEJO:

POLÍTICAS CURRICULARES Y EVALUACIONES INTERNACIONALES

ALEJANDRA MONTANÉ · ANTÓNIO TEODORO · CARLA GALEGO ·
EDILENE DA SILVA SANTOS · ELSA ESTRELA · JUAN FIDEL ZORRILLA ·
MADALENA MENDES · MARIA ZULEIDE DA COSTA PEREIRA

Germania

© de los autores, 2009
Traducción al castellano: Adriana Valèria Santos Diniz
Corrección: Pablo Gamus Galleguillos
© de la presente edición: Editorial Germania, S.L.
Dr. José González, 99 – 46600 Alzira (Valencia)
E–mail: germania@germania.es
Impreso en la UE
ISBN: 978-84-92587-14-8
Depósito legal: V-1697-2009

ÍNDICE

Presentación: José Beltrán 9

Introducción: Evaluaciones internacionales y políticas curriculares
Alejandra Montané y António Teodoro 13

CAPÍTULO I
La regulación transnacional de las políticas educativas. El papel de los indicadores de comparación internacional en la construcción de una agenda global de educación.
Madalena Mendes y Carla Galego 23

CAPÍTULO II
Espejo y reflejo de las evaluaciones Internacionales: Distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares en la Educación Secundaria Obligatoria en España.
Alejandra Montané 59

CAPÍTULO III
El efecto de los resultados de PISA sobre la política educativa en México.
Juan Fidel Zorrilla. 113

CAPÍTULO IV
La reconfiguración de las Políticas Curriculares. El caso portugués
Elsa Estrela y António Teodoro. 131

CAPÍTULO V
Políticas educacionales y globalización: Tensiones entre los procesos de regulación y emancipación en la construcción de la trayectoria histórica de las políticas curriculares en Brasil de 1985-2006.
Maria Zuleide da Costa Pereira y
Edilene da Silva Santos 167

NOTA SOBRE LOS AUTORES 194

PRESENTACIÓN

José Beltrán
Universitat de València

A veces las metáforas contribuyen de manera significativa a nuestra comprensión de la realidad social. Las metáforas, que nos piensan al tiempo que nos ayudan a pensar, sirven para desentrañar el juego de ficciones con el que en no pocas ocasiones disfrazamos la realidad. En este libro coordinado por Antonio Teodoro y Alejandra Montané el hilo conductor viene dado por la metáfora, tan sugerente como poderosa, del espejo y su correspondiente reflejo.

El espejo en el que volcamos nuestra mirada sobre el panorama educativo es el de las evaluaciones internacionales, que desde hace dos décadas están vehiculadas principalmente a partir de un sistema de indicadores, una sofisticada tecnología, que registra y codifica los resultados del sistema educativo. El reflejo de estas evaluaciones, o si se quiere, la imagen que nos es devuelta cuando nos miramos en el espejo de los indicadores, se materializa en un conjunto de políticas curriculares que influyen decisivamente en la construcción de una agenda global de educación.

En principio, la pretensión de obtener un mayor conocimiento de nuestro sistema educativo a nivel internacional para su mejora es tan legítima como necesaria. Pero cuando esta pretensión pasa por una cierta

fabricación tecnocientífica de la realidad tropezamos con algunos problemas que no podemos eludir.

En primer lugar, si prestamos atención al principio de incertidumbre, tenemos que recordarnos una y otra vez que el instrumento de observación altera la naturaleza del fenómeno observado. Para el caso que nos ocupa, el sistema de indicadores educativos no captura hechos puros, sino datos que ya se nos ofrecen filtrados o alterados por el propio artefacto de evaluación. Nuestro conocimiento de esta realidad no es, pues, una copia sino más bien una representación simbólica de la misma. Y aquí decir representación es decir una imagen, o lo que es lo mismo, un imaginario basado en aquello que imaginamos que representa la información obtenida.

Un problema añadido, que los autores de esta obra han observado muy bien, es el paso de la representación a la cosificación, es decir, de qué manera el papel de los indicadores resulta determinante para la configuración de un marco cultural –global en su concepción, local en cada contexto de referencia– que acaba legitimando un nuevo orden del discurso educativo, o si se prefiere, un nuevo discurso del orden educativo en el que prima la eficiencia sobre la igualdad social, y en el que prevalece la tecnocracia sobre la democracia.

Así, el sistema de indicadores, que da por supuesto una cierta fabricación científica de la realidad, está siendo asumido en buena parte de nuestro mundo por consenso, (senso común), y en consecuencia está imponiendo un nuevo sentido común, un nuevo imaginario dominante, una nueva forma de poder o de hegemonía, en términos de Gramsci, del que no somos del todo conscientes. Las políticas educativas emanadas de este poder, y la gestión de este poder en forma de regulaciones crecientes, o de legislación de la realidad, tienen, por descontado, efectos materiales significativos en las prácticas educativas cotidianas.

Además de lo señalado, no deja de resultar paradójico el hecho de que, en buena medida, la asunción del actual sistema de indicadores, su interiorización por parte instancias políticas, agencias y agentes educativos, se basa, en el fondo, en una *fe* en la racionalidad instrumental de este instrumento de ingeniería aritmética, y en la presunción de una suerte de

superioridad epistemológica. En *Observaciones sobre los fundamentos de la matemática*, Wittgenstein comparaba la aritmética con la institución bancaria, sosteniendo que podría desmoronarse en cuanto la gente desconfiara de ella y se apresurara a sacar de allí su dinero. Pensemos por un momento en la crisis financiera que atraviesa nuestro mundo, y nos daremos cuenta de que la observación del pensador vienés no iba desencaminada. Nada más lejos de pretender cuestionar el valor de la matemática como vía de aproximación a nuestra realidad. Pero vale la pena recordar que la matemática, como cualquier lenguaje, ni es neutral en su uso ni es inocente en su aplicación. El conocimiento que ofrecen las matemáticas, al servicio de una tecnología, es indisociable del interés de los seres humanos. La lógica matemática se ha de explicar en relación con prácticas sociológicas, con formas de vida. Seguramente atribuimos superioridad epistemológica o valor añadido a la matemática por su capacidad de deducción y abstracción. Sin duda, ésta es importante en muchos casos. Pero para el caso que nos ocupa, la evaluación de decisiones y de políticas educativas, olvidamos que abstraer es restar, es extraer (traer fuera: distraer o desviar), es quitar. Deberíamos preguntarnos si a la hora de llevar a cabo evaluaciones internacionales lo que nos interesa es restar o más bien sumar, extraer o más bien traer (devolver la información al contexto, regresarnos a lo social), quitar o más bien poner.

Son éstas tan sólo algunas de las muchas inquietudes que provocan los textos de este libro, y que he tenido el privilegio de compartir con sus coordinadores y autores. Los autores de los diferentes capítulos no se conforman con ofrecer análisis descriptivos, valiosos en sí mismos, sino que a la tarea de enunciar añaden la de cuestionar y denunciar los efectos de las políticas educativas neoliberales en la erosión de la democracia. En esa crítica se vislumbra al mismo tiempo la necesidad y la posibilidad de ofrecer alternativas al imaginario dominante, de desenmascarar las ficciones del poder, de recordarnos una y otra vez que lo social siempre es contingente, y que por tanto está en nuestras manos, así como en nuestra cabeza y en nuestro corazón, cambiar el orden de las cosas: un orden que no es natural, y que podemos pensar, haciendo de ello un imperativo, de otra manera.

Sin ir más lejos, este es precisamente el propósito de la Red Iberoamericana de Políticas Educativas que desde 2005 dirige el profesor António Teodoro, en su esfuerzo por cartografiar e impulsar, con una contagiosa energía emancipadora, las experiencias hasta ahora disponibles y las experiencias desde ahora posibles. En este sentido, este nuevo libro viene a sumarse a un catálogo cada vez más amplio de títulos anteriores y de otros previstos para sucesivas publicaciones. Obras colectivas y que reúnen voces y sensibilidades plurales abiertas a la discusión y al debate para la transformación social. No es casual que en esta ocasión coincidan en estas páginas cuatro casos complementarios desde el punto de vista regional: México y Brasil, a un lado del Atlántico; y España y Portugal, en la otra orilla: dos continentes, dos idiomas, cruzando fronteras, re–conociéndose, dialogando entre sí y en–redados en un proyecto común. Quizá libros como éste sean un buen ejercicio de contrahegemonía en tanto que oposición a las políticas curriculares y a las evaluaciones internacionales puestas al servicio de un conocimiento convertido en doctrina y en consigna. Sin duda, esta obra ilustra esa labor sin término que consiste en avanzar, por retomar la metáfora de su título, más allá de cualquier espejismo, más allá de cualquier forma de dogmatismo, en pos de una sociedad cada vez más autónoma.

Valencia, febrero de 2009

INTRODUCCIÓN

EVALUACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS CURRICULARES

Alejandra Montané
António Teodoro

La dimensión histórica, sociológica y pedagógica de las políticas educativas evidencia una situación crísica no resuelta en el ámbito educativo que se remonta, siguiendo a Habermas, a la tensión entre el papel regulador de la educación –que no cumple debidamente su papel de integración social– y su papel emancipador que no produce la movilidad social esperada [Teodoro, 2003] en el proceso de facilitar el acceso a la educación para todos. Este fenómeno crísico está acompañado de una creciente complejidad en la búsqueda de un equilibrio o un posicionamiento político-educativo ante los nuevos retos que marca el neoliberalismo económico y las exigencias de justicia, igualdad y equidad que por ser tradicionales no pueden considerarse obsoletas. Las construcciones supranacionales características de la globalización, que no nacen de la imposición sino del consenso, aumentan la complejidad en la determinación y el análisis de los fenómenos considerando que «El conocimiento,

sobre todo el conocimiento crítico, se mueve, así, entre la ontología (la interpretación de la crisis) y la epistemología (la crisis de interpretación), sin que, con todo, le quepa decidir cuál de los dos estatutos prevalecerá, ni por cuanto tiempo.» [Santos, 2000: 59].

En este contexto, el análisis histórico, sociológico y pedagógico de las políticas educativas de las últimas décadas puede ofrecer un conocimiento situado y contextualizado del impacto de los procesos globalizadores en la educación que, al mismo tiempo, posibilite la apertura a las opciones críticas y generadoras de alternativas.

«Espejo y reflejo» es algo más que un título ornamental, es una metáfora que ilustra ciertos movimientos, cambios y ajustes en las políticas educativas globales. Entendemos que los procesos de globalización están marcados por el localismo de cada país [Teodoro, 2003] pero si focalizamos la mirada en el impacto de los modelos de evaluación externa que operan mediante los sistemas de indicadores educativos –que afectan directa o indirectamente a las políticas y a las prácticas educativas en procesos altamente complejos– podemos percibir un denominador común en los sistemas de regulación mundial establecidos por los organismos internacionales de corte económico.

El «espejo» está formado por un sistema de indicadores estadísticos, manejables y comparables, que han contribuido a la internacionalización de los temas educativos estableciendo criterios generales, evaluaciones y recomendaciones que desembocan en un sistema de estándares y rankings. El diseño de este espejo lo han llevado a cabo organismos internacionales; el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), creados en 1944[1], asumiendo en su propósito las teorías del capital humano, que han situado a la educación y a la formación como el nudo gordiano de un determinado tipo de progreso de corte económico. Esta tendencia se asienta definitivamente con la creación en 1948 de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en el marco del Plan Marschall, creada para la recuperación de Europa tras la segunda

[1] El BM y el FMI fueron creados antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial con un claro objetivo de reconstrucción económica y social tras el conflicto bélico.

guerra mundial y que en 1961 se transforma en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OECE/OCDE se ha encargado de la recopilación y publicación de estadísticas sobre los sistemas educativos[2] desde 1959 mediante exámenes con el objetivo de evaluar la situación general de la formación científica o técnica de los países miembros [Teodoro, 2000].

Así se constituyen como el motor de una agenda globalmente estructurada [Teodoro, 2001; Dale, 2001] para la educación a través de los grandes proyectos estadísticos internacionales, principalmente el proyecto INES[3] del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de la OCDE.

Las evaluaciones internacionales, pues, se configuran como un espejo que posee características que atraen y las políticas educativas miran su reflejo en él considerándolo el *speculum mundi* educativo donde el lenguaje y su fuerza performativa se cristaliza y como dice J. Beltrán (2008) lo que empezó siendo un instrumento *informativo*, hoy en día se interpreta como *normativo*. Así influencian y moldean el imaginario social y los valores que orientan nuestros comportamientos en la sociedad de un modo sutil y por diversas vías: el currículo es invadido por un vocabulario psicologicista basado en la terminología de las competencias que, en este contexto, sig-

---

[2] Fundada en 1961 la OCDE es una organización intergubernamental con influencia política dentro de sus naciones miembro. Mientras la OCDE está básicamente dedicada a las políticas económicas, la educación ha ido tomando una importancia creciente durante el mandato, especialmente porque ha sido considerada como central para la competitividad económica nacional dentro de un marco de capital humano economista y unida a la emergente economía del conocimiento. Globalmente toma fuerza la teoría del capital humano de Schultz (1961), Becker y Mincer (1962), entre otros. En ella se considera necesaria la inversión en la formación de las personas para mejorar las condiciones económicas de un país. La adquisición de conocimientos y habilidades por los individuos -su inversión- se convierte en un auténtico capital para el trabajador futuro en el momento que obtiene un empleo. De la misma manera, la sociedad que invierte en la educación de sus miembros se está garantizando un desarrollo económico mayor que aquella que sólo invierte en capital convencional (no humano) o bienes de capital físico.

[3] Indicators of Educational System.

nifican la instauración de una política curricular basada en el rendimiento de cuentas y la transferibilidad de competencias, habilidades y destrezas de los alumnos para el mundo del trabajo.

Así política, currículo y evaluación se configura como la trilogía esencial que establece parte de la epistemología característica de los últimos decenios. En este contexto, los estudios estadísticos de estas organizaciones funcionan principalmente como modo de legitimación de las políticas educativas nacionales [Teodoro, 2001] a través de la fijación de prioridades educativas mediante lo que Santos (2001) denomina *una globalización de baja intensidad* basada en la influencia indirecta y sutil de los indicadores estadísticos en las políticas educativas.

El espejo y su reflejo, además, generan un proceso recursivo y autorreferencial que produce un efecto de *distorsión* al permitir que la retórica discursiva de la racionalidad instrumental obtenga un estatus ontológico o de verdad completa y/o indiscutible avalada por la respuesta, en ocasiones acrítica, de determinados sectores del ámbito educativo y político. Por lo que el litigio de las políticas curriculares encuentra su esencia en la determinación de lo que es o no conocimiento útil para los sujetos y del valor social del mismo, como reflejaba ya Apple (1996) al plantear la pregunta ¿de quién es el conocimiento que más valor tiene? Actualmente el conocimiento útil y valorado es aquel que el mercado determina mediante sus narrativas normalizadoras, prescriptivas y aceptadas en las que adaptabilidad, flexibilidad, eficacia y calidad manifiestan su máximo exponente.

En este escenario ha tenido una gran incidencia, como hemos comentado, el programa que la OCDE inició de recopilación de información estadística sobre los sistemas educativos. Concretamente en 1988 inició el proyecto INES creando un sistema internacional de indicadores sobre el estado de los sistemas educativos. Su primera versión vio la luz en 1992 y en los años siguientes se fueron ampliando y mejorando hasta el punto de crear el Proyecto PISA (Programme for Internacional Student Assessment) basado en el rendimiento de los alumnos/as de 15 años, con la intención de elaborar recomendaciones a los países participantes a la luz de sus resultados en estos estudios comparativos.

Este sistema de evaluación internacional, de carácter trienal, se inició en el 2000 y en el 2006 contó con 56 países participantes. Schleicher (2006), Jefe de la División de Indicadores y Análisis del Directorio para la Educación de la OCDE comentaba:

> El propósito de PISA va mucho más allá de la simple supervisión del estado actual del aprendizaje por parte de los alumnos en los sistemas educativos nacionales. La información facilitada por PISA debía permitir a los responsables políticos observar qué factores están asociados al éxito educativo y no limitarse a establecer comparaciones entre resultados aisladamente. Los gobiernos estructuraron los resultados que se deseaban obtener de PISA desde una perspectiva política, en cuatro campos temáticos relativos a: la calidad de los resultados del aprendizaje; la igualdad en los resultados del aprendizaje y equidad en las oportunidades educativas; la eficacia y eficiencia de los procesos educativos; y el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar social y económico [Schleicher, 2006: 23].

Las características clave de las pruebas PISA, que se desarrollan exhaustivamente a lo largo de los diversos capítulos que componen este libro, son: la periodicidad trienal de las pruebas, su coherencia diacrónica por la que los países deben participar durante un mínimo de 12 años, la concentración sobre tres dominios –comprensión lectora, matemáticas y cultura científica–, su población concretamente definida compuesta de chicos y chicas de 15 años y sus pruebas centradas en competencias.

El impacto social, educativo y político de la difusión de estas pruebas ha sido elevado. En todos los medios de comunicación, de todos los países, se ha hablado de ellos creando todo un debate paralelo sobre el estado de la educación. PISA, por otra parte, determina lo que es éxito social y educativo y provoca, en gran medida, determinadas reformas educativas y ajustes curriculares. Los actuales indicadores educativos, por naturaleza, no encierran ni bondad ni maldad en sí mismos –son teóricamente neutrales– y pueden ser de gran utilidad para determinados tipos de estudios. Como dice Díez (2007) el término indicador, al fin y al cabo, tiene muy diversos significados según el contexto y lugar desde el que se hable.

Por otra parte, no se trata de una descalificación acrítica y sistemática de los resultados de las pruebas PISA. El principal problema en el terreno educativo aparece en el momento en que estos resultados y áreas analizadas son utilizados para validar determinados conocimientos visibilizando una serie de valores que vienen determinados –es necesario no olvidarlo– por organizaciones económicas y condenar al ángulo muerto del espejo otros valores sociales o humanos que quedan relegados a un segundo orden. Dice Díez (2007) que se «secuestra» un currículo regresando a la sobrevaloración de los conocimientos instrumentales.

Otro aspecto a destacar de los informes PISA es lo que Díez (2007) denomina «la externalización del fracaso: culpabilizar a la víctima» que significa, como dice Beltrán (2008), que si, en definitiva, el éxito escolar depende del rendimiento individual de los sujetos vía competencias, eso supone, en la práctica, una delegación de responsabilidades de las agencias e instancias formativas, librando a la suerte de los propios sujetos la posibilidad de ser competentes, que a la postre se traduce no como capacidad de aplicar conocimientos y destrezas, sino como habilidad para ser competentes (léase, competir o ser competitivos) en el juego del libre mercado.

Existe una relación, que se analiza a lo largo del presente libro, entre las evaluaciones internacionales y las reformas educativas, lo que está provocando una nueva concepción de la educación que, entre otras cosas, se caracteriza por una persistencia a-histórica que llega a ignorar «la gramática de la escuela» –ese conjunto de tradiciones y regularidades institucionales que se dan a lo largo del tiempo–. Por lo tanto, persiste la dicotomía entre el currículo adoptado por escrito y el currículo activo (Viñao, 2001). Se olvidan o relativizan lemas básicos como la construcción de una sociedad más justa y equitativa al no considerar, en sus políticas, que las evaluaciones internacionales evidencian una realidad, la que evalúan, pero que al mismo tiempo silencian otras. Los informes PISA son importantes por lo que dicen y también por lo que no dicen: lo que tiene relación con los procesos más que con los resultados, con las relaciones, con los ciudadanos, con las posibilidades y con la equidad (Beltrán, 2008). Es decir a aspectos que, de nuevo, conllevan un pensamiento más cualitativo y menos instrumental.

En este escenario, presentamos esta obra que es el espejo y el reflejo del análisis del terreno educativo en cada contexto –Portugal, España, Brasil y México– en clave histórica, sociológica y pedagógica estableciendo complejas relaciones entre políticas y reformas educativas, los desarrollos curriculares y los sistemas internacionales de evaluación haciendo especial hincapié a los informes PISA de la OCDE, centrados en el rendimiento de los alumnos/as.

En el primer capítulo –*La regulación transnacional de las políticas educativas. El papel de los indicadores de comparación internacional en la construcción de una agenda global de educación*– M. Mendes y C. Galego, analizan, partiendo de las propuestas de R. Dale y A. Teodoro, el papel regulador de las organizaciones internacionales en la construcción de una agenda globalmente estructurada para la educación. Concretamente la OCDE, organización de carácter económico, que a través del desarrollo de sus proyectos estadísticos –como *Education at a Glance*– está influyendo potentemente en la regulación transnacional del territorio educativo.

Este primer capítulo, que sirve de marco contextual y teórico, tiene como finalidad abrir el debate sobre las cuestiones relativas a la transnacionalización del campo educativo que a través de las organizaciones internacionales inciden en las políticas como instrumentos político-económicos.

En este sentido, las autoras analizan los diversos abordajes interpretativos de la globalización y sus influencias en los sistemas educativos principalmente a través de las aproximaciones realizadas por J. Meyer y el equipo de la Universidad de Stanford (Cultura Educacional Mundial Común) y la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación de R. Dale, posicionando claramente el desarrollo de sus aportaciones en este último.

M. Mendes y C. Galego profundizan en las funciones de la OCDE como agencia globalizadora que coloca la educación en la esfera económica creando una retórica discursiva que relaciona estrechamente las teorías del capital humano y el mercado global y asentando una racionalidad que supone que los sistemas educativos son comparables mediante la elección de indicadores. Así la OCDE emerge como una poderosa forma de gobierno que refleja la naturaleza policéntrica de las políticas educativas.

En el segundo capítulo –*Espejo y reflejo de las evaluaciones internacionales: distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares en la Educación Secundaria Obligatoria en España*– A. Montané presenta, en primer lugar, una breve revisión histórica de las relaciones de España con los Organismos Internacionales desde la época de la dictadura franquista y de los procesos políticos y legislativos relacionados; una segunda parte, de corte descriptivo, donde se presentan las principales reformas educativas, analizando la legislación y sus características, desde el año 1990 hasta la actualidad y una tercera parte, de corte más interpretativo y crítico, donde analiza estos cambios y su relación con las «recomendaciones» realizadas por los Organismos Internacionales de Evaluación y, concretamente, los informes de PISA.

En el tercer capítulo –*El efecto de los resultados de PISA sobre la política educativa en México*– J.F. Zorrilla analiza en profundidad el impacto de la evaluación de PISA en la percepción e interpretación de la calidad educativa del país. Del trabajo se desprende cómo la participación de México en este programa de evaluación y su posterior difusión de los resultados ha tenido un efecto muy positivo en la revalorización –claramente manifestada con un importante aumento de la financiación– de la EMS (Educación Media Superior) tradicionalmente desbancada por la Educación Primaria y la Educación Superior, al tiempo que ha impactado en la estructura tradicional del sistema educativo abriendo posibilidades a aquellas visiones más críticas con el mismo. En este sentido Zorrilla muestra el desarrollo del modelo de educación pública en México a través de los momentos clave de su historia, haciendo especial hincapié en su desarrollo y eclosión a partir de 1950 que culmina con la escolarización del 90% de niños y niñas en los años 80. El efecto PISA en el contexto mexicano, además de sus resultados en las evaluaciones que comenta extensamente el autor, es considerado altamente efectivo en la detección de problemáticas educativas no reveladas por el propio sistema.

En el cuarto capítulo –*Las políticas curriculares en Portugal (1995–2007). Agendas globales y reconfiguraciones regionales y nacionales*– E. Estrela y A. Teodoro, llevan a cabo un profundo análisis de las relaciones entre globalización, agencias internacionales y currículum en el marco de

«una agenda globalmente estructurada» (Dale) que afecta a las políticas y las práctica educativas. A este efecto, realizan un riguroso análisis de las políticas educativas y curriculares de los últimos 12 años en Portugal coincidiendo con el proceso de internacionalización educativa y las primeras incursiones de las organizaciones internacionales.

Cabe destacar lo que los autores denominan «políticas educativas híbridas» nacidas en la segunda mitad de los años 90 de la distancia entre los discursos políticos y los discursos pedagógicos que demuestra la tensión entre una escuela más democrática y una más tecnocrática y como la emergencia de los «rankings» educativos de evaluación externa desequilibró, a partir de 2004-05, la balanza a favor de una versión más liberal y competitiva de la misma legitimada por el propio mercado.

En el quinto capítulo –*Globalización y políticas curriculares en Brasil (1986-2006): entre la regularización y la flexibilización*– M. Zuleide y E. da Silva analizan las políticas educativas de Brasil durante el período 1986-2006 partiendo de autores reconocidos como son Burbules & Torres (2004), Chesnais (1997,1998), Teodoro (2003) y Santos (1997, 2004) para, posteriormente, detectar los impactos de la globalización en la política curricular del país mediante el análisis de algunos de los indicadores nacionales: parámetros y directrices curriculares nacionales y de acción entre otros y su incidencia en las políticas de regulación y emancipación correspondientes.

El libro que presentamos recoge así las aportaciones de España, Portugal, Brasil y México presentadas al *III Coloquio Internacional de Políticas Curriculares* organizado en la Universidade Federal da Paraíba –João Pessoa, Brasil (octubre del 2007) en el ámbito de la Red Iberoamericana de investigación en Políticas Educativas (RIAIPE) financiada por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el desarrollo (CYTED).

Referencias bibliográficas

Apple, M. (1996): *El conocimiento oficial*. Barcelona: Paidós.

Beltrán, J. (2008): *¿Indicadores alternativos o alternativa a los indicadores? Algunas reflexiones sobre política educativa.* (En prensa).

Beltrán, J. (2007): *Salvar las apariencias en la época de la imagen del mundo: percepciones, representaciones y expectativas educativas en* Marrero, A. (ed.): *Todas las escuelas la escuela Miradas transmodernas sobre educación*. Alzira: Germania.

Dale, R. (2000): *Globalisation and Education; Demonstrating a «Common world Educational Culture» or locating a «Globally Structured Educational Agenda«*. Educational Theory, Fall, 50, 4: 427-48.

Díez, E. (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: Ed. Roure.

Santos, B. S. S (2000): *Crítica de la razón indolente Contra el desperdicio de la experiencia Vol. I Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática.* Bilbao: Desclée de Brouwer.

Santos, B. S. S. (2001): *Globalização Fatalidade ou Utopia?* Porto: edições Afrontamento.

Schleicher, A. (2006): *Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA*. Revista de Educación. Número extraordinario 2006. Pág-21-43.

Teodoro, A. (2001): *A construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2003): *Globalização e Educação. Politicas educacionais e novos modos de governação.* Brasil: Cortez Editora.

Torres, J. (2006): *Los indicadores de rendimiento como estrategia y medida contrarreformista en las reformas educativas.* En Gimeno Sacristán: *La reforma necesaria*. Madrid: Ed Morata.

Viñao, A. (2006): *El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condicionantes, limitaciones, posibilidades.* En Gimeno Sacristán: *La reforma necesaria.* Madrid: Ed Morata.

CAPÍTULO I

La regulación transnacional de las políticas educativas. El papel de los indicadores de comparación internacional en la contrución de una agenda global de educación[4].

Madalena Mendes
Carla Galego

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Ciências da Educação – UID – Observatório de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE)

---

[4] Este trabajo fue presentado en forma de paper en la 8th Conference of European Sociological Association, que tuvo lugar en la Caledonian University y en la Universidad de Strathclyde, Glasgow, Escocia (de 3 al 6 de Septiembre de 2007). El estudio forma parte de un trabajo de investigación a desarrollar en el ámbito del Proyecto Internacional financiado por el Programa CYTED, Red Iberoamericana de Políticas de Educación y que cuenta con la participación de expertos en el área de las políticas de educación de los siguientes países: Argentina, Brasil, España, México, Paraguay y Portugal.

Introducción

La intensidad y extensión de los cambios económicos, políticos y sociales de las últimas décadas, viene a configurar procesos marcados por la heterogeneidad y la asimetría, definidos por algunos autores, como procesos de globalización[5] o, incluso, como globalizaciones[6] , para acentuar la pluralidad y la polisemia del concepto. Refutando las tesis esencialistas de la irrevocabilidad e inexorabilidad de la globalización, asumimos y movilizamos la complejidad de este proceso histórico para la reflexión sobre el papel regulador de las organizaciones internacionales en la construcción de una agenda global para la educación.

En la esfera política y económica, uno de los cambios más sobresalientes es, precisamente, la pérdida de centralidad de los Estados-Nación y la concomitante emergencia de poderosos mecanismos de desarrollo presentes en los procesos de globalización, representados por organizaciones e instituciones interestatales y supranacionales (por ejemplo, OCDE, UE), con un protagonismo asumido sobre el poder de los Estados nacionales, y cuya actuación reguladora se lleva a cabo a través de la creación y transmisión de marcos de referencia y de líneas de orientación modeladoras[7].

En la sociedad global, las organizaciones internacionales son llamadas a cumplir un amplio conjunto de funciones: institucionalización de la cooperación entre los Estados; consolidación de la estructura interestatal; legitimación colectiva en el seno de la comunidad política internacional;

---

[5] Sobre el concepto de globalización, véase Giddens (2000).

[6] Santos (2001) define, de la siguiente forma, la naturaleza plural de la globalización: «Aquello que designamos por globalización son, de hecho, conjuntos diferenciados de relaciones sociales (…). En estos términos, no existe estrictamente una entidad única llamada globalización; existen, en vez de eso, globalizaciones; en rigor, este término sólo debería ser usado en el plural» (p.62).

[7] En el análisis sobre el proceso de integración europea, protagonizado por la Unión Europea, y en la elaboración de las políticas nacionales, Antunes (2005) argumenta a favor del surgimiento y desarrollo de un proceso de europeización y de constitución de una referencia global europea para las políticas educativas nacionales.

gestión de actividades y búsqueda de soluciones para cuestiones que se plantean a escala regional y global; información, difusión y circulación de la información y del conocimiento; foros de diálogo y de debate; medios facilitadores de las negociaciones y del encuentro de soluciones concertadas; papel normativo a través de la formulación de decisiones, directivas, recomendaciones y divulgación de líneas de orientación y marcos de referencia.

Archer (1994) destaca la implicación de las organizaciones internacionales en la construcción de políticas a tres niveles: como instrumentos políticos; como elementos de construcción política y como actores políticos.

En un contexto de globalización, la OCDE, organización internacional de corte económico, obtiene una influencia creciente en la regulación transnacional del campo educativo a través del desarrollo de grandes proyectos estadísticos –como *Education at a Glance*–. Siguiendo la perspectiva de Dale, y a partir del análisis empírico de los Informes *Education at a Glance* producidos por la OCDE en el periodo comprendido entre 1993 y 2006, pretendemos analizar el papel de los indicadores de comparación internacional en la construcción de una agenda global y, simultáneamente, examinar sus presupuestos de legitimación.

La finalidad de este artículo es contribuir al debate sobre la transnacionalización del campo educativo y al papel de las organizaciones internacionales, concretamente de la OCDE, en la construcción de nuevas formas de regulación y de gobierno de las políticas educativas.

1. Globalización y Políticas Educativas. Abordajes interpretativos

La problemática de la globalización y su influencia en la construcción de políticas educativas constituye uno de los debates centrales de la actualidad. En el campo de la educación, y de las políticas educativas, es importante comprender los impactos de los procesos de globalización en

el desarrollo de las agendas políticas y en la formulación de las orientaciones y de las medidas políticas[8]. Considerando esta premisa, y teniendo presente la creciente internacionalización de los sistemas educativos, diversos autores defienden la posibilidad de que estemos ante un fenómeno de «globalización de las políticas educativas» [Seixas, 2001], mientras que otros consideran la existencia de un alto grado de apadrinamiento en las medidas políticas [Schriewer, 1997].

Las relaciones entre los procesos de globalización y los cambios en los sistemas educativos pueden ser analizados a partir de dos teorías interpretativas: la Cultura Educacional Mundial Común (CEMC), desarrollada por John Meyer (y por su equipo de la Universidad de Stanford, EE UU) y la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGEE), de Roger Dale[9].

La primera perspectiva defiende que el desarrollo de los sistemas educativos nacionales está construido en base a modelos universales de educación, rechazando, así, los factores distintivos y las creaciones nacionales autónomas y únicas. El término «Mundial» implica una sociedad internacional constituida por Estados-Nación, individuales y autónomos, agregados a una comunidad internacional. Según los defensores de esta perspectiva, las instituciones nacionales y el propio Estado son modelados por «una ideología del mundo dominante» [Dale, 1994] difundida por normas, ideologías y culturas universales comunes.instituciones nacionales y el propio Estado son modelados por «una ideología del mundo dominante» [Dale, 1994] difundida por normas, ideologías y culturas universales comunes.

> El argumento central de los institucionalistas mundiales es que las instituciones del Estado–Nación, y el propio Estado, deben ser vistos esencialmente

---

[8] Sobre los efectos de la globalización en las políticas educativas, ver los estudios de Taylor et. al. (1997), Deacon et. al. (1997), Spring (1998) y Scott (1998).

[9] A propósito de las relaciones entre globalización y educación y de la regulación y gobernación en educación, ver Dale (1989, 1994, 2001) y Robertson y Dale (1994).

> como moldeados o modelizados a un nivel supranacional a través de una ideología del mundo dominante (de occidente), y no como creaciones nacionales autónomas y únicas. Bajo esta perspectiva, los Estados tienen su actividad y sus políticas moldeadas por normas y culturas universales. [Dale, 1994: 136].

Según esta teoría, el relativo isomorfismo patente en el campo educativo es fácilmente demostrable a través de la rápida expansión de los sistemas educativos nacionales o del apadrinamiento de las categorías curriculares en todo el mundo. Destacando la dimensión cultural de las instituciones, los defensores de esta perspectiva conciben las políticas educativas como «(…) interpretaciones de versiones o guiones que reciben su legitimación ideológica, de valores y de cultura mundialmente» [Dale, 1994: 139].

La segunda perspectiva, basándose en estudios recientes sobre economía política internacional, admite que los cambios ocurridos en los sistemas educativos son resultado de una agenda globalmente estructurada, construida en la intersección entre las influencias de la economía capitalista y los marcos interpretativos nacionales, por lo que los procesos de globalización se desarrollan nacional y supranacionalmente.

Ambas perspectivas –CEMC y AGEE– coinciden en la existencia de influencias externas en los procesos educativos y en el desarrollo de los marcos interpretativos en el ámbito nacional e internacional, pero, aún así, se trata de proyectos diferenciados –divergentes en sus presupuestos esenciales– principalmente en la forma de afrontar la educación, la globalización y la relación entre ambas. En este sentido Dale (1994) subraya:

> La diferencia fundamental entre los dos abordajes reside en la comprensión de la naturaleza del fenómeno global. Para la CEMC, se trata de un reflejo de la cultura occidental, basado cognitivamente en un conjunto particular de valores que penetran en todas las áreas de la vida moderna. Para AGEE, la globalización es un conjunto de dispositivos político-económicos destinados a la organización de la economía global, basados en la necesidad de mantener el sistema capitalista más que cualquier otro conjunto de valo-

> res. La adhesión a sus principios es difundida a través de la presión económica y de la percepción del interés nacional propio. [Dale, 1994: 146]

Acogiéndonos a la perspectiva de Dale, destacamos que el principal argumento diferenciador reside en el hecho de que la globlalización no conduce a la convergencia entre sistemas educativos nacionales –a pesar de compartir agendas educativas– tal como es defendido por la CEMC, sino que dirige las agendas supranacionales configurando singularidades y especificidades nacionales.

> AGEE establece sus fundamentos a partir de estudios de economía política que sustentan que los Estados-Nación deben articular los imperativos puestos por los procesos de globalización con su posicionamiento en el contexto internacional. Bajo los auspicios de constreñimientos y de presiones en las relaciones globales, sobre todo en su vertiente hegemónica económico-política, «la mayor parte de las políticas son frágiles, producto de acuerdos, algo que puede o no funcionar; ellas son rediseñadas, perfeccionadas, ensayadas, acribilladas y moduladas a través de complejos procesos de influencia, producción, diseminación de textos y recreadas en los contextos de la práctica (…)» [Ball, 2001: 102]. Esto no significa que el contexto político-económico global sea determinante, pero sí que las orientaciones y medidas políticas adoptadas e implementadas resultan de un proceso de ajuste entre los encuadramientos interpretativos y la movilización de respuestas y de prioridades a partir de los recursos políticos, económicos y culturales disponibles en el contexto nacional. Para Dale (1994),
>
> (…) todos los cuadros reguladores nacionales son ahora, en mayor o menor medida, moldeados y determinados por fuerzas supranacionales, así como por fuerzas político-económica nacionales. Y es por esta vía indirecta, a través de la influencia sobre el Estado y sobre el modo de regulación, que la globalización tiene sus más obvios e importantes efectos sobre los sistemas educativos. [Dale, 1994: 151]

En este contexto, la OCDE –organización internacional de carácter regulador– obtiene un destacado papel en la construcción de una agenda

globalmente estructurada para la configuración de las políticas educativas en términos de legitimación y de mandato[10].

2 La OCDE: Think Tank, mediador internacional del conocimiento y actor político global

2.1. La OCDE: Background y modus operandi

La OCDE, organización intergubernamental creada en 1961, sucedió a la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica) cuyo objetivo fundamental era promover la cooperación entre los estados miembros y coordinar la distribución del auxilio norteamericano –el Plan Marshall– para la reconstrucción de Europa tras la II Guerra Mundial.

En su origen, la OCDE se constituyó como una organización internacional para los países desarrollados e industrializados, defensores de los principios de la democracia representativa y de la economía de mercado libre. La OCDE inicialmente centró su actuación en los países miembros, para finalmente abarcar todos los países que, en todo el mundo, pretendían adherirse a la economía de mercado. Actualmente cuenta con 30 estados miembros[11].Tiene igualmente extendida su influencia mediante alianzas con otras organizaciones intergubernamentales como la UNESCO, el Banco Mundial y la Unión Europea.

---

[10] Según Dale (1989:66), mandatos para el sistema educativo «son concepciones sobre lo que el sistema debe realizar a partir de lo definido como deseable y legítimo. En cualquier momento existen numerosos «mandatos» atribuyendo diferentes prioridades a las tres más importantes categorías que debe alcanzar el sistema educativo: i) el autodesarrollo; ii) la ciudadanía; iii) la formación». .

[11] La OCDE cuenta actualmente con los siguientes Estados-miembro: Australia, Austria, Bélgica, Francia, República Checa, Hungría, Noruega, Islandia, Polonia, Irlanda, Portugal, Canadá, Italia, República de Eslovaquia, España, Japón, Dinamarca, Corea, Suecia, Finlandia, Luxemburgo, Suiza, México, Turquía, Alemania, Holanda, Reino Unido, Grecia, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América.

Actualmente la misión de la OCDE es alcanzar un crecimiento económico sostenible, el empleo y asegurar elevados patrones de vida a los países miembros –a la par que la estabilidad financiera– contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial; prestar asistencia a la expansión económica de los estados miembros y a otros países en proceso de desarrollo y contribuir al crecimiento del comercio mundial a partir de una base multilateral y no discriminatoria.

En el marco de sus competencias, la OCDE apoya a los Gobiernos en el ejercicio de la coordinación y definición de las políticas, de la comparabilidad de experiencias y de buenas prácticas buscando soluciones a los problemas comunes. La OCDE adopta instrumentos internacionales –decisiones y recomendaciones– para promover reglas o acuerdos multilaterales necesarios para garantizar el progreso de los países en una economía global. El diálogo, el consenso y la presión sobre sus pares son el verdadero centro de actuación de la OCDE. A través de procesos basados en la transparencia, en el *consensos building*, en el *peer pressure* y en el *multilateral surveillance* [Henry et. al., 2001], la OCDE forma, informa y conforma las agendas y las políticas de los Estados. La conexión transversal que permea su estructura organizativa, la flexibilidad expresada en la combinación de funciones de investigación, de análisis político y administrativo, involucra a una red de consultores e investigadores independientemente de los canales gubernamentales que configuran el papel central de la OCDE como *policy actor* [*ibidem*, 2001].

Sobre la naturaleza de la OCDE, Henry et al. (2001) consideran una mezcla predicativa y compuesta: Think Tank, Rich Man's Club, entidad geográfica, estructura organizacional, *policy-making* foro, red de gobernantes, investigadores y consultores y esfera de influencia. Aunque reconozcan el carácter de *Think Tank* de esta organización, por el hecho de ser una de las mayores fuentes de datos económicos y sociales del mundo, estos autores subrayan la creciente centralidad asumida por la OCDE, como «international mediator of knowledge and global policy actor»[2001: 84].

En su análisis sobre la OCDE, Henry et. al., parten de la presunción de que esta organización se constituye como un «key articulator of a

predominantly neo-liberal reading of globalisation» [2001: 4], cuyo elemento fundamental resulta de la conexión privilegiada entre el *economic policy field y el educational policy field*. Así,Brown et al., enfatizan «within the global economic framework, education is now regarded as the policy key to the future prosperity of nations» [1997: 7-8].

2.3. La OCDE y el binomio «global economic policy field» – «global educational policy field»

Demostrando un carácter predominantemente económico, la OCDE ha tenido, desde siempre, determinadas preocupaciones en el ámbito educativo subordinadas a la esfera económica. La relación entre educación y crecimiento económico, en el seno de la OCDE, viene acompañado de las Teorías del Capital Humano, enunciadas a partir de la década de 1960 por Schultz (1963, 1971). En los años de 60 y 70, la influencia de la OCDE en las políticas educativas nacionales se ejerció a través de la expansión de la escolaridad, la planificación educativa y la modernización administrativa. La OCDE asume, también, un papel crucial en las políticas educativas nacionales a partir de las décadas de los 80 y 90 colaborando en el desarrollo de procesos reformistas.

En el contexto de la globalización y del *knowledge economy*, la OCDE, en su papel de globalisating agency [Henry et al., 2001], influencia considerablemente en la configuración de las políticas educativas y en la justificación de los programas y de las reformas educativas, desempeñando un papel central en la estrecha conexión entre la construcción del *global economic field* [Bourdieu, 2003] y del *global educational policy field* [Lingard et. al., 2005].

Papadopoulos (1994a) a partir del análisis histórico que hace de esta organización, subraya el *«inferred role»* o subordinación de la educación al derecho económico, considerando que a pesar de ser originalmente menos explícito, es cada vez más evidente en el *knowledge economy.*

> At first, no independent structural location for education existed within the Organisation, though there was always an «inferred role» [Papadopolo-

> us, 1994a, p.11] deriving from early human capital formulations of links between economic productivity and educational investment. [Henry et al., 2001: 9].

Inicialmente, las actividades educativas eran conducidas por el Office for Scientific and Technical Personnel (OSTP), un órgano creado en el seno de la OECE, con el objetivo de acotar las diferencias tecnológicas entre Europa y América del Norte [Papadopoulos, 1994a]. Con el establecimiento del CERI (Centre for Educational Research and Innovation), en 1968, y la sustitución del OSTP, en 1970, se pusieron los cimientos para la estructuración de la educación como actividad independiente.

> These developments reflected a growing recognition within the Organisation of the qualitative aspects of economic growth «as an instrument for creating better conditions of life» [Papadopoulos, 1994a] together with a more comprehensive view of education's multiple purposes. [Henry et. al., 2001: 9].

Sin embargo, en el año 2002, la relación implícita entre educación y economía gana foros de objetividad, con la institucionalización de una estructura autónoma y permanente en el seno de la OCDE, el Education Directorate, cuyos objetivos estratégicos son: (i) promover el aprendizaje a lo largo de la vida y mejorar sus conexiones con otras políticas socioeconómicas; (ii) evaluar y mejorar los resultados de la educación; (iii) promover una enseñanza de calidad; (iv) repensar la enseñanza superior en el cuadro de una economía globalizada; (v) construir cohesión social a través de la educación y (vi) construir nuevos futuros para la educación.

Las actividades, en el ámbito de la educación, se desarrollan en siete áreas programáticas: Education and Training Policy (ETP), Centre for Educational Research and Innovation (CERI), Indicators of Education Systems (INES), Programme for International Student Assessment (PISA), Programme on Institutional Management in Higher Education (IMHE), Programme on Educational Building (PEB) y Unit for Co-operation with Non- Member Economies (NME). Dos de estas estructuras

–el Comité de Educación y el Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza (CERI)–, a pesar de sus diferencias, actúan básicamente en los mismos dominios. El Comité de Educación es responsable del estudio de la expansión y el desarrollo de la educación como respuesta a los objetivos económicos y sociales propugnados. Es importante destacar el trabajo desarrollado por las evaluaciones de los sistemas educativos (el sistema educativo portugués fue blanco de ese examen en 1983), recientemente sustituidos por evaluaciones temáticas –transición para la vida activa, preescolar, Enseñanza Superior–. Por otra parte, el CERI se responsabiliza de la promoción y el desarrollo de actividades de investigación relativas a la educación y a la designación de experiencias–piloto innovadoras. En este ámbito es de destacar el trabajo paradigmático realizado por esta institución en torno a los indicadores internacionales de comparación de los sistemas educativos.

La importancia de la educación en el seno de la OCDE aumenta con el desarrollo de la economía del conocimiento, reconociéndose su papel central para la competitividad de las economías nacionales. En la agenda política de la OCDE, los indicadores internacionales de comparación de los sistemas educativos, se presentan como el principal móvil de la construcción del *global educational policy field* o, en términos de Dale (1994), de una agenda globalmente estructurada para la educación.

2.4. La OCDE y los Proyectos Estadísticos Internacionales: Education at a Glance

Es en el terreno de la educación comparada –entendido como un proceso de construcción histórica en sus conexiones a los espacios de saber y de poder [Nóvoa, 1998]– que situamos el marco del estudio y el análisis de los indicadores estadísticos educativos desarrollados en el seno de la OCDE. Estos indicadores fueron constituidos con la finalidad de apoyar a los estados miembros a clarificar y a comparar sus propias posiciones en el ámbito de las políticas nacionales partiendo de aspectos clave como la provisión y la *performance.*

> A quantitative description of the function of education systems allows countries to see themselves in the light of other countries performance. Through international comparison, countries may come to recognize weakness in their own education system, while also identifying strengths that can otherwise be ignored in the heat of domestic debate. [CERI, 1998: 5].

El proyecto de los indicadores se basa en una larga tradición que parte del supuesto de que los sistemas y los procesos educativos son comparables. Las comparaciones internacionales, a través de la evaluación y del *insight* sobre el funcionamiento de los sistemas educativos, se presenta como una forma privilegiada de sumar perspectivas al análisis de los sistemas educativos nacionales y como fuente de información útil para la toma de decisiones políticas. Los indicadores subsidian los *policy makers* con un cúmulo de datos internacionales y con información detallada sobre los sistemas educativos, los contextos de construcción y las relaciones entre variables educativas y no educativas.

El interés por parte de esta organización transnacional por los indicadores educativos precede al informe anual que aquí se destaca –el *Education at a Glance*–, y que tuvo su primera edición en 1992. Puede decirse que ese interés nació con la propia constitución de la OCDE, siendo su primera manifestación explícita la Conferencia Europea de la Educación realizada en Londres, en 1964, donde se recomendó la confección de un informe con varios factores relativos a la inversión en educación con la finalidad de que los países representados pudiesen tener una base para la compilación de estadísticas comparativas [Papadopoulos, 1994b]. Esta recomendación tuvo como ideario las Teorías del Capital Humano y, en términos generales, la creencia de que el papel de la educación era un recurso fundamental para el desarrollo económico de las sociedades.

En la última década y media se está asistiendo a un creciente interés multi-dimensional –económico, político y social– por parte de los estados miembros por los indicadores estadísticos educacionales destacando en ellos un potencial técnico para la promoción de políticas educativas nacionales, capaces de mejorar la calidad de la enseñanza y de potenciar el nivel competitivo de los países, presentando una doble función: de gobierno

y de legitimación. Esta tesis crítica, defendida en Portugal, por Teodoro (2003), presenta como argumento, lo siguiente:

> (…) el recurso extranjero funciona, prioritariamente, como un elemento de *legitimación* de opciones asumidas en el plan nacional, y muy poco como un esfuerzo serio de un conocimiento contextualizado de otras experiencias y de otras realidades. Pero, simétricamente, se puede también considerar que las constantes iniciativas, estudios y publicaciones de las organizaciones internacionales desempeñan un decisivo papel en la normalización de las políticas educativas nacionales, estableciendo una agenda que fija no sólo prioridades, sino además las formas de cómo los problemas se presentan y cómo se ponen en ecuación, y que constituyen una forma de erigirse un mandato, más o menos explícito según la centralidad de los países. [Teodoro, 2003: 32-33].

Paralelamente a este interés político por los indicadores educativos, se asistió también a un cambio de paradigma relativo a las variables que impulsan el desarrollo económico de las sociedades. Es decir, la adscripción al concepto de *productivity economic growth*, que parte del presupuesto de que la acumulación de bienes y productos (materiales) conduce a un crecimiento sostenible, dando luz concepto *knowledge for long-term economic growth*[12] que considera el conocimiento relacionado directamente con el aumento de la productividad económica. En este sentido, el actual desarrollo económico de los países se asienta en la expansión del conocimiento basado, en gran parte, en los indicadores educativos internacionales. En este escenario de revitalización neoliberal, la educación aparece en el centro del desarrollo individual y económico y, en especial, en las contribuciones de los indicadores comparativos para la reforma administrativa y para el desarrollo de las políticas educativas y de los sistemas educativos (Papadoupolos, 1994a).

Los antecedentes históricos de esta entusiasta relevancia que se le atribuye a los indicadoresvinternacionales se debe, según Heyne-

---

[12] Conceptos desarrollados por el Banco Mundial. Ver Derek H. C. Chen and Carl J. Dahlman [October, 19, 2005]: The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations. In The World Bank Washington DC 20433.

man[13] (1993), a la crisis petrolífera de 1974, que quebrantó las estructuras de las instituciones económicas, políticas y sociales en todo elvmundo y, muy particularmente, en las instituciones americanas. El argumento de este autorves que este acontecimiento desencadenó un cambio de actitud en muchas de las 16.000vescuelas de distritos de EE UU, relativo a lo que pasaba en los sistemas educativos de otrosvpaíses, por el temor a un segundo efecto Sputnik.

> In terms of education, the economic crisis had the effect of a «*second sputnik*». Suddenly the pressure for reform was immense, and like Sputnik in 1957, it was based, rightly or wrongly, on the deeply held belief that the United States was *behind* in some way. [Heyneman, 1993: 374].

El autor defiende que este cambio de actitud en relación a lo que pasaba más allá de las propias fronteras en términos educativos, bajo el concepto de calidad educativa, fue motivado por numerosas exigencias de instituciones locales[14], en búsqueda de una mayor información sobre los sistemas educativos extranjeros y no por exigencia del gobierno central-Washington. Como señala Heyneman:

> The demand was coming from *below*, from parts of the society and from parts of the educational system over which Washington had

---

[13] Stephen P. Heyneman fue funcionario del Banco Mundial durante 22 años (1976-1984), donde trabajaba en la investigación de la calidad en la educación y en la elaboración de políticas de apoyo a la eficacia educativa. Actualmente, es profesor de Políticas Educativas Internacionales en la Universidad de Vanderbilt, en Nashville, Tennessee.

[14] «These came from Tennessee (the home of Governor Lamar Alexander), Kentucky (home of Governor Wallace Wilkinson), South Carolina (home of Governor Richard Riley), and from the state of Washington (home of Governor Booth Gardner), not from Washington, D.C. Questions about international information began coming from the National School Boards Association, The National Governors Association, the National Educational Association, the American Federation of Teacher's, the Council of Chief State School Officers, and the National Association of Manufactures.» [Heyneman, 1993: 375].

> no control, and to which political leaders in any democracy had no choice except to respond. [1993: 376]

En el contexto de esta demanda, en 1984 se llevó a cabo una reunión con los directores del Centro Educacional de Investigación e Innovación (CERI) –en la que Heyneman participó– en la que la delegación de EE UU presionó a la OCDE para que desarrollase un proyecto de recogida y análisis de datos estadísticos *inputs* (entradas) y de *outcomes* (salidas) en educación, sugiriendo contemplar la información sobre *standards* curriculares, costes y fuentes de financiamiento, procesos de aprendizaje en temas comunes y tendencia de empleo, entre otros. La reacción del *staff* del CERI a esta cuestión fue de choque y de sospecha, como testificó Heyneman:

> Those whom I interviewed believed it was unprofessional to try and quantify such indicators, that it would oversimplify and misrepresent OECD educational systems, and that it would be rejected by the 24 member states whose common interests they were charged to serve. More important, they believed that the demand for such information would shift as soon as a Democrat could come to the White House [1993: 375].

Algunos años más tarde[15], se realizó en Washington D.C., una conferencia sobre indicadores internacionales, de la que la OCDE salió con la tarea de desarrollar un conjunto de indicadores educativos comparables para hacer frente a la necesidad de información y de *benchmarks* que permitiera hacer comparaciones entre países y resultados y que permitiera mostrar el funcionamiento la educación con el fin mejorar su calidad. Esta iniciativa fue confirmada en la *Conferencia Internacional de Evaluación de los Sistemas Educativos* que tuvo lugar en Poitiers, en Marzo de 1988, por invitación del Ministerio de la Educación Francés. Cuatro años después, la OCDE publicó un libro con los primeros estudios emprendidos por el CERI sobre los indicadores educativos internacionales. Este libro tiene por título The OECD *International Education Indicators. A Framework for Analysis*, y fue publicado en 1992, el mismo año en que salió también la primera edición del Education at a Glance. Con estas

---

[15] En Noviembre de 1987, por iniciativa del Departamento de Educación de Estados

publicaciones, el papel de la educación sale reforzado consolidándose como una de las prioridades sociales y económicas de las políticas educativas en los países de la OCDE.

Como defiende Papadopoulos (1994a), el proyecto de los indicadores educativos como instrumento de las políticas educativas, corresponde a una transformación del papel de la OCDE asumiendo ésta el estatus de mediador y de actor internacional del conocimiento político global.

La OCDE presenta un largo historial[16] en materia de información estadística en educación. El Cuadro 1 presenta la síntesis de las preocupaciones y prioridades de la OCDE en educación, desde la década de 60 hasta el presente, que han servido de orientación a la hora de construir indicadores educacionales.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el interés de la OCDE por los indicadores educativos es anterior a la publicación del gran proyecto de indicadores internacionales que esta organización desarrolla y divulga: *Education at a Glance*. En este sentido, el Cuadro 1 tematiza las prioridades de la OCDE en educación –desde sus orígenes hasta a la actualidad– las cuales, consecuentemente, se reflejan en la construcción de indicadores educativos. Cabe destacar que, desde el inicio, las estadísticas dispuestas por la OCDE tuvieron siempre como función apoyar los Estados nacionales en sus decisiones sobre política educativa.

En la década de los 60 (ver Cuadro 1), la planificación educativa y la atribución de financiamiento para programas de reforma educativa sirvieron de leitmotiv para la recogida de información estadística en el seno de la OCDE. Por ejemplo, fueron recogidos datos nacionales para identificar, a largo plazo, las necesidades del mercado laboral, principalmente en las áreas de la Ciencia y de la Tecnología. Estos datos contenían de forma subyacente propuestas para la mejora del conocimiento público y la evaluación de la educación y de la ciencia como soporte a la tarea de reformar la enseñanza y la formación [Papadopoulos, 1994a]. Este periodo es considerado la edad de oro del crecimiento económico y, siguiendo las Teorías del Capital Humano y su aplicación en el campo de las políticas educativas, la OCDE, desafió a los países miembros a

---

[16] Para una comprensión más detallada de la historia de la OCDE, se remite el lector para la obra de Papadopoulos (1994la, 1994b).

aumentar la inversión en la educación como un medio para mantener el crecimiento económico. En la época, el apoyo prestado por la OCDE todavía no se basaba en comparaciones estadísticas de *performance,* porque sólo disponían de información resultante de indicadores de *input*, aunque ya contemplara cuestiones relativas a evaluar la eficacia de los sistemas de enseñanza y medir la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos [Papadopoulos, 19941a].

Cuadro 1

OCDE. La construcción de indicadores y prioridades para la educación

Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Inicio de 2000 hasta la actualidad
Indicadores de apoyo a la planificación educativa y ayuda a los políticos en la atribución de financiación al desarrollo de procesos reformistas relacionados con la expansión de la escolaridad.	Indicadores de medida para las contribuciones de la educación en la transmisión de conocimientos, igualdad de oportunidades, movilidad social, necesidades de la economía, desarrollo individual y transmisión de valores.	Indicadores de medida de la eficacia de la escuela – informaciones sobre los currículums escolares, costes y fuentes de financiamiento, resultados del aprendizaje, tendencias en el empleo.	Indicadores sobre el marco organizacional para el desarrollo de trabajo sostenido, inversión en capital humano, life long learning e impactos a largo plazo en el crecimiento económico.	Indicadores de performance en respuesta a las demandas de accountability.

Fuente: Adaptado de G.S. Papadopoulos. Education 1960-1990. The OECD Perspective, 1994a.

La década de los 70 (ver Cuadro 1) mantuvo un gran entusiasmo en los medios académicos –particularmente de las Ciencias Sociales– por las estadísticas en educación y por los análisis cuantitativos de las fuentes de gestión de los sistemas y programas presupuestarios. A su favor, tenían potentes ordenadores que estaban al servicio de la OCDE para simulaciones y previsiones económicas. A esta altura, el énfasis dado a los indicadores se centraba en la medición de la contribución de la educación en la transmisión de conocimientos, en la igualdad de opor tunidades, en la movilidad social, en las necesidades de la economía, en el desarrollo individual y en la transmisión de valores. Es también en esta década, concretamente en 1973, que la OCDE presenta el cuadro general de indicadores (46 indicadores de *input*) con la intención de medir el impacto de la educación en la sociedad. En esta fase, los indicadores presentados estaban orientados sólo hacia la medición de los *inputs* (entradas) en educación, lo que generó algunas críticas por parte de los expertos, principalmente por la ausencia de indicadores de *output* (resultados), en la medida en que se reducía la educación a números. Otra crítica acérrima se cernía sobre cuestiones técnico-metodológicas de la recogida y la clasificación de los datos. Como Papadopoulos (1994a) resaltó, las estadísticas en educación eran tradicionalmente orientadas como *inputs* y no se mostró un interés inicial en relacionarlos con indicadores de *output*. El elevado escepticismo sobre la relevancia y el valor de los modelos matemáticos en educación, el intenso debate entre los abordajes cuantitativos y cualitativos asociados a los problemas inherentes a la recogida de datos y al tratamiento de la información por parte de los países (ausencia de bases de información, fiabilidad y validez, diferentes formas de recogida de datos) condujeron a que los asuntos educativos fuesen explorados más en términos conceptuales que en términos estadísticos. Sin embargo, la OCDE publicó volúmenes sobre indicadores de *input* en 1974, 1975 y 1981.

Una década después (1980) (ver Cuadro 1), y por presión de EE UU, se da un nuevo paso con el lanzamiento de nuevos indicadores educativos. Esta vez, el acento se puso en la eficacia de la escuela: en lo que respecta a los currículums escolares, los costes y las fuentes de financiamiento, así como en los resultados del aprendizaje y las tendencias en el empleo. De esta iniciativa resultó el Proyecto INES –*International Indicators and*

Evaluation of Educational Systems[17]–, lanzado en 1988 por el CERI, con el objetivo de trabajar la construcción de indicadores basados en fuentes existentes o en nuevos datos asequibles. Este proyecto, contra todas las expectativas del CERI, contó con una buena acogida política por parte de los países miembros de la OCDE, abriendo el camino hacia la segunda fase del proyecto: el desarrollo y la construcción de indicadores internacionales.

La década de 1990 (ver Cuadro 1) representa el contexto de cambio en la construcción de indicadores educativos del cual es testigo el informe anual *Education at a Glance*, publicado desde 1992. La década se inició con el examen de un conjunto de asuntos relacionados con las definiciones y la comparabilidad de los indicadores, con el propósito de resolver algunos de los problemas técnicos relacionados con la organización de la recogida y el procesamiento de los datos, tan criticados en la década anterior. En términos temáticos, la construcción de los indicadores se centró alrededor de las cuestiones de verificación y de organización para el desarrollo del trabajo sostenido, con especial y creciente énfasis en los indicadores comparativos relativos a la inversión en capital humano, al aprendizaje a lo largo de la vida y a la evaluación de los impactos, a largo plazo, de la educación en el crecimiento económico. Hay por parte de la OCDE el reconocimiento explícito de la importancia de la dimensión económica de la educación en la valorización de la calidad, equidad y eficacia de los sistemas educativos.

Ésta es una década crucial en términos de cambio, patente en el extraordinario desarrollo de los indicadores en educación, en los debates filosóficos y en las dificultades epistemológicas de las estadísticas más fiables del *focus* de los indicadores de *input* para los indicadores de *output*, de la cobertura de algunos países a la ampliación a casi el mundo entero del sistema de indicadores y del paso de un estatuto meramente experimental a un estatuto central en el seno de la organización. Según Heyneman (1993), este es el periodo

---

[17] En 1988, eran cinco las redes de trabajo que exploraban indicadores educacionales: sobre circulación de estudiantes (Australia); resultados de los alumnos (EE UU); procesos escolares (Francia); costes y fuentes (Austria); y actitudes y expectativas relativamente a los sistemas educativos (Holanda). En 1990, otra red fue constituida, coordinada por Suecia, con la tarea de desarrollar indicadores que relacionasen educación y mercado laboral.

en el que emerge una *nueva industria de educación comparada*[18], producto de amplias negociaciones y cooperaciones entre varias organizaciones internacionales[19] y entre los ministerios de educación de un sinnúmeros de países, de los que los indicadores educacionales comparativos son la expresión más visible.

En los primeros años de la presente década (ver Cuadro 1), surgen indicadores reagrupados que enriquecen el modo de abordar la calidad de la performance educativa y de la oferta de la enseñanza, la inversión en educación, la evolución de la oferta y la búsqueda de formación, la gestión de recursos, la igualdad de oportunidades, etc. La prevalencia de indicadores de *performance* encuentra justificación en las demandas de la *accountability.* Oakes (1986) había ya subrayado la importancia de los sistemas de indicadores en la medición de la eficacia de los sistemas educativos y en su papel en la formulación y evaluación de las políticas.

Cabe destacar, también en esta década, el surgimiento de una nueva generación de indicadores educativos orientados a la medición de la *performance* de los sistemas en términos de desempeño de los alumnos de 15 años, en el área de la Lengua Portuguesa y de las Matemáticas. Estos indicadores y sus resultados son publicados en un nuevo informe producido, en el ámbito de la OCDE, llamado PISA –Programme for International Student Assessment– que ha sido creado como respuesta a las exigencias de la *accountability*[20]. Algunos de estos indicadores están también presentes en el *Education at a Glance.*

---

[18] Del original new industry of comparative education [Heyneman, 1993: 378].

[19] Organizaciones como la UNESCO, EUROSTAT y OCDE unieron esfuerzos de colaboración en la búsqueda de definiciones comunes para el uso de criterios para el control de la calidad, tratamiento y mejoramiento de datos, en el sentido de facilitar las comparaciones estadísticas internacionales en educación, llevando a la adopción, por parte la OCDE, del ISCDED-International Standard Classification of Education, originariamente desarrollado por la UNESCO [Papadoupolos, 1994].

[20] No existe traducción directa de la palabra accountability. Sin embargo, en sentido literal, este concepto tiene subyacente la idea de rendición de cuentas (sociales, económicas y culturales). Trow (1996) define rendición de cuentas como «(…) la obligación de dar cuenta a otro, de explicar, de justificar, de responder a preguntas a cerca de como los recursos son usados y para la obtención de qué efectos» (p. 310).

De este análisis histórico, se desprende que los indicadores educativos, desde que se constituyeron, forman parte de un proceso en constante transformación, no en relación a su perfeccionamiento como instrumento de medida, sino también a aquello que pretende medir. Será sobre este último aspecto, y centrado en el informe anual *Education at a Glance,* el análisis que a continuación se presenta, no sin antes desarrollar una breve definición del concepto de *indicador.*

En términos generales un indicador educativo describe los aspectos clave de la educación, permitiendo evaluar el estado de «salud» de los sistemas educativos, en la medida en que suministra información acerca de las características significativas de los mismos [Ogawa y Collom, 2005]. Pero, desde una perspectiva matemática, un indicador educativo es una medida estadística que permite describir, evaluar y monitorizar los fenómenos en educación cuantitativamente, siendo por ello una medida «específica, explícita y objetivamente verificable en cuanto a los cambios o los resultados de una actividad o necesidad» [Morduchowicz, 2006: 2]. En el campo de la educación, un indicador debe dar cuenta del progreso y del desempeño de una determinada variable. Se deduce por ello que la misión de un indicador no es solamente informativa, sino que también desempeña una tarea evaluativa de emisión de juicios de valor. Es decir, aunque en su esencia un indicador describa la situación de uno o más sistemas de enseñanza, se espera que su lectura señale si el curso de los acontecimientos constituye una mejoría o un deterioro en los sistemas [Morduchowics, 2006]. Dicho de otro modo, los indicadores deben proveer información contextualizada y permitir el análisis de las tendencias y proyectar situaciones futuras. Para que un indicador educativo cumpla su función es necesario, según Ogawa y Collom (2005), que en el momento de su construcción tengan en cuenta una ecuación de cinco componentes esenciales: descripción, evaluación, monitorización, juicios de valor y relevancia política [*ibidem*, 2005]. En este sentido, para estos autores, indicadores educativos son:

> Statistics that describe key aspects of schooling which permit the evaluation and monitoring of schools, programs, and students. From these

> activities general assessments (value judgments) of the health of educational systems can be derived and policy-relevant information provided. [*ibidem*, 2005: 5].

Los indicadores educativos además de su condición objetiva (atributos matemáticos) poseen también dimensiones subjetivas subyacentes (atributos políticos, sociales, económicos y culturales), las visiones, las expectativas y su utilización no es neutra. Como refieren Ogawa y Collom (2005), las mejoras educativas realizadas con base en este tipo de indicadores, son tratadas como proyectos de ingeniería cuyos datos informan y conforman la construcción racional de políticas. Esto revela que para ir más allá de la inevitable dimensión técnica, los indicadores educativos tienen también una fortísima dimensión política.

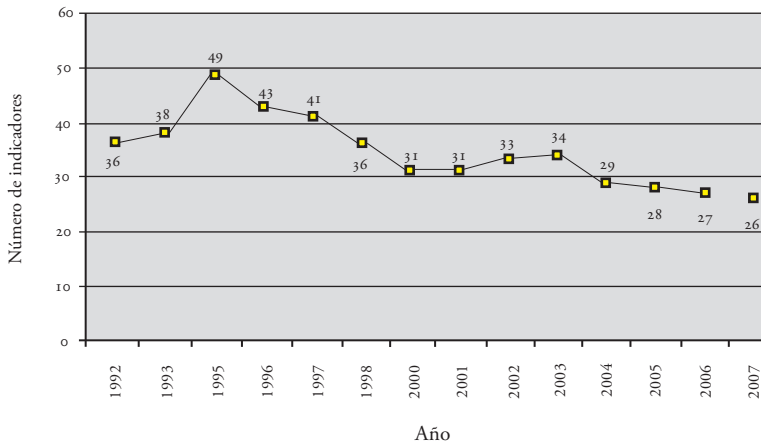
Tratándose de indicadores educativos comparables se espera que estos permitan comparaciones temporales del mismo sistema educativo y permitan, además, la comparación entre diversos sistemas educativos, no con la intención de crear un *ranking* internacional, sino con el objetivo de suministrar a los gestores políticos plena comprensión de los factores que influyen en la calidad de la educación, permitiéndoles, a partir de ahí, explorar el amplio ámbito de las opciones políticas [Bottani y Walberg, 1992]. Sin embargo, para que tal actuación pueda acontecer estos indicadores educativos comparativos deben presentar una relativa estabilidad.

El análisis que aquí se lleva a cabo revela que los indicadores educativos referenciados en el informe anual *Education at a Glance*, desde su constitución hasta la actualidad, presentan por un lado la particularidad de estar en constante mutación, dificultando así su función comparativa longitudinal y, por otro, la superposición de la su dimensión política sobre su dimensión técnica. Esto porque, recorriendo los componentes de Ogawa y Collom (2005), la falta de regularidad no permite que los componentes de *evaluación* y de *monitorización* sean efectivos habiendo sólo lugar para las descripciones, los juicios de valor y la relevancia política.

En el Gráfico 1, podemos observar que el número de indicadores educativos internacionales, publicados en el Informe Anual *Education at a Glance*,

Gráfico 1

Evolución del número de los indicadores educacionales a lo largo de los años[21]



no es estable. Desde luego, este examen no aporta información acerca de los cambios en los atributos de los indicadores a no ser que exista una tendencia en la disminución del número de indicadores a lo largo del tiempo. Pero un análisis más detallado revela que, a lo largo de estos años se han construidos un total de 264 indicadores educativos de los cuales el 69,3% (183 indicadores) sólo aparecen en una única edición del informe, el 14,8% de los indicadores (37) se repiten solamente en dos ediciones y el 6,4% (17 indicadores) se repiten en tres ediciones.

Para simplificar el análisis de los datos, los indicadores educativos presentes en los diversos capítulos, que los informes asumen a lo largo del tiempo, han sido distribuidos en cuatro apartados (conforme Cuadro 2) que, desde el 2002, estructuran la presentación del informe. Tres de ellos se mantienen inalterados, desde el año 1997, como podemos verificar en el Cuadro 3. Esta simplificación permiten así reducir a cuatro el número de dimensiones: a) acceso, participación y progresión escolar, b) recursos humanos y financieros

[21] Los años de 1994 y 1999 no han sido publicados informes.

invertidos en educación, c) resultados de las instituciones educacionales e impacto en el conocimiento, y d) ambiente de aprendizaje y organización escolar.

CUADRO 2

Porcentaje del número de veces en que se repite cada índice, por capítulo en el Informe Education at a Glance (1992–2007).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL
The output of educational institutions and the impact of learning	32,6	7,6	3,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4	44,7
Financial and human Resources Invested in Education	7,2	2,7	0,0	0,4	1,1	1,5	0,4	0,0	0,4	0,0	13,6
Access to Education, Participation and Progression	9,5	3,0	2,3	0,8	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	16,3
The learning environment and organisation of schools	20,1	1,5	1,1	1,1	0,8	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	25,4
TOTAL	69,3	14,8	6,4	2,7	2,7	2,3	0,8	0,4	0,4	0,4	100,0

Cuadro 3
Variación en el nombre de los títulos de los capítulos de los informes, desde el 1992 hasta el 2007.

Título de los capítulos	'92	'93	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Cost, Resources, and School Processes	X	X	X											
Results of Education	X	X	X											
Context of Education	X	X	X				X	X						
Individual, Social and Labour Market Outcomes of Education							X	X						
Learning Outcomes of Education								X						
The transition from school to work						X								
Demographic, Social and Economic Context of Education				X	X	X								

Título de los capítulos	'92	'93	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Costs of Education and Human and Financial Resources				X										
Graduate Output of Educational Institutions				X										
Student Achievement and Adult Literacy				X										
Labour Market Outcomes of Education				X										
Access to Education Participation and Progression				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Access to Education Participation and Progression				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Título de los capítulos	'92	'93	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Access to Education Participation and Progression				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The learning environment and organisation of shools					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Financial and human Resources Invested in Education					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The output of educational institutions and the impact of learning									X	X	X	X	X	X
Student Achievement					X		X							

Título de los capítulos	'92	'93	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Student achievement and the social and labour–marketoutcomes of education						X								
Social and Labour Market Outcomes of Education					X									

Nos gustaría añadir que se constata una ausencia que hace referencia a los indicadores de equidad y de inclusión en el informe *Education at a Glance*. Esto revela que la semántica discursiva producida por la OCDE alrededor de cuestiones de equidad e inclusión tiene que ser entendida en el marco más vasto de su agenda educativa y en la subordinación de ésta a los dictámenes del crecimiento económico. Sobre ello, Papadopoulos (1994a) argumenta que, hasta el final de los años 80 e inicio de los años 90, las temáticas de la justicia social y de la equidad permanecieron, básicamente, alejadas de las agendas de esta organización. Por otro lado, Henry et al. (2001) señalan que en el curso de los años 90 la cuestión de la equidad continuó sin tener importancia y que, en el contexto de una lógica de mercantilización de la educación y del *management* –que transforma los ciudadanos en consumidores– el interés se apartó de los temas relativos a la redistribución social y se centró en la rearticulación y el vínculo de la competitividad y de la productividad. Rizvi y Lingard (2006) van más lejos al subrayar que la agenda de la equidad fue desbancada por la agenda de la eficiencia. Y Henry et al. (2001), en el análisis que hacen

de la tensión entre equidad y eficiencia, reconocen que «(...) the proposal to include equity performance indicators in country reviews was not taken up, nor was the proposal to incorporate equity expertise directly into the various OECD committees dealing with structural reform» [2006: 70].

La relevancia de la temática de la equidad en la educación, condujo la OCDE, a través del área Education and Training Policy, a publicar, en el presente año, un informe titulado *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*, que presenta como argumento clave que «the equity[22] in education is key objective of education systems and that it needs to be addressed on three fronts: the design of education systems, education practices and resourcing». [Field et al., 2007: 3].

3. La construcción de la agenda globalmente estructurada y los nuevos modos de gobernación

La globalización se afianza bajo la concepción del proyecto desarrollista y asume como axiomas fundamentales el gerencialismo global –relocalización del poder de la gestión económica de los Estados–Nación para las instituciones globales– [McMichael, 1996] y las ventajas de la competitividad.

Mientras el proyecto desarrollista posterior a la II Guerra Mundial situaba en el espacio nacional y en el Estado-Nación su unidad política fundamental, en el contexto de globalización, el Estado-Nación es revocado por la emergencia de los poderosos mecanismos de gerencialismo global protagonizados por las organizaciones internacionales como la OCDE. Esto no significa que estemos ante fenómenos de homogeneización,

---

[22] El Informe de la OCDE, contó con diez países participantes, propugna que, en el ámbito de los objetivos del estudio, la equidad incluye dos dimensiones –fairness y inclusion-, explicitadas de la siguiente forma:

«-Fairness implies that personal and social circumstances such as gender, socio-economic status or ethnic origin should not be an obstacle to educational success.

- Inclusion implies a minimum standard of education for all.» [Field et al., 2007, p. 28].

uniformidad o estandarización de modelos culturales. Según Dale (2001), los efectos de la globalización en las políticas educativas se presentan en formatos diversos y multifacéticos antes que homogéneos o uniformes. Y añade que los efectos en las políticas son indirectos: atentos a los procesos de traducibilidad y de reinterpretación en función del posicionamiento y de la localización de cada país en el sistema mundial.

Como afirma Teodoro (2001) en el proyecto desarrollista las autoridades nacionales buscaron la asistencia como forma de legitimación interna y los múltiples y variados informes internacionales constituyeron una forma de mandato de acuerdo con la centralidad de los países en el sistema mundial.

En el proyecto de la globalización, este sociólogo evoca la hipótesis de una agenda globalmente estructurada, sobre todo como centro neurálgico de los grandes proyectos estadísticos internacionales –particularmente el Proyecto INES del Centre for Educational Research and Innovation de la OCDE, al que nos referimos como *Education at a Glance*–. Los indicadores constituyen una forma de expresión de la globalización de las políticas educativas. El Proyecto de la OCDE basado en la construcción y recogida de indicadores nacionales desempeña un papel fundamental en la construcción de las agendas políticas nacionales destacando prioridades, líneas de orientación y marcos de referencia.

La construcción de la agenda globalmente estructurada asienta, en el contexto de la *knowledge economy*, nuevos presupuestos legitimadores. Así asistimos a la ampliación de la racionalidad tecnocrática weberiana a dimensiones globales. El Proyecto de los indicadores de comparación internacional presenta una racionalidad técnica e instrumental. La gestión, la medida y la comparación de la *performance* y desempeño de los individuos, de los sistemas y de los Estados en el seno de una economía global de mercado se transforman en el componente central de la gobernación en educación. Hay, en este proyecto de indicadores, dimensiones teleológicas y de prospectiva de imágenes, capaces de vincular modelos ideales de desarrollo y de performatividad de los países. Partiendo de preocupaciones similares, en relación al PISA, Smithers (2004) observa que «the cloud of data generated becomes a canvas on to which the committed can project what they want to see» (iii).

La construcción de una agenda globalmente estructurada se inspira en el *new public management theory* y en la revitalización de las Teorías del Capital Humano, ahora dirigidas a una perspectiva micro [Henry et al., 2001]. Mientras el abordaje macro, dominante en los años 60, asentaba una relación entre educación y desarrollo económico, la perspectiva micro revaloriza el capital humano desde la perspectiva de las competencias específicas de los individuos, flexibles y adaptables, consideradas indispensables para participar de forma efectiva en la economía global del conocimiento. El cambio reside, ahora, en la creencia de que en una economía global, las ventajas competitivas de las Naciones dependen de la calidad de su capital humano, entendido en la vertiente de *consumers.*

En estas nuevas formas de gobierno, los indicadores de *performance* sirven a los mecanismos de *accountability* y legitiman una agenda neoliberal de educación poniendo su énfasis en la mercantilización de los sistemas educativos, transformándose en un medio para legitimar y justificar medidas correctivas en las orientaciones políticas, en una lógica de maquiavelismo (los fines justifican los medios) y «de abandono o marginalización de los propósitos sociales de la educación» [Ball, 2001: 99]. El proyecto de los indicadores ensancha y expande el paradigma de la *accountability* a una dimensión global de comparación. Los indicadores son, simultáneamente, el reflejo y la expresión de la nueva economía que comprende el capital humano en su estrecha asociación con la cultura de la performatividad [Henry et al., 2001].

La construcción de la agenda globalmente estructurada para la educación asienta una retórica discursiva alrededor de asuntos educativos y sobre los axiomas de competitividad, adaptabilidad, flexibilidad, eficacia y calidad. Este marco acaba por naturalizar y producir narrativas normalizadoras e instrumentales de las formas más eficaces de realización de la acción político-educativa. Key-words como «economía del conocimiento», «sociedad del conocimiento», «sociedad de aprendizaje», se presentan como poderosas narrativas prescriptivas, generadas en el consenso, ilustrativas de la colonización de las políticas educativas por la demanda de la política económica [Ball, 2001].

> International comparisons of educational conditions and performance are now perceived as a means of adding depth and perspective to the analysis of national situations. References to other nations' policies and results are beginning to be routinely used in discussions of education, and comparability now belongs with accountability to that changing set of driving words which shape the current management paradigm of education. [Yeatman, 1994: 17].

Diversos autores [Ozga y Lingard, 2007; Henry et al., 2001; Nóvoa y Yariv-Mashal, 2003], reconocen que el énfasis en los números y en su comparabilidad está contribuyendo, explícitamente, a acentuar el protagonismo y la influencia de la OCDE como actor político global, creando asimismo nuevas formas de gobernación, ancladas en un nuevo paradigma de construcción de las políticas educativas a partir de datos cuantitativos. El proyecto de indicadores internacionales de comparación encarna el desarrollo de determinadas políticas educativas basadas en la ingeniería social y en la tecnología política[23] a través del privilegio establecido entre mercado y gestión, eficacia y calidad, performatividad y reforma.

Cumpliendo un papel normativo y legitimador, el proyecto de los indicadores ilustra «la transformación del papel de la OCDE como instrumento para las políticas educativas –catalizadora y facilitadora del desarrollo de las políticas en los estados miembros– basada en la ayuda a los procesos de diseminación, adaptación y préstamo para asumir el estatus de mediador internacional del conocimiento y de actor político global» [Henry et al., 2001: 84]. Pero si, por una parte, las dinámicas de la globalización posibilitan la emergencia de nuevas reconfiguraciones en la política global con actores globales, es cierto a todas luces que, por otra parte, se perfilan nuevas reconstrucciones y reconfiguraciones del papel del Estado en el ámbito nacional. Santos (2001), a partir de los trabajos de Bob Jessop, identifica tres tendencias en la transformación del poder del Estado:

---

[23] Conforme Ball (2001: 105) subraya, «las tecnologías de políticas envuelven la implementación calculada de técnicas y artefactos para organizar las fuerzas y capacidades humanas en redes funcionales de poder» .

- desnacionalización del Estado, resultante del proceso de reorganización y pérdida de sus tradicionales funciones;
- desestatización de los regímenes políticos, correspondiente a la emergencia de nuevos modos de regulación estatal, marcados por la transición del concepto de gobierno (*government*) al de gobernación (*governance*);
- internacionalización del Estado nacional, patente en la am plia ción estratégica de la actuación del Estado en el contexto internacional.

Este sociólogo añade, además, que «el encogimiento del Estado» a través de la desregulación, de las privatizaciones y de la reducción del sector público, no se corresponde con la disminución de la intervención del Estado. Por lo contrario, la desregulación corresponde a procesos de regulación y de recentralización. Tal como enfatiza «el Estado tiene que intervenir para dejar de intervenir, sólo un Estado fuerte puede producir con eficacia su distensión» [*ibidem,* 2001: 48].

En un escenario dominado por el "pensamiento único" en el que se inscribe la teología del Neoliberalismo, procuramos evidenciar el papel de la OCDE y del proyecto de los indicadores como instrumento regulador de la construcción de una agenda globalmente estructurada para la educación. Pretendemos contribuir a la construcción de un marco teórico y analítico que permita, a partir de un mapeo de las políticas educativas conducidas por la OCDE en las últimas décadas, desarrollar perspectivas para la construcción de indicadores que privilegien las dimensiones de la inclusión y de la equidad en contrapunto a lógicas reguladoras hegemónicas. En los procesos de transnacionalización de las políticas educativas es importante construir nuevas posibilidades emancipadoras que privilegien la racionalidad comunicativa y la profundización en el concepto de ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Antunes, F. (2005): *Reconfigurações do Estado e da Educação: Novas Instituições e Processos Educativos*. Lisboa: Revista Lusófona de Educação, nº 5. Pág. 37-62.

Archer, C. (1994): *Organizing Europe: The Institutions of Integration*. London: Edward Arnold.

Ball, S. J. (2001): *Directrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação.* Lisboa: Currículo sem Fronteiras, v.1, nº.2. Pág- 99-116.

Bourdieu, P. (2003): *Firing Back: Against the Tirany of the Market 2*. London: Verso.

Bottani, N. & Walberg, H. J. (1992): *What are International Education Indicators?* In CERI/OECD, The OECD International Education Indicators. A Framework for Analysis. Paris: OECD.

Brow, P. Halsey, A. H. Lauder, N. & Stuart Wells, A. (1997): *The transformation of education and society. An Introduction*. In Brow, P. Halsey, A. H. Lauder, N. & Stuart Wells, A. (Edts.). *Education Culture Economy Society.* (1-44) Oxford: Oxford University Press.

CERI/OECD (1992): *The OECD International Education Indicators. A Framework for Analysis.* Paris: OECD.

CERI/OECD (1998): *Education at a Glance. The OECD Indicators.* Paris: OECD.

Dale, R. (1989): *The State and education policy*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press.

Dale, R. (1994): *Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma «cultura educacional comum» ou localizando uma «agenda globalmente estruturada para a educação?»* Porto: Edições Afrontamento.

Dale, R. (2001): *Globalisation and Education; Demonstrating a «Common world Educational Culture» or locating a «Globally Structured Educational Agenda?»* Educational Theory, Fall. Nº 50, 4. Pág. 427.

Deacon, B., Hulse, M., & Stubbs, P. (1997): *Global Social Policy. International Organisations and the Future of Welfare*. Londres: Sage.

Derek H. C. Chen and Carl J. Dahlman (2005): *The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations.* In The World Bank Washington DC 20433. October, 19

Field, S., Kuczera, M, & Pont, B. (2007): *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OECD.

Giddens, A. (2000): *O mundo na era da globalização.* Lisboa: Editorial Presença.

Henry, M.; Lingard, B:, Rizvi, F. & Taylor, S. (2001): *The OECD, Globalisation and Educational Policy.* Amsterdam: International Association of Universities Press, Pergamon e Elsvier Science.

Heyneman, S. P. (1993): *Quantity, Quality and Source*. Comparative Education Review. University of Pittsburgh, vol. 37, nº.1. Pág. 372-388.

Lingard, B. (2005): *Globalising policy sociology in education: working with Bourdieu*. London: Journal of Education Policy, nº 20 (6). Pág. 759-777.

McMichael, P. (1996): *Development and Social Change.* Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Morduchowicz, A. (2006): *Los Indicadores educativos y las dimensiones que los integran.* Buenos Aires: UNESCO.

Nóvoa, A. (1998): *Histoire et Comparaison (Essais sur l'Éducation).* Lisboa*:* Educa.

Nóvoa, A. & Yariv–Marshall, T. (2003): *Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey?* London: Comparative Education, nº 39 (4). Pág. 423-438.

Oakes, J. (1986): *Educational Indictors: A Guide for Policy Makers*. Santa Mónica: The Rand Corporation.

OECD (1993): *Education at a Glance. OECD Indicators 1993.* Paris: OECD.

OECD (1995): *Education at a Glance. OECD Indicators 1995.* Paris: OECD.

OECD (1996): *Education at a Glance. OECD Indicators 1996.* Paris: OECD.

OECD (1997): *Education at a Glance. OECD Indicators 1997.* Paris: OECD.

OECD (1998): *Education at a Glance. OECD Indicators 1998.* Paris: OECD.

OECD (2000): *Education at a Glance. OECD Indicators 2000.* Paris: OECD.

OECD (2001): *Education at a Glance. OECD Indicators 2001.* Paris: OECD.

OECD (2002): *Education at a Glance. OECD Indicators 2002.* Paris: OECD.

OECD (2003): *Education at a Glance. OECD Indicators 2003.* Paris: OECD.

OECD (2004): *Education at a Glance. OECD Indicators 2004.* Paris: OECD.

OECD (2005): *Education at a Glance. OECD Indicators 2005.* Paris: OECD.

OECD (2006): *Education at a Glance. OECD Indicators 2006.* Paris: OECD.

CAPÍTULO II

Espejo y reflejo de las evaluaciones Internacionales: distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares en la Educación Secundaria Obligatoria en España

Alejandra Montané López
Universitat de Barcelona

Introducción

El denominador común de los ajustes de las políticas educativas internacionales viene determinado por el neoliberalismo [Gentili, 1997, Apple y Laval, 2004, entre otros] que afecta a los centros neurálgicos de la ideología educativa trascendiendo las tradicionales desigualdades. La educación, hoy, es una variable político-económica que forma parte de las situaciones crísicas del capitalismo planetario y a la que se le exige que actúe adecuándose a las necesidades y exigencias de la economía.

Desde este punto de vista, existen dos ejes alrededor de los que se mueven las tendencias mundiales en educación: por una parte la correcta

producción de ciudadanos-trabajadores-consumidores adecuados al mercado internacional y, por otra, la conversión de la educación en producto-servicio-negocio que proporcione beneficios directos al sistema[24]. Es importante destacar que en nuestro ámbito europeo la educación ha sido incluida dentro de los Servicios Económicos de Interés General (SIEG)[25] entrando plenamente en las dimensiones de competencia a través de los artículos 147 y 148 donde se insta a los estados miembros a proceder a la liberación de todos los servicios. Por lo tanto y en esta dirección afirma Laval (2004) que la educación mundializada, si llega a ser como está previsto, se sustraería de la esfera pública regida por la autoridad política para confiarla enteramente a las lógicas del mercado. Esto supone, como afirma Díez Gutiérrez (2007), un proceso de «privatización blanda» y gradual del sistema educativo mediante la doble o triple red de centros educativos público, privado y privado concertado [Beltrán, J. y Hernández, F., 2007]. En este contexto, es determinante la incidencia de los sistemas de indicadores educativos que configuran una *agenda globalmente estructurada* contando como centro neurálgico con los *grandes proyectos estadísticos*

---

[24] Según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCDE, el mercado de la educación representa un presupuesto anual mundial de treinta billones de dólares; el sector integra unos 50 millones de trabajadores y trabajadoras en el mundo y tendrían un mercado de 97 millones de 'consumidores', con proyecciones –según estudios en la materia– de 263 millones de estudiantes a nivel mundial en el 2025.

[25] Definidos como «los servicios correspondientes a una actividad económica que está abierta a la competencia» Esto incluye en principio todos los servicios públicos abiertos a proveedores públicos y privados. Se enumeran los servicios que están explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva: servicios que «persigan un objetivo de bienestar social», vivienda social, servicios a la infancia y a la familia, servicios financieros, servicios de salud, servicios audiovisuales, juegos de azar, servicios jurídicos, profesiones asociadas con el ejercicio de los poderes públicos (por ejemplo los notarios), servicios de trasportes (excluidos los transportes funerarios), telecomunicaciones. Quedan en el ámbito de aplicación de la Directiva: la educación, la cultura, el trasporte, distribución, suministro y almacenamiento de energía y gas, la distribución y el saneamiento de agua, el tratamiento de residuos, los servicios postales.

internacionales, y más particularmente, el proyecto INES[26] , del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de la OCDE [Teodoro, A. 2004: 55].

Siguiendo a Teodoro, A. [2004: 59] al afirmar que «no existe una globalización genuina ya que la globalización está marcada por el localismo de cada país.», este texto tiene diferentes objetivos y partes: una primera parte en la que se presenta una breve revisión histórica de las relaciones de España con los organismos internacionales, sus procesos políticos y legislativos; una segunda parte, de corte descriptivo, donde se muestran las principales reformas educativas, a través de su legislación y sus características –desde el año 1990 hasta la actualidad– y una tercera parte, de corte más interpretativo y crítico, donde se pretende analizar estos cambios y su relación con las «recomendaciones» realizadas por los organismos internacionales de evaluación y, concretamente, los informes de PISA.

1. España: Acontecimientos Políticos, Organismos Internacionales y Reformas educativas

La película «Bienvenido Mr. Marshall» (1952) de Berlanga narra cómo un pueblo castellano se prepara para la llegada de los americanos y sus ayudas, con todo tipo de fiestas de bienvenida y cómo los esperados visitantes pasan de largo. Representa una incisiva sátira sobre el aislamiento internacional de España en el período de dictadura franquista.

Lo cierto es que España vivió en un casi total aislamiento gran parte del siglo XIX, debido a la inflación, y una parte del siglo XX debido a su régimen político. La Constitución Española data de 1978 y la transición democrática fue un proceso no exento de dificultades de diversa índole. No transcurren tantos años desde este proceso de transición a la inclusión de nuestro país en los procesos neoliberales del capitalismo. En un momento determinado, los cambios se aceleran de modo vertiginoso. Cambia la historia y nuestra percepción del tiempo de la historia.

---

[26] Indicadors of Educational Systems (Indicadores de los sistemas educativos).

Es mi intención, en este apartado, revisar brevemente el desarrollo histórico de las relaciones de España con el resto de países de Europa y el mundo desde la perspectiva cronológica-ideológica relacionándolo con su propio proceso político y legislativo ya que puede aportar una imagen global del desarrollo de los acontecimientos que se imbrican en los propios cambios educativos.

Cuando aún no había terminado la Segunda Guerra Mundial (1944) se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) como instituciones financieras de ámbito mundial bien diferenciadas. Inicialmente se consideraron organizaciones progresistas, cuyos límites se han ido borrando, en cierta medida con el transcurso del tiempo[27] y, como afirma Díez (2007) aunque parezca increíble, de un objetivo inicial de reconstrucción tras la guerra, han pasado a conformarse como instrumentos de gestión colectiva del nuevo orden económico mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial, estos constructores del nuevo orden internacional sabían que la primera internacionalización llevada a cabo a finales del siglo XIX fue un fracaso (encarnado en la primera guerra mundial, diversas crisis, el fascismo y la segunda guerra mundial) por lo que tomó fuerza la idea de que el nuevo orden tenía que basarse en la cooperación internacional. Por eso en la Carta Atlántica firmada en 1941 pretendía asegurar «para todos los países y personas estándares laborales mejorados, adelanto económico y seguridad social», así como «libertad frente al temor y la necesidad».

En Europa el Plan Marshall[28] ofreció, en 1948, la oportunidad de iniciar la cooperación en el marco de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)[29], de la que, con el tiempo, surgirían proyectos

---

[27] Un tercer organismo proyectado –la Organización Internacional de Comercio– no consiguió despegar y fue sustituida, en 1948, por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) hasta que, en 1995, se constituyó la Organización Mundial de Comercio. (OMC).

[28] Los éxitos atribuidos al Plan Marshall son importantes: iniciado en 1948, durante los tres años siguientes el PIB de los países beneficiarios creció en una cuarta parte, su producción industrial en dos terceras partes, su producción agraria en una cuarta parte y la productividad general se elevó en un ritmo medio del 8% anual.

[29] La OECE, en 1960, dio paso a la OCDE.

de integración como la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE).

Globalmente toma fuerza la teoría del capital humano de Schultz (1961), Becker y Mincer (1962), entre otros. En ella se considera necesaria la inversión en la educación y la formación de las personas para mejorar las condiciones económicas de un país. La adquisición de conocimientos y habilidades por los individuos se convierte en un auténtico capital para el trabajador futuro en el momento que obtiene un empleo. Desde esta perspectiva, la sociedad que invierte en la educación de sus miembros está garantizando un desarrollo económico mayor que aquella que sólo invierte en capital convencional (no humano) o bienes de capital físico.

La situación de España, como he comentado, fue de aislamiento durante la dictadura, debido al régimen político[30] que no era aceptado por las democracias occidentales.

No es de extrañar que no se invitara a España a participar a la Conferencia de Bretton Woods (1944) en la que nacieron el Fondo Monetario y el Banco Mundial. España tampoco figuró entre los países beneficiarios del Programa de Recuperación Europea –Plan Marshall–, tampoco asistió a la Conferencia de París (1948) a la que acudieron, además de Estados Unidos, los países europeos beneficiarios de la ayuda norteamericana, ni formó parte, inicialmente, de la OECE que se convirtió en el motor de la cooperación económica en el continente. La Resolución 39 de la Asamblea General de Naciones Unidas había excluido en 1946 a España como miembro de la ONU y de los organismos de ella dependientes además se aconsejaba la retirada de los embajadores de Madrid.

Aún así –como se puede observar el cuadro nº1– durante el periodo tardo franquista, España consiguió incorporarse a: la UNESCO (1952), la ONU (1955), FMI y BM (1958), OCDE (1959), GATT (1963) coincidiendo con la fase de estabilización neocapitalista (1957-1959) y las de los planes de desarrollo (1960-1975).

---

[30] Recordemos que La Guerra Civil Española finalizó en 1939 dando paso a la Dictadura de F. Franco.

CUADRO Nº1
Organismos mundiales, Legislación Educativa, cambios políticos y evaluaciones internacionales

PERÍODO	AÑO	ACONTECIMIENTO
DICTADURA DE FRANCO	1936-1939	GUERRA CIVIL ESPAÑOLA
	1939-1945	SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
	1944	CONFERENCIA DE BRETON WOODS. CREACIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) Y DEL BANCO MUNDIAL (BM). ESPAÑA NO PARTICIPA.
	1945	LEY DE ENSEÑANZA PRIMARIA
	1945	CREACIÓN DE LA UNESCO (EN VIGOR EN 1946)
	1946	RESOLUCIÓN 39 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS QUE EXCLUYE A ESPAÑA DE LA ONU.
	1947	CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA (OECE)
	1948	ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT). PLAN MARSHALL. ESPAÑA NO PARTICIPA.
	1949	LEY DE FORMACIÓN PROFESIONAL
	1953	ESPAÑA INGRESA EN LA UNESCO
	1953	LEY DE ORDENACIÓN DE LA ENSEÑANZA MEDIA
	1955	LA ASAMBLEA GENERAL PERMITIÓ LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LA ONU
	1957	CREACIÓN DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE). ESPAÑA NO PARTICIPA.
	1958	ESPAÑA SE INCORPORA AL FMI Y AL BM
	1959	PLAN DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA
	1959	ESPAÑA PASA A SER MIEMBRO DE LA OECE
	1961	CREACIÓN DE LA OCDE
	1963	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EL GATT

Período	Año	Acontecimiento
D. de Franco	1965	FIMS (First International Mathematic Study). Primera encuesta internacional sobre el conocimiento en matemáticas en el seno de la UNESCO, proyecto IEA.
	1970	Ley General de Educación (LGE)
	1975	Muerte de Francisco Franco
democracia	1977	Primeras elecciones democráticas. Gana Unión de Centro Democrático de Adolfo Suárez.
	1978	Constitución Española
	1979	Gana Unión de Centro Democrático las elecciones generales
	1980	Referéndum y aprobación de los Estatutos convirtiéndose en Comunidades Autónomas: Catalunya y el País Vasco.
	1980	Ley Orgánica de Estatuto de Centros Escolares (LOECE)
	1982	Gana por mayoría absoluta el partido Socialista Obrero Español de Felipe González.
	1985	Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE)
	1986	Ingreso de España en la Comunidad Europea
	1988	IAEP (International Assesment of Educational Progress) Encuesta Internacional sobre rendimiento en matemáticas y ciencias por Educational Testing Service de Princeton (ETS). Nace como competencia de la IEA.
	1990	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. (LOGSE)
	1990-91	IEA Encuesta sobre comprensión lectora
	1991	Incorporación de España al proceso general de elaboración de indicadores sociales INE.

Período	Año	Acontecimiento
DEMOCRACIA	1991	IAEP (International Assesment of Educational Progress) Segunda Encuesta Internacional sobre rendimiento en matemáticas y ciencias por Educational Testing Service de Princeton (ETS)
	1994-95	IEA Encuesta sobre matemáticas y ciencia
	1995	Conferencia de Breton Woods. Creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). España no participa.
	1995	Creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC
	1996	El Partido Popular de José María Aznar gana las elecciones sin mayoría absoluta.
	1997-98	IEA Encuesta sobre matemáticas y ciencia
	1999	IEA Encuesta sobre educación cívica
	2000	El Partido Popular de José María Aznar gana las elecciones con mayoría absoluta.
	2000	Primer informe PISA (OCDE) comprensión lectora
	2002	Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)
	2003	Segundo informe PISA (OCDE) Matemáticas
	2004	Gana las elecciones el partido Socialista Obrero Español de José Luís Rodríguez Zapatero. Un Decreto del Supremo paraliza a aplicación de la LOCE.
	2006	Ley Orgánica de Educación (LOE)
	2006	Tercer informe PISA (OCDE) Ciencias

Acontecimientos políticos
Organismos y acontecimientos internacionales
Legislación Educativa en España
Evaluaciones Internacionales educación

El 1962, con el dictador gobernando España, se inició un acercamiento a la Comunidad Europea que no fue aceptado debido, justamente, al régimen político; aún así en 1970 se firmó un tratado comercial que producía rebajas arancelarias y que sería una primera aproximación.

Pero Europa se resistió[31]. Le reclamaba a España no sólo un régimen democrático sino también que su orientación europeísta se concretara. Tras la muerte del dictador en 1975, España ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1977), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, finalmente, suscribe la Carta Social Europea. La negociación, a partir de 1979 duró seis años y finalmente el 12 de junio de 1985 se firmó en Madrid el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Finalmente el 1 de enero de 1986, junto a Portugal, se constituía como miembro de pleno derecho.

Desde esta perspectiva histórica de la relación de España con el resto del mundo, y concretamente con los organismos internacionales, la educación se convirtió en un punto clave en el proceso de apertura y acercamiento a la comunidad internacional.

En este sentido, desde la Ley General de Educación en 1970, donde se asientan las bases de lo que será el sistema educativo español y cuya vigencia coincidió con el período de transición política hacia la democracia, se han sucedido hasta la fecha un gran número de reformas educativas. Y es en esa década, los 70, que el término «reforma» se va imponiendo internacionalmente alentado por las discusiones del momento en torno la educación. Dice Faure (1973: 261).

> Una de las características de los sistemas educativos contemporáneos es que están sometidos y se someten ellos mismos, a un proceso continuo de

[31] España a principios del siglo XX tenía una visión mucho más interesada por Europa. Azaña (1911) señaló que o España se incorporaba a Europa o dejaría de existir. La República miró a Francia e Inglaterra en temas educativos ensalzó valores, como el laicismo, la democracia y la ciudadanía, que quedaron rotos con la Guerra Civil. «se busca al hombre»era la expresión utilizada por Ortega (1916).

> adaptaciones, de mejoras, de modernizaciones, en una palabra, de reformas parciales que, sin modificar a fondo las instituciones o las prácticas existentes, preceden por lo general, acompañan a menudo y suplen a veces las transformaciones más profundas de carácter innovador.

Las reformas educativas democráticas a partir de los 80 adquirieron una significación más política [Gimeno, 2006] ya que empezaban a encubrir la intención de liberar al estado del gasto público como inicio de su economía neoliberal.

Una de las primeras consecuencias de este nuevo desarrollo es que España sufre una histórica falta de consenso en tema educativo. De hecho, dice Puelles [2007: 23].

> No parece necesario, 30 años después, insistir en que la Constitución de 1978, fruto del consenso, ha sido una excepción en nuestra historia.

Parece que en nuestro país va a ser imposible un pacto entre las dos principales fuerza políticas (PSOE y PP) llamadas, por el momento, a la alternancia en el poder estatal. [Viñao, 2006]. Este fenómeno se ha evidenciado, una vez más, en el correspondiente debate sobre la última ley de educación del PSOE (LOE) que se inició el curso escolar 07/08. Tanto el Ministerio de Educación como el Gobierno intentaron consensuar con los agentes sociales sin éxito.

El papel de la educación, desde su democratización, se ha ido modificando hasta adecuarse a la internacionalización económica neoliberal. Los sistemas educativos formales contribuyen a una reproducción estructural (e ideológica) determinada y, cada vez más, tienen una función económica convirtiéndose en un producto de consumo y una variable económica[32].

---

[32] Recordemos que ha sido clasificada como Servicio Económico de Interés General (SIEG).

Cuadro Nº2

Reformas Educativas (adaptado de Sacristán, 2006)

Fecha	Normativa	Objetivos generales	Aspectos relevantes desde la perspectiva pedagógica
LGE (1970)	Ley General de educación *Régimen franquista*	Reforma estructural, curricular, organizativa y políticoadministrativa	Programaciones docentes basadas en objetivos de conducta. Educación General Básica (EGB). Graduación "año-curso" de los alumnos en los centros "completos" de 1º a 8º curso. Implementación del Curso de Orientación Universitaria (COU). Reconversión de maestros en profesores de EGB. Supresión de las revalidas.
LOECE (1980)	UCD		Libertad de los centros para proponer su ideario. Libertad de elección de los padres respecto al tipo de centro.
LODE (1990)		Reforma organizativa y político-administrativa (competencias Estado y Comunidades Autónomas)	Libertad de cátedra no sometida a ideario del centro. Democratización de la educación. Consejos Escolares. Control de los centros privados financiados con fondos públicos

Fecha	Normativa	Objetivos generales	Aspectos relevantes desde la perspectiva pedagógica
LOGSE (1/1990)	Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo	Reforma estructural y curricular. Organiza la educación no-universitaria, basándose en el principio de educación a lo largo de la vida. Establece dos sistemas de educación (general y especial), la duración de la educación obligatoria, enseñanza para adultos, la formación profesional, y la integración en el sistema de alumnado con necesidades especiales. Describe los factores de la calidad en la educación.	Énfasis en la ordenación y gestión del currículo. Discurso psicologicista. Enseñanza-aprendizaje basada en el construccionismo. Integración de alumnos con deficiencias. Comprensividad.
LOPEG (9/1995)	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de Instituciones Educativas	Reforma organizativa y político-administrativa Orienta y redefine las maneras en que participan las comunidades educativas en la dirección de la escuela, así como la autonomía de las mismas en el diseño y difusión del proyecto educativo. Regula las inspecciones. Regula el contenido de las evaluaciones, de la supervisión y del control por parte de las autoridades educativas.	Entra el concepto de calidad en la educación Evaluación externa de los centros Gestión de los centros

Fecha	Normativa	Objetivos generales	Aspectos relevantes desde la perspectiva pedagógica
LOCE (12/2002)	Ley Orgánica de Calidad de la Educación	Reforma estructural encubierta, organizativa y curricular. Principios: 1) La cultura del esfuerzo como garantía del progreso personal; 2) Orientación abierta del sistema educativo hacia resultados, consolidación de los procesos de la evaluación para los estudiantes, profesores, escuelas y sistema en su totalidad; 3) Sensiblilidad sobre la diversidad en su más amplio sentido; 4) El profesorado como el elemento básico para el éxito de l as políticas de calidad en la educación; 5) Desarrollo de la autonomía y responsabilidad de los centros educativos. Aunque el la LOCE fue aprobada en 2002, nunca tuvo una aplicación efectiva.	Selección de alumnos a través de itinerarios curriculares Reforzamiento del discurso de calidad. Revalida al final del bachillerato Liberalización de los libros de texto. Restauración de la evaluación cualitativa. Evaluación de centros. Religión como asignatura optativa.
LOCFP (2002)			Se separa la Formación Profesional del resto del sistema educativo..

Fecha	Normativa	Objetivos generales	Aspectos relevantes desde la perspectiva pedagógica
LOE (5/2006)	Ley Orgánica de Educación	Principios: 1) Proporcionar calidad en la educación para todos los ciudadanos/as; 2) Colaboración de todos los agentes del sistema educativo; 3) Participación equitativa de estudiantes; 4) Contempla la diversidad del colectivo de estudiantes; 5) Convergencia con los sistemas europeos de la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida; 6) Aumento de la flexibilidad del sistema educativo para facilitar la inserción laboral; 7) Establecimiento de los mecanismos de evaluación de las diversas áreas y agentes de la actividad educativa, estudiantes, profesores, escuelas, planes de estudios. Deroga la LOGSE, la LOPEG y la LOCE.	Refuerzo para los alumnos con dificultades. Carrera docente. Evaluación externa. Asignatura de Religión. Asignatura de educación para la ciudadanía.

2. La influencia de los organismos y evaluaciones transnacionales: OCDE-PISA

> La principal estrategia contra el paro, afirma la OCDE, consiste en procurar que los jóvenes hayan adquirido, al finalizar su escolarización, las competencias, los conocimientos y los comportamientos que hacen que un trabajador sea productivo y empleable [OCDE, 1997: 97].

Las necesidades sociales y educativas de los últimos tiempos han dado paso a un desarrollo teórico curricular que ha pretendido atender las nuevas necesidades de los sistemas educativos. Se introduce una mirada sobre el currículo que ha evolucionado hasta convertirlo, en sí mismo, en una herramienta sociopolítica. Esto es, entender la selección de contenidos y la formación de habilidades-competencias como un problema del conjunto de la sociedad.

Los conceptos de calidad, eficiencia y la construcción del empleo como una categoría que orienta los fines educativos, han reemplazado las finalidades que la visión humanista de la educación había conformado en la filosofía kantiana de principios del siglo XIX. Así el objetivo de educar para desarrollar las potencialidades de las personas es reemplazado por «educar para el empleo» destinado a educar para resolver los problemas económicos –contemplados como prioritarios– de la sociedad.

Los modelos neoliberales parecen poseer la capacidad de penetrar y moldear el imaginario social, la vida cotidiana, los valores que orientan nuestros comportamientos en la sociedad de un modo sutil y por diversas vías. Incluso la cultura de la hegemonía neoliberal está produciendo nuevas subjetividades y nuevos conceptos aceptados como únicos poseedores de la verdad, es decir, a los que se les ha otorgado un rango ontológico.

Las políticas y recomendaciones propuestas por los organismos internaciones están orientadas al mercado y al beneficio económico y este hecho no constituye una novedad. Lo importante de este reconocimiento se centra en las consecuencias que tiene el hecho de que la educación se haya convertido en una importante variable de la economía y que, asimismo, esta variable se haya convertido en el nudo gordiano de la educación. Por

ello, al analizar el significado y medidas que toman las leyes educativas en España es imprescindible tener presente las líneas ideológicas hegemónicas en la sociedad española, en la Unión Europea y en el resto del mundo. Por una parte, las ideas neoliberales que impulsan, como decimos, los intereses de las corporaciones transnacionales capitalistas; por otra, aquellas concepciones conservadoras comprometidas con la reproducción de un modelo de sociedad clasista, sexista o racista que se acomodan sobre los propios discursos neoliberales y, finalmente, los discursos desde la propia educación que reivindica su papel en la sociedad más allá de los mandatos globales.

Los organismos internacionales, muy especialmente la OMC, responsables de la liberalización del mercado y de la privatización de los servicios públicos, proponen el abandono de la financiación pública en beneficio de una mayor respuesta del mercado, junto a una mayor apertura hacia mecanismos alternativos de financiación.

En este contexto, la educación ha constituido parte del programa de la OCDE desde su fundación en 1961, desarrollando una labor que ha consistido en la recopilación y publicación de estadísticas relativas a los sistemas educativos. Sin embargo, a mediados de los años ochenta del siglo XX se constató que los datos eran incompletos y la OCDE inició el 1988 el proyecto INES que creó un sistema internacional de indicadores de los sistemas educativos. Su primera versión vio la luz en 1992 y en los años siguientes se fueron ampliando y mejoran hasta el punto de crear el Proyecto PISA, precisamente para obtener sus propios indicadores de rendimiento, tras la negativa de la IEA (ver cuadro nº 1) a facilitarle los suyos elaborados a partir del programa TIMSS. Sobre la base de los indicadores de la OCDE muchos países han elaborado los suyos propios, como es el caso de España (INCE, 2000, 2002a). El objetivo final de estos estudios comparativos es la elaboración de informes de expertos que consagran su doctrina en forma de «recomendaciones» [Díez 2007: 308].

El deseo de comparación internacional se ha instalado en alguna Comunidad Autónoma –Catalunya y el País Vasco, entre otros–, que han firmado convenios con la OCDE por los que se amplia la muestra de sus respectivos territorios y así aparecen en la publicación correspondiente

a la aplicación realizada el 2003. Catalunya, por ejemplo, tiene desde 1996 sus propios indicadores, también sobre la base de los vigentes en la OCDE por lo que en su publicación anual siempre suele incorporar datos comparativos con los países de la OCDE y de la Unión Europea, y en sus estudios específicos del territorio también establece comparaciones con el conjunto del estado; otro tanto hacen otras Comunidades como Canarias (Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa, 2000).

Estos informes estadísticos se convierten en herramientas imprescindibles y parecen justificar cualquier acción por parte de las autoridades nacionales que, según diversos autores, se protegen detrás de los indicadores para justificar algunos procesos de privatización y adecuación educativa a los requisitos que imponen las instituciones transnacionales en nombre de la competitividad y la calidad.

Como dicen Hirtt (2003) los gobiernos socialdemócratas europeos inicialmente parecían resistirse para acabar adecuándose totalmente a estos criterios neoliberales en un determinado plazo de tiempo.

La privatización de la educación pública, prioritario para la economía neoliberal, se inició en nuestro contexto con el gobierno socialdemócrata del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de Felipe González y se extendió durante el gobierno del Partido Popular de José Mª Aznar y se mantiene con la vuelta del PSOE de Rodríguez Zapatero.

3. La Educación Secundaria Obligatoria en España a partir de 1990

La enseñanza secundaria se crea originalmente en el contexto de la enseñanza media con una finalidad más prodepéutica para los estudios superiores que de prolongación de la cultura básica de la primaria.

A partir de la Segunda Guerra Mundial (algo más tarde en España), la educación secundaria se universaliza y, actualmente, los países europeos presentan una línea y una problemática común. Es a partir de los 90 que se acelera el proceso por el fenómeno de universalización de la globalización económica y financiera, los nuevos medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información.

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990) comportó elementos innovadores en cuanto a la estructura del sistema educativo, sus etapas y enseñanzas, las nuevas responsabilidades, la autonomía de los centros y del profesorado en el desarrollo del currículo y la exigencia de evaluación del conjunto del sistema –lo que da lugar a la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación–.

Esta Ley extiende la educación básica, obligatoria y gratuita hasta los 16 años, –la Ley General de Educación de 1970, contemplaba como obligatoria hasta los 14 años, para quien no continuase el bachillerato, la formación profesional hasta los 16 años, edad mínima para acceder al mundo laboral– lo que sin duda constituía una exigencia social, pero también presenta, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, una variada y compleja problemática.

La LOGSE, además, reordena el sistema educativo en su conjunto, reformando profundamente el currículo de las diferentes etapas; regula la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales y la educación de las personas adultas. Establece también una reforma de la formación profesional a la que trata de dignificar principalmente con la formación profesional de grado superior.

La reforma española es una reforma de izquierdas, implementada durante el mandato socialista (LOGSE, LOE ya que la LOCE del Partido Popular fue derogada antes de su total funcionamiento), preocupada por la igualdad de oportunidades: las políticas de becas, la atención a las zonas deprimidas y sus centros, la educación compensatoria y la educación de adultos son claro ejemplo.

La LOGSE parte de cuatro supuestos básicos que presento brevemente: la igualdad de oportunidades, la comprensividad, el principio de integración y el constructivismo:

La igualdad de oportunidades. El principio de igualdad de oportunidades es una conquista ética y una base política necesaria que siempre se asienta sobre la tensión del complejo equilibrio entre libertad e igualdad. En este marco, y en el contexto en el que surge la ley, la educación está destinada a promover este equilibrio.

Como dice la LOGSE: La extensión del derecho a la educación y su ejercicio por un mayor número de españoles en condiciones homogéneamente crecientes de calidad son los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad. La ley dedica específicamente su Titulo Quinto a la compensación de las desigualdades en la educación. A través de las acciones y medidas de carácter compensatorio, de la oferta suficiente de plazas escolares en la enseñanza postobligatoria, de la política de becas y ayudas al estudio que asegure que el acceso al mismo esté sólo en función de la capacidad y del rendimiento del alumno, el sistema educativo quiere contribuir a la reducción de la injusta desigualdad social. Además desarrolla una política para las personas adultas, conectada también con el principio de educación permanente, y el tratamiento integrador de la educación especial, como elementos relevantes para evitar la discriminación[33].

La comprensividad, en el marco de la igualdad de oportunidades, resalta ese espacio común en el que alumnos y alumnas recibirán, de modo igualitario, la misma formación básica. La escuela comprensiva (también integrada, unificada o única) se asienta sobre un currículo común, en ella se imparte una misma enseñanza para todos los escolares, sin dejar por ello de respetar y atender las diferencias individuales.

Lo que podría considerarse peculiar de la escuela comprensiva es la extensión del tipo de enseñanza común e integradora a la enseñanza secundaria, en un intento de ampliar al máximo el tiempo y las posibilidades de educación de todos los escolares, cualesquiera que sean sus respectivos puntos de partida.

La integración hace referencia al medio para la aceptación y la asimilación de la diversidad, asegurando la igualdad de oportunidades a través de la individualización y la atención a las características personales de cada uno de los alumnos y alumnas. La LOGSE introduce en el ordenamiento jurídico el concepto de «necesidades educativas especiales». Destacamos los aspectos que se tratan los Art. 36.1 y 37.1:

- La atención a los alumnos con necesidades especiales se regirá por los principios de normalización y de integración escolar.

---

[33] Preámbulo de la Logse (Ley 1/1990 de 3 de octubre (B.O.E. de 4 de octubre de 1990).

- La Educación Especial desaparece como modalidad educativa distinta de la ordinaria: «el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan alcanzar los objetivos dentro del mismo sistema».
- Se disponen como normativos el apoyo escolar y la dotación de recursos educativos tanto humanos como materiales en su Art. 37.1:

«Para alcanzar los objetivos señalados en el artículo anterior, el sistema educativo deberá disponer de los profesores de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje. Los centros deberán contar con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares necesarias para facilitar a los alumnos la consecución de los fines indicados. Se adecuarán las condiciones físicas y materiales de los centros a las necesidades de estos alumnos».

Constructivismo[34] como principio esencial diversas teorías[35] sobre el desarrollo y el aprendizaje que se basa, de modo muy esquemático en:

- El *aprendizaje como proceso activo* que no se produce por acumulación de conocimientos, sino por transformaciones constantes de los mismos. Los alumnos y alumnas integran los conocimientos nuevos en un esquema cognitivo previo modificándolo.
- El *aprendizaje significativo* que implica la conexión de lo aprendido con los conocimientos e intereses previos del alumnado poniendo el énfasis en la utilidad o aspectos prácticos del conocimiento.
- El *aprendizaje como interacción*, que se produce en la relación con los demás y con el medio.

Desde esta perspectiva, los contenidos de la educación y las capacidades cognitivas deben estar contemplados de modo equilibrado [Pozo, 2000]. La perspectiva constructivista, idealmente, no solo se centra en las capacidades, sino también en los contenidos.

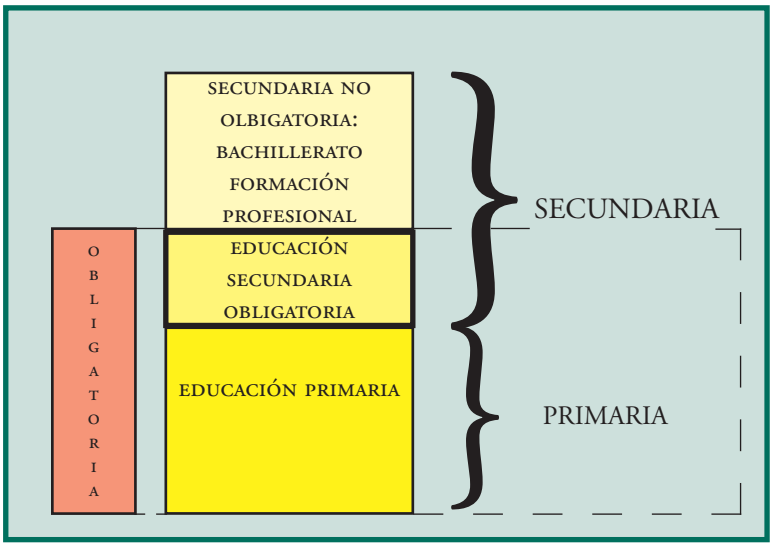
---

[34] La visión constructivista de la reforma corresponde a la derivada de los planteamientos piagetanos.

[35] Coll, C, 1987, 1991; Carretero, 1993.

Las finalidades de la Educación secundaria Obligatoria son:

- *Terminal*, puesto que supone la finalización de la enseñanza obligatoria, con lo que debería proporcionar al alumno la formación necesaria para incorporarse al mundo laboral.
- *Prodepéutica*, sirviendo de preparación para seguir en el sistema educativo y acceder a la enseñanza postobligatoria.



4. De la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE 1990) a la Ley Orgánica de Educación (LOE 2006)

La Ley Orgánica de Educación (LOE) recoge los principios y valores introducidos por la LOGSE e incluye algunos cambios relacionados con el currículo que detallo en este apartado.

Como se ha comentado, la estructura fundamental de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) fue establecida en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). El Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, estableció las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, que posteriormente fue modifica-

do por el Real Decreto 894/1995, de 2 de junio. En dicha Ley Orgánica en su artículo tercero, establece un conjunto de áreas obligatorias.

Así mismo determina, en su artículo octavo, la autonomía de los centros en la concreción curricular:

- Al establecer el currículo de la educación secundaria obligatoria, las administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, favorecerán el trabajo en equipo de los profesores y estimularán la actividad investigadora de los mismos a partir de su práctica docente.
- Los centros docentes completarán y desarrollarán el currículo mediante la elaboración de proyectos y programaciones curriculares, cuyos objetivos, contenidos, criterios de evaluación, secuenciación y metodología deben responder a las características de los alumnos.

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) introdujo importantes modificaciones en esta etapa de la Educación Secundaria. Como novedad destacada, en el tercer y cuarto curso se organizaban itinerarios formativos. La LOCE introducía también como novedad los Programas de Iniciación Profesional, destinados a alumnos mayores de 16 años que no hubieran alcanzado los objetivos de la etapa, a los que podían acceder también los alumnos de 15 años que no siguieran un itinerario formativo.

El Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, modificó en algunos aspectos las enseñanzas mínimas aprobadas por los Reales Decretos citados anteriormente, sobre todo en lo que respecta al horario lectivo atribuido a las diferentes áreas. Este Real Decreto tuvo como fin *potenciar las áreas instrumentales de Lengua y Matemáticas* con una mayor dotación horaria, introducir en el currículo del área de Tecnología contenidos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, mejorar el conocimiento de la cultura clásica ampliando a dos cursos su oferta obligatoria y actualizar los currículos de todas las áreas.

La regulación de la LOCE en esta etapa fue desarrollada por el Real Decreto 831/2005, de 27 de junio, pero no llegó a tener aplicación práctica al quedar en suspenso, en virtud del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo.

Cuadro nº 4
Diferencias principales entre currículo mínimos de la ESO

Real Decreto 1007/1991	Real Decreto 3473/2000
Parámetros y criterios de evaluación para todo el ciclo.	Parámetros y criterios de evaluación establecidos para cada curso del ciclo correspondiente.
Número de horas dedicadas a dos materias principales de primer ciclo:	Número de horas dedicadas a dos materias principales de primer ciclo:
Lengua española y literatura 210	Lengua española y literatura 245
Matemáticas 140	Matemáticas 175
La cultura clásica se ofrece como material optativo al	La cultura clásica se tiene que ofrecer como material optativo al menos durante los dos cursos del segundo ciclo.
menos durante un curso del segundo ciclo	
No se definen los contenidos de las materias optativas, de la segunda lengua extranjera y de la cultura clásica.	Se definen los contenidos mínimos de las materias optativas, de la segunda lengua extranjera y de la cultura clásica.
No se mencionan las TIC de manera explícita.	Se introducen las TIC como un componente separado (dentro del área de tecnología) y como y una herramienta de enseñanza y aprendizaje de otras materias
La evaluación separada de la biología y la geología, y de la física y la química se produce en cuarto.	La evaluación separada de la biología y la geología, y de la física y la química se extiende al tercer curso, en el cual el área de ciencias naturales se divide en dos materias separadas.

Diferencias principales establecidas en 1991 y 2000. (Fuente: centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) a partir de la normativa)

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación (LOE) 2/2006, de 3 de mayo, se introducen cambios respecto a las previsiones de la LOCE. La etapa sigue estructurada en cuatro cursos académicos que comprenden entre los 12 y 16 años de edad. Se organiza de acuerdo a los principios de educación común para todo el alumnado y de atención a la diversidad. Se reconoce a los centros autonomía para la organización de grupos y materias que mejor se adapte a las características del alumnado.

La visión curricular general es:

- Comunes de 1º a 3er curso: Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales Geografía e Historia, Educación Física, lengua Castellana y Literatura, Lengua co-oficial y literatura (si procede), Lengua Extranjera, Matemáticas

.

- Obligatorias al menos en uno de los tres primeros cursos: Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, Educación Plástica y Visual, Música y Tecnología.
- Comunes en 4º curso: Ciencias Sociales Geografía e Historia, Educación Ético-Cívica, Educación Física, lengua Castellana y Literatura, Lengua cooficial y literatura (si procede), Matemáticas, Lengua Extranjera. Además tres de las siguientes: Biología y Geología, Educación Plástica y Visual, Física y Química, Informática, latín, Música, segunda lengua Extranjera.

La comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y comunicación y la educación en valores, deberá trabajarse en todas las áreas del currículo.

Desde el tercer curso de la etapa se podrán realizar adaptaciones curriculares para los alumnos que lo precisen. También podrán incorporarse a un programa de diversificación curricular los alumnos que una vez cursado el segundo año académico no estuvieran en condiciones de promocionar a tercero y hubieran repetido ya una vez en la etapa.

El cuarto curso de ESO tendrá un carácter orientador con finalidad terminal y propedeútica. Las administraciones educativas en este curso podrán agrupar las materias referidas anteriormente en diversas opciones, debiendo los centros ofrecer la totalidad de las materias y opciones, si bien se podrá limitar la elección de materias y opciones cuando existiera un número insuficiente de alumnado.

El aspecto más destacable es que introduce el concepto de competencias como base del desarrollo de las materias. Al finalizar el segundo curso todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por los alumnos, con carácter informativo y orientador para los centros e informativo para las familias.

En cuanto a la materia «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos», se impartirá en uno de los tres primeros cursos de secundaria. Se estructura en cinco bloques y en ellos se apuesta por enseñar acerca de las relaciones interpersonales, derechos y deberes ciudadanos, las sociedades democráticas del siglo XXI y la ciudadanía en un mundo global. En cuarto curso de ESO la materia se denominará «Educación ético cívica».

Se estructura en seis bloques y pretende formar a los estudiantes en aspectos relacionados con lo afectivo-emocional, la identidad y la alteridad, los derechos humanos, la ética y la política, la democracia, los valores constitucionales, los problemas sociales del mundo actual y la igualdad entre hombres y mujeres.

El alumnado que elija Religión podrá optar por la confesión católica u otras que tengan convenios con el Estado o estudiar una asignatura de Historia y Cultura de las Religiones. Para los que decidan no asistir a Religión en ESO se mantendrá la debida atención educativa.

Cuadro nº 5:

Numero de horas y diferencia para los aspectos básicos del currículo (elaboración propia a partir de los datos genéricos de las normativas)

Materias	RD 1007/1991	RD 3473/2000	RD 1631/2006	Diferencia respecto 1007/1991
Ciencias de la naturaleza	230	230	230	=
C.S. Geografía Historia	300	300	280	–20
Educación Física	140	140	140	=
Educación plástica-Visual	105	70	105	=
Lengua Castellana	450	485	475	–25
Matemáticas	300	335	385	+85
Música	105	70	105	=
Tecnología	195	195	140	–55
Religión y otros	210	210	175	–35
Educación para la ciudadanía	–	–	70	+70
Optativas	(2)170	(2)170	3(210)	+40
Total	2.655	2.656	2.736	+110

La Ley Orgánica 2/2006 de Educación, en su artículo 6.2, establece que corresponde al Gobierno fijar las enseñanzas mínimas y éstas han sido reguladas por el Real Decreto 1631/2006, del 29 de diciembre. La comparación entre la distribución del horario escolar correspondiente a los aspectos básicos del currículo establecida por los desarrollos normativos de una y otra ley posee una diferencia esencial: la LOE ha agrupado los tres primeros cursos en un todo, dejando el cuarto curso como entidad diferenciada, asignaturas optativas incluidas, mientras que los Reales Decretos anteriores dividían los contenidos mínimos de la ESO en dos ciclos.

A la espera de la apuesta concreta que lleven a cabo las comunidades autónomas para añadir o restar horas a cada una de las materias de la ESO, el Real Decreto que fija las enseñanzas mínimas de la LOE ya ha marcado importantes diferencias respecto a la situación anterior.

Así, los aspectos a destacar en el análisis son:

- La LOE supone la refundición de las leyes anteriores (LOGSE, LOPEG, LOCE).
- Posee un fuerte carácter autonomista que permite a cada Comunidad Autónoma desarrollar su proyecto educativo.
- Da prioridad a las competencias básicas: lectura, escritura y matemáticas.
- Posibilita una mayor autonomía pedagógica, organizativa y de gestión.
- La diversificación curricular se retrasa a cuarto curso de la ESO –como aconseja el informe PISA se producen mejores resultados en los sistemas educativos integradores que retrasan la segregación de alumnos–.

5. Algunos aspectos críticos sobre el currículo y la programación

Cuando se elabora una nueva ley y se modifica el currículo, ¿qué elementos se tienen en cuenta? ¿Se elabora de forma cooperativa? ¿Se informa al profesorado que será quien lo tenga que adaptar? ¿Se hace a partir de las experiencias y del conocimiento del contexto? ¿Se integran nuevos

conocimientos adaptados tanto a las novedades científicas como a los cambios sociales? Currículo es un concepto verdaderamente polisémico, que contempla diversos significados [Álvarez,1987: 29]: procesos cognitivos, tecnología, experiencia, contenidos, planes de estudios, programación, etc.[36] y el Artículo 4.1. de la LOGSE lo define del siguiente modo: «A los efectos dispuestos en esta ley se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente.»

¿Cómo se elabora el currículo que se aplica en los centros? Según la normativa actual se trata de un modelo semiabierto y consta de diversos niveles, muy brevemente:

- Primer nivel de decisión que corresponde al Ministerio de Educación que se concreta en la normativa elaborada por las administraciones competentes de cada una de las comunidades autónomas.
- Segundo nivel de decisión que se sitúa en los centros educativos a través de la elaboración del Proyecto Curricular de Centro (PCC) que se alimenta del proyecto Educativo de Centro (PEC) y los currículos oficiales.
- Tercer nivel de decisión que corresponde a los departamentos didácticos que se concreta en la elaboración los programas por ciclos y cursos. Se determina el material didáctico.

5.1. Algunos aspectos de la LOGSE a debate: luces y sombras

Sigo a Bolivar (2004) al decir que la configuración de la Educación Secundaria en España ha sufrido un triple drama. En primer lugar, hacer leyes educativas del partido gobernante y no de Estado (es decir, con el consenso de todos los partidos), lo que ha motivado la alternancia legisla-

---

[36] Las teorías curriculares que inciden de algún modo en los enfoques que se dan a las mismas cuestiones como Aronowitz y Giroux,1991; Hartley, 1993; Hargreaces, 1993 Pérez Gómez,1994; Gimeno 1994.

tiva. Este consenso no se ha logrado de momento. En segundo lugar, las leyes se han propuesto mejorar la educación, pero –como dice Torres R, M. (2000)– lo han hecho sólo como leyes «escolares» (limitadas a medidas en el sistema escolar), no «educativas» (dirigidas a intervenir activa y socialmente en la comunidad). En tercer lugar, una confianza excesiva en el potencial técnico de las reformas, cuando múltiples investigadores educativos [Fullan, 2002; Tyack y Cuban, 2000, entre otros] han demostrado que los cambios legislativos no provocan por sí mismos cambios esenciales en las culturas y en los contextos escolares y profesionales.

Como señala Varela [1991: 66] «A la hora de realizar un análisis de la ley LOGSE conviene pues preguntarse a qué interés responde, qué tipo de cultura privilegia, a qué grupos sociales beneficia, en fin, qué identidad y modos de vida se pretende instruir en nombre de una supuesta cultura y de unos proclamados intereses generales de la sociedad. No hay que olvidar que la LOGSE tiene lugar en el marco que algunos sociólogos han denominado una nueva revolución industrial en la producción y aplicación de las llamadas nuevas tecnologías que implican una remodelación del sistema de producción».

En este sentido, es interesante destacar que la reforma fue diseñada por psicólogos. ¿Por qué quiere la política apropiarse de la psicología? ¿Qué tipo de sujeto pretende crear nuestro presente y futuro neoliberal?

Como comenta Hernández [2003: 435] el tipo de sujeto necesario para los principios neoliberales es competitivo, individualista, dotado, adaptable. Y para cubrir estas necesidades el constructivismo ofrece un «discurso legitimador» ya que gira en torno la primacía del desarrollo individual. De nuevo recurrimos a Varela cuando dice: «La construcción de sujetos creativos, innovadores, simpáticos y empáticos, llamados a alcanzar el éxito en los actuales tiempos. Lo que supone trabajar a las nuevas generaciones de forma todavía más diferenciada, de crear identidades muy diversificadas, de asignar y orientar destinos múltiples, se trataría, en suma, de producir escolarmente trayectorias sociales a partir de una nueva evaluación «científica» de las pretendidas capacidades individuales».

Nos hacemos las siguientes preguntas, como propone Hernández [2003: 436]: ¿Por qué poner en un mismo paquete a Ausubel, Bruner, Piaget y Vygotski, haciendo ver que en el fondo sus planteamientos coinciden

o se complementan cuando, por ejemplo, el constructivismo individual y filogenético de Piaget no puede coincidir, sino con un calzador ecléctico, con el constructivismo social y cultural de Vygotsky? ¿Y que tienen que ver todos estos autores con la teoría de la elaboración que sirve como organizador de la enseñanza?

5.2. Debate reformista-político-social-curricular.

En 1971, Bernstein publicó: «Acerca de la clasificación y del marco del conocimiento educativo», que fue incluido en Knowledge and Control de Young, texto fundador de la Nueva Sociología de la Educación. Allí Bernstein delimitó una nueva mirada a la educación al afirmar que:

> La forma en que una sociedad selecciona, clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo que considera ha de ser público, refleja tanto la distribución de poder como los principios de control social. Desde este punto de vista, las diferencias y el cambio en la organización, transmisión y evaluación del conocimiento deberían ser una importante área de interés sociológico [Bernstein en Young 1971: 47].

Y como señala Angulo [1994: 76]:

> El Estado toma partido, políticamente, por una concepción determinada del currículo: cuestión que resulta, con respecto a dicho concepto, especialmente significativo ya que lo menos que podemos decir es que se trata, realmente, de un concepto controvertido en la literatura especializada. Dicho de otra manera: una capitulación político–jurídica legítima, una opción conceptual, y por implicación, práctica.

Siguiendo la propuesta de Berstein, al trasladar el análisis del currículo y las tipologías a nuestro contexto español, vemos que en el sistema educativo anterior (LGE, 1970), en la EGB y el BUP, la clasificación era fuerte y el currículo estaba centrado en unas asignaturas bien delimitadas. El profesor como autoridad en la materia estaba claramente distanciado

del alumno. El proceso de diferenciación del alumnado venía dado por la desviación hacia la Formación Profesional o el Bachillerato (y el prestigio o no que suponía) según su capacidad. Ya en ese momento, la trilogía pedagogía, currículo y evaluación consignan la epistemología dominante que permanecerá durante parte del siglo XX y el presente siglo a través de su capacidad de diferenciar emergiendo la alianza entre las disciplina académicas, evaluaciones y alumnos capaces [Goodson, 2000].

En este contexto el concepto clave que queda ejemplificado en el caso español es la disciplina, presentada como un saber compartimentado y un aprendizaje basado en la acumulación de conocimientos. Dado que el conocimiento y el currículo se construyen pedagógicamente dentro de un contexto, poseen una dimensión histórica, el currículo como disciplina se relaciona con el orden social a través de la diversificación, adecuación y capacidad, en ocasiones, segregadoras. En este caso, tal y como ilustra Bernstein:

> Para la mayoría, la socialización en el conocimiento es la socialización en el orden, el orden existente, en la experiencia de que el conocimiento educativo es impermeable [1988: 92].

A partir de la reforma (LOGSE, 1990), es interesante destacar que se da una reorganización de los saberes escolares que adquieren un sentido de aplicabilidad que pretende trascender a la especialización en la enseñanza secundaria obligatoria introduciendo el término «transversalidad» entendida como ciertos elementos cognitivos o valorativos que reflejan, a su vez, ciertas consideraciones sociales apreciadas como fundamentales para la formación de los ciudadanos [García Martínez, 1997]

A pesar de esta perspectiva, el currículo oficial español sigue priorizando una organización por contenidos, ya que la transversalidad significa un cambio de cultura educativa intensa y esencial que ha presentado profundas complicaciones en su integración a la realidad educativa de los centros, debido a las indeterminaciones en su implementación, así como a cierta resistencia en por parte de los actores implicados [Montané, A y Olivé, C, 2007]. En esta línea, se puede afirmar que en el currículo que

se establece a partir de la reforma educativa en España (1990), en especial para la ESO, los contenidos mantienen entre sí una relación aún cerrada y no una relación transversal cómo propondría la adopción de una perspectiva globalizadora del aprendizaje tal y como se explicita en los valores iniciales de la propia reforma.

Parece que con la LOGSE se mantiene, de un modo más sutil, la diferenciación del alumnado, contrariamente a lo que se promulga en sus valores. De hecho, al flexibilizar el aprendizaje se han dado situaciones paradójicas, posiblemente causadas por la poca participación del profesorado en la implementación de la reforma o, mejor dicho, por el diseño de la reforma «de arriba abajo» que no ha facilitado explícitamente la necesidad de su participación [Montané y Olivé, 2007]. Se han detectado nuevas formas de clasificación del alumnado, muy especialmente en la secundaria obligatoria, a través de la formación de grupos homogéneos en un mismo curso y recluyendo a los alumnos conflictivos en Unidades de Adaptación Curricular.

Este hecho se incrementó sensiblemente con la pretendida contrarreforma del Partido Popular (LOCE) a través de su ley de calidad que asimilaba el vocabulario correspondiente a la empresa privada de un modo explícito en su propio seno: excelencia, calidad, eficiencia, eficacia y estándares. De ese modo se justificaba una regresión a las disciplinas cerradas, estandarizadas y con evaluaciones cuantitativas y a través de los explícitos itinerarios curriculares se pretendía diferenciar explícitamente al alumnado no capaz del capaz. Es asimilable a lo que Young, siguiendo a Bernstein, analizó sobre las relaciones entre conocimiento escolar y control social planteando que:

> Las personas que ocupen posiciones de poder intentarán definir lo que se considere conocimiento, la accesibilidad de cualquier tipo de conocimiento a diferentes grupos, y cuáles son las relaciones aceptadas entre diferentes áreas de conocimiento y entre las personas que tienen acceso a esas áreas y las hacen accesibles. [197: 52].

Antes de continuar el recorrido, recupero algunos conceptos utilizados por Goodson (1995, 2000). En primer lugar el análisis ahistórico que se acomete con las políticas y reformas curriculares que, como él dice, consiguen hacer de la amnesia una virtud. Esta es la causa, afirma Goodson, de la superficialidad de muchas reformas educativas. Esta superficialidad difícilmente llega a impactar en la realidad neurálgica educativa, por lo que, por muy nobles que fueran los valores defendidos en los cambios no tienen una significación directa con la realidad.

Las reformas pueden fracasar, dice Viñao (2001), por esa persistencia ahistórica que llega a ignorar «la gramática de la escuela», ese conjunto de tradiciones y regularidades institucionales que se dan a lo largo del tiempo. Por lo tanto, persiste la dicotomía entre el currículo adoptado por escrito y el currículo activo.

En general, los cambios legislativos responden a urgencias evidentes y hacen referencia a numerosos problemas sociales revelando, en ocasiones de manera extraordinariamente simplista, lo que el mundo espera de la educación. Es clarificador como resume Husén-Tujinman-Halls [1992: 54] el tema común de todas las reformas modernas en «la búsqueda de la igualdad de oportunidades educativas, el aumento de competitividad en el mercado internacional y la creciente «demanda social» de educación».

Actualmente ya sabemos que tanto la igualdad de oportunidades, como otros conceptos pensados en las reformas, se han complejizado y se presentan de múltiples formas y con diversas variantes y cada vez parecen escaparse y alejarse de nosotros con mayor sutileza. En nuestra sociedad occidental, neo–liberal, todos los niños y niñas tienen acceso a la educación y las desigualdades e insatisfacciones emergen, igualmente, con otras formas. En muchas ocasiones los problemas políticos o sociales son traducidos como problemas técnicos –razón instrumental– y dan lugar a un modo de pensamiento en el que los dilemas humanos básicos son transformados en acertijos para los que supuestamente se pueden encontrar respuestas sencillas [Apple, 1979].

El problema del discurso curricular de la Reforma estriba en la trivialización del mismo a través de definiciones reducidas que han podido provocar grandes confusiones en las instituciones. El resultado es el empobre-

cimiento, la instrumentalización y la reducción[37]. Por la puerta grande se entra entonces en el «todo vale», en la simplificación de lo problemático. Gracias a este tipo de afirmaciones la «técnica» vuelve a dominarlo todo a través de la vía de la simplificación. Se cierra sobre sí mismo. Y como dice Álvarez (1996: 8), quedan fuera las cuestiones de valores, sociales y culturales, «con lo que se acentúa su sesgo psicológico, convirtiendo la misma psicología en una «tecnología de lo social» en términos foucaultianos, que psicologiza los fenómenos sociales.» [Popkewitz, 1987].

Como ya comentaron Álvarez (1996), y Escudero Muñoz [1990: 89] refiriéndose al Diseño Curricular Base (DCB):

> Habría que percatarse de que los DCB no llevan consigo modelo de reforma, sino un estricto y simple modelo de Diseño Curricular (…). En primer lugar, el modelo que está en su base es uno de tantos. No el único, y habrá que debatir sobre si, en nuestras actuales circunstancias, es el adecuado. En segundo lugar, el modelo que sustenta el Diseño, sobre todo en tanto que se presenta no sólo como diseño aislado, sino como diseño para una reforma, está completamente obsoleto.

Otro aspecto destacable es cuando el nivel macro viene determinado también por las editoriales (libros de texto) con la problemática que esto comporta. Diferentes posibilidades de control de contenidos, desde los estados, a los teóricos-científicos, hasta el profesorado. Pero si son las editoriales quienes marcan los contenidos se entra en una alarmante mercantilización de la educación obligatoria. Los libros de texto utilizados como guía casi exclusiva producen, en primer lugar, un posicionamiento acrítico ya que actúan como reproductores de un único tipo de verdad y legitimizan una mirada mediatizada por los intereses; en segundo lugar potencian,

---

[37] El propio Cesar Coll se desentiende de estas concepciones totalmente constructivistas de Wickens [1981: 223-246] que él mismo había recogido en 1987 (85-89) considerándolas ahora un tanto « maniquea, además de esquemática y caricatural» (comentado por Álvarez 1996: Currículum y reforma en Educación Secundaria Obligatoria, Revista Computense de Educación, vol 7 1996)

aún más, la distancia entre las estancadas asignaturas, aislando contenidos provocando la ausencia de interdisciplinariedad y saber situado; en tercer lugar, potencian un tipo de persona, unasubjetividad, basada en la competencia individual huyendo de temas como el sexismo, el racismo o las desigualdades sociales.

Como aprendimos de Levin y su obra (1978), la institución escolar trata de responder a la vez a las demandas de la esfera política democrática, que giran principalmente en torno a las oportunidades de acceso a la enseñanza secundaria y superior, y a la de la esfera económica capitalista, centradas en la exigencia de una fuerza de trabajo conformista, jerarquizada y estratificada de acuerdo con la estructura del empleo. Esta contradicción se manifiesta en cómo a las grandes reformas comprensivas de la enseñanza secundaria, siguen reacciones que tienden a diluir sus efectos, restableciendo ciertas desigualdades educativas como las restricciones de acceso a la Universidad, la diferenciación de los títulos universitarios o su pérdida relativa de valor en el mercado de trabajo.

6. El efecto PISA

En 1997 el Consejo de la OCDE constituyó el programa PISA[38]. Cuando se reunieron los primeros datos en PISA 2000 participaron 28

---

[38] PISA 2006 abarca las áreas de competencia lectora, matemática y científica, atendiendo no tanto al dominio del currículo escolar como a los conocimientos y las habilidades más importantes y necesarias para la vida adulta. El énfasis recae en el dominio de procesos, la comprensión de conceptos y la capacidad para desenvolverse en diversas situaciones dentro de cada área. Métodos Las pruebas son escritas y la duración total de la evaluación es de dos horas por alumno. Los ejercicios combinan las preguntas de elección múltiple con otras en las que los alumnos deben elaborar sus propias respuestas. Las preguntas se organizan en unidades basadas en un pasaje escrito que plantea una situación de la vida real. En total, la duración de las pruebas de evaluación es de 390 minutos, durante los cuales distintos alumnos realizan diversas combinaciones de ejercicios. Los alumnos responden a un cuestionario contextual, cuya duración aproximada es de treinta minutos, en el que suministran información sobre sí mismos y su entorno familiar.

miembros, junto con otros cuatro en aquel momento y otros 11 que utilizaron los mismos tests en 2001. En PISA 2003 participaron todos los países miembros de entonces 30 y otros 11 más. PISA 2006 contó con 56 participantes.

Schleicher (2006), Jefe de la División de Indicadores y Análisis del Directorio para la Educación de la OCDE comenta:

> El propósito de PISA va mucho más allá de la simple supervisión del estado actual del aprendizaje por parte de los alumnos en los sistemas educativos nacionales. La información facilitada por PISA debía permitir a los responsables políticos observar qué factores están asociados al éxito educativo y no limitarse a establecer comparaciones entre resultados aisladamente.

Los gobiernos estructuraron los resultados que se deseaban obtener de PISA desde una perspectiva política, en cuatro campos temáticos relativos a:

- la calidad de los resultados del aprendizaje;
- la igualdad en los resultados del aprendizaje y equidad en las oportunidades educativas;
- la eficacia y eficiencia de los procesos educativos; y
- el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar social y económico. [Schleicher, 2006: 23].

Los directores de los centros de enseñanza, por su parte, responden a un cuestionario de 20 minutos de duración sobre sus centros. Ciclo de evaluación La evaluación tiene lugar cada tres años, de acuerdo con el plan estratégico vigente, que se extiende hasta el año 2015. Cada uno de esos ciclos analiza en profundidad un área principal, a la que se dedican dos tercios del tiempo de evaluación; de las otras áreas se obtiene un perfil sumario de habilidades. Las principales áreas han sido la competencia lectora en 2000, la competencia matemática en 2003 y la competencia científica en 2006. Resultados Un perfil básico de los conocimientos y las habilidades de los jóvenes de 15 años. Indicadores contextuales que relacionan el rendimiento con las características del alumno y del centro. En 2006 se hará también hincapié en la evaluación de las actitudes de los alumnos hacia la ciencia. Indicadores de tendencia que muestran la evolución de los resultados en el tiempo. Una valiosa base de conocimientos para el análisis y la investigación de las políticas educativas.

Como podemos observar, se define lo que es «éxito escolar», es decir, se trasciende la simple recolección de datos al transmitir unos juicios de valor que legitiman el planteamiento de sus recomendaciones. Esta perspectiva debería ocasionar cierta alarma y un debate democrático sobre quién decide qué en educación. Una cita que contempla esta perspectiva crítica:

> Me he quedado estupefacto por la aceptación sin espíritu crítico de las evaluaciones internacionales en este país. Me parece que ciertos investigadores y especialistas en psicomotricidad, por otra parte competentes, abandonan toda facultad crítica cuando se trata de datos de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) –los trabajos TIMSS y PIRLS– o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– PISA. Para decirlo de manera técnica, se vuelven gagás. Está claro que existeuna presión política para aceptar estos trabajos, pero veo también ahí una pequeña industria resplandeciente de la cual depende un cierto número de carreras [Bracey, 2005].

Pero antes de continuar tratando las interpretaciones o los impactos de los informes es necesario destacar las características de PISA que producen un profundo efecto en los sistemas educativos [Bottani, N., 2006]:

- *La periodicidad trienal de las pruebas:* Esta periodicidad pone bajo presión a los sistemas educativos: «Qué más da, mientras haya los resultados que los políticos desean. Sin el acuerdo, el apoyo o la neutralidad benévola de los políticos que deciden, que por otro lado pagan los costes del estudio, la OCDE no hubiera podido realizar su programa.» (Pág. 82)
- *La coherencia diacrónica de las pruebas:* Fija inicialmente la periodicidad de las pruebas, por lo que un sistema educativo debe participar un mínimo de 12 años (por ejemplo, la competencia lectora del 2000 tardará nueve años en volver a ser evaluada): «Esta estrategia permite a la OCDE asegurarse el compromiso de los países (¡los clientes!) por un largo periodo de tiempo, obligándoles a participar en la encuesta y a pagar esta participación durante 12 años para sacar

en contrapartida el pleno beneficio de la participación al programa. Por supuesto, nos podemos retirar del programa, pero en este caso perderíamos la ventaja ofrecida por la posibilidad de realizar comparaciones a largo plazo.» (Pág. 83)

- *Concentración sobre tres dominios:* Comprensión lectora, matemáticas y cultura científica a través de la prueba escrita. En primer lugar, deberíamos preguntarnos si el tipo de pruebas que realiza PISA son las adecuadas. Distintos autores (Bernstein, 1971; Broadfoot, 1979; Perrenoud, 1981; Noizet y Caverni, 1983; Elliott, 1985) han apuntado que, en parte, el fracaso escolar está originado por los mismos procedimientos utilizados para valorar el trabajo y las producciones de los alumnos:

A las pruebas escritas se les ha criticado: (a) por corromper el proceso de la enseñanza y aprendizaje mediante la proposición de motivaciones externas al propio aprendizaje; (b) por su falta de validez, dado que no siempre sirven para lo que realmente dicen servir ni miden lo que pretenden medir; y (c) por su falta de fiabilidad. Un mismo examen puede ser valorado de manera diferente por distintas personas e incluso por la misma si lo corrige en situaciones distintas. Esta falta de fiabilidad también puede aplicarse a las realizaciones de los estudiantes, que pueden llegar a los mismos resultados mediante procesos de razonamiento o actuaciones de muy distinta índole. [Sancho, 75].

- *Una población bien definida: alumnos y alumnas de 15 años:* La opción de dar preferencia al grupo de edad como criterio de composición de la muestra evaluada en vez del curso o nivel escolar, presenta otra particularidad que es contradictoria con uno de los objetivos que pretende PISA. En efecto, la elección del grupo de edad de 15 años se justifica por el hecho de evaluar las competencias al final de la escolaridad obligatoria, estimando que la mayoría de los jóvenes de los países de la OCDE completan su escolaridad obligatoria a la edad de 15 años. Pero esta suposición no es del todo correcta, ya que en algunos países ésta no ha finalizado. Posiblemente la otra opción hubiera sido tomar como muestra los alumnos del último curso de educación obligatoria, hecho que hubiera supuesto una gran complejidad en la organización de las pruebas.

.• *Pruebas centradas en competencias y no en el currículo escolar:* PISA no analiza currículos. «La estructura y la organización de los programas de enseñanza es un rompecabezas para los «comparativistas». PISA resuelve las dificultades apartándolas. Las pruebas de la OCDE no se centran en los programas sino en las competencias o aptitudes juzgadas indispensables para llevar una existencia autónoma e independiente en las sociedades democráticas con una economía de mercado.» (Pág, 85). Las pruebas PISA han sido concebidas como pruebas «currículo free», sin entrar en polémicas curriculares y valorando las competencias[39] que cualquier ser humano de 15 años debe tener para su vida de adulto:

> La ambición de la OCDE es llegar a medir de manera apropiada el stock de capital humano de un país. PISA marca así un giro con respecto a los estudios anteriores a gran escala. Consagra el hecho de que la evaluación de conocimientos y contenidos escolares no es en sí suficiente. El programa PISA transmite un nuevo mensaje, esto es, que la eficacia de los sistemas de enseñanza no se mide con respecto a la enseñanza y a la adquisición de conocimientos, sino por evaluaciones centradas en el desarrollo del capital humano. Los parámetros para evaluar un sistema ya no son internos al sistema, sino externos. [Pág, 86].

• *Politización del programa de evaluación:* Las evaluaciones ponen bajo presión al sistema educativo y provocan una serie de reacciones y comportamientos de adaptación.

6.1. El impacto de PISA en la Educación Secundaria en España

No cabe duda de que la aparición de los informes PISA crean expectación en España. Rápidamente se expande una percepción de desastre en nuestro sistema educativo. Y esto a pesar de la afirmación de Pajares [2005: 104] sobre los resultados al considerarlos «mediocres en cuanto excelencia pero notables en cuanto a equidad».

---

[39] los conocimientos, cualificaciones, competencias y otras cualidades que posee un individuo y que interesa al bienestar personal, social y económico.

La reflexión podría, en cualquir caso, alcanzar otras dimensiones. En el apartado *Debate reformista-político-social-curricular* se ha señalado repetidamente el aislamiento de las disciplinas dentro del currículo de secundaria, es decir, la concepción academicista del currículo que está, en ocasiones, organizado a partir de los libros de texto. Este hecho presenta una de las primeras contradicciones detectadas ya que la esencia de la competencia se sitúa en la transferibilidad de los conocimientos y la propia OCDE propone, en este sentido, un cambio de orientación:

> Esta orientación representa un cambio en las metas y los objetivos de los propios currículos, que de forma creciente están preocupados con lo que los estudiantes pueden hacer con lo que aprenden en la escuela y no meramente si pueden reproducir lo que han aprendido [OCDE, 2004: 20].

El primer informe PISA-2000 llegó a España cuando gobernaba el Partido Popular y se estaba trabajando bajo la LOCE (Ley de Calidad, aparecida como contrarreforma de la LOGSE de 1990). El impacto del informe sobre la contrarreforma se centró, resumidamente, en los siguientes aspectos: la conveniencia o no de las repeticiones de curso en función de los suspensos y la agrupación de alumnos por capacidades para el aprendizaje –la LOCE había introducido por itinerarios curriculares según capacidades de los alumnos–. En España, de hecho, no se realizó ningún estudio en profundidad sobre esos resultados[40].

---

[40] En Alemania se creaba un debate social y político sobre el tipo de enseñanza que se estaba impartiendo en las escuelas de secundaria, en Francia la discusión se veía acompañada por la realización de diversos estudios, como el de Bautier, Crinon, Rayou y Rochex (2004), con el propósito de «comprender las lógicas y las configuraciones lógicas que subyacen a las respuestas fuertemente diferenciadas, y sin duda diferenciales, de los jóvenes de 15 años a las pruebas escritas de la evaluación PISA». En Dinamarca, un país de resultados similares a los de España, «se encargó una revisión de sus políticas educativas en relación con aquellas áreas en las que Finlandia obtenía según PISA unos resultados claramente superiores [OECD, 2004[[…] [En] Australia y Canadá se han embarcado en un estudio longitudinal para evaluar en qué habilidades, actitudes y motivaciones de los alumnos con respecto al aprendizaje en la escuela configuran su trayectoria formativa y profesional posterior» [Schleicher, 2005: 6]. [Hernández, 2006: 359].

Como dice Hernández [2006: 360]:

> Se perdió entonces, y esperemos que no se pierda ahora de nuevo, la oportunidad de poner en relación una reforma que mediaba una visión del currículo considerado como un conjunto de asignaturas que contenían unas informaciones y algoritmos que los alumnos tenían que reproducir en los correspondientes exámenes, con un informe cuyo principal objetivo» no era «averiguar el grado de aprovechamiento escolar en esas materias (Lectura, Matemáticas y Ciencias), tal y como están definidas en los currículos de los distintos países, sino que busca evaluar hasta qué punto los jóvenes pueden usar sus habilidades y conocimientos adquiridos para enfrentarse a los retos de la vida adulta [Pajares, 2005: 13].

En cambio, se procedió a promulgar el Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, donde se incrementaban las horas destinadas a lectura y matemáticas (ver cuadro nº 4 y 5) evitando debates más profundos, por ejemplo, el proceso de enseñanza-aprendizaje:

> En el caso español, como también sucede en el francés, al que se refiere el estudio de Osborn et al. (2003), las clases están diseñadas «para ser funcionales más que estimulantes», más relacionadas con los valores del intelectualismo y «estrictamente dirigidas a los estudiantes como estudiantes», lo que se refleja también en «la fuerte compartimentalización que caracteriza el aprendizaje en Francia» (y en España). Los estudiantes franceses (como los españoles) «tienen menos autonomía en la clase, en las elecciones de su aprendizaje y menos oportunidades de ser consultados por sus profesores». «El énfasis en Francia (como en España) está en el cognitivismo y el intelectualismo y se refleja en la percepción de los estudiantes de que la escuela es un lugar donde son vistos más como alumnos, y menos como personas, donde el sentido del humor no parece tener un lugar en el proceso académico y la adquisición del conocimiento tiene prioridad sobre ayudar a encontrarse bien como grupo» (Osborn et al., 2003, pp. 11130-137; en Birbili, 2005: 315-316). [Hernández 2006: 362].

El segundo informe PISA-2003, que se publicó en España en el 2004, llegó en un momento de cambio político. El Partido Popular (PP) perdió las elecciones de marzo (ver cuadro nº 1) y las ganó el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que interrumpió la implementación de la LOCE regresando a los principios de la ley anterior hasta la aprobación de la LOE (2006) cuyo preámbulo dice:

> El tercer principio que inspira esta Ley consiste en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años. El proceso de construcción europea está llevando a una cierta convergencia de los sistemas de educación y formación, que se ha traducido en el establecimiento de unos objetivos educativos comunes para este inicio del siglo XXI. (…)El sistema educativo español debe acomodar sus actuaciones en los próximos años a la consecución de estos objetivos compartidos con sus socios de la Unión Europea. En algunos casos, la situación educativa española se encuentra cercana a la fijada como objetivo para el final de esta década. En otros, sin embargo, la distancia es notable. La participación activa de España en la Unión Europea obliga a la mejora de los niveles educativos, hasta lograr situarlos en una posición acorde con su posición en Europa, lo que exige un compromiso y un esfuerzo decidido, que también esta Ley asume.

Los principales cambios sobre el currículo que se han dado en la LOE siguiendo la línea propuesta por el informe PISA son:

- Diseño curricular por competencias. Se organiza el currículo entorno al concepto competencia, desaparece la palabra «asignatura» y se utiliza «materia».
- Se incrementen las horas de lectura y matemáticas con relación a la LOGSE (véase cuadro nº5).
- Asignatura de Educación para la Ciudadanía. Recomendación del Consejo de Europa a todos los sistemas educativos de la inclusión de la enseñanza sobre ciudadanía y valores democráticos como asignatura o de modo transversal. En España su enseñanza se configura como materia .

7. Algunos riesgos de los sistemas de indicadores en la educación

Como comentábamos en la introducción del libro, los indicadores educativos al uso no encierran ni bondad ni maldad en sí mismos –son teóricamente neutrales– y su interpretación y significado dependerán siempre del lugar desde el que se hable. Por otra parte, evidencian aspectos importantes de la educación pero, al mismo tiempo, silencian otros. En este apartado pretendo señalar algunos de los riesgos, de las partes silenciadas, que corremos al otorgar a este sistema de evaluación un rango ontológico –es decir, de verdad completa y abarcante–.

- *El análisis comparado como ilusión.* Al tratarse de indicadores meramente cuantitativos, no explican de modo alguno los fenómenos que intentan analizar. Una interpretación común es creer que los informes PISA identifican las causas de las diferencias entre los países. No es así, en buena parte por la dificultad de explicar pequeñas diferencias y tendencias en los gráficos que, en ocasiones, son debidas a un país sin el cual la forma o tendencia cambiaría[41]. Este sistema, colocar el resultado de un país al lado del otro, provoca un efecto ilusorio de comparación que precisa de un análisis profundo para su posterior interpretación que, en general, no llega a realizarse debido al impacto de las primeras conclusiones.
- *Adecuación, disminución y fragmentación de contenidos educativos.* Se priorizan aquellos contenidos que servirán para pasar los test de evaluación y se trivializan los contenidos culturales. Este hecho se favorece, en ocasiones, desde los propioscentros, que, asimismo, están sometidos a la presión de la evaluación por resultados. Favorece la obsesión de los test de control donde el conocimiento social, el proceso la crítica y la reflexión no se evalúan. [Torres, J., 2006].
- *Marginación de las culturas tradicionalmente invisibilizadas y las di-*

[41] Un ejemplo, los informes representan gráficamente la relación entre gasto por alumno y aprendizaje, lo que se ve es una línea ligeramente ascendente. Pero un examen más atento permite ver de inmediato que la pendiente se debe a un par de países (México sobre todo) y que sin esos países la línea es más bien horizontal.

ferencias: Las mujeres, los colectivos homosexuales, las personas con deficiencias, las desigualdades, las diferentes culturas, el racismo, las culturas juveniles son aspectos que continúan siendo no considerados bajo la mirada de una uniformidad global. La Los indicadores dan importancia a unos aspectos ignorando otros. Se favorece así un determinado tipo de exclusión formado guetos en determinados centros de determinados barrios [Torres, J, 2006]. Se incrementen las horas de lectura y matemáticas con relación a la LOGSE (véase cuadro nº5).

- *Injusticia curricular:* El concepto «justicia curricular» fue acuñado por Gimeno Sacristán y hace referencia a la consideración con todos aquellos alumnos y alumnas que, de un modo u otro, son expulsados del sistema educativo a través de las Unidades de Adaptación Curricular (UAC) o cualquier otro sistema que los aparte. En este sentido defiende que los sistemas de indicadores que afectan a la educación son consideradas igual de «capaces». Así se inicia un proceso de culpabilización de la víctima [Díez, 2007].
- *Regreso de didácticas tradicionales*. Como dice Torres, J. (2006) los indicadores no sólo pueden llegar a dirigir un sistema educativo, sino que además pueden tener un efecto en la «micropolítica» didáctica prémienla premiar aquellas prácticas que obtengan rápidos resultados (una pedagogía por objetivos ya caduca). Un trabajo más rico, pero más lento, que trabaje con habilidades complejas puede ser desbancado por una nueva tendencia cuantitativa y tecnocrática.
- *Primacía de los libros de texto*. Los libros de texto como guía de los conocimientos determinados como importantes por las administraciones educativas se refuerzan con los procesos de evaluación. Manuales preparados exclusivamente para pasar con éxito los test.
- *Los rankings de centros.* Puede llegar a darse un ranking de centros que posibilite a los padres, de determinada clase económica-social, matricular a sus hijos e hijas en los mejores lugares. Es decir, que la segregación y la clasificación de «buenos» y «malos» sea pública asimilando la educación a cualquier servicio. Esto no sólo aumentaría las desigualdades sociales y de oportunidades sino que se establecería

como un elemento de presión y control sobre el profesorado. [Torres, J., 2006].

- *El determinismo en la era de la complejidad:* Esta modalidad de evaluación basada en pruebas estandarizadas, con tiempos de respuesta controlados, nos remite al positivismo y al conductismo (estímulo-respuesta) desterrando otras concepciones educativas por las que se ha luchado durante largos años. Por lo tanto, ignora el informe realizado por Edgar Morin en el año 96 para la UNESCO, sobre los siete saberes necesarios para la Educación del futuro.

8. Algunas reflexiones finales para algunos comienzos posibles

> El reto al que se enfrentan los educadores como intelectuales públicos, en una edad de saqueo global por un autoritarismo de mercado incontrolado, sólo tendrá éxito si se manifiesta en una pluralidad de intervenciones políticas y pedagógicas. [Giroux, 2001: 251].

Uno de los aspectos a destacar es la delimitación y redefinición actual del debate sobre educación. Cabe considerar en cierta medida un éxito de la globalización neoliberal el determinar qué es educación y qué funciones sociales debe cumplir a través de sus instituciones transnacionales basadas en el desarrollo económico que ejercen de mano invisible[42]. El concepto «libertad» se ha pervertido convirtiéndose en la capacidad de elegir el producto a consumir y esta capacidad está substituyendo el derecho de la ciudadanía libre.

Parece ser que el futuro de miles de jóvenes será un trabajo precario, mecanizado, flexible y mal pagado –paradojas de la sociedad del conocimiento– y vemos como el desarrollo curricular y la posibilidad de itinerarios deja claro a quien va a afectar. Unneo-determinismo envuelto de complejidad.

Y es que cualquiera se puede preguntar qué posibilidades tendrán esos

---

[42] Tomo prestado el concepto de «mano invisible» de la obra de J. Estefanía.

y esas jóvenes de hoy para resistirse frente a la opresión, opinar frente a los medios de comunicación, sobrevivir a un desastre natural, rebelarse contra la injusticia, entender el problema ecológico, dejar de «aceptar» y sentir como si fuera un problema ajeno que medio mundo sufra, para que otros sean absolutamente ricos. Esto es lo realmente preocupante. Más que si servirán correctamente al capital, hemos de preguntarnos si se liberarán para imaginar otros mundos posibles:

> También la recuperación de la imaginación puede aminorar la parálisis social de la que somos testigos en nuestro entorno y reestablecer la sensación de que se puede hacer algo en nombre de la dignidad humana. [Greene, 2005: 61].

Dice Frutos:

> No es posible a medio y largo plazo defender los derechos sociales y políticos conquistados por la lucha sin cambiar el modelo económico y social que explota y margina a la mayor parte de la humanidad.» [Frutos, 2003: 113].

El desarrollo curricular no se centra en la emancipación del sujeto, potenciando sus posibilidades a través de un desarrollo vital dirigido a la plena ciudadanía, sino que se desarrolla en función de las necesidades de un mercado, bajo el concepto de «empleabilidad» y las competencias necesarias para ésta. Este hecho, se introduce sutilmente en la cotidianeidad y actualidad educativa a través de los sistemas de evaluación internacional que van legitimando un tipo de conocimiento, eliminando otro y presionando por la implementación de un tipo determinado de política educativa: la «privatización blanda» y gradual del sistema educativo.

Parece que vivimos en callejones sin salida, el poder es demasiado invisible –se difumina– no hay a nadie determinado a quien reclamar por los asuntos humanos, por los valores imprescindibles, por la flojera ética del mundo actual. Pero, aún así, teniendo en cuenta lo que Teodoro aprecia, siguiendo a B. Sousa, como «globalización blanda» de la educación algunas posibilidades se abren, principalmente si retomamos lo que aprendimos de

Freire y de Dewey de rabiosa actualidad hoy: por una parte entender, de nuevo, que somos comunidades en construcción y que atender no es sólo contemplar sino supone llegar a algún tipo de conocimiento que produzca un cambio. Posiblemente un conocimiento local suficiente para conseguir lo que Geertz llama «apreciación de lo inmediato» huyendo de las grandes abstracciones que se convierten en certezas y aceptando los compromisos. Dice Beltrán, J. (2007) en su ensayo «Salvar las apariencias»:

> El mecanismo de echar balones fuera, o de «exportar la culpa» si queremos utilizar la expresión de M. W. Apple (1989), no es nuevo. Pascal Bruckner también lo describió magníficamente en La tentación de la inocencia (1996). En esta obra, el autor sostenía la tesis de que nuestras sociedades están atravesadas por una tendencia cada vez más generalizada a declinar las propias responsabilidades, delegándolas en otras instancias externas. Por utilizar una comparación basada en un expediente reciente, que ha alcanzado dimensiones hiperbólicas, delegar o exportar la responsabilidad del fracaso escolar en la propia institución escolar (de naturaleza no casualmente pública), es como apelar a la presunción de culpabilidad sobre la mala aplicación de la sedación terminal en un hospital público madrileño. De acuerdo que la escuela, como los hospitales, son corresponsables de cuanto sucede en el seno de las propias instituciones, pero ello no debe suponer hurtar la cuota de responsabilidad que corresponde a instancias administrativas, gestores de recursos, y decididores de la cosa pública.

Es cierto que en la cotidianeidad de la educación la presión es múltiple, sobre todo para los que al fin y al cabo están en primera fila, profesoras y profesores, atosigados por el posible escándalo de la mediocridad en sus centros. Pero también es cierto que existe una cacofonía de voces que declaman y reclaman volver a hablar del sentido de educar, de volver a hablar de la singularidad, la especificidad y los procesos de subjetivización de la juventud, ¿Por qué en tiempos como los actuales, de gran complejidad, alguien se esfuerza en utilizar un lenguaje único y evaluar uniformemente competencias cuantificables? No se tratar de despreciar cualquier información, se trata como dice Beltrán de entender que:

> Es difícil, en cualquier caso, medir, tasar, la calidad a partir de criterios (únicamente) de cantidad. Si se hace así, acabamos ofreciendo información necesaria, pero a todas luces insuficiente, sobre resultados, sobre productos. Pero el precio que pagamos por ello es demasiado alto, porque de ese modo dejamos de proporcionar información relevante sobre todo aquello que precede, acompaña y explica los resultados obtenidos: los procesos.

Y es por eso, que cobra gran importancia el párrafo de Giroux que inicia este apartado instando a los intelectuales públicos sobre qué significa interesarnos por el futuro de los jóvenes y «decidir si amamos a nuestros niños lo suficiente para no expulsarlos de nuestro mundo y abandonarlos a su suerte, para no arrebatarles la oportunidad de emprender algo nuevo, algo imprevisto para nosotros, sino para prepararlos por adelantado para la tarea de renovar el mundo común». [Arendt, 1961: 196].

Referencias bibliográficas

Alonso, A. y Aroz, I. (2002): *La nueva ciudad de Dios.* Madrid: Siruela.

Álvarez Méndez, J.M. (1994): *La evaluación del rendimiento académico de los alumnos en el sistema educativo español* en Angulo Rasco, Fi y N. Blanco García (Comp.) *Teoría y desarrollo del currículum.* Archidona (Málaga): Aljibe.

Álvarez (1996): *Currículum y reforma en Educación Secundaria Obligatoria.* Revista Complutense de Educación, vol. 7.

Angulo Rasco, F. (1994): *El gato por la liebre o la descentralización en el sistema educativo español* en Cuadernos de Pedagogía. n. º 222. Pág. 74-83.

Apple, M. (2006): *Educación, política y transformación social* en Opciones Pedagógicas, 32-33. Pág. 54-80.

Apple, M y Beana, J. A (1999): *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.

Arendt, H. (1996): *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios de reflexión política.* Barcelona: Península. (1961).

Ausubel, D. (1978): *Psicología Educativa. Un punto de vista cognoscitivo.* México: Ed. Trillas.

Azaña, M. (1911): *El problema español*. Alcalá de Henares: La cuna de Cervantes.

Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización?* Barcelona, Paidós.

Beltrán, J., Hernández, F., Montané, A. (2008): *Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas.* Revista Iberoamericana de Educación, nº 48. Disponible en http://www.rieoei.org/rie48a02.pdf.

Beltrán, J. (2006): *La escuela del siglo XXI: jugar en serio*. XII conferencia de sociología de la educación. Logroño, 2006.

Beltrán, J. (2004): *Tradiciones e innovaciones en la enseñanza de la historia en tiempos de reforma: consideraciones metodológicas a propósito de una investigación.* Palma de Mallorca: Sociología de l'educació.

Beltrán, J. (2004): *Márgenes de la educación: la lucha por la claridad.* Valencia: Germania

Bernstein, B. (1998): *Pedagogía, control simbólico e identidad.* Madrid: Morata.

Bernstein, B. (1988): *Acerca de la clasificación y del marco del conocimiento educativo. En Clases, códigos y control. Volumen 2. Hacia una teoría de las transmisiones educativas.* Madrid: Akal. Bolivar, A. (2004): *La educación secundaria obligatoria en España*. Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 2, nº1. Disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/551/55120105.pdf

Bonnet, G. (2006): *Tener presentes las singularidades lingüísticas y culturales en las evaluaciones internacionales de las competencias de los alumnos: ¿una nueva dimensión para PISA?* Revista de Educación. Número extraordinario 2006.

Bottani, N. (2006): *La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador.* Revista de Educación. Número extraordinario 2006.

Braudell, F. (1967): *Civilisation matérielle et capitalisme.* XV-XVII siècle. París: Armand Colin.

Broadfoot, P. (1979): *Assessment, Schools and Society.* London: Methuen.

Carretero, M. (1993): *Constructivismo y Educación*. Zaragoza: Ed. Edelvives.

Castells, M.; Flecha, R.; Freire, P.; Giroux, H.; Macedo, D.; Wilis, P.; (1994): *Perspectivas críticas en educación.* Barcelona: Paidos Educador. (ver si es nuevas perspectivas)

Castells, M. (1994): *Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional,* en VV.AA.: *Nuevas perspectivas críticas en educación.* Barcelona: Paidós.

Castells, M. (1996): *La era de la información* - Volumen 1: *La sociedad red.* Madrid: Alianza Editorial.

Cebrián, J. L. (1998): *La red*. Madrid: Taurus.

Coll, C. (1987): *Psicología y curriculum.* Barcelona, Laia.

Coll, C. (1999): *La concepción constructivista como instrumento para el análisis de las prácticas educativas escolares* en: C. Coll (Coord.). *Psicología de la Instrucción: la enseñanza y el aprendizaje en la educación secundaria.* Barcelona: ICE/Horsori.

Comisión Europea (2002): Key Data on Education in Europe, European Comisión.

Chomsky, N. (2001): *La (des)educación.* Barcelona: Crítica.

Chomsky, N. y Dieterich, H. (1997): La aldea global. Tafalla: Txalaparte.

Díez Gutierrez, E.J. (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación.* Barceloana: Ed. Roure.

Escudero Muñoz, J.M. (1990): *¿Dispone la Reforma de un modelo teórico?* en Cuadernos de pedagogía. nº 181. Pág. 88-92.

Escudero Muñoz, J.M. (1995): *La innovación educativa en tiempos turbulentos* en Cuadernos de Pedagogía, nº 240.

Estefanía, J. (2006): *La mano invisible*. Madrid. Santillana.

Faure, E. (1973): Aprender a ser. Madrid: Alianza universidad.

Fontela, E. (2000): *Economía del conocimiento: innovación, competitividad capital humano*. Encuentro europeo sobre la sociedad del conocimiento. Barcelona. Fundació Cirem.

Freire, P. (1994). *Educación y participación comunitaria* en Castells, M. (et al.) *Nuevas perspectivas críticas en educación.* Barcelona: Paidós.

Frutos, F. (2003): *El comunismo contado con sencillez.* Madrid: Maeva.

Fullan, M. (2002): *Los nuevos significados del cambio en la educación.* Barcelona: Octaedro.

García, F.J. y Granados, A. (1999): *Lecturas para la interculturalidad.* Madrid: Trotta.

Gentili, P. (1997): *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública.* Buenos Aires: Losada.

George, S. (2001): *Informe Lugano*. Barcelona: Icaria editorial.

Gimeno Sacristán, J. (1988): *El curriculum: una reflexión sobre la práctica.* Madrid: Ed. Morata.

Gimeno Sacristán, J. (2001): *Educar y convivir en la cultura global.* Madrid: Morata.

Gimeno Sacristán, J. (2005): *La educación que aún es posible.* Madrid: Morata.

Gimeno Sacristán, J. (2006): *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar.* Madrid: Morata.

Giroux, H. (2001): *Cultura, política y práctica educativa.* Barcelona: Graó.

Goodson, I. (2000): El cambio en el currículum. Barcelona: Octaedro.

Gómez, I. y Mauri, T. (1986): *Valores, actitudes y normas.* Cuadernos de Pedagogía, nº139. Pág. 44-46.

Guarro Pallás, A. (2002): *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar.* Barcelona: Octaedro.

Guarro Pallás, A. (2005): *Los procesos de cambio educativo en una sociedad compleja. Diseño, desarrollo e innovación del currículo.* Madrid: Pirámide.

Hernández, F. (2003): *El constructivismo como referente de las reformas educativas neoliberales.* Venezuela: Rev. Educere, vo. l7 nº 23.

Hernández, F. Beltrán, J, Marrero, A. (2003): *Teorías sobre sociedad y educación.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Hirt, N. (2003): *Los nuevos amos de la escuela.* Sevilla: Publidisa.

Illán, N. y García Martínez, A. (1997): *La diversidad y la diferencia en la educación secundaria obligatoria: retos educativos para el siglo XXI.* Málaga: Archidona.

Laval, C. (2005): *La escuela no es el laboratorio de una empresa.* Cuadernos de Pedagogía nº 346. Pág. 44-50.

Laval, C. (2004): *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública.* Barcelona: Paidós.

Levin, B. (2001): *Conceptualizing the process of educational reform from an international perspective,* Educational Policy Analysis Archives, 9 (14).

Levin, H.M. (1978): *The dilemma of comprehensive secondary schools in Western Europe,* Comparative Education Review. Pág. 434-451.

Maravall, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia.* Madrid: Alianza Editorial.

Marchesi, A. (2003): *El cambio educativo en España* en Gairín, J. y Casas, M. (coords.) *La calidad en educación. Algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad.* Barcelona: CissPraxis.

Martin, E. (1991): *Vocabulario psicológico de la Reforma* en Cuadernos de Pedagogía nº 188. Pág. 36-37.

Montané, A. y Olivé, C. (2007): *El profesorado y las reformas educativas de la educación secundaria obligatoria en un mundo globalizado.* En prensa.

Morin, E. (2001): *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro.* Barcelona: Paidós.

Novak, J. D. (1982): *Teoría y práctica de la educación.* Madrid: Ed. Alianza Universidad.

Novak, J. D. y Gowin, D. B. (1988): *Aprendiendo a aprender.* Barcelona: Ed. Martínez Roca.

OCDE (2000): *Learning to bridge digital divide.* Paris. OCDE.

OCDE (2001): *Education at a glance*. OCDE.

OCDE (2003): *Education at a glance*. OCDE.

OECD: (2004): *Learning for Tomorrow's World*. First Results from PISA 2003. París: OCDE.

Ortega y Gasset, J. (1916): *La pedagogía social como programa político.* En Obras Completas. TII. Madrid: Santillana.

Pajares, R. (2005): *Resultados en España del estudio PISA 2000. Conocimientos y destrezas de los alumnos de 15 años.* Madrid: INECSE.

Piaget, J. (1969): *Psicología y pedagogía.* Barcelona: Ed. Ariel.

Popkewitz, T.S. (1997): *The production of reason and power: curriculum*

history and intellectual traditions. Journal of Curriculum Studies, 29 (2). Pág. 131-164.

Pozo, J.I. y Monereo, C. (Coords.) (2000): *Decálogo para el futuro.* Tema del mes en Cuadernos de Pedagogía, 298. Pág. 49-79.

Puelles, M. (2007): *¿Pacto de estado? La educación entre el consenso y el disenso.* Revista de educación nº 344.

Puelles, M. de (2004): *Los cambios legislativos.* Aula de Innovación Educativa, 130 (marzo). Pág. 11-13.

Santos G., M. A. (2001): *La escuela que aprende*. Madrid: Morata.

Schleicher, A. (2006): *Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA.* Revista de Educación. Número extraordinario 2006. Pág. 21-43.

Schultz, T. W. (1999): *La inversión en capital humano en Fernández Enguita, Sociología de la educación.* Lecturas básicas y textos de apoyo, Barcelona: Ariel.

Schultz, T. W. (1986): *Psicología industrial*. México: Interamericana.

Solé, F. (2001): *Educación, formación y dinámica económica.* Encuentro europeo sobre la sociedad del conocimiento. Barcelona: Fundació Cirem.

Stiglitz, J.E. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización.* Madrid: Taurus.

Teodoro, A. (2004): *Polítiques educatives i noves formes de govern.* Valencia: Ed. Crec.

Torres, J. (2006): *Los indicadores de rendimiento como estrategia y medida contrarreformista en lãs reformas educativas.* En Gimeno, J.: *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar.* Madrid: Ed. Morata.

Tyack, D. y Cuban, L. (2000): *En busca de la utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Varela, J. (1991): *Una reforma educativa para las nuevas clases medias.* Archipiélago nº6. Pág. 65-71.

Vilar, S. (1997): *La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios.* Barcelona: Ed. Kairós.

Viñao, A. (2006): *El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condicionantes, limitaciones, posibilidades.* En Gimeno Sacristán, *La reforma necesaria.* Madrid: Ed Morata.

Young, M. (1971) (Ed.): *Knowledge and Control: New Directions for the Sociology of Education*. Londres: Collier-Macmillan.

Legislación consultada:

Ley General de Educación de 1970 (LGE)
Ley 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo. (LOGSE)
Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio
Real Decreto 1995, de 2 de junio
Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre (LOCE)
Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre
Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo.
Real Decreto 831/2005, de 27 de junio
Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)
Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre

Webgrafía

Eurydice (1997a). *La educación secundaria en la Unión Europea: Estructuras, organización y administración.* Bruxelas: Eurydice. On line:
http://www.eurydice.org/Publication_List/En/FrameSet.htm
Eurydice (1997b). *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea* (1984–1994). Bruxelas:Eurydice. On line: http://www.eurydice.org/Publication_List/En/FrameSet.htm
Eurydice (2002–3): *La Profession enseignante en Europe: Profil, métier et enjeux. Secondaire inférieur géneral.* I. La formation initiale. II: Offre et demande. III: Conditions de service, y IV Résumé et analyse contextuelle. Bruxelas: Eurydice. Se pueden obtener en
http://www.eurydice.org/
Evaluación de la educación secundaria obligatoria 2000. MEC.:
http://www.ince.mec.es/pub/eeso2000.pdf

Hirt. Nico Los tres ejes de la mercantilización escolar. http://www.coordinadora.net/bolonya/docs_bolonya/NicoHirt.pdf

Marc conceptual de l'educació secundària obligatòria 2006: http://www.gencat.net/educacio/csda/publis/pub_rec/docs/marceso2006.pdf

Ministerio de Educación y Ciencia .1990. Ley de Organización del Sistema Educativo (LOGSE). MEC 1990. Madrid. http://www.mec.es/mecd/atencion/educacion/hojas/E_SistemaEduc/e–1–4.htm

OCDE- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo htto://www.oecd.org/

OCDE- Web de Ministerio de Industria Español http://www.ipymemityc.es/IPYME/es– ES/UnionEuropea/OCDE/

OTRAS WEBS DE INTERÉS:

Escuela libre Paidea: Pedagogía Libertaria, http://www.paideaescuelalibre.org

Institute For Policy Studies: alternativas económicas, http://www.ips–dc.org

Movimiento crítico de Renovación Pedagógica , http://www.concejoeducativo.org

Rede Ibero–Americana de Investigação em Políticas Educacionais. http://cyted.riaipe.net/

CAPÍTULO III

El efecto de los resultados de PISA sobre la política educativa en México

Juan F. Zorrilla Alcalá.

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Los resultados de las pruebas de PISA para México [PISA 2001, PISA 2004 y PISA 2007] sobre el desempeño de los jóvenes de 15 años en lengua materna, matemáticas y ciencias han tenido en los medios de comunicación masiva nacionales de México una cobertura considerable y creciente desde el año 2001, lo cual ha promovido que en la opinión pública, en el ámbito académico especializado y en los medios gubernamentales de la secretaría responsable del ramo educativo se agudice la percepción de que existen problemas de calidad muy fuertes en la manera como funciona el sistema educativo nacional para los jóvenes de esta edad. Hoy en día el Instituto Nacional para la Evaluación de la educación (INEE), de nueva creación, es el encargado en México de aplicar las pruebas de PISA y

tiene un programa de publicaciones sobre el tema, el cual figura regularmente entre los más consultados en su página de Internet, *www.inee.edu.mx.* Esta nueva valoración de la educación media para los jóvenes de 15 años ha sido expresada por las propias autoridades educativas actuales como un indicio importante para la orientación de las políticas educativas (Programa Sectorial de Educación, Secretaría de Educación Pública, 2007-2012, *www.presidencia.gob.mx*). Tradicionalmente las grandes preocupaciones tanto de la opinión pública como de la política educativa mexicana se han dirigido a la educación primaria y a la educación superior. El elevado valor otorgado a la educación primaria y a la superior se manifiesta en el hecho de que en los últimos doce años el gasto por estudiante del gobierno federal en educación media superior se incrementó 226%, lo cual es un aumento considerable, pero bastante menor que el alza que tuvo el gasto por estudiante en educación básica que lo hizo 553%, mientras que de educación superior lo hizo por 342.4% (Véanse las estadísticas de: Primer Informe de Gobierno 2007 en *www.presidencia.gob.mx*). Sin embargo, las autoridades actuales han declarado, desde que asumieron la nueva administración del Gobierno Federal Mexicano, mediante comunicados y discursos tanto del subsecretario de EMS como del mismo presidente Calderón que la EMS recibirá recursos públicos como nunca antes en su historia, ya que aumentarán en más de 20% respecto a lo que se le asignaba el año anterior (*www.sems.gob.mx*, marzo 2007). En este trabajo se sostiene que la participación de México en PISA y la difusión de los resultados de las pruebas que este programa de investigación ha emprendido son un factor fundamental para comprender estos indicios que apuntan a una revaloración de la EMS en las políticas educativas. Si estos indicios apuntan a una revaloración efectiva ésta se reflejará en una disminución de la disparidad en las asignaciones presupuestales por estudiante para la EMS, en comparación con lo que reciben la educación primaria y la superior. De no reflejarse en estas modificaciones, las políticas educativas mexicanas habrán demostrado su ya tradicional y casi secular rigidez. Sólo el futuro podrá esclarecer si los indicios de una nueva tendencia que aquí se detectan desembocan en la modificación de la inercia tradicional que ha beneficiado sistemá-

ticamente en mayor medida a la educación primaria y a la educación superior, en detrimento de la educación media superior.

Esta potencial modificación no es un asunto menor cuando se trata de revisar la conducción de la educación pública en un país que ha mantenido una continuidad política única a lo largo de la mayor parte del siglo XX, al haber conservado en el poder, desde 1929 hasta el año 2000, a una sucesión de presidentes de la república todos emanados del mismo partido oficial, creado y apoyado desde el estado (Crespo: 2003, Meyer: 2000). Cabe destacar que dicho régimen encontró un apoyo considerable para fortalecer el poder del estado en un vigoroso nacionalismo impulsado desde la escuela primaria mediante un currículo nacional controlado por el gobierno federal [Kobayashi, 1976]. El sistema educativo también se encuentra imbricado con el poder del estado en lo que atañe a las enormes atribuciones legales que tiene el poderoso sindicato de maestros en la conducción de las escuelas primarias y de algunas secundarias [Zorrilla y Villalever, 2003]. Finalmente, todo el sistema educativo público, excepto las universidades autónomas, mantienen los mismos esquemas de organización y de nominación de directores que se instrumentaron durante la época del régimen autoritario [Arechavala et al., 1999]. Es menester insistir, por lo anteriormente apuntado, sobre los potentes condicionamientos que han regido el funcionamiento de un sistema educativo mexicano que ha sido parte integrante y fundamental de un aparato de poder del estado que buscó y logró persistir. A este ambiente educativo, rígidamente estructurado, llegaron los resultados de PISA como un nuevo principio de intelección independiente de las identidades y de las propuestas presentes en el debate educativo sobre la transición a un sistema educativo moderno. Sería difícil por ello ignorar el impulso positivo que de PISA han recibido las visiones críticas de lo educativo en México.

El modelo mexicano de conducción de la educación pública

Antes de examinar los indicios de estos cambios conviene caracterizar el modelo con el que funciona el sistema educativo mexicano. Este sistema

fue creado como parte de un aparato de estado organizado como república federal, con un régimen presidencialista que distingue y separa los poderes judicial, legislativo y ejecutivo. El contexto histórico de la conformación moderna –la primera república federal se establece en 1824– de este sistema político corresponde a la construcción del poder del estado federal después del triunfo de un proceso revolucionario que se expresó en una constitución progresista en 1917 [Arnaut, 1998]. El régimen posrevolucionario pudo sostener una orientación expansiva en lo que respecta a las atribuciones que fue ejerciendo, después de que terminó la fase violenta de la revolución mexicana en 1920. En 1929 tuvo lugar la fundación de un partido político organizado desde el estado para negociar y mantener el poder en manos de la élite gobernante [Meyer, 2000]. Dicho partido mantuvo en sus manos el gobierno federal, evitando los intentos de golpes de estado, hasta entonces tan frecuentes, y coordinando los intereses tanto como las presiones de los caudillos militares, los líderes campesinos, los dirigentes obreros, los políticos en funciones y las organizaciones que éstos animaban. Este régimen gozó de una extraordinaria longevidad. La continuidad de su hegemonía llegó hasta el año 2000 y permitió una intervención cada vez mayor en la vida de la sociedad mexicana gracias a un aumento de sus recursos y sus atribuciones. Por ello, el dominio político que distingue a este régimen denota una gran estabilidad y unos patrones recurrentes a lo largo de las tres cuartas partes del siglo XX que retuvo el poder del estado. En el año 2000 terminó la larga sucesión de presidentes que ejercieron, desde 1929, las funciones ejecutivas transmitidas pacíficamente mediante elecciones ganadas invariablemente por el «partido oficial». Este sistema ha sido ampliamente calificado no de dictadura, pero sí de tipo autoritario y nacionalista [Crespo, 2003]. En el cambio de siglo un candidato de un partido de oposición ganó las elecciones presidenciales. Durante este largo periodo –entre 1917 y el año 2000– el régimen posrevolucionario y la élite política que detentaron el poder del estado tuvieron la oportunidad de aplicar, de refrendar y de modificar las políticas sociales y educativas. En lo que respecta a la educación en general algunas de estas políticas se mantuvieron prácticamente inamovibles, mientras otras mudaron en consonancia con lo que ocurría con la conducción general del estado mexicano.

La extraordinaria continuidad del régimen posrevolucionario bajo el control de una élite del poder agrupada en un partido hegemónico, que se extiende desde los años veinte hasta el año 2000, muestra una larga trayectoria de aplicación de políticas educativas prácticamente única en los anales del mundo durante el siglo XX. Esta larga trayectoria de aplicación de políticas forma parte del proceso de construcción y expansión del poder del estado posrevolucionario en México y muestra características muy señaladas que se ejercieron mediante una secretaría federal con un perfil muy definido desde sus inicios en 1921 [Fell, 1989; Solana, 2002]. Tras la revolución mexicana la élite del poder consideró que un modelo estrictamente federalista de una descentralización extrema postulada por la Constitución del 1917 no iba a ser capaz de dar un sustento muy sólido a la vieja aspiración, compartida por liberales y conservadores, de usar la escuela como instrumento de difusión y fortalecimiento de una cultura nacional [Llinás, 1978].

Fue preciso crear una dependencia federal con atribuciones para facilitar la acción del gobierno federal de manera directa en todo el país. Tal intervención federal permitiría aminorar el desequilibrio producto de la desigual atención con que estados y municipios respondían ante las necesidades planteadas por esta actividad estratégica para una nación [Fell, 1989].

De hecho, la Constitución de 1917 había dado tantas tareas educativas a los estados y municipios, así como a los establecimientos particulares y a las empresas de todo tipo para que ofreciesen educación a sus obreros y empleados, que lo que acabó sucediendo fue una desatención que se generalizaba y, lo que era aún más grave, una desatención muy extendida con las obligaciones mínimas respecto a la educación primaria. La disolución de la responsabilidad entre tantos poderes y niveles de gobierno provocó que la educación se convirtiese en motivo de disputas [Larroyo, 1986; Fell, 1989].

La corrección de este resultado no deseado de la propuesta constitucional provino de la siguiente administración en el Gobierno Federal con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, no sin que se hubiesen suscitado acalorados debates parlamentarios sobre la afectación

a la soberanía de los estados. El argumento a favor de la iniciativa del Gobierno Federal se expresó con la idea de que era preferible centralizar la ciencia que velar por la soberanía de la ignorancia [Llinás,1978]. José Vasconcelos, a la sazón rector de la Universidad Nacional, preparó la enmienda constitucional a las atribuciones de los municipios y la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Así, la Secretaría de Educación Pública, fue creada por Decreto del Congreso de la Unión del 29 de septiembre de 1921 [Llinás, 1978; Fell, 1989; Larroyo, 1986]. De esta manera, las disposiciones constitucionales mediante las cuales la educación era atendida en cada entidad por el gobierno estatal respectivo, se hicieron ahora extensivas al gobierno federal que adquirió atribuciones concurrentes para atender todos los niveles y tipos educativos. La Secretaría de Educación Pública se creó en los momentos en que el Poder Ejecutivo Federal había iniciado diversas acciones para proporcionar una unidad de propósitos sobre la educación e impartirle un vigoroso impulso nacional para remontar los bajos niveles educativos del país. El decreto, que estableció la creación de la Secretaría de Educación Pública, determinó que correspondían a dicha secretaría de estado todos los establecimientos educativos como culturales públicos ubicados en la capital del país, erigida como Distrito Federal. Quedaban, de esta manera, comprendidas: las escuelas públicas de todos los tipos y niveles como las grandes instituciones formativas y culturales desde la Universidad Nacional de México, la Escuela Nacional Preparatoria, todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias, jardines de niños y escuelas normales del Distrito Federal y Territorios sostenidos por la Federación; la Escuela Superior de Comercio y Administración los departamentos de Bibliotecas y Archivos, Escolar de Educación y Cultura para la Raza Indígena y de Bellas Artes y el Conservatorio Nacional de Música. Además se mencionó que dependerían de la SEP las escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se fundaran con recursos federales en cualquier lugar del país. La nueva competencia federal se fijó sin perjuicio de las acciones que emprendiesen los gobiernos estatales, en todos los grados y tipos educativos [Llinás, 1978; Larroyo, 1986; Fell, 1989].

Las nuevas atribuciones del gobierno federal permitieron trascender un ámbito de acción anteriormente ceñido, casi exclusivamente, a la ciu-

dad de México. Con atribuciones semejantes la nueva Secretaría de Educación Pública contaba con un verdadero y auténtico programa nacional de expansión, para la acción gubernamental, en los campos de la educación, incluyendo a la alta cultura y, con ellas, del sentimiento de pertenecer a una nación. Este modelo resultó idóneo para una élite del poder encaminada a la expansión de sus atribuciones y de su campo de acción como parte de su estrategia política. Por esto mismo el modelo entonces implantado ha seguido sirviendo de hoja de ruta para la acción del estado hasta el presente. De igual manera queda fincada desde entonces la posibilidad, hecha realidad actualmente, de que la secretaría participe directamente bajo su control o indirectamente mediante aportaciones presupuestarias y mecanismos curriculares que financian y regulan prácticamente todas las instituciones públicas de educación del país, con la notable excepción de las universidades autónomas.

Un alcance tan amplio y una continuidad tan extensa sustentan y dan cuenta de formas de conducción y de funcionamiento educativo muy constantes durante los últimos sesenta años en México. También reflejan las formas estructurales generadoras de inercias muy potentes.

El comportamiento del sistema educativo desde 1950

A partir de 1950 la escolaridad en México experimenta una eclosión extraordinaria que lleva a que la matrícula en la primaria se multiplique por un factor de 4.9, la de la educación secundaria por 76, por 79 en la educación media superior y por 68 la educación superior. El crecimiento más dinámico acontece hasta 1980 (Secretaría de Educación Pública, 2001a). Para ese año, se logra, tras un esfuerzo que venía sosteniéndose desde principios de siglo, que más del 90% de todos los niños en edad de iniciar la educación primaria encuentren un lugar en las escuelas [Solana, 2002[. Este dato demuestra el retraso del país en el proceso de alfabetización de toda su población infantil y la consecuente repercusión en las bajas tasas de participación en los niveles posteriores de formación. Sin embargo, es preciso traer a colación el hecho de que el aumento de la

escolarización mexicana tuvo que emprenderse en un contexto de tasas muy elevadas de crecimiento demográfico que alcanzaron 3.4% en los años setenta. Si bien la siguiente década ofreció un decremento, que llegó hasta 2% de crecimiento anual en los últimos dos lustros del siglo XX, (SEP, 2001a, Capítulo 1), la gran presión que tal dinámica ejerció sobre la manera de atender la demanda por educación dejó una marca profunda en la organización del trabajo educativo de todos los niveles, tipos y modalidades. En efecto, el extraordinario crecimiento de la oferta educativa demandó que el modelo de educación fuese operativo en una gran variedad de situaciones que caracterizan a nuestro país, por lo que el énfasis se puso en la organización y en la garantía de los servicios educativos, mucho más que en los estándares mínimos o la manera de lograrlos. Así, la educación que se obtuvo bajo tales circunstancias muestra, como lo reconoce la SEP, una gran heterogeneidad en los conocimientos y habilidades que logran de manera efectiva los alumnos que concluyen diversos grados escolares [SEP, 2001a: 159-170, SEP, 1995: 127-135]. Esta inercia lleva a que las prácticas educativas, con cualquier grupo de alumnos, se caracterizaran por una enorme dispersión en los desempeños presentando retos formidables para el logro de los propósitos de cualquier programa.

En este sentido, el acceso y la conclusión exitosa de una educación básica no garantizan que los egresados cuenten con las bases suficientes para poder aprovechar la oportunidad que les ofrece el ingreso al bachillerato. Del total de jóvenes que son admitidos en el país a ese último nivel educativo, menos del 60% logra obtener el certificado correspondiente. Posteriormente en el nivel superior se repiten patrones muy similares, por lo que la conclusión exitosa del bachillerato y el ingreso a los estudios superiores no constituyen garantía de que el estudiante concluya su con éxito su licenciatura. Tales rasgos que se presentan desde la primaria hasta la educación superior se han mantenido en el tiempo y tienen un impacto enorme en materia de equidad, al existir una gigantesca proporción de la población joven, en el campo y en la ciudad, sin concluir sus estudios básicos. Sin embargo, cabe conceder que la tasa de egreso de la EMS se ha mantenido casi invariable desde 1980, a pesar de que estos problemas en el funcionamiento del sistema educativo de la EMS han sido destacados des-

de los años ochenta en las propuestas oficiales de los programas sectoriales en 1989, luego en 1995, en 2001 y también en 2007 [SEP, 1996; Secretaría de Educación Pública, 2001a; Presidencia de la República, 2007].

Y llegó PISA

Para comprender los desempeños que se obtienen en materia formativa a partir del funcionamiento del sistema educativo mexicano es menester aludir a los primeros resultados del *Programme for International Student Assessment* (PISA) desde 2000 [OECD, 2000; OECD, 2001a]. Este conocido estudio tanto como los posteriores de 2003 y 2006 emprendidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la que forma parte México, representa, para este país, una fuente de información de gran alcance sin antecedentes previos. Los desempeños de lectura, matemáticas y ciencias que evalúa, con base en el concepto de capacidad o literacy, para los jóvenes de 15 años (inscritos en secundaria o en bachillerato), son radicalmente diferentes a los desempeños que buscan los exámenes mexicanos del sistema escolarizado, los cuales están invariablemente basados en pruebas estandarizadas, estructuradas y con respuestas de opción múltiple que pueden ser calificadas mecánicamente mediante un lector óptico. De hecho, la lógica de las pruebas de PISA es muy innovadora para las escuelas mexicanas. También lo es la idea de tener que relacionar la escuela con los conocimientos asociados a la vida adulta en el mundo moderno. Estas consideraciones, características de PISA, que se derivan del manejo de la lengua materna, las matemáticas, las ciencias y la tecnología para dar respuesta a preguntas y problemas de la vida adulta representan un giro de 180° en la orientación educativa de las formaciones básica y media. En México, las formaciones medias están aún orientadas a distinguir entre quienes aprueban programas, usualmente saturados de información que requiere ser memorizada y que se dirigen a la educación superior, y quienes no los aprueban. Estos últimos se dirigen, después de la conclusión de los estudios obligatorios al mercado de trabajo. Ahora, partiendo de los criterios de PISA, las matemáticas, el dominio de la len-

gua, las ciencias y la tecnología aparecen como parte de las necesidades de las personas en un mundo guiado por el desarrollo de los conocimientos y de los avances tecnológicos.

PISA también implica reconocer otro rasgo que era objeto de preocupación pero que nunca llegó a plantearse como un problema toral de las formaciones mexicanas: reforzar la capacidad de los alumnos de procesar por su cuenta la información y los contenidos de diversas fuentes. En México, el sistema educativo en su totalidad deposita y delega en el profesor la transmisión de conocimientos, de tal manera que el trabajo docente en el salón de clases es eminentemente expositivo y los alumnos aprenden ante todo del profesor, más que de los libros.

Cabe recordar que en PISA la capacidad de comprensión de lectura se distingue de aprender a leer técnicamente, lo que sólo implica deletrear, reconocer palabras y oraciones. PISA investiga el grado en que los jóvenes son capaces de construir, expandir y reflexionar sobre el significado de lo que leen en una gama amplia de textos comunes a la escuela y a los ámbitos más allá de la escuela. De esta forma se mide la comprensión de lo demandado por el texto y la capacidad de aplicar conocimientos para resolver problemas en «en situaciones de la vida real». Desde esta perspectiva de interés se establece una escala con cinco niveles de desempeño. Existe, no obstante, un nivel más abajo del nivel I, el cual denota incapacidad para la lectura más básica. Desde esta óptica, los sujetos pueden tener la habilidad técnica para leer, reconocer palabras y deletrear, sin poseer la habilidad de la lectura como herramienta efectiva para impulsar y extender su conocimiento. Esta condición por debajo del nivel I implica que el sujeto experimente serias dificultades en la transición de la escuela al trabajo y que encuentre obstáculos para beneficiarse de una educación más avanzada. El estudio advierte que «los sistemas educativos con una alta proporción de sus estudiantes en niveles de desempeño en el nivel I, o más abajo deberían preocuparse de que sus estudiantes no estén adquiriendo las destrezas y conocimientos propios de la habilidad de lectura y escritura para beneficiarse suficientemente de las oportunidades educativas» [OECD, 2000: 49].

México ocupó el penúltimo lugar, sólo detrás de Brasil, en el estudio

de PISA 2000 y el 44% de sus estudiantes están en los niveles I y por debajo del nivel I, lo cual, a pesar de que se soslaye en las comunicaciones oficiales, es extremadamente preocupante y grave. En el nivel II se ubican las tareas básicas de lectura, localizar información directa, hacer inferencias de bajo nivel, identificar lo que una parte bien definida de un texto significa y usar conocimientos externos para entender el texto. En el nivel III se comprenden las habilidades de lectura moderadamente complejas, tales como localizar múltiples ítems de información, establecer nexos entre las diferentes parte de un texto y relacionar el texto con el mundo externo. Cabe señalar que Finlandia fue el país con el promedio más alto en habilidad de lectura y que menos de 10% del total de los estudiantes mexicanos pudieron alcanzar la media de Finlandia.

En el nivel IV llamado de dominio se despliega la habilidad de abordar textos complejos y difíciles, localizar información implícita o subyacente, construir significados de matices lingüísticos y evaluar críticamente un texto. En todos los países participantes en el estudio,incluyendo Brasil, uno de cada cinco estudiantes se ubica aquí, excepto en México y en Luxemburgo.

En el nivel V se encuentra la habilidad de completar tareas sofisticadas de lectura, manejar información difícil de encontrar en un texto insólito o poco frecuente, mostrar una comprensión detallada e inferir cuál información es relevante para una tarea. También se expone una habilidad para evaluar críticamente un texto y evaluar hipótesis, basarse en conocimiento experto y ubicar conceptos que pueden ser contrarios a las expectativas. Mientras que en los países que ocupan los primeros lugares cerca de 20% de los jóvenes alcanzaron el nivel más alto y menos de 5% se situaron en el mínimo, en México menos 1% obtuvo el nivel superior y cerca de 30 % quedó en el inferior. Peor aún, el 16 % se ubicó en el nivel de incomprensión de textos. El promedio de los países de la OCDE alcanzaron resultados satisfactorios (niveles 4 y 5 de dominio) en más de 30% de los casos, mientras que en México ese nivel representó el 7%, lo que hace evidente la brecha de calidad que nos separa del resto [OECD, 2000 y OECD, 2001].

Otro dato que resulta contundente es el relativo a la correlación entre la calificación obtenida en PISA y aquellas otras que obtienen los estu-

diantes mexicanos en las propias escuelas. En el caso mexicano, 44% del total de estudiantes muestran que su capacidad de lectura se encuentra en el nivel I o por debajo de dicho nivel como se mencionó. A pesar de este porcentaje, 96% de los estudiantes reportaron haber obtenido en México, una calificación de acreditación o superior al mínimo en una clase afín a la lectura. Por lo tanto, a pesar de los pobres resultados de acuerdo con los estándares de PISA, el 96% de ellos satisfacen o exceden las expectativas de sus profesores en México.

Finalmente, no se puede perder de vista que sólo llegan a la EMS entre 50% y 60% de los jóvenes en edad de estudiarla, con lo cual se hace evidente que se está midiendo aquellos estudiantes que de acuerdo con el sistema mexicano son los que desde el punto de vista escolar han tenido suficiente éxito para permanecer en el sistema.

Estas cuestiones plantearon muchas preguntas, actualmente vigentes, sobre la manera cómo se conduce y cómo funciona para los jóvenes el sistema educativo en referencia a la educación media.

Lecciones para las políticas mexicanas derivadas de la experiencia de PISA

Los datos anteriores bastan en sí mismos para indicar la falta de capacidad que demuestran los estudiantes mexicanos para abordar los textos más simples del mundo moderno, en lo que concierne a situaciones típicas de trabajo o de desempeño académico. La falta de resultados satisfactorios no podía ser más ilustrativa para cuestionar la forma en que se ha manejado la educación pública por parte de un régimen eminentemente interesado en mantener su hegemonía sobre el poder del Estado. El hecho de que los resultados son producto de una prueba internacional contribuyó a legitimar, dentro de México, la confiabilidad en dicho análisis y a considerar que el sistema mexicano se muestraba incapaz de orientar sus mecanismos de gestión hacia logros educativos significativos en el mundo moderno. Al mismo tiempo no deja de llamar la atención la generalidad con que se presenta la falta de habilidad para obtener buenos desempeños en las pruebas de PISA ya que los estudiantes mexicanos que alcanzan el

nivel más alto son menos del 1% del total de la muestra, mientras que en muchos países entre el 15% y el 20% del total lo alcanza.

Debido a que el sistema educativo mexicano no detectaba estos problemas, este dato muestra más allá de toda duda que conviene distinguir entre el cumplimiento escolar mexicano de acuerdo con la normativa o los usos prevalecientes en nuestras escuelas y la capacidad de lectura (*reading literacy*) según los criterios de PISA. Tal diferencia también muestra que si bien históricamente la EMS ha estado preparada para ir incrementando, de forma sistemática, su capacidad para incorporar a la población joven en edad de estudiarla, no ha sido capaz de asegurar mínimos de calidad suficientes para que la gran mayoría de quienes la cursan puedan abordar adecuadamente tareas como la comprensión de textos.

Una conclusión semejante también permite identificar, con mayor precisión y nitidez, que en la gestión de las instituciones y de las escuelas el régimen político autoritario invirtió la mayor parte de su energía en aumentar las oportunidades educativas sin considerar la calidad que exige el mundo moderno, a la vez que se privilegió el mantenimiento de la paz social y del control sobre el nombramiento de los puestos directivos de las instituciones públicas. Cabe, sin embargo, considerar que en la práctica de la gestión tradicional si se mostró interés por la calidad, pero ésta se entendió como una función del control sobre los insumos del proceso educativo y no de su calidad específicamente educativa [Arechavala, 1999; Kent, 1997; Kent, 1998] Sin embargo, lo que ahora es obvio es que tales medidas resultan muy superficiales para atender el problema que ahora se manifiesta y que proyecta una sombra de duda sobre el conjunto del sistema educativo y su funcionamiento propiamente educativo. No se está tratando de decir que antes de PISA no hubiese en los ámbitos académicos claridad sobre los problemas del sistema educativo que se heredó del régimen autoritario, ya que esto ya había sido señalado [De la Peña, 2002; Guevara, 1992; Ornelas, 1995; Laurence y de Moura, 1996; Moctezuma, 1994; Prada y Flores, 2001; Zorrilla, 2002; Zorrilla y Cetina, 1998]. Pero, justamente el que se tratara de una visión que surgía de la academia la volvía impráctica y abstracta. Se requirió que una voz ajena como la de PISA lo viniera a decir para que la opinión

pública y las autoridades se rindieran ante la evidencia y se comenzara a reconocer que existen problemas muy serios que deben de ser atendidos y que de no serlo, el país tendrá que afrontar las consecuencias en atraso, desigualdad y falta de competitividad.

Esta óptica es innovadora para la política mexicana ya que involucra abordar desde fuera del aparato del estado una tarea que antes era exclusiva de la élite del poder y en la que ahora participan los medios de comunicación, los expertos, pero sobre todo empiezan a participar muy ampliamente los ciudadanos. Ahora está en construcción la tarea de elaborar desde la sociedad una agenda ciudadana en la que participan los políticos, los expertos y los ciudadanos. A este respecto PISA y sus resultados aparecieron en el lugar y en el momento correctos para contribuir a la construcción de una nueva plataforma de participación ciudadana, tarea que se encuentra lejos de haber madurado, pero que ya se ha iniciado. Por esta razón los indicios que se manifiestan a favor de mejorar el financiamiento de la EMS precisan de muchas acciones más, no sólo de parte de las autoridades, sino también de los ciudadanos y también de los académicos expertos en educación, con el propósito de integrar propuestas y pugnar por las políticas que le den cabida a un desarrollo educativo a la altura de las aspiraciones y de las necesidades de los jóvenes y del país.

Referencias bibliográficas

Arnaut, A. (1998): *La federalización educativa en México.* México: Colegio de México - Centro de Investigación y Docencia Económicas..

Arechavala Vargas, R. y Solís Pérez, P. (coords.) (1999): *La universidad pública ¿Tiene rumbo su desarrollo en México?*, Guadalajara y Aguascalientes: Universidad de Guadalajara y Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Crespo, J. A. (2003): *Las singularidades de un régimen* en Gastón Luke Garza y Virgilio Muñoz, Grijalbo, *Escenarios de la Transición en México.* México.

De la Peña, J.A. (2002): *Algunos problemas de la educación en matemáticas en México*. México: Siglo XXI.

Fell, C. (1989): *José Vasconcelos: Los años del águila,* México: UNAM–Instituto de Investigaciones Históricas.

Guevara, Niebla G. (compilador) (1992): *La catástrofe silenciosa.* México: FCE.

Kent Serna, R. (1997): *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, Estudios Comparativos, Vol. 2, México: FCE-FLACSO-UAA.

Kent Serna, Rollin (1998): *El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación*, en Mungaray, A. y Giovanna, V. (coord.), T*res décadas de políticas del Estado en la educación superior.* México: ANUIES.

Laurence, Wolff y de Moura Castro, C. (2000): *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington D.C.

Larroyo, F. (1986): *Historia Comparada de la Educación en México.* México: Editorial Porrúa.

Llinás Álvarez, E. (1978): *Revolución, educación y mexicanidad*. Universidad Nacional Autónoma de México

Meyer, L. (2000): *Historia General de México.* México D. F: Colegio de México.

Moctezuma, E. (1994): *El recorrido de la educación pública en México, en Resumen de una visión de la modernización en México.* México: FCE.

OCDE (2002): *Muestra de reactivos empleados en la evaluación PISA 2000*. Santillana-OCDE.

OECD (2003): *Education at Glance*. París: OECD.

OECD (2000): *Measuring Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assesment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy.* París: OECD.

OECD (2001a): *Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000*. París: OECD.

OECD (2004): *Completing the Foundations for Lifelong Learning: An OCDE Survey of Upper Secondary Education,* París: OECD.

Ornelas, C. (1995): *El sistema educativo mexicano.* México: CIDE-FCE.

Prawda, J.y Flores, G. (2001): *México Educativo Revisitado*, México: Océano.

Presidencia de la República (2000): *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, hacia un despegue acelerado.* Gobierno de los Estados Unidos Mexicano.

Presidencia de la República (2007): *Programa Sectorial. Secretaría de Educación Pública. 2007-2012*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicano. www.presidencia.gob.mx.

SEP (1991): *La educación media superior en México. Modernización educativa 1989-1994*. México.

SEP (1996): *Programa de Desarrollo Educativo 1995–2000*. México.

Secretaría de Educación Pública, (1999): *Perfil de la educación en México,* Subsecretaría de Planeación y Coordinación. México.

Secretaría de Educación Pública (2001a): *Plan Nacional de Educación 2000-2006.* México.

Secretaría de Educación Pública (2001b): *Informe de Labores.* México.

Secretaría de Educación Pública (1999b): *Perfil de la educación en México*, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, México.

Secretaría de Educación Pública (2000): *Perfil de la educación en México,* SEP, México.

Secretaría de Educación Pública (2001a): *Programa Nacional de Educación 2001-2006.* México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2001b): *Informe de Labores*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2005b): www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep. Estadísticas.

Solana, F. (2002): *Historia de la Educación Pública en México*. México: FCE-SEP.

Tedesco, J. C. (2000): *Educar en la sociedad del conocimiento*. México: FCE.

Villalever, L. (2000): *La educación Media en México, en México 2010, Pensar y decidir la próxima década.* Centro de Estudios Estratégicos Nacionales–IPN–UAMLimosa, Tomo I. México.

Zorrilla A., J. F. y Cetina, E. (1998): *Aseguramiento de la calidad en la educación superior en México* en Malo Sa. y Velázquez, A. *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional.* México: CESU - Miguel Ángel Porrúa.

Zorrilla Alcalá, J. F. (2002): *Las políticas educativas en México: apuntes para una perspectiva de largo plazo* en Anuario educativo Mexicano: visión retrospectiva, UPN. México: La jornada.

Zorrilla Fierro, M. y Villalever, L. (coord.) (2003): *Políticas educativas.* México: COMIE–SEP–CESU.

CAPÍTULO IV

La reconfiguración de las Políticas Curriculares. El caso portugués.

Elsa Estrela
António Teodoro

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias - Instituto de Ciências da Educação – UID – Observatório de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE)

Para el análisis crítico de las recientes políticas educativas y curriculares en Portugal nos centramos en la relación entre globalización, agencias internacionales y currículum, subrayando los cambios relativos a la organización escolar y a la construcción de una «agenda globalmente estructurada» para la educación que implica, de acuerdo con Dale (1999, 2001), la operación de fuerzas institucionales supra y transnacionales que permitan romper, o sobrepasar, las fronteras nacionales reconstruyendo simultáneamente las relaciones entre las naciones. Estas fuerzas supranacionales no pretenden a *priori* sustituir al Estado, pero afectan a las políticas y a las prácticas educativas nacionales de diferentes formas e intensidades en

cada Estado, aunque estos efectos estén siempre mediados por el ámbito local[43].

Reforzamos la idea de que las políticas educativas y curriculares deben ser entendidas como el producto de múltiples influencias e interdependencias, constituyendo un proceso de *bricolaje* [Ball, 1994]. Este proceso refleja intereses, valores, principios y reglas que, en determinados momentos, pueden o no ser dominantes [Pacheco, 2002]. Desde esta lógica nos proponemos aprehender la influencia que los resultados de los grandes proyectos de la OCDE tienen en la construcción de las políticas educativas y curriculares en Portugal y cómo se está construyendo el proceso de *europeización* de estas políticas.

Para el análisis crítico de las políticas educativas y curriculares en el periodo 1995-2007 describiremos los efectos e implicaciones de los resultados de los proyectos de la OCDE, principalmente el informe PISA, en relación a las orientaciones de la Unión Europea y las opciones curriculares tomadas en estos últimos 12 años en Portugal.

1. Modos de Gobierno y Regulación de las Políticas Educativas

La escuela de masas se considera un fenómeno global que se desarrolló por isomorfismo en casi todos los sistemas educativos del mundo, aunque ésta tiene una raíz local porque se trata de un modelo construido en el contexto europeo que, progresivamente, se universalizó a medida que se ratificó la integración de los diferentes espacios en la economía mundial [Teodoro, 2001a]. Este modelo se tornó universal, como el *único posible* o *el mejor*

---

[43] Texto producido en el ámbito del Proyecto «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case». El proyecto cuenta con un financiamiento de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (Refª PPCDT/CED/56992/2004). Este capítulo fue presentado en el III Coloquio Internacional de Políticas Curriculares, Universidad Federal de Paraíba, João Pessoa, Brasil, 12-14 Noviembre 2007, en una mesa organizada por la *Red Iberoamericana de Investigación* en Políticas Educativas, coordinada por el Profesor António Teodoro, con financiamiento del CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

imaginable [Nóvoa, 1995], sobre el que recae una fuerte interdependencia relativa a la formación del Estado moderno [Barroso, 1999].

La internacionalización de los problemas educativos surge, de una forma más visible, a partir de la creación de un vasto sistema de organizaciones internacionales de naturaleza intergubernamental: las Naciones Unidas (UNESCO, en el campo de la educación); en el ámbito financiero o de la cooperación económica (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial [BM]) y en el ámbito financiero y de la ayuda al desarrollo la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD/OCDE). Las iniciativas de estas organizaciones internacionales permitieron crear amplias redes, cuyo desarrollo se basó en una concepción de educación comparada centrada en cuatro aspectos fundamentales: la ideología del progreso, un concepto de ciencia, la idea de Estado-Nación y la definición del método comparativo [Nóvoa, 1995: 22-24].

A partir del proceso de globalización, Teodoro (2001a) define como motor de la agenda globalmente estructurada para la educación [Dale, 2001] a los grandes proyectos estadísticos internacionales, en particular el proyecto INES[44] del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de la OCDE. Dicha organización es entendida como agencia globalizada con un papel determinante en cuanto a las corrientes de pensamiento sobre educación y también como agente de influencia creciente en las políticas educativas de los Estados-Nación, constituyéndose como intermediaria internacional del conocimiento [Henry at al, 2001]. Efectivamente, la utilización de indicadores de educación como instrumentos de evaluación de los sistemas educativos de los Estados-Nación por parte de la OCDE conduce a la formación de una racionalización de lo global, bien como un imperativo de comparabilidad, bien como un nuevo consenso sobre políticas educativas.

La OCDE –fundada en 1961– es una institución intergubernamental con influencia política en sus países miembros donde la educación adquiere un papel central para la competitividad de las economías nacionales dentro de una estructura económica de capital humano que se conecta con la emergente economía del conocimiento. Dadas las diferencias entre el carácter

---

[44] Indicators of Educational Systems.

legal y político de la OCDE y de la Unión Europea, por ejemplo, la primera no asume un mandato prescriptivo para sus países miembros, sino que interviene a través de la construcción de consensos.

El interés de esta organización por la educación ha estado siempre ligado a objetivos económicos y a partir de 2002 esta dimensión ha ganado un lugar específico dentro de la organización, lo que demuestra la importancia otorgada a la educación dentro de las agendas políticas y económicas. De acuerdo con los miembros de la organización, el trabajo de la OCDE, basado en estadísticas e indicadores, suministra una base de datos sólida para la comparación internacional en todos aquellos aspectos que forman los sistemas educativos.

> The monitoring of progress and experimentation in systems of education depends heavily on indicators that enable government authorities and other interested groups to judge the context and functioning of education and the results achieved. Education indicators can reveal some of the most critical weaknesses of education systems, and can aid the design of corrective policy [CERI, 1993: 10].

Dado su impacto en los llamados países industrializados o desarrollados, el proyecto centrado en torno a la construcción y recopilación de indicadores de los sistemas educativos nacionales asume particular relevancia. La publicación anual de *Education at a Glance*[45] se transformó en la expresión pública más conocida de estos proyectos, involucrando cuatro categorías de indicadores así como un conjunto de nuevos indicadores que se concretan con la formulación de las políticas educativas en el campo nacional[46]. Además de suministrar información comparativa relevante para los países miembros, contribuyen a elaborar prioridades futuras dado que constituyen una verdadera agenda global y de reforma en los sistemas de educación de los diferentes países.

Igual de pertinente se nos presenta el informe PISA, elaborado por la OCDE en 1997, cuyos resultados permiten monitorizar regularmente los

---

[45] Traducido para español como Panorama de la Educación.

[46] Vease los campos privilegiados por la OCDE el final de los años noventa: la evaluación del funcionamiento de las escuelas y la evaluación externa de los aprendizajes.

sistemas educativos en términos de conocimiento de los alumnos, en un contexto aceptado internacionalmente. El proyecto PISA tiene como objetivo medir las capacidades que los jóvenes de 15 años tienen para plantearse los retos de la vida cotidiana. Está organizado en ciclos de 3 años: la primera recogida de información se llevó a cabo en 2000 y tuvo como principal dominio la evaluación del nivel de alfabetización[47], de lectura, evaluándose también la motivación, las actitudes ante el aprendizaje, la familiaridad con los ordenadores y los métodos de estudio. El proyecto PISA 2003 dio prioridad a la alfabetización matemática, habiendo evaluado igualmente la resolución de problemas, y el PISA 2006 incidió sobre la alfabetización o conocimiento científico.

Estas evaluaciones se comenzaron a aplicar sólo a países miembros de la OCDE, pero, en la última recogida, en 2006, se aplicó a 57 países, 27 de los cuales no son miembros de la organización, lo que es indicativo de la influencia global que los resultados del informe PISA ejercen sobre las políticas nacionales.

Según la OCDE (2003), el proyecto PISA presenta:

> Innovative approach to lifelong learning, which does not limit PISA to assessing students' curricular and cross curricular competencies but also asks them to report on their own motivation to learn, their beliefs about themselves and their learning strategies.

Lo más esperado del informe PISA es la aportación a los políticos de información útil que contribuya al éxito educativo, poniendo énfasis en la eficiencia. La equidad es parte de la lista de prioridades de este proyecto.

En el pasado, las políticas educativas de los países de la periferia, o semiperiferia, del sistema mundial moderno[48] empezaron a depender cada vez más de la legitimación y de la asistencia técnica de ésta y de otras organiza-

---

[47] NTs: Aquí adoptamos el uso de la expresión alfabetización para traducir el término literacia, del inglés literacy, utilizado por los autores.

[48] El análisis del sistema mundial moderno fue desarrollada por Immanuel Wallerstein (en tres vols.), ed. or. 1989).

ciones. Pereyra (1990) considera que el recurso de los estudios elaborados por estas organizaciones funciona prioritariamente como modo de legitimación de las políticas nacionales. Sin embargo, se puede considerar [Teodoro, 2001a] que estos proyectos desempeñan un papel fundamental en la normalización de las políticas educativas nacionales, una vez que establece una agenda[49] que fija no sólo las prioridades, sino también los modos de formulación de los problemas, contribuyendo a definir un mandato[50].

El proyecto de desarrollo global (o globalización[51]) lleva implícito una nueva concepción de desarrollo, adjetivado de sostenible, que trae nuevamente al primer plano la teoría del capital humano[52]. Dale (2001) defiende que los efectos más visibles de la globalización en las políticas educativas son consecuencia de la reorganización de las prioridades de los Estados basadas en una mayor competitividad, atrayendo inversiones de las corporaciones transnacionales para sus territorios. Sin embargo el autor subraya que la globalización, a pesar de cambiar la dirección y los parámetros de las políticas educativas nacionales, no debe forzar cambios respecto a particularidades nacionales ya que surge de una construcción supranacional y no de la imposición de un Estado sobre el otro y, al mismo tiempo, sus efectos son in-

---

[49] «La noción de agenda se remite al conjunto de tensiones y contradicciones, características del papel del Estado en la formación social capitalista y democrática, especificado a través de los problemas centrales evidenciados la forma y prioridad que éstos asumen en cada momento, situación o contexto» [Antunes, 2001: 167].

[50] Esta relación entre las políticas educativas nacionales y las iniciativas de organizaciones internacionales, asumiendo un carácter de legitimación y de mandato, puede ser ilustrada a través de la situación portuguesa en el periodo comprendido entre la posguerra y la adhesión a la Comunidad Económica Europea [Teodoro, 2001a].

[51] Según Santos (1995, 1997), debemos hablar de globalizaciones negando su sentido singular, una vez que se pueden distinguir cuatro modos de producción de la globalización, dos de las cuales dominan de forma hegemónica, y se imponen de arriba hacia abajo –el localismo globalizado y el globalismo localizado–, y otras dos predominantemente contrahegemónicas, que se afirman de abajo arriba– que se designa por su cosmopolistismo y patrimonio común de la humanidad.

[52] Esta teoría, sobre todo difundida en la década de 1960, defiende la existencia de una relación profunda entre la educación y el crecimiento económico.

directos dada la desigual situación de cada nación en el sistema mundial.

Dale (1999; 2001) demuestra, en base a estudios recientes sobre economía política internacional[53], que las modificaciones y tendencias que se dan en los sistemas de enseñanza pueden ser observadas como parte de una *agenda globalmente estructurada* para la educación, que implica la operación de fuerzas económicas supra y transnacionales que eluden o trascienden las fronteras nacionales cambiando, simultáneamente, las relaciones entre los países. Estas fuerzas supranacionales no pretenden *a priori* sustituir el Estado, pero se interponen en las políticas y las prácticas educativas nacionales de diferentes formas e intensidades en los diversos Estados, aunque estos efectos son mediados por lo local.

De acuerdo con este concepto desarrollado por Dale, la globalización se construye a través de tres conjuntos de actividades relacionadas entre sí: económicas, políticas y culturales, que pueden ser definidas como «hiper–liberalismo, gobernación sin gobierno y mercantilización y consumismo, respectivamente» [2001: 146-147].

El argumento principal de la hipótesis de una agenda globalmente estructurada para la educación se asienta en el modo de análisis de los problemas que constituyen la agenda del Estado –favoreciendo un contexto que permita su expansión continuada y la legitimación del sistema y del papel del Estado–. Se presenta y se prioriza, siendo progresivamente regulada por las tensiones y presiones de las relaciones globales (sobre todo económico-políticas), disponiendo los Estados de una restrictiva tabla de opciones en cuanto a las orientaciones de sus políticas. En la era de la globalización, estos problemas se vuelven centrales, tanto en el ámbito global como en el nacional, lo que tendrá forzosamente implicaciones directas y posiblemente contradictorias entre los diferentes niveles [Dale, 2001].

Sin embargo, estos problemas –a pesar de influir indiscutiblemente en la agenda educativa– no se agotan ya que las dinámicas en la sociedad civil

---

[53] Ver Cox, Robert W. (1996). Approaches to world order. Cambridge: Cambridge University Press; Hettne, Bjorn. (1995). International Political Economy: Understanding Global Disorder. London: Zed Press; Mittelman, James (org). (1996). Globalization: Critical Reflections. Boulder: Lynne Reiner.

ejercen una fuerte influencia sobre la política de educación del Estado. Asimismo, «las dinámicas en el seno de sectores institucionales como la educación son consecuencia de complejas articulaciones de intereses que emergen de la sociedad civil y de la economía y que construyen, mantienen y limitan los poderes del Estado» [Robertson & Dale, 2001: 122].

Asimismo, se defiende que la transnacionalización de la educación constituye una *globalización de baja intensidad* [Santos, 2001] en la medida en que los grandes proyectos estadísticos ejercen una influencia indirecta en las políticas educativas nacionales debido a la relación que se establece entre las organizaciones internacionales y la formulación de estas mismas políticas[54].

En este contexto, el gobierno sobre la educación permanece, en gran parte, bajo el control del Estado, pero se visualizan nuevas formas de ordenación. El modo de regulación está profundamente influenciado por fuerzas supranacionales, así como por fuerzas político-económicas. Estamos ante un nuevo paradigma de gobierno educacional una vez que se evidencia un cambio en el papel del Estado, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, lo que influye directamente en los sistemas y en las políticas educativas [Dale, 2001]. Sin embargo, en los países del centro, estos efectos se observan a través de la fijación de una agenda global, mientras que, en los países periféricos, funcionan como un mandato más o menos explícito en la definición de las políticas educativas.

La modificación del papel del Estado se relaciona con el concepto de «Estado Competitivo» que se refiere a un proceso donde «los actores del Estado y del mercado buscan reinventar el Estado como una 'asociación casi empresarial en un contexto mundial» [Cerny, 1997: 251]. Es decir, la agenda política del Estado se orienta a la práctica de la competitividad y

---

[54] Santos (2001) distingue dos tipos de globalización: globalización de alta intensidad y globalización de baja intensidad. En los sistemas educativos, donde es obligatoria la mediación de los Estados nacionales en la formulación de las políticas educativas, puede hablarse de una globalización de baja intensidad, mientras en otros campos, como la actividad financiera, el comercio mundial o el turismo, el retroceso del Estado nacional en su regulación es casi total, pudiendo aplicarse la metáfora de la globalización de alta intensidad.

a la implementación de una lógica de mercado, quesimultáneamente son utilizadas para legitimar la misma agenda interna o externa [Robertson & Dale, 2001].

En contraste, y simultáneamente a este movimiento de globalización, surge en el interior de cada Estado, un movimiento en sentido contrario, de valoración del ámbito «local», con profundas consecuencias en la política y en la administración de la educación. En este movimiento se visualiza la aparición de formas emergentes de territorialización de las políticas educativas y la redefinición del papel del Estado (con una función fundamentalmente reguladora, la división de poderes entre la Administración central, local y las escuelas, afirmación de los poderes periféricos, la movilización de los actores locales y la contextualización de la acción política). En este sentido, la crisis del «Estado educador», bajo la presión de lo global y de lo local, llevó a la escuela a construir políticas educativas que reconocen todas las influencias (transnacionales, nacionales, regionales y locales), como resultado de múltiples sistemas de decisión, complejos e interdependientes.

Portugal, país semiperiférico del sistema mundial moderno, donde la crisis de la escuela de masas coexiste con su consolidación, está viendo como sus políticas educativas son sucesivamente marcadas por la intervención de organizaciones internacionales que, con sus estudios y publicaciones, desempeñan un papel de *normalización* de las políticas educativas nacionales a través de la fijación de una agenda que no sólo se remite al establecimiento de prioridades, sino que también expresa las dificultades, lo que constituye la determinación de un *mandato* [Teodoro, 2001a].

Efectivamente, la entrada de Portugal en la Unión Europea (1986) atribuyó un nuevo mandato a la educación, que se materializó en lo que Teodoro [2001b] denominó como la *emergencia del discurso político* sobre la prioridad educativa [2001b: 13]. Este reconocimiento, diferente del producido en la primera mitad de la década de 1970 que apuntaba a la democratización de la enseñanza como gran objetivo trazado por las políticas educativas, subraya la adecuación del sistema educativo a las necesidades de modernización de la economía, principalmente a través de la elevación de la formación y de la cualificación de los recursos humanos [Teodoro, 2001b].

De acuerdo con este autor, «al situarse en el lado de la utilidad económica, la globalización engendra y desarrolla los mecanismos de una escuela uniforme y homogénea en términos de aprendizaje, con contenidos orientados a la cualificación de una mano de obra flexible a instancias del orden social» [Pacheco, 2007: 162].

Dale (2007) defiende que estamos ante la construcción de un *Espacio Europeo de Educación*, en la medida en que la nueva arquitectura de construcción de las políticas educativas produce orientaciones y metas que los estados miembros aceptan voluntariamente y que son posteriormente legitimados por los resultados de cada país, utilizando para tal medida los indicadores creados. El espacio de intervención de la Unión Europea fue creado por el Tratado de Maastricht en 1992, con el propósito de apoyar y contribuir al desarrollo de la acción de los estados miembros, que se mantenían plenamente responsables de la organización e implementación de sus sistemas educativos. Sin embargo, se crearon las condiciones para que en el futuro el alcance de la acción de esta agencia se fuese ampliando, lo que, efectivamente, se verificó en 2000, con la denominada Estrategia de Lisboa.

Asistimos hoy, citando a Antunes (2005), «a la constitución formal y explícita de un nivel de gobierno supranacional como locus de inscripción de las políticas a desarrollar para los sistemas educativos y de formación] [2005: 129] que, a través del *método abierto de coordinación,* no incluye imposiciones, sino compromisos políticos entre los Estados, a los cuales se les respeta la autonomía de ejecución de las políticas trazadas que son, pese a ello, objeto de control explícito por parte de las instancias que las definen.

La OCDE se constituye y se reconoce como el *think tank* de la educación; sin embargo, en la última década, se confirma la existencia de intentos de procesos de *europeización* de las políticas educativas nacionales, de las que emergen nuevas formas de gobierno, que excluyen actores e intereses en los contextos educativos, tanto en el proceso de formulación o como en el proceso de evaluación de las políticas, reforzando, con ello, la concepción tecnocrática de la educación. Portugal se sitúa en un escenario donde se cruzan y amalgaman las influencias de las entidades internacionales en la definición de sus políticas educativas, cuyos mandatos no son antagónicos sino complementarios.

2. Las Políticas Curriculares en Portugal (1995-2007)

Las políticas educativas se pueden concebir como una fijación autoritaria de valores, dado que constituyen una retórica operacional con la intención prescriptiva de concentrar un complejo y heterogéneo conjunto de elementos cruciales para su comprensión. Deben, por ello, ser entendidas como un sistema y una cultura, dado que no se pueden ceñir a hechos aislados de la administración, como la producción y regulación de los textos normativos. En este sentido, en el contexto de una sociedad global, las políticas educativas constituyen un proceso de *bricolaje* que debe ser entendido como el producto de múltiples influencias e interdependencias [Ball, 1994].

Efectivamente, las políticas contienen contradicciones, omisiones y diferentes significados que producen efectos varios. Hay que tener en cuenta que desde el momento de su formulación hasta el momento de su implementación se dan un sinnúmero de filtros que determinan el recorrido de las intenciones y se multiplican las lecturas, teniendo en cuenta que la producción de significados depende del contexto en el que se implantan.

En este contexto, es fundamental el concepto de conflicto para el estudio de las políticas educativas, ya que éste se da entre las presiones sobre quien debe decidir y en las relaciones que se establecen a partir de un determinado sistema de valores, dado que la educación está profundamente intervenida por opciones políticas que obedecen a lógicas de poder muy diferentes y que son la expresión misma del conflicto [Pacheco, 2002a].

Según Lima y Afonso [2002: 8], «las políticas educativas en Portugal (…) se proponen, discuten y se promulgan en un contexto marcado por la producción de ideologías universales, aunque muchas veces sean sólo individualismos reproducidos a escala mundial, es decir, *localismos globalizados.*»

A semejanza de lo que ocurre en otros países, la escuela en Portugal atraviesa una crisis que se incrementa a partir del cambio de valores, reglas y objetivos en que se asentó la construcción de la *escuela para todos*. Podemos afirmar que la escuela vive una doble crisis: de *regulación*, por-

que no cumple eficazmente su papel de integración social, y de *emancipación*, dado que no produce el cambio social deseado por algunas capas sociales [Teodoro, 1997].

A partir del refuerzo del currículum nacional y del control sobre los resultados de aprendizaje, se está construyendo el eje de políticas curriculares portuguesas de los últimos doce años, legitimado por el concepto de conocimiento, capital informacional que obedece al principio, de acuerdo con Loytard (2005), de la *optimización de performances*[55] por un lado y, por otro, de una ideología de mercado evidente que funde una cultura curricular de rendición de cuentas [Pacheco, 2007].

En Magalhães y Stoer (2002a) se presenta la tesis de que el abismo entre el discurso político y el discurso pedagógico se incrementa, lo que refleja «la naturaleza retórica de la escuela de masas en Portugal» (Stoer, 1986). Así, en el periodo comprendido entre 1974-2000 asistimos a un sucesivo divorcio de estos dos discursos, fruto de mandatos divergentes para la escuela. En el periodo posterior a la dictadura, podemos encontrar el discurso político y el discurso pedagógico en armonía, dado que ambos conciben la educación como parte integrante del movimiento revolucionario. A medida que Portugal se fue integrando al proceso de división internacional del trabajo, estos dos discursos comienzan a divergir en el sentido de que el discurso político centra su atención en la normalización de los procesos y estructuras y en un regreso a la escuela meritocrática, basada en la igualdad de oportunidades de acceso, mientras que el discurso pedagógico defiende la promoción de la escuela democrática, basada en la igualdad de oportunidades en cuanto al éxito. En la década de 1980 el abismo se fue agrandando debido a sus diferentes atribuciones: el discurso político subraya la relevancia económica de la educación y el discurso pedagógico insiste en mantener la escuela relativamente autónoma en relación con las necesidades económicas.

En la década de 1990 podemos distinguir dos períodos: la primera

---

[55] El autor define optimización de las performances como la busca de la «mejor relación entre input/output», permitiendo la apertura de un "vasto mercado de ompetencias operacionales" (2005: 93).

mitad, en que el discurso político acentúa las cualidades de la escuela emprendedora y los pedagogos alertan sobre los peligros del *neo-taylorismo,* enfatizando en la responsabilidad de los profesores de superar la pedagogía de tipo instrumental; y en la segunda mitad, durante la cual el discurso político acentúa su preocupación por la performance, poniendo el énfasis en la escuela como servicio público y el discurso pedagógico propone la idea de escuela inclusiva. Según los mismos autores, el resultado, en esta segunda mitad de la década de 1990, fue aquello que llamaron «políticas educativas híbridas» que denotan una preocupación e ignorancia simultánea en relación al abismo que se fue acentuando entre el discurso político y el discurso pedagógico.

Efectivamente, entre 1995 y 2002, periodo de gobierno socialista, se abandonó el concepto de reforma *top down*, se otorgó valor a la innovación local y a los cambios graduales centrados en las escuelas, lo que reforzó la participación de todos los actores en la construcción de políticas públicas de educación. Sin embargo, a pesar de la insistencia en los conceptos de igualdad, equidad e inclusión, persistieron fuertes referencias al diálogo entre desarrollo y educación en una lógica homogeneizadora y universal de modernización [Aníbal y Teodoro, 2007].

Un claro ejemplo de estas políticas educativas híbridas es la introducción de la evaluación contrastada en la enseñanza primaria y secundaria en el mismo marco normativo que se había introducido la evaluación formativa como principal modalidad de evaluación. Efectivamente, la presencia de la evaluación formativa se debe entender como un índice de funcionamiento de una parte del Estado en el que se concreta la «consolidación de la escuela de masas», mientras que la introducción de la evaluación contrastada puede ser justificada como la constatación de que existe una «crisis presente» de esa misma escuela. La diferenciación y contradicción de las modalidades de evaluación para la enseñanza primaria y secundaria es inequívocamente reveladora de la tensión que existe en Portugal entre la escuela democrática y la escuela meritocrática, tensión que se agudizó con las necesidades del proceso de cambio que supuso la agenda neoliberal y el proceso de globalización [Afonso, 2002].

En el ámbito de la política de rendición de cuentas y de control de resultados, el currículum se contamina con la terminología basada en competencias (esenciales, específicas, metodológicas, transversales) en la Reorganización Curricular de la Enseñanza Básica, que, a pesar de ser generada en el seno de una concepción constructivista promotora de un aprendizaje reflexivo y emancipatorio, está correlacionada con «las exigencias del mercado» [Stoer y Magalhães, 2005: 47] lo que reduce el conocimiento a una dimensión más pragmática, con la valoración de determinados saberes disciplinarios y de recursos provistos de una orientación tecnicista correspondiente a una visión utilitaria de la escuela [Pacheco, 2007].

En el periodo que abarca los años 2002 y 2004, de gobierno socialdemócrata, asistimos a un discurso que da valor a la regulación a partir de los resultados, se defiende, por ello, la elaboración de *rankings* de la escuela a través de la realización de una evaluación externa introducida en la Enseñanza Básica en 2005. En este periodo se abandonan los discursos sobre la visión constructivista del currículum, se toman algunas medidas aisladas que desvirtúan la concepción y la racionalidad del anterior gobierno en relación con la gestión curricular, manifestando, sobre todo, aquello que Lima define como «una visión liberal» «de lógica individualista, de rivalidad y competitividad» [2003: 39].

La nueva etapa gubernativa, liderada por el Partido Socialista e iniciada en 2005, está marcada por un discurso que avanza en dos sentidos: por un lado, promover la escuela pública como factor de justicia y cambio social de promoción de igualdad de oportunidades; y por otro lado, desarrollar el control social a través de la evaluación externa de las instituciones escolares y de los profesores [Aníbal & Teodoro, 2007]. Esta acción de gobierno se conecta fuertemente con el concepto de *racionalización*, teniendo en cuenta que la evaluación externa sirve al objetivo de gestionar los recursos, sean materiales, sean humanos basados en el mérito.

A fin de que podamos visualizar y clarificar la evolución de las políticas educativas y curriculares en Portugal en los períodos que estamos analizando, presentamos un cuadro donde se destacan las principales medidas tomadas por los diferentes gobiernos responsables de estos ciclos.

La lectura del cuadro presentado suscita algunas consideraciones inmediatas que podemos agrupar en tres categorías: (i) concepción y gestión curricular; (ii) valorización de los resultados escolares; y, (iii) descentralización.

Periodo	Gobierno	Medidas de Política Educativa	Medidas de Política Curricular
1995/ 2002	PS	• Creación de Territorios Educativos de Intervención Prioritaria; • Consolidación de la autonomía de las escuelas y desarrollo de nuevas formas de administración y gestión de las escuelas; • Creación de Agrupaciones de instituciones de enseñanza; • Revisión negociada del Estatuto de Enseñanza de los Educadores y de los Profesores;	Proyecto de Gestión Flexible del Currículum • Reorganización Curricular de la Enseñanza Básica: – definición de Currículum Nacional basado en competencias; – introducción de Áreas Curriculares no Disciplinarias; – obligatoriedad de una segunda lengua extranjera; – reorganización de los tiempos lectivos. • Consagración de la evaluación formativa; • Introducción de la evaluación diferenciada; • Creación de itinerarios alternativos en la Enseñanza Básica (currículos alternativos/ Cursos 15–18); • Creación de los RVCC.
2002/ 2004	PSD - PP	• Publicación de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación; • Publicación del ranking de escuelas según los resultados de la evaluación externa;	• Reforma de la Enseñanza Secundaria; • Creación de los Cursos Tecnológicos en la Enseñanza Secundaria; • Introducción de los exámenes nacionales al final de la Enseñanza Básica (Lengua Portuguesa y Matemáticas); 2005/ 2007 PS.

Periodo	Gobierno	Medidas de Política Educativa	Medidas de Política Curricular
2005/ 2007	PS	• Revisión del Estatuto de Carrera Docente; • Plano Tecnológico; • Elaboración de contratos de autonomía con las escuelas; • Programa de Formación Continua en Matemáticas; • Programa Nacional de Enseñanza del Portugués; • Programa de Formación en Enseñanza Experimental de Ciencias; • Refuerzo de la Acción Social Escolar en la Enseñanza Secundaria; • Reorganización de la red escolar; • Modificación de la ley de la evaluación de los Manuales Escolares;	• Refuerzo de la formación/ cualificación de los jóvenes (CEF y Cursos Profesionales); • Introducción de las TIC en los 9º y 10º años; • Introducción de las TIC en las ACND del 8º año y exclusión del 10º año; • Programa Escuela a Tiempo Completo: – Introducción de la Lengua Extranjera en el 1º Ciclo (4º año); – Programa de generalización de la enseñanza del Inglés en los 3º y 4º años y otras actividades de enriquecimiento curricular en el 1er. ciclo; – Generalización de la enseñanza del Inglés a todos los años del 1er. ciclo; • Disposición de la publicación, periodicidad, divulgación y análisis de los resultados de las Pruebas de Contraste; • Plan Nacional de Matemáticas; • Programa Nacional de Enseñanza del Portugués; • Definición de tiempos mínimos para la enseñanza de los programas y desarrollo de los currículos de las áreas de Lengua Portuguesa, Matemáticas y Estudio 1er. Ciclo; • Cambio del n º de horas que se asignan a las Ciencias en la Enseñanza Secundaria (Componente Experimental); • Aprobación del Régimen Jurídico de las Necesidades Educativas Especiales.

En relación a la primera categoría, podemos afirmar que se registró al final de la década de 1990 un intento de crear una mayor autonomía curricular en las escuelas que, sin embargo, se fue perdiendo con los sucesivos cambios de gobiernos: reducción del número de docentes en las áreas curriculares no disciplinarias en el 3er. ciclo, definición del tiempo que se atribuye a las cuatro áreas trabajadas en el 1er. ciclo, creación de orientaciones programáticas para el preescolar y para las áreas curriculares no disciplinarias. Efectivamente, emerge a partir de las medidas adoptadas por el actual gobierno el control curricular administrativo, que se acentúa en todos los niveles de enseñanza, sobre todo en el 1er. ciclo, en el cual los docentes gozaban de libertad para hacer la gestión del currículum conjuntamente con los alumnos. Por otro lado, la concepción del currículum por competencias apunta hacia una perspectiva más pragmática del conocimiento y a una visión utilitarista de la escuela.

En lo que concierne a la segunda categoría, emerge una cultura que valora la evaluación externa y dependiente, es decir, la evaluación de las escuelas y de los profesores en función del fracaso y el abandono escolar. De acuerdo con Pacheco (2007), estamos ante una concepción de educación como un valor añadido, susceptible de una gestión científica, legitimada por la ideología de mercado.

En relación a la tercera categoría, que puede ser entendida tanto en el ámbito del curriculum como en el de la gestión y organización escolar, la descentralización se concreta en la autonomía de las escuelas, sobre todo a nivel pedagógico, y en la responsabilidad de los resultados según sus opciones de organización, mediante la elaboración de un proyecto educativo. Este concepto, juntamente con la evaluación de la escuela en función de sus resultados, permite observar una reconfiguración del papel del Estado, que pretende ser evaluador y regulador, en conjunto, con los nuevos actores que se pretenden atraer para que participen en la elaboración de las políticas educativas. La evolución de las políticas curriculares tienden a ser legitimadas por la ideología de mercado en la medida en que el conocimiento concebido como competencia es algo transferible a los alumnos que los capacita para el trabajo, a través de la prestación de un servicio por parte de la escuela o, en última instancia, por parte del profesor. Por otro

lado, esta ideología es visible también en la instauración de una cultura curricular de rendición de cuentas [Pacheco, 2007].

3. Agendas Globales y Reconfiguraciones Nacionales

De acuerdo con Robertson (2006), los sistemas educativos están experimentando profundos cambios debidos, en gran parte, al aumento de la competitividad de la economía global y a la reconceptualización del papel de la educación en los países desarrollados y en vías de desarrollo, que ha provocado una transformación en el mandato y gobierno de estos sistemas. El nuevo orden para la educación se fundamenta en la teoría del capital humano, que implica ideales neoliberales (competitividad económica, educación a lo largo de la vida e inversión en creadores de conocimiento). Las ideas principales que moldean el gobierno de la escuela son la elección, la diversidad y el mercado, que involucra actualmente a nuevos agentes públicos y privados.

Emergen, en este periodo, nuevas grados de gobierno en tres niveles: global, regional y local, que fragmentan las tendencias reseñadas anteriormente, lo que sugiere una estrecha relación entre educación y economía. Efectivamente, la regulación y la definición del conocimiento válido se distribuyen en la actualidad a través de gradaciones, con sistemas de *benchmarking* y otras formas de evaluación (por ejemplo, los *benchmarks* de la Unión Europea o el PISA) que implican antiguos y nuevos actores, como Microsoft, IBM o Cisco System.

La OCDE

Es pertinente considerar, a este efecto, el documento de la OCDE *The Knowledge-Based Economy,* publicado en 1996, que atribuye una nueva concepción al conocimiento como clave de los cambios económicos y sociales:

> OECD science, technology and industry policies should be formulated to maximise performance and well-being in «knowledge-based economies»

–economies which are directly based on the production, distribution and use of knowledge and information [OCDE, 1996].

El conocimiento, transferible y fraccionado en competencias, constituye el centro de producción de un capitalismo en transformación, que privilegia un nuevo modelo de formación del capital humano, dominando los modos de producción del conocimiento, mediatizado y monopolizado[56]. La construcción de una sociedad de la información se basa en la transmisión de conocimiento codificado a través de redes de distribución, pero también de competencias que permiten a los individuos desarrollar e incrementar saberes y así adaptarse a los nuevos modos de producción:

> Knowledge is increasingly being codified and transmitted through computer and communications networks in the emerging «information society». Also required is tacit knowledge, including the skills to use and adapt codified knowledge, which underlines the importance of continuous learning by individuals and firms. In the knowledge-based economy, innovation is driven by the interaction of producers and users in the exchange of both codified and tacit knowledge; this interactive model has replaced the traditional linear model of innovation [OCDE, 1996].

Ante esta concepción, los sistemas educativos deben formar individuos que contribuyan al crecimiento económico, por lo que la escuela deberá modificar su organización, sus métodos y sus contenidos. El mismo texto de la OCDE considera, por ejemplo, la existencia de cuatro tipos de conocimientos –*Know-What, Know-Why, Know-How y Know-Who*– correspondiendo los dos últimos al conocimiento tácito, más difícil de reglamentar y regular, así como de evaluar. Por ello, el aprendizaje en el contexto escolar

---

[56] Trabajo de Graça Aníbal (2007), titulado *Percursos de Governação das Políticas Educativas Nacionais em Portugal. Gestão e Investimento no Sistema Educativo* y producido en el ámbito del proyecto Educando el Ciudadano Global. Globalización, Reformas Educativas y Políticas de Equidad e Inclusión, desarrollado en el Observatorio de Políticas de Educación de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías.

deberá centrarse en los dos primeros componentes del conocimiento, es decir la información, teniendo en cuenta su cuantificación.

En este sentido, el documento de la OCDE denominado *Background* OECD Papers: *The Schooling Scenarios* (2004) nos presenta seis escenarios para la escuela del futuro, situando un escenario denominado *De–schooling: Learning networks and network society* adecuado a la concepción del conocimiento difundido en los documentos mencionados anteriormente. Este escenario se caracteriza por una desinstitucionalización de los sistemas escolares donde las escuelas se configuran como terminales de redes, controladas por una entidad externa que impone un conocimiento codificado, homogéneo y hegemónico[57]. Comprobándose, en este contexto, una proliferación de los sistemas *home schooling.*

La creación de indicadores se hace necesaria para poder comparar y evaluar los resultados de las políticas educativas de cada país miembro de esta organización y de otros países que participan en determinados estudios. Los indicadores son unidades de medida utilizados para analizar los cambios del sistema económico y educativo cuya formulación y concepción experimenta, asimismo, modificaciones como se puede comprobar en los utilizados en el proyecto *Education at a Glance.*

La educación representa una de las prioridades sociales y económicas de las políticas en los países de la OCDE y, en la década de 1990, encontramos los indicadores centrados en *outputs*, al contrario de lo que acontecía en la década anterior, en que se centraban en *inputs*. En este periodo, los indicadores se refieren a los contextos organizacionales, aprendizaje a lo largo de la vida y transición de la escuela al mundo del trabajo. El inicio del presente siglo muestra que los indicadores se conectan con el cambio

---

57 «These came from Tennessee (the home of Governor Lamar Alexander), Kentucky (home of Governor Wallace Wilkinson), South Carolina (home of Governor Richard Riley), and from the state of Washington (home of Governor Booth Gardner), not from Washington, D.C. Questions about international information began coming from the National School Boards Association, The National Governors Association, the National Educational Association, the American Federation of Teacher's, the Council of Chief State School Officers, and the National Association of Manufactures.» [Heyneman, 1993: 375].

educacional, la calidad de los *outcomes*, el aprovisionamiento educacional, la equidad y la eficiencia en la gestión de recursos.

El cuadro[58] que a continuación se presenta expone los indicadores temáticos usados entre 1996 y 2007.

Capítulos	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Cost, Resources, and School Processes	X											
Results of Education	X											
Context of Education	X				X	X						
Individual, Social and Labour Market Outcomes of Education					X	X						
Learning Outcomes of Education						X						
The transition from school to work				X								
Demographic, Social and Economic Context of Education		X	X	X								
Costs of Education and Human and Financial Resources		X										
Graduate Output of Educational Institutions		X										
Student Achievement and Adult Literacy		X										

[58] Trabajo de Carla Galego (2007) producido en el ámbito del proyecto Educando el Ciudadano Global. Globalización, Reformas Educativas y Políticas de Equidad e Inclusión, desarrollado en la UID de la OPECE de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías.

CAPÍTULOS	'95	'96	'97	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
Labour Market Outcomes of Education		X										
School environment and school/classroom processes		X	X									
Access to Education, Participation and Progression		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The learning environment and organisation of schools			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Financial and human Resources Invested in Education			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The output of educational institutions and the impact of learning							X	X	X	X	X	X
Student Achievement			X		X							
Student achievement and the social and labourmarket outcomes of education				X								
Social and Labour Market Outcomes of Education			X									

Como se puede comprobar, asistimos en los últimos seis años a un proceso de normalización de los indicadores, es decir, los indicadores seleccionados se centran en temas que pretenden medir los resultados: acceso a la educación; participación y progreso; el ambiente del aprendizaje y

la organización de las escuelas; recursos humanos y financieros invertidos en educación; y resultados de las instituciones educacionales y el impacto del conocimiento. Durante la segunda mitad de la década de 1990, los indicadores usados guardaban relación con los costes, con la relación mercado/ sociedad, la equidad y los resultados, en el inicio del nuevo milenio se centran principalmente en los costes y los resultados.

Referente al proyecto PISA, cuyos resultados pueden ser utilizados por los gobiernos de los países involucrados como un instrumento de trabajo en la definición o reforma de sus políticas educativas para preparar a los jóvenes en su vida futura, las tres áreas estipuladas se relacionan con la alfabetización en planos diferenciados: la lectura, las matemáticas, la resolución de problemas y las ciencias. Aunque todas las áreas se han trabajado, hay una que es prioritaria de cada una de ellas. Los resultados presentados en las dos primeras evaluaciones realizadas nos muestran que, de una forma general, los alumnos portugueses que participaron en el proyecto obtuvieron resultados inferiores a los obtenidos como promedio en la OCDE.

En términos comparativos, subrayamos los siguientes resultados de los alumnos portugueses:

- Cuando el texto propuesto es narrativo, obtienen globalmente un mayor éxito a los valores medios de la OCDE.
- Los resultados son peores cuando la interpretación requiere la evaluación y ubicación rigurosa de la información contenida en el texto, que cuando se apela a la reflexión evaluativa sobre el formato de un texto, remitiendo a los conocimientos previos del alumno.
- Se asume la posibilidad de que prácticas de lectura de los alumnos y prácticas de enseñanza de lectura en la escuela tengan alguna influencia en las diferencias (positivas o negativas) mostradas por los alumnos portugueses ante sus pares.
- En relación al aprendizaje de las matemáticas, los alumnos obtienen resultados más desfavorables cuando el nivel de reflexión requerido es más elevado, cuando los conceptos requeridos son más abstractos o cuando se les exige procesos de resolución que conjuguen varias informaciones.

- Cerca de 1/3 de los alumnos obtuvo un nivel de suficiencia inferior a 1 en el aprendizaje de las matemáticas y cerca de ¼ de los alumnos no alcanzó el nivel 1 en la resolución de problemas.
- Se evidencia una gran diferencia entre los perfiles personales de los alumnos con alto nivel de aprendizaje y el de los alumnos con bajo nivel de aprendizaje, en lo que se refiere a las estrategias de estudio, esfuerzo y perseverancia, auto-concepto, sentimiento de eficacia, sentido de pertenencia y motivación.
- El año de escolaridad está altamente relacionado con los resultados que se obtienen de media. Los resultados medios de los alumnos de 10º y 11º años superan la mediana correspondiente en el espacio OCDE, y va disminuyendo progresivamente a medida que nos aproximamos del 5º año.
- En la primera recogida de información destaca la heterogeneidad regional en relación a los resultados medios de los alumnos.
- Parece no haber gran relación entre lo que se evalúa en la escuela y las competencias implicadas en el estudio del aprendizaje en un contexto de lectura, al contrario de lo que ocurre con el programa de matemáticas, donde parece haber un paralelismo razonable en los ítems del estudio.

Genéricamente, los estudios apuntan a la existencia de un paralelismo entre el resultado medio de los alumnos de cada país, el rendimiento nacional y el gasto por alumno de este país (Afonso y St.Aubyn, 2006) y, por otro lado, la existencia de diferencias entre los perfiles de las familias de los alumnos con alto nivel de alfabetización y de los alumnos con bajo nivel de alfabetización (bienes culturales, recursos educacionales, niveles de educación y estatus profesional más elevados), siendo el ambiente familiar relevante para los aprendizajes de los alumnos.

Además de los resultados comparativos, estos informes contienen algunas recomendaciones para los países participantes, según las cuales el sistema educativo portugués debe:

- Proporcionar a los alumnos una toma de consciencia respecto de la existencia de diferentes estrategias de estudio, en un ambiente en que los alumnos se sientan parte integrante de la institución.

- Promover la adquisición de competencias básicas en la resolución de ejercicios simples que requieran la utilización de algoritmos aprendidos, es decir movilizar aprendizajes en situaciones problemáticas más próximas a la vida rea.
- Utilizar frecuentemente procesos cognitivos de nivel más elevado para la resolución de problemas que exijan la utilización simultánea de información diversa y de conceptos complejos, para la evaluación de la calidad de la información facilitada y la producción de argumentación válida.
- Desarrollar medidas encaminadas a eliminar la heterogeneidad regional y ofrecer soluciones que anulen la diferencia de resultados entre los alumnos de 10º y 11º y los que cursan 5º y 9º.

La Unión Europea

La creación de una agenda regional para la educación, dentro del espacio europeo, se consiguió gracias a la acción de la Unión Europea que subraya, desde la firma del Tratado de Maastricht, la necesidad de diseñar una política educativa que responda a las necesidades de promoción de la competitividad económica. En este sentido, aquello que inicialmente se limitaba a políticas de apoyo y contribución al desarrollo de las acciones de los estados miembros, se transformó en políticas de orientación deliberadas y progresivamente defendidas en el área de la educación y formación, definidas y diseñadas en la esfera supranacional [Antunes, 2005].

Bajo el lema de una nueva cooperación, los últimos años de la década de los 90 son particularmente importantes por las iniciativas que se desarrollaron no sólo para los países miembros, sino también para otros cuya adhesión todavía no era definitiva.

Para discutir los objetivos de la sociedad actual, denominada Sociedad del Conocimiento y de la Información, los países de la Unión Europea se reunieron en Marzo de 2000, en Lisboa, en el ámbito del Consejo Europeo. Este encuentro histórico, que se denominaría la Cumbre de Lisboa, elaboró las bases y orientaciones estratégicas para el progreso y el

desarrollo sostenible de la Unión Europea durante la primera década del siglo XXI. Esta *Estrategia de Lisboa* fija como objetivo básico trazar una economía basada en el conocimiento con la que Europa se convertiría en la más dinámica y competitiva del mundo, cuyo plazo se fijaría para el año 2010. Para garantizar su consecución, se definieron los tres objetivos siguientes: garantizar un crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y mayor cohesión social.

Como ejes fundamentales de actuación se han descrito la educación, la formación inicial y continua y la necesidad urgente de conseguir una mejor calificación de profesionales para una empleabilidad cada vez más productiva y competitiva. En este sentido, se defendió la necesidad de garantizar el acceso a la educación y a la formación a lo largo de la vida para todos los ciudadanos, principalmente a través de la inversión en la formación de nuevas competencias.

Surge, en este ámbito, el Programa «Educación y Formación 2010» subrayando la importancia crucial de las áreas: Tecnologías de Información y Comunicación, Cultura Tecnológica, Lenguas Extranjeras (en particular la Lengua Inglesa), Liderazgo y Competencias sociales.

Para la implementación del Programa «Educación y Formación 2010» se crearon grupos de expertos en Programas de Trabajos Especializados, entre los cuales se puede destacar un grupo de trabajo sobre competencias–clave necesarias para el aprendizaje a lo largo de la vida. Este grupo de expertos definió como objetivos la identificación y definición de las nuevas competencias y el modo cómo estas se podían integrar en los currículums y se pudieran mantener, desarrollar y aprender a lo largo de la vida.

Un año después, en 2001, como consecuencia de las directrices especificadas en el Programa «Educación y Formación 2010», este grupo de expertos, reunidos en Estocolmo, presentó el informe Objetivos Concretos para el Futuro de los Sistemas de Educación y Formación, en el que se desarrollan los *objetivos estratégicos de calidad, el acceso y apertura de los sistemas educativos y el acceso y apertura de los sistemas de formación.* Sin embargo, sólo en 2002, en el Consejo Europeo de Barcelona, surgirá un Programa de Trabajo con el objetivo de implementar estos objetivos estratégicos. Este documento clarifica e identifica las competencias fundamentales, a saber:

- Instrucción matemática (competencias de base).
- Competencias en matemáticas, ciencias y tecnología.
- TIC y el uso de tecnologías.
- Aprender a aprender.
- Competencias sociales.
- Liderazgo.
- Cultura general.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos del Programa «Educación y Formación 2010», se especifican como dominios prioritarios de intervención las estrategias de innovación y mejora de las competencias básicas, alfabetización digital, lenguas extranjeras, la dimensión Europea y su integración en los currículums.

Durante esta Cumbre de Barcelona, el grupo de trabajo sobre las competencias–clave para el siglo XXI propuso una profunda reducción de las hipótesis referentes al número de competencias definidas, entendiendo estas competencias como una interconexión entre conocimientos (knowledge), capacidades (skills) y actitudes (attitudes).

En el año de 2004 se presentó en la Comisión Europea el Informe Intermedio sobre el progreso del Programa «Educación y Formación 2010» y, teniendo como base los indicadores referenciados en este informe de balance, se reitera la necesidad de la integración de la dimensión Europea en los sistemas de educación y de formación de los estados miembros, además de la dimensión de las políticas nacionales. En particular, se ofrecen indicaciones para el refuerzo de la dimensión Europea en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre competencias-clave.

Otra conclusión importante de este informe intermedio, que hace referencia al progreso del Programa «Educación y Formación 2010», es la recomendación para el cambio de enfoque desde la enseñanza hacia el aprendizaje y la necesidad de adquisición de competencias más amplias para el éxito de los aprendizajes, no sólo escolarmente, sino a lo largo de la vida. El grupo de expertos sobre competencias-clave amplía el significado y el ámbito de su trabajo, substituyendo la noción de *Competencias-clave para el Siglo XXI* por una noción más amplia y global de *Competencias-clave para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida*, considerando que estas son

fundamentales para la Sociedad del Conocimiento y de la Información y que deberán intervenir en tres ejes paralelos:

- Realización personal (noción de capital cultural).
- Ciudadanía e Inclusión social (noción de capital social).
- Empleabilidad (noción de capital humano).

Tomando como base el apoyo dado por esta nueva conceptualización, las competenciasclave pasan a ser entendidas como una «herramienta de referencia» de políticas nacionales para la creación de oportunidades de aprendizaje para todos los ciudadanos a lo largo de la vida, en los contextos educativos y de formación continua.

El concepto de competencia-clave está definido como conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes transferibles y aplicables en situaciones diversas, incluyendo también la motivación o la disposición para aprender a aprender además del saber hacer, lo que promueve e implica diferentes concepciones:

- Transferencia de conocimientos (del contexto de aprendizaje teórico al contexto de la práctica).
- Movilización de conocimientos en un contexto (saber hacer).
- Aprendizajes funcionales (conocimientos con utilidad y relevancia social).
- Multidisciplinaridad (cruce de saberes y de diferentes perspectivas sobre la realidad).
- Aprendizaje a lo largo de la vida (autonomía y disponibilidad para nuevos procesos de aprendizaje, de acuerdo con las necesidades y motivaciones profesionales y personales).

Las ocho competencias-clave enunciadas para el aprendizaje a lo largo de la vida son:

1. Comunicar en la lengua materna.
2. Comunicar en una lengua extranjera.
3. Alfabetización matemática y competencias básicas para las ciencias y la tecnología.
4. Competencia digital.
5. Aprender a aprender.
6. Competencias cívicas y de relación interpersonal.

7. Liderazgo.
8. Expresión cultural.

El alumnado debe haber desarrollado estas competencias al finalizar la escolaridad obligatoria, pudiendo ser adaptables a las diferentes especificidades culturales, lingüísticas, sociales y contextuales, actuando como promoción que permita la formación continua, como parte del aprendizaje a lo largo de la vida.

Los objetivos antes enunciados, junto con los indicadores definidos, desde el 2002, son susceptibles de modificaciones según la evaluación de los sistemas educativos de los países miembros de la UE teniendo en cuenta las orientaciones estratégicas planteadas en la Estrategia de Lisboa, y son complementados por la fijación de *benchmarks*, por primera vez presentados en 2002, en una Comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea, que diseña las siguientes metas a alcanzar hasta el 2010:

- Todos los estados miembros deberán reducir los niveles de abandono escolar precoz, por lo menos a la mitad, con referencia a la tasa registrada en el año 2000, a fin de alcanzar una tasa promedio UE igual o inferior al 10%.
- Todos los estados miembros deberán reducir al menos a la mitad el desequilibrio entre hombres y mujeres en los graduados en el área de la Matemáticas, Ciencias y Tecnologías, asegurando simultáneamente un aumento global significativo del número total de graduados en relación al año 2000.
- Los estados miembros deberán garantizar un porcentaje promedio en la UE de ciudadanos de 25-64 con habilidades mínimas correspondientes a la enseñanza secundaria superior igual o superior al 80%.
- El porcentaje de alumnos de 15 años con bajo aprovechamiento escolar en lectura, matemáticas y ciencias se reducirá, por lo menos a la mitad, en cada estado miembro.
- La media europea de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida deberá ser equivalente, por lo menos, a 15% de la población adulta en edad activa (25-64 años), no debiendo ser en ningún país inferior al 10%.

Estos *benchmarks* se reformularon en Mayo de 2003, detallándose en el

documento «Conclusiones del Consejo sobre los niveles de referencia de los resultados medios en la educación y en la formación *(benchmarks)*» en las cuales se verificaron sólo ajustes relativos a las metas anteriormente trazadas.

El informe de progreso de la Comisión Europea de 2005 apunta algunas metas como difíciles de alcanzar en 2010: la reducción del abandono escolar precoz y la reducción del bajo aprovechamiento en lectura, matemáticas y ciencias en alumnos de 15 años. Sin embargo, en relación al tercero y último *benchmark* se aproximan los resultados, con mayor o menor grado, a los objetivos marcados. En el caso portugués, los resultados apuntan hacia progresos en un sentido de equilibrio entre hombres y mujeres graduados, aunque en las restantes metas todavía se sitúa lejos de los objetivos definidos.

Implicaciones y Reconfiguraciones en Portugal

En Portugal, al contrario de lo que pueda suceder en otros países, no se puede aislar el efecto de los resultados del informe PISA del efecto de las medidas tomadas por la Unión Europea. Efectivamente, hay una relación que amalgama todas las orientaciones resultantes, por una parte de los resultados estadísticos y de la otra las resoluciones de cooperación entre estados miembros de una institución.

No se dieron grandes sorpresas en relación a los resultados del informe PISA 2000, ya que había en el país la consciencia de que los alumnos portugueses no tendrían buenos resultados, lo que informa de dos factores:

- El primero se vincula con la participación de Portugal en un estudio internacional[59] y otro nacional[60] sobre alfabetización, en los que los resultados han sido semejantes, es decir, gran parte de la población participante obtuvo resultados que se insertan en los dos niveles más bajos.
- Paralelamente, el análisis interno promovido en 1997[61] y 1998[62], antes

---

[59] El estudio se titula *Reading Literacy* y fue efectuado por el IEA en 1992.

[60] El estudio se titula *Estudo Nacional de Literacia*, coordinado por Ana Benavente, y que dio origen al libro *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica* (1996).

de la Reorganización Curricular de la Enseñanza Básica generalizada a todas las escuelas en 2001, diagnosticó algunos problemas de la Enseñanza Básica, que nacen fundamentalmente de la organización y gestión curricular, la autonomía de las escuelas y la evaluación, que son anotadas como causas principales del bajo rendimiento y progreso escolar de los alumnos. La multiculturalidad de los grupos y la dificultad de los profesores en manejar esa realidad, el currículum basado en contenidos, la insuficiente integración curricular y la concepción de la figura del profesor como ejecutor del currículum son algunas explicaciones que adelantan estos informes como explicación de los débiles resultados de aprendizaje.

Sin embargo, los resultados anteriormente enunciados tuvieron implicaciones en la formulación de las políticas curriculares nacionales. A pesar de no haber modificaciones en el currículum nacional, *stricto sensu*, podemos reconocer dos fases de este impacto:

- La primera, durante el gobierno PSD-PP, con la introducción de los exámenes nacionales en la Enseñanza Básica en las asignaturas de Lengua Portuguesa y Matemáticas.
- La segunda fase, durante el gobierno PS se puso en marcha en 2005, con el diseño e implementación de un conjunto de programas y medidas para hacer frente a los malos resultados obtenidos en los dos estudios efectuados por el informe PISA.

Efectivamente, los resultados de este proyecto demostraron que en lo relativo a competencias, tanto de lectura como de matemáticas, los alumnos portugueses se sitúan por debajo del promedio de los alumnos de los países de la OCDE y en algunos casos obtienen resultados inferiores a los alumnos de países no-miembros. Así en 2005 el gobierno decidió poner en marcha algunas medidas para mejorar la visibilidad de los alumnos portugueses, destacando las siguientes:

- Plan Nacional de Lectura.
- Programa Escuela a Tiempo Completo.

---

[61] Informe titulado *Projecto de Reflexão Participada do Currículo do Ensino Básico*, promovido por el Departamento de Educación Básica del Ministerio da Educación, en 1997.

[62] Informe *A Unidade da Educação Básica em Análise*, promovido por el Departamento de Educación Básica del Ministerio de Educación, en 1998.

- Plan Nacional de las Matemáticas.
- Programa Nacional de Enseñanza del Portugués.
- Definición de tiempos para cada área del currículum del 1º Ciclo.
- Nuevo emplazamiento de las Pruebas de Grado.
- Nueva actitud de apoyo para los alumnos extranjeros.
- Refuerzo de los componentes experimentales en la enseñanza de las Ciencias.

Por lo que se refiere a los resultados del proyecto coordinado por el CERI/OCDE manifiestan un fuerte impacto en la concepción de las políticas nacionales más visibles en el inicio de este siglo principalmente en relación a la organización de las escuelas al medio e impacto del aprendizaje al *output* de las organizaciones educacionales y al acceso a la educación, participación y graduación.

Algunas medidas enunciadas en el apartado anterior se pueden analizar bajo la mirada de estos resultados, se atribuyen las modificaciones al Estatuto de Carrera Docente, la calidad de los cursos profesionales y de educación/formación, la ampliación del sistema de ayudas económicas a alumnos necesitados[63] y la modificación de los recorridos de los alumnos en la enseñanza secundaria para su valoración.

Por otro lado, la inversión en educación se mantiene constante en los últimos ocho años, registrándose una fractura en la asignación presupuestaria respecto de la inversión en la enseñanza básica y secundaria, como racionalización de los recursos humanos necesarios[64]. Las medidas que se toman son la entrega a terceros (Municipios, Escuelas de Lenguas, etc.) de la enseñanza del Inglés o de la Educación Física o de la Educación Musical en el 1º ciclo,

---

[63] La Ministra de Educación ha declarado en una entrevista en RTP1, canal público de televisión portuguesa, que el Informe *Education at a Glance 2007* muestra que el sistema educativo portugués es muy cerrado, que no promueve la movilidad social, razón por lo cual existe la necesidad de ampliar a los alumnos de la enseñanza secundaria el sistema de auxilios económicos (3 de Sptiembre de 2007).

[64] «These came from Tennessee (the home of Governor Lamar Alexander), Kentucky (home of Governor Wallace Wilkinson), South Carolina (home of Governor Richard Riley), and from the state of Washington (home of Governor Booth Gardner), not from Washington, D.C. Questions about international information began coming from the National School Boards Association, The National Governors Association, the National Educational Association, the American Federation of Teacher's, the Council of Chief State School Officers, and the National Association of Manufactures.» [Heyneman, 1993: 375].

integrados en el Programa Escuela a Tiempo Completo, son evidencias de un cambio en el papel del Estado con respecto a la Educación.

La *europeización* de la educación es un proceso evidente en Portugal, en la medida en que sus efectos se observan a partir del análisis de las políticas curriculares, considerando fuertes implicaciones en el currículum, principalmente: la introducción de las TIC como asignatura curricular, el refuerzo de una segunda lengua extranjera, la introducción de áreas curriculares no disciplinarias (Estudio Tutelado y Formación Cívica), la Educación para la Ciudadanía, las TIC y la competencia en Lengua Materna como áreas transversales del currículum y la generalización del Inglés en el 1º Ciclo. Se crean los Centros de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias, con una función explícita, en el preámbulo del articulado a las conclusiones derivadas del Consejo Europeo de Lisboa, en lo que respecta a la educación a lo largo de la vida. Todos los programas, planes nacionales, concursos y proyectos[65] elaborados por el Ministerio de Educación pretenden contribuir a un acercamiento de Portugal a los países de la Unión Europea en lo que concierne a los objetivos elaborados y que aún está lejos su consecución.

Para terminar, cabe subrayar que todo el discurso está impregnado de los conceptos de eficiencia y eficacia, que se vuelven dominantes a la hora de definir las políticas educativas para la consecución de una sociedad totalmente *pedagogizada* [Bernstein, 2001], lo que atribuye un nuevo papel al Estado y crea una nueva normatividad. Es en este contexto donde surgen las decisiones políticas mediatizadas por las orientaciones de las organizaciones globales, regionales o locales.

---

[65] A título de ejemplo, ver el Projecto Nacional de Educação para o Empreendedorismo publicado el día 27 de Septiembre de 2007, así como el Concurso A União Europeia e a Não Discriminação, publicado el 22 de Octubre de 2007, ambos elaborados por el Ministerio de Educación.

Referencias bibliográficas

Afonso, A. (2002): *A Avaliação em Portugal no Contexto de um Neoliberalismo Educacional Mitigado*. In L. Lima & A. J. Afonso. *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo.* Porto: Edições Afrontamento.

Afonso, A. & St. Aubyn, M. (2006): *Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs.* Economic Modelling, 23, Pág. 476-491.

Antunes, F. (2001): *Os Locais das Escolas Profissionais: Novos Papéis para o Estado e a Europeização das Políticas Educativas.* In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Org). *Transnacionalização da Educação - Da Crise da Educação à «Educação» da Crise*. Porto: Edições Afrontamento.

Ball, S. (1994): *Educational Reform. A Critical and Poststructural Approach*. Buckingham: Open University Press.

Barroso, J. (1999): *A Escola entre o Local e o Global-Perspectivas para o Século* XXI. Lisboa: Educa.

Bernstein, B. (2001): *Das Pedagogias aos Conhecimentos. Educação, Sociedade e Culturas*, nº15. Pág. 9-17.

Cerny, P. (1997): *Paradoxes of the Competion State: the Dynamics of Political Globalization.* Government and Opposition, nº32, 2. Pág. 251-274.

Dale, R. (1999): *Specifying Globalization Effects on Notional Policy: A Focus on the Mechanisms.* Journal of Education Policy, nº 14,1.Pág. 1-17.

Dale, R. (2001): *Globalização e Educação: «Demonstrando a Existência de uma Cultura Educacional Mundial Comum» ou Localizando uma «Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?»* Educação, Sociedade & Culturas, nº 16. Pág. 133-169.

Magalhães, A. & Stoer, S. (2002a): *A Escola para Todos e a Excelência Académica.* Porto: Profedições.

Ministério da Educação (1997): *Projecto de Reflexão Participada sobre Currículo do Ensino Básico*. Lisboa: DEB.

Ministério da Educação (1998): *A Unidade da Educação Básica em Análise.* Lisboa: DEB.

Nóvoa, A. (1995): *Modèles D'analyse en Education Comparée: Le Champ et la Carte*. Les Sciences de L'Education – Pour L'Ére Nouvelle, nº 2-3.

Pacheco, J. (2002a): *Políticas Curriculares.* Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. (2002b): *A Reforma e a Inovação no Contexto da (Re)Construção das Políticas Curriculares*. In *O Particular e o global no Virar do Milénio. Cruzar Saberes em Educação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação: Edições Colibri.

Pereyra, M. (1990): *La Comparación, una Empreza Razonada de Análisis. Por Otros Udos de la Comparación*. Revista de Educación. Extraordinario: *Los Usos de la Comparación en Ciencias Sociales y en Educación.* Pág. 23-76.

Robertson, S. & Dale, R. (2001): *Regulação e Risco na Governação da Educação. Gestão dos Problemas de Legitimação e Coesão Social em Educação nos Estados Competitivos.* Educação, Sociedade & Culturas, nº 15. Pág. 117-147.

Santos, B. (1995): *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition.* Nova Iorque: Routledge.

Santos, B. (1997): *Por uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos.* Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 48. Pág. 11-32.

Stoer, S. (1986): *Educação e Mudança Social em Portugal . 1970-80, uma Década de Transição.* Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (1997): *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Teodoro, A. (2001a): *Organizações Internacionais e Políticas Educativas Nacionais: A Emergência de Novas Formas de Regulação Transnacional, ou uma Globalização de Baixa Intensidade.* In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Org). *Transnacionalização da Educação - Da Crise da Educação à «Educação» da Crise.* Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2001b): *A Construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo.* Porto: Edições Afrontamento.

CAPÍTULO V

Políticas educacionales y globalización: Tensiones entre los procesos de regulación y emancipación en la construcción de la trayectoria histórica de las políticas curriculares en Brasil de 1985-2006

Maria Zuleide da Costa Pereira
Edilene da Silva Santos
Universidad Federal de Paraíba.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas educativas en un contexto de globalización de la economía, así como reflexionar sobre la construcción de su trayectoria histórica en Brasil en el periodo de 1985 a 2006. Partiendo, inicialmente, de las interpretaciones sobre el modelo de globalización de la economía realizadas por autores como Burbules & Torres (2004), Chesnais (1996, 1997 y 1998), A. Teodoro (2003) y Santos (1997, 2002a, 2002b, 2004), analizaremos las repercusiones e

implicaciones de estas interpretaciones en el sistema educativo brasileño. Posteriormente, es nuestra intención detectar los impactos de la globalización en el campo educativo brasileño, y más específicamente, en las políticas curriculares a partir del análisis de algunos indicadores evaluativos nacionales, como los parámetros Curriculares Nacionales, las Directrices Curriculares Nacionales y los Parámetros en Acción, entre otros. Finalmente, se pondrá el énfasis en las tensiones que afectan a las políticas educativas, en este contexto, analizando los mecanismos utilizados a través de las políticas educativas para la regulación y para la emancipación.

1. Nuevos contornos de la globalización en la contemporaneidad: entre consensos y disensos

El texto de esta investigación sobre la globalización de la economía en la época contemporánea se enmarca en la década del 90, no sólo por las múltiples interpretaciones de este fenómeno sino, principalmente, por los nuevos contornos que se crean en el escenario económico mundial. Los análisis desarrollados por autores como Burbules & Torres (2004), Chesnais (1996, 1997 y 1998), Teodoro (2003) y Santos (1997), evidencian que la desregulación del capital constituye uno de los mecanismos desencadenantes de la dinámica de transformación desarrollada como eje de la producción de las sociedades actuales desde fines del siglo XX.

En los análisis de Chesnais (1996), esta nueva fase se denomina «mundialización del capital» y no debe ser vista como una etapa más del capitalismo sino como un nuevo modelo económico que presenta trazos característicos e importantes que difieren de los modelos económicos de las fases anteriores, asimismo se considera que «(...) han resurgido algunos de los aspectos característicos de aquella época (extrema centralización y concentración del capital, interpenetración de las finanzas y de las industrias etc.), en cuanto al sentido y al contenido de la acumulación del capital y de los distintos resultados». [Chesnais, 1996: 14-15].

Esta «mundialización del capital» fortalece y favorece las transacciones comerciales entre los grandes oligopolios, concediendo una amplia libertad al capital financiero, es decir, «(...) el capital recupera la posibilidad de volver a elegir, en total libertad, los países y las capas sociales que tienen interés para él». [Chesnais, 1996: 18].

A diferencia de las teorizaciones iniciales que veían ese modelo como un proceso de homogeneización y uniformización, Santos [2002: 26] afirma que los procesos actuales de globalización de la economía mundial han pasado por una fase de redimensionamiento resultante de la dinámica con que esas transformaciones se concretan.

En el contexto actual, encontramos una nueva lectura que por un lado parece combinar lo universal con la eliminación de las fronteras nacionales y, por otro, lo particular, la diversidad local, la identidad étnica y el regreso al comunitarismo. Estas características mezclan las prácticas actuales de la globalización y son resultados del proceso de intensificación y de desarrollo de las nuevas orientaciones político–ideológicas que fomentan los debates actuales y sus innumerables revisiones.

Así, comprender los procesos de desarrollo de la globalización de la economía y el dinamismo con que ocurren implica nuevos desafíos y reinterpretaciones. Para Santos [2002a: 26] la globalización se presenta, actualmente, como «un fenómeno multifacético con dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas y jurídicas interconectadas de modo complejo». Esto, para nosotros, significa que en el escenario económico mundial la globalización presenta desarrollos distintos y característicos en sus constantes mutaciones.

La idea de que la globalización de la economía no es un proceso lineal, ni consensual, se vincula al pensamiento de Santos [2002a], que la sitúa por un lado como «un vasto campo de conflictos entre grupos sociales, estados e intereses hegemónicos, y por otro, grupos sociales, estados e intereses subalternos. Asimismo en el interior del campo hegemónico hay divisiones internas, el campo hegemónico actual es la base del consenso entre sus más influyentes miembros». [Santos, 2002la: 27].

Esta interpretación pone en evidencia el consenso neoliberal existente en el modelo de globalización de la economía, que se expresa en

el denominado «Consenso de Washington»[66]. Como evidencia Santos (2002a), se contempla un periodo denominado post–consenso de Wasghinton que se caracteriza por una nueva configuración del capital: es decir, la fase del capital transnacional, que sustentado por el consenso económico neoliberal está bajo el mandato de los tres grandes bloques económicos (Americano, Japonés y Europeo).

En ese nuevo contexto, las empresas multinacionales «son ahora un importante elemento en la estructura institucional, en conjunto con los mercados financieros globales y con los bloques comerciales transnacionales» [Santos, 2002a: 31]. La consecuencia de la reorganización del capital para los países periféricos y semiperiféricos es una mayor regulación determinada por el recetario neoliberal.

Este modelo de Globalización de la economía constituye, para Brasil, un fuerte mecanismo de ampliación, regulación y refuerzo de las desigualdades sociales. Desde nuestra perspectiva, es importante comprender las consecuencias reales del modelo económico en los países semi–periféricos, y detectar los impactos en el campo educativo brasileño y, más específicamente, en el campo de las políticas curriculares rediseñadas a partir de 1985.

2 La construcción de la trayectoria de las políticas curriculares en Brasil en el periodo de 1985-2006

Analizar la trayectoria de las políticas educativas en Brasil, en el periodo de 1985-2006, requiere la revisión de la historia política, económica, social y cultural del país. Pero, previo a cualquier análisis sobre tales cuestiones, debemos constatar que durante el siglo XX no ha existido una pro-

---

[66] «Consenso de Washington»: compartía «una idea-fuerza que, como tal, se constituye en un metaconsenso». Este metaconsenso garantizó en cierta forma la hegemonía política de los procesos iniciales de la globalización. Cualquier conflicto era regulado con la utilización de diversos mecanismos, como por ejemplo el control de la deuda externa o la manipulación de la ayuda internacional, entre otros. (Santos 2002a: 27-28)

puesta sistemática para abordar las cuestiones curriculares, encontrando «(…), sin embargo, tradiciones curriculares fundamentadas en una base filosófica híbrida que combinaba con los principios del positivismo de Herbart, Pestalozzi y de los Jesuitas» [Moreira, 1990: 85].

Para Lopes & Macedo [2002: 13] en el periodo comprendido entre las décadas del 20 y 80 el campo del currículum «fue marcado por la transferencia instrumental de teorizaciones americanas». Esas teorizaciones, según las autoras, se basaban en modelos curriculares de corte funcionalista financiados por acuerdos bilaterales (Brasil-Estado Unidos).

Entre las innumerables concepciones curriculares que se desarrollaron en este periodo, las concepciones racionalistas sobre educación y currículum de la década de los 70 fueron las más predominantes. En esta década se evidenció el proceso de subordinación de la educación al desarrollo económico como estrategia para volverla funcional al sistema capitalista. Lo que significaba colocarla al servicio de la clase empresarial cualificando la fuerza de trabajo, por lo que el proceso educativo reforzaba las relaciones de explotación.

Para el éxito de este planteamiento, fue necesario poner énfasis en el carácter profesionalizante de los cursos de grado medio y superior como forma de fortalecer los vínculos existentes entre educación, mercado laboral y desarrollo económico.

La política educacional de esa época se apoya en dos leyes: la 5.540/68[67] promulgada bajo la estrategia política del «autoritarismo desmovilizador» y la ley 5.692/71[68] divulgada en medio de la euforia o entusiasmo del gobierno Médici y del «milagro brasileño». A través de ellas se cumplía un doble objetivo: la formación académica y la formación profesional. Esta política educativa (formar para el trabajo) no amenazaba la estructura social vigente.

En ese contexto, las concepciones sobre el conocimiento, presentes

---

[67] La ley 5.540/68 trataba exclusivamente de la reforma de la enseñanza superior [C.f. Freitag, 1980, p. 82 a 901].

[68] Ley 5.692/71 –Ley de Directrices y Bases de la Enseñanza de 1° y 2° Grados– priorizando la profesionalización en el 2° Grado [cf. Cunha, 1977: 138 a 159].

en las políticas curriculares, reflejaban el carácter racionalista y compartimentalizado del mismo. Según Silva Nelly (1990), en este periodo, «la tendencia tecnicista encuentra receptividad en la visión del currículum como ciencia natural», influenciada por la Teoría de Administración Científica de F. W. Taylor (1985) que a través de los estudios de Bobbit (1912), Charters y Snedden (1920), y Counts (1923) desarrolló una propuesta de modelo burocrático aplicable a la teoría curricular [Nelly 1990: 8].

Otros representantes de esa tendencia racionalista ejercieron también fuertes influencias en los estudios sobre currículum en Brasil. Moreira [1990: 139–140], destacaba a Ralph Tyler como uno de los más representativos. Sin embargo, hay que subrayar que algunos de sus estudios no privilegiaban sólo la visión racionalista, ya que tenían también rasgos significativos de las vertientes más humanistas, como evidenciaron los análisis de Hilda Taba sobre las producciones de Tyler.

Considerando que hasta el inicio de la década de los 80, Brasil vivió un régimen dictatorial iniciado por el Golpe Militar de 1964, y que sólo a partir de 1982 comenzó el proceso de apertura política, podemos afirmar que el principal objetivo de la sociedad civil era luchar por la democracia en el país. Sin embargo, algunos autores, entre ellos Caño (2000: 206-207) apuntan que tanto la represión política, aunque menos intensa, como el estancamiento económico, fueron factores preponderantes para denominar a esa década de los 80 como la «década perdida».

Algunas características que destacan en esta década son la continuidad de la represión política. Caño [2000: 207] señala «varios encarcelamientos de líderes sindicales a partir de las condenas por tribunales militares; asimismo, señala que cuando eran absueltos, tales líderes perdían el mandato sindical».

El escenario económico en el periodo comprendido en los años 80 y 89 tenía la marca del estancamiento y, según Moreira [1990: 158], en el campo económico se constataba «la profundidad de la crisis económica: inflación desenfrenada, aumento de la deuda externa, agravamiento de las desigualdades, recesión, paro, desvalorización de los sueldos, aumento de la violencia en la ciudad y en el campo, deterioro de los servicios públicos (incluso de la escuela pública), huelgas, corrupción, falta de credibilidad del gobierno, etc».

En este contexto de crisis, la sociedad civil brasileña comenzó a reorganizarse en la lucha por un Brasil más democrático y con menos desigualdades sociales. En todos los ámbitos, la sociedad buscaba nuevas formas de organización para superar la crisis económica, social y política en que estaba inserto el país. Fue un proceso de lucha intensa. En el campo político el objetivo primordial era la redemocratización de Brasil.

En el campo educativo se discutían los principales problemas de la educación brasileña que en la época se vinculaban «al fracaso de la escuela de primer grado de enseñanza, de las capas más carentes de la población. La cuestión del currículum se volvió objeto de atención de nuestras autoridades, investigadores y educadores» (Moreira, 1990: 162).

El nuevo período que el país empezaba a vivir provocó cambios relevantes en el campo de la educación y del currículum, «las influencias de autores americanos disminuye a medida que aumenta la de autores europeos» [Moreira,1990: 161]. Los educadores brasileños adoptaron una perspectiva crítica con gran expresión en el escenario educativo, un ejemplo de ello son Saviani, Libâneo, Brandão, Saul y Mello, entre otros. Se defiendía una pedagogía critica–social de los contenidos, Saviani provocó grandes debates epistemológicos en el escenario educativo brasileño con repercusiones significativas para la calidad de la educación y de la escuela pública.

Esos debates fueron importantes y fructíferos, porque apuntaban la necesidad de encaminar las políticas curriculares brasileñas, y, según Moreira [1990: 165], tenían como objetivo superar los principales fallos de tendencias y orientaciones pedagógicas que priorizaban la metodología sobre el contenido (pedagogía critica-social de los contenidos) con la intención de rescatar la función de la escuela pública en la educación básica a través de la transmisión del conocimiento.

En síntesis, la década de los 80 vivió un intenso proceso de lucha y resistencia que originó el fortalecimiento democrático de Brasil. A partir de 1985, se instauró la fase de la Nueva República[69] que tenía el propósito

---

[69] Nueva República, expresión acuñada por Tancredo Neves para caracterizar la transición democrática que debería llevar el país a la Constituyente y –al menos en el imaginario social– para diferenciarse del «antiguo régimen». [Ghiraldelli, 1982, p. 219].

visible de unir fuerzas para la restauración democrática del país.

En ese contexto, el campo educativo inició una lucha intensa no sólo con el objetivo de democratizar el país, sino también para devolver la libertad de pensamiento a los profesionales de la educación que, además de inscribirse en asociaciones científicas que trabajaban en pro del fortalecimiento de la democracia, habían empezado a adoptar perspectivas epistemológicas más críticas en sus investigaciones sobre la educación, el currículum y otras cuestiones en defensa de la educación del pueblo.

Esta nueva orientación del trabajo educativo brasileño recibió influencias de la perspectiva marxista (Marx y Gramsci) favorecidas por el proceso de apertura política iniciado en 1982 en Brasil. Este momento político fue el instigador y el motivador de que un sinnúmero de profesionales de la educación lucharan por «ocupar espacios en los partidos políticos creados tras la apertura de las consejerías de educación de algunas provincias y municipios, y, así, implantar sus ideas, neutralizar la posiciones más conservadoras y luchar por el fortalecimiento de la enseñanza primaria y secundaria. Estas experiencias fueron las llamadas «reformas de los años ochenta[70]» «Moreira, 1990: 159».

Asimismo, debido a tantas reformas, la educación pública en Brasil vivió un proceso de crisis en todos sus niveles y grados que, más tarde, provocó el Proceso Constituyente con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia en el campo educativo. El Proceso Constituyente apoyó la educación pública que la sociedad civil reivindicaba y, más tarde, parte de estas reivindicaciones fueron legitimadas con la promulgación de la Constitución Brasileña de 1988[71] (CFB/88).

Con su carácter innovador la CFB/88 supuso grandes avances en el campo educacional e hizo que la sociedad civil tuviese mayor ánimo para

---

[70] Reformas hechas por educadores/as como: Guiomar Namo de Melllo (SP); Neidson Rodrigues (MG) y Darcy Ribeiro (RJ). [Cf. Moreira, 1990: 159].

[71] Art. 205 – La educación, derecho y deber de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, velando por el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo. Art. 206 – La enseñanza será administrada con base en los siguientes principios: I – igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela.

luchar por una educación democrática y de calidad para todos y todas. Quedaba explícito que el objetivo mayor de la nueva CFB/88 era universalizar la educación pública en Brasil.

Los representantes políticos integraron en sus discursos el concepto de educación como derecho inalienable. Sin embargo, fue a partir de las dos últimas décadas del siglo xx, –principalmente en la década de los 90– cuando quedó patente la preocupación del gobierno por la educación pública en Brasil con la promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB 9394/96).

La LDB 9394/96, que se estuvo tramitando durante casi una década en las instancias gubernamentales (1988–1996), no cumplió algunos de los principios orientadores en sus propuestas iniciales. Aprobada en diciembre de 1996, contempló parte de las innumerables reivindicaciones que habían sido generadas en el seno de la sociedad civil. Sin embargo, la implementación de la LDB fue lenta y gradual.

La LDB fue considerada como una «propiedad» del Gobierno y como uno de los mecanismos integradores del proceso de privatización que estaba afectando a la sociedad, inclusive en el ámbito de la educación, hecho que provocó el redimensionamiento de las políticas públicas del país y, de forma gradual, contribuyó al proceso de reforma del Estado y a la redefinición de las políticas educativas en el contexto de la globalización.

A partir de las reorientaciones propuestas por la LDB 9394/96, las concepciones de currículum pasaron a tener como objetivo la construcción de propuestas centradas en el desarrollo de competencias cognitivas, motoras y comportamentales, exigencias delnuevo estadio del capitalismo –la globalización de la economía–. Este nuevo estadio supuso características bastante innovadoras en el campo de las políticas educativas y curriculares porque se pasó a adoptar un modelo de educación en el que el «aprender a aprender» se convirtió en la premisa fundamental. Esto significaba que la educación, la escuela y el currículum debían pensarse de forma más abierta y flexible, no sólo como un proceso de reproducción del conocimiento, sino también como un importante espacio de producción del mismo.

En otras palabras, la nueva configuración del escenario económico mundial, además de pensar una propuesta de educación global, redimen-

sionó el campo de las políticas y de las prácticas curriculares que, a partir de entonces, recibieron influencias de los proyectos educativos mundiales. ¿Cómo se construyeron las políticas curriculares a lo largo de la historia de la educación brasileña? ¿Cómo se dio el proceso de reformulación de las políticas educativas globales y locales? ¿Cuáles son los impactos de esas políticas educacionales? ¿Qué cambios están provocando en el ámbito del currículum escolar? ¿Qué nuevas miradas sobre el currículum escolar están siendo propuestas?

2.1. La redefinición de las políticas educativas en el contexto de la globalización: las políticas curriculares y la década de 90

La década de los 90 estuvo marcada por un intenso proceso de modernización de la producción en el escenario económico mundial. Estas modificaciones estuvieron «marcadas por una nueva base tecnológica y nuevas modalidades de organización y gestión de la producción, ocasionando una globalización del proceso productivo y del sistema financiero y la formación de grandes bloques económicos» [Moreira, 1995: 95].

En Brasil este proceso de modernización de la producción no se dio de forma intensa hasta finales de la década de los 80 –concretamente a partir del año de 1989–. Cabe destacar que, en esta década, además de los cambios significativos en el escenario económico nacional, la modernización de la producción ocasionó algunas alteraciones profundas en el campo social, cultural, y, sobre todo, en el educativo, exigiendo la readecuación de los currículums escolares a las nuevas necesidades del mercado laboral.

La promulgación e implantación de la LDB 9394/96 en Brasil puso en marcha esas alteraciones legales y reales en la organización y desarrollo de las políticas educativas. Se inició un proceso de cambio en el ámbito de las políticas y de las prácticas curriculares de la educación brasileña en sus diversos niveles y grados, se intensificó el debate en torno a la educación superior y al currículum como espacio de construcción del conocimiento. Terreno de verdaderos debates en pro de una mayor equidad como forma de garantizar condiciones mínimas para que los actores sociales pudiesen gradualmente rescatar sus derechos.

En un escenario minado por la perspectiva neoliberal, para que este rescate fuera posible, se hizo necesario comprender lo que, desde hacía tiempo, Silva [1995: 14] evidenciaba en sus análisis: que la educación forma parte de un proyecto internacional más amplio, es decir que: «en una era de globalización e internacionalización, los proyectos nacionales no pueden ser comprendidos fuera de su dinámica internacional». Esta perspectiva posibilitó debates más profundos sobre la educación en Brasil y el contexto de globalización neoliberal en el que estaba inmerso.

Inicialmente, los discursos en torno a la educación se centraban en sus aspectos más negativos –principalmente, su ineficiencia–. La culpa del caos recaía sobre los administradores, profesores y estudiantes, como resultado de una mala gestión de los recursos públicos, eximiendo así, a las políticas educativas que en vez de priorizar las cuestiones sociales y políticas, priorizaban las cuestiones técnicas [Silva, 1995].

Para algunos estudiosos del campo del currículum, entre ellos Silva [1995: 19], quedó en evidencia que «lo que el discurso neoliberal en educación esconde es la naturaleza esencialmente política de la configuración educativa existente». Es en este contexto repleto de laberintos y medias verdades en el que las concepciones del conocimiento son pautadas y, también cuestionadas, pasando a formar parte del mundo de incertidumbres propias de la época que vivimos.

Asimismo, el campo curricular pasa por un proceso significativo de transformaciones y reflexión que se aleja de la preocupación por la organización, y, se aproxima a los «porqués». ¿Por qué esas concepciones de currículum, de educación y de conocimiento y no otras? ¿A quién pertenece esta selección de conocimiento? ¿Cuáles son las tensiones entre los procesos de regulación y emancipación presentes en el campo de las políticas curriculares brasileñas cuando determinados conocimientos son determinados como legítimos?

3. Políticas educativas y globalización: tensiones entre los procesos de regulación y emancipación.

Como hemos visto, la educación se sitúa en el centro del desarrollo de las sociedades, bien con la finalidad primaria de instruir para el trabajo técnico, bien para contribuir con la formación de un ser humano capaz de pensar críticamente, de actuar y de transformar su vida cotidiana. Teodoro (2003) establece que la educación se desplaza de un dominio meramente doméstico a un dominio público perfilado por el ordenamiento políticojurídico.

A partir de ese enclave estratégico atribuido a la educación, las políticas educativas –nacionales o internacionales– son vistas como instrumento de organización y desarrollo social, reivindicando, cada vez más, su doble papel: el de *regulación* y el de *emancipación.*

Según Teodoro (2003) ese doble papel de la naturaleza educativa es paradójico. Así la escuela puede ser un dispositivo de regulación social de los individuos y, a la vez, constituirse como un instrumento para la emancipación de normas, rituales y disciplinas conductuales preestablecidas en los modelos tradicionales. El autor evidencia que la escuela no desempeña totalmente un papel de regulación, porque no cumple eficazmente la tarea de integración social, ni la de emancipación porque no produce la movilidad social necesaria para los hijos de los trabajadores, que precisan de herramientas para la conquista de espacios en la esfera productiva y cultural.

Por un lado, los grupos defensores de la ideología neoliberal reivindican el papel regulador de la educación y, por otra parte, los movimientos sociales de resistencia y movilización luchan por una educación que construya un proceso de emancipación de las capas de la población económica y políticamente minoritarias.

Eso conduce a que la educación sea concebida como un campo político y de estudio múltiple. Así, las políticas educativas, y especialmente las curriculares, son discutidas y elaboradas a partir de un proceso de constante negociación de posturas asimétricas. Las propuestas

educativas que adquieren estatutos de políticas reflejan la ideología del grupo que, en un determinado momento, representa las fuerzas económicas, políticas y sociales. El resultado es que las políticas educativas destinadas a las escuelas reflejan esas relaciones asimétricas de poder.

Esta cuestión refuerza el énfasis en el análisis y estudio en torno al efecto del poder estatal en la definición de las políticas educativas. Asumimos aquí la concepción de que no hay un isomorfismo entre política educativa y poder de Estado, como afirma Teodoro (2003).

El autor se basa en la concepción política de Giddens (1997) «como los medios por los cuales el poder es empleado, para influenciar la naturaleza y los contenidos de la acción gubernativa.» [Teodoro, 2003: 28] y la perspectiva de Ball (1990) que la entiende: «Como una cuestión de fijación autoritaria de valores, constituyendo declaraciones operacionales e intencionales con una intención prescriptiva que se insertan en contextos sociales bien determinados y pretenden proyectar imágenes de un ideal de sociedad.» [Teodoro, 2003: 28].

Frente a esas dos concepciones se percibe la centralidad del poder estatal. Sin embargo, el autor subraya que la centralidad del poder presente en una política educativa no significa una respuesta lineal a los intereses dominantes, al contrario, resalta el resultado de un proceso constante y siempre provisional de negociación asimétrica entre las relaciones de fuerzas económicas, políticas y sociales de diversos grupos.

Es interesante, a partir de ese punto de vista, el debate sobre las políticas curriculares, porque se pone en entredicho al Estado como centro único de diseño de políticas y esto incluye la comprensión de que éstas reflejan y expresan el contexto social y local en el que las personas se movilizan.

Justamente por el carácter plural de la educación, las políticas curriculares están siendo, cada vez más, blanco de las reformas educativas del proyecto neoliberal inferido de las sociedades planetarias. Los organismos multilaterales actúan como agentes propulsores de los proyectos estatales de sociedad según la lógica neoliberal. Uno de

los organismos más eficaces, el Banco Mundial[72], reconoce el papel estratégico de la educación para la ejecución de esos proyectos. En este sentido, la educación adquiere un especial protagonismo en los proyectos de globalización neoliberal que caracteriza a las sociedades contemporáneas.

Por ello, en el campo de las políticas pensar en una educación que responda a las expectativas de la mayoría de la población brasileña en tiempos de globalización, sería pensar una educación no-reguladora y neutra, pero en constante proceso de construcción, situada en un contexto en el cual se inserta, es decir, «[...] cualquier estudio de la educación como política pública debe abordar las cuestiones del contexto organizacional en el cual el poder (expresión de dominación) es ejercido.» [Morrow y Torres, 1995 citado por Teodoro, 2003: 29].

Los estudios recientes en este campo demuestran que el gran desafío actual es la comprensión de las intensas reformulaciones de las políticas educativas en relación al papel del Estado y a la asunción de un ideario neoliberal. *Reconociendo ese contexto, ¿los educadores visualizan posibilidades en el campo educativo que tenga consecuencias para la modificación de las políticas curriculares prescritivas?* El punto de partida para esta cuestión, quizás, la encontremos en el contexto de la teoría crítica de la educación y del currículum y en los estudios y debates propios de estos campos de investigación.

Las políticas que son engendradas a partir de las fuerzas hegemónicas

---

[72] El Banco Mundial-BM es el principal organismo internacional responsable de la gestión de recursos financieros y asesoría a los países en desarrollo. Ostenta la presidencia Estados Unidos de América del Norte (EUA), desde su fundación en 1994. Esto se debe al hecho de que en los estatutos del BM es concedida la presidencia y la mayor influencia de poder de decisión al país con mayor proporción de participación de aporte de capital, en este caso a los EUA (Soares, 2003). Aunque el BM ejerza profunda influencia con el apoyo financiero a los países en desarrollo, su contribución más contundente, actualmente, es en la prestación de asesoría en el campo social y educacional. Es decir, el BM contribuye con sus políticas estratégicas al ajuste de las políticas educacionales de los países a los cuales presta asesoría en las reformas engendradas por el neoliberalismo. [Coraggio, 2003].

neoliberales, afectan también a las relaciones de convivencia educativa escolar y a la vida cotidiana de los individuos. Desde esta perspectiva se prioriza un estilo de vida en el cual el tener se sobrepone al ser. Esa tendencia intenta convertir a los seres humanos a consumidores obsesivos de objetos que acaban poseyéndolos. Hay una política de seducción para el consumo, como interpreta Santos [2002a: 35].

> [...] el concepto de consumidor substituye al de ciudadano y el criterio de inclusión deja de ser el derecho para la solvencia. Los pobres son los insolventes (lo que incluye a los consumidores que sobrepasan los límites del sobreendeudamiento). En relación a ellos deben adoptarse medidas de lucha contra la pobreza, preferentemente medidas compensatorias que reduzcan, pero no eliminen la exclusión, ya que ésta es un efecto inevitable (y, por ello, justificado) del desarrollo asiente en el crecimiento y en la competitividad global).

Por lo tanto, cada día se nos estimula para que substituyamos los bienes materiales, ya sean electrónicos, electrodomésticos, mobiliarios, etc. Parece que los objetos se proyectan ya con un tiempo de vida útil determinado, justamente para ser substituidos dentro de un mundo que se presenta efímero. El mundo del consumo ha extrapolado los grandes centros comerciales y se se ha instalado en directo y en colores cerca de nosotros –en las relaciones sociales más triviales posibles–.

¿Cuántos educadores con sus experiencias pedagógicas, que conviven cotidianamente con las cuestiones de pensamiento, de enseñanza y de aprendizaje, no se enfrentan a los «paquetes curriculares» y proyectos directivos, que apelan al consumo de contenidos y al alcance de metas, reduciendo la labor educativa al relleno de formularios y plantillas?

Dentro de un proyecto de organización social, los derechos conquistados a lo largo de toda una historia de lucha y de reivindicaciones dirigidos por la sociedad civil organizada, van siendo devorados por esa lógica económica. En líneas generales, es posible notar que las políticas públicas para el sector social, en concreto en el campo educativo, se presentan como políticas elaboradas e implementadas a través de organismos multilaterales, destacando especialmente el Banco Mundial, que se caracterizan por sus

políticas de ajuste que tienen como finalidad reformar el sistema educativo brasileño y la lógica global de organización en el modelo de mercado.

La determinación del Banco Mundial con los países acreedores del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través del Consenso de Washington, se basa en que las políticas sociales deben ser elaboradas e implementadas buscando ajustar al máximo los derechos sociales, adquiridos históricamente, a las leyes del mercado. En otras palabras, los Estados deben reducir al máximo sus costes relacionados con las políticas públicas sociales [Corragio, 2003].

Como hemos apuntado anteriormente, en el caso de las políticas educativas brasileñas, la infiltración del Consenso, transcurre con una serie de medidas adoptadas por el entonces gobierno de Fernando Henrique Cardoso, entre ellas, la promulgación de la LDB 9394/96 y sus desdoblamientos en Directrices y Parámetros Curriculares Nacionales. Los Parámetros Curriculares Nacionales se presentan como unas propuestas a la que los educadores se pueden adherir o no. Sin embargo, son introducidos en los libros didácticos considerados por muchos el «currículum oficial» de la escuela. Por otra parte, la evaluación institucional –el Sistema de Evaluación de La Educación Básica (SAEB)– se erige como forma de regulación de lo que se enseña y se aprende en la escuela.

De este modo el Banco Mundial estableció una serie de recomendaciones a los Estados: la descentralización de los sistemas educativos, el desarrollo de las capacidades básicas de aprendizaje en la enseñanza primaria y secundaria obligatoria, el desvío de los recursos públicos de la educación superior a la educación básica, el incentivo de la iniciativa privada, la evaluación institucional como verificación de los resultados del aprendizaje del alumno y la capacitación del cuerpo docente en programas paliativos en servicio. Como apunta Coraggio [2003: 78] las políticas sociales «están encaminadas a *compensar* coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracterizan la globalización]. Son las nuevas formas de administrar esos derechos, obligatoriamente con bajo coste repercutiendo en una disminución en los presupuestos de la sanidad y de la educación pública.

A partir de lo anterior, se hace necesaria la constitución de nuevas estrategias para comprender que las políticas educativas se elaboran dentro

de un conjunto mayor de políticas sociales, donde se generan conflictos de diversos órden, originados en varios contextos: el gobierno, los partidos políticos, las agencias multilaterales, el mercado editorial y las acciones de la propia escuela. Eso equivale a decir que no hay una política educativa que se presente, ni en su elaboración ni en práctica, de una forma lineal y centralizadora. Así, en cierta medida, se puede afirmar que no es posible una política total de carácter hegemónico que tenga el poder de subordinar las escuelas sólo a los intereses del mercado. Aunque el proyecto ideológico neoliberal las contemple como propias de un mercado educativo.

En efecto, la evidencia de ese objetivo está bien señalada en un análisis hecho sobre la política educacional del Banco Mundial y sus fundamentos. Según Coraggio (2003) el enfoque del BM sobre las políticas educativas tiene una matriz economicista. Según el mismo autor, el análisis hecho por el Banco sobre el sistema educativo público de los países en desarrollo, en relación a las cuestiones que son propias del campo de la cultura y la política, se elaboró y difundió utilizando un análisis basado en la economía política clásica.

Según esa concepción, el Banco Mundial estableció una correlación entre sistema educativo y sistema de mercado. Como afirma el autor citado, esa correlación asienta lo cotidiano de la escuela en las relaciones entre: «escuela y empresa, entre padres y consumidores de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumoproducto, entre aprendizaje y producto, olvidando aspectos esenciales propios de la realidad educativa»[Coraggio, 2003: 102].

Desde esta lógica, la escuela estaría siendo utilizada como un mercado educativo en el cual transitan consumidores y proveedores en una relación de compraventa de servicios educativos. Esta relación ya fue denunciada por Freire (1998) cuando se refirió a la educación bancaria. Siguiendo a este autor, este tipo de educación destaca cuestiones de la enseñanza y del aprendizaje en una relación unilateral –del profesor con el alumno– donde el conocimiento es transmitido en sí mismo y depositado en los sujetos (cabezas humanas). El contrapunto a esa educación, para Paulo Freire, es una educación basada en una relación horizontal, construida a partir del diálogo entre educador-educando y educando-educador y los contenidos y los conocimientos que no poseen un sentido predeterminado, sino que

adquieren forma a medida que los individuos se relacionan con ellos, utilizándolos en la resolución de sus problemas cotidianos.

Todas estas cuestiones favorecen las posibilidades educativas a partir del análisis de las políticas educativas como un proceso constante de negociación e interlocución con las prácticas desarrolladas en y por la escuela. La finalidad es la reinterpretación y la creación de políticas que doten de sentido y de significado todo lo relacionado con la producción de la educación, de la cultura y de los nuevos seres humanos.

Así, se hace necesaria una profunda reflexión sobre las actuales políticas educativas y un reconocimiento de los riesgos de las posibles alternativas ante la política neoliberal. Estamos inmersos en una sociedad cada vez más globalizada y desarrollada tecnológicamente, y que, simultaneamente, produce pobreza y exclusión social. Para tener una idea, la mayoría de la población de los países latinoamericanos sobrevive en condiciones de extrema pobreza. Específicamente Brasil, en la década de 1990, cerca de 40% de su población vivía por debajo de la línea de la pobreza. [Soares, 2003].

La gravedad y las consecuencias de este modelo están produciendo, para la mayoría de la población brasileña, una vida extremadamente débil en lo relativo a los derechos sociales y políticos. Estos problemas han impulsado a los educadores brasileños comprometidos con los derechos humanos –un ejemplo es la V CONFITEA[74]– a luchar a favor de la construcción del concepto de educación a lo largo de toda vida como derecho humano básico, centrando su especificidad y acción político-pedagógica en el fortalecimiento y la resolución de los problemas de los sujetos envueltos *en ella y con ella.* [UNESCO, 2000].

La comprensión de que las políticas eductivas no son definidas por un centro único de poder favorece que las prácticas educativas deconstruyan nuevas hegemonías y que ese proceso provoque un permanente juego de negociación entre las políticas desarrolladas en una esfera global y los actos de enseñar, de aprender y de construir las acciones educativas en esfera local. Esto demanda, entonces, un posicionamiento al enten-

---

[74] CONFITEA - Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos.

der que *política y práctica* son instancias indisociables en los procesos educativos que ocurren en la escuela. Según Lopes (2006) es erróneo pensar que entre política y práctica existe una relación polarizada en la cual la primera expresa la dominación, mientras la segunda escenifica la resistencia. No hay dualidad delimitada por la acción (política) y por la reacción (práctica), lo que existe es un movimiento híbrido donde las prácticas dan sentidos, significados y reinterpretan las políticas y, estas, son interpretadas por la prácticas.

En este marco es concebido el currículum. Como un terreno de disputas por la institución de formas de vida, concepciones del mundo e ideologías que se establecen casi como modelos guía de los seres humanos. Vemos que el currículum está siendo concebido, también, a partir de las transformaciones sociales, como un campo en litigio; un espacio en el cual las culturas son producidas o silenciadas en un juego permanente de intereses y poderes hegemónicos. ¿Cómo acontece este juego en el ámbito de las políticas curriculares brasileñas? ¿Cuáles son los impactos de la globalización en estas políticas?

4. Los impactos de la globalización en las políticas curriculares brasileñas: un análisis del periodo de 1985 a 2006

Hablar de los impactos de la globalización de la economía en las políticas curriculares brasileñas es admitir que la racionalidad técnica–instrumental asumió un papel protagonista en el contexto de las legislaciones educativas de ese periodo, tanto en países de Europa (España e Inglaterra) como de las Américas (como es el caso de Brasil).

Los análisis acerca de la trayectoria de las políticas curriculares brasileñas en el periodo de 1985 a 2006 evidencian cambios significativos que se inician con la Constitución Federal Brasileña (CFB) de 1988 que en su artículo 210 § 1º y 2º, define la Base Común Nacional de la organización curricular:

> Art. 210: Serán fijados contenidos mínimos para la enseñanza obligatoria como manera de asegurar la formación básica común y el respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales.

§ 1º: Enseñanza religiosa facultativa.

§ 2º: Enseñanza obligatoria en lengua portuguesa. (...) Las comunidades indígenas tienen asegurado el uso de sus lenguas maternas y de sus procesos propios de aprendizaje.

A la determinación de la Base Común Nacional de la organización curricular de Brasil se han seguido otros desdoblamientos que han sido reglamentados con la promulgación de la LDB 9394/96[75] y que, definitivamente, oficializó las acciones que ya se habían implantado tras la promulgación de la CFB de 1988[76].

Así, se entiende que la promulgación y la implantación de la LDB 9394/96 supuso una nueva organización curricular a todos los niveles y grados de enseñanza. Se crearon un sinnúmero de mecanismos para adecuarse a las exigencias del orden económico mundial, es decir, al modelo de globalización económica. Estos mecanismos tuvieron y tienen la función de evaluar y regular el tipo de educación que se quiere ofrecer, por ejemplo: los Parámetros Curriculares Nacionales PCN[77], Directrices Curriculares Nacionales[78], Parámetros en Acción[79], SAEB[80], ENADE[81], ENEM[82].

---

[75] La LDB 9394/96 sólo oficializó lo que ya se venía implantado a través de los acuerdos con el Banco Mundial. La Ley oficializa la idea de un currículum y un sistema de evaluación nacional. En los artículos 22-26 esa acción se concreta.

[76] La Constitución de 1988 apuntaba en el Capítulo III, Sección I, Art. 210 y suyos § 1 y 2, la idea de currículum con una base común nacional, posteriormente, reglamentado por la LDB 9394/96.

[77] Implantados en Brasil a partir de 1997 como directrices orientadoras de la Enseñanza Obligatoria (NT: se refiere a la educación obligatoria – 7 a 14 años de edad).

[78] Directrices Curriculares: son el conjunto de definiciones doctrinarias sobre principios, fundamentos y procedimientos de la Educación Básica, expresada por la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación (CNE), que orienta a las escuelas brasileñas, en el sistema de enseñanza, en la organización, articulación, desarrollo y evaluación de sus propuestas pedagógicas. (Doc. Directrices Curriculares para la Enseñanza Obligatoria, 1998, pg. 32. Impreso por el Gobierno del Estado de Paraíba).

[79] Programa de desarrollo de Formación Continuada con la finalidad de impulsar la implementación de los PCNs a través de la Secretaría de Enseñanza Fundamental (SEF).

[80] SAEB – Sistema de Evaluación de la Educación Básica.

[81] ENADE – Examen Nacional de Desempeño del Estudiante dirigido a los cursos de grado (carreras).

[82] ENEM - Examen Nacional de la Enseñanza Secundaria.

Los Parámetros Curriculares Nacionales, que inicialmente se constituyeron como uno de esos mecanismos reguladores surgieron como referencia y punto de partida de la construcción de las políticas y de las prácticas curriculares en el trabajo docente, demostrando, en la práctica, que no se constituyeron como referencias, sino como modelos prescritivos que, de forma gradual, impusieron un modelo curricular racionalista y centrado en estrategias, objetivos, metodologías, contenidos y formas de evaluar.

Este y otros mecanismos constitucionales y legales, según Moreira [1995: 58], representaron y representan todavía «importantes instrumentos de control y regulación, indispensables para la estrategia más amplia de la lucha por la hegemonía», construyendo metadiscursos que se asocian a la ineficiencia e improductividad de la educación pública brasileña y a la eficiencia y productividad de las escuelas privadas.

Una inmediata respuesta la encontramos en la disociación entre las deficiencias que presentan las escuelas públicas con la falta de recursos que determinan que la población a quien sirve esté situada en una posición subordinada en relación a los grupos dominantes de poder (Silva, 1995: 20).

Esa subordinación hace que el pueblo se intimide y se quede en una posición de inercia, creando un escenario de miedo que parece paralizarlos ante cualquier iniciativa de los mecanismos evaluadores del poder instituido. Estos factores fortalecen al grupo hegemónico que diseña, implanta, desarrolla y evalúa la educación pública determinando la concepción de los currículums y, sobre todo, las características de los sistemas educativos públicos.

Sin embargo, cíclicamente surgen nuevas ideas sobre la implantación de determinado currículum y los mecanismos del sistema de evaluación de la educación. Para Silva (1995) estas ideas están directamente relacionadas con las exigencias de una propuesta neoliberal de educación, tal como nuestros financiadores (Banco Mundial, BID, UNESCO, etc.)[83] exigen. Las innumerables prescripciones a cumplir, tenían y tienen –no por casualidad– similitudes con las políticas curriculares internacionales.

---

[83] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Desde esta perspectiva la dirección propuesta por el Proyecto Educacional pautado en el neoliberalismo no causó ni causa extrañeza, pero provoca innumerables inquietudes que nos llevan a indagar continuamente: ¿Cómo deben ser tratadas esas cuestiones hoy, en el inicio del siglo XXI, con la finalidad de buscar alternativas que nos posibiliten trabajar en los diversos espacios educativos frente a los sinnúmeros de problemas generados por las políticas educativas nacidas de las propuestas educativas globales? ¿Cómo construir propuestas curriculares más reales que atiendan a las expectativas y a las necesidades de la comunidad escolar local? ¿Cómo hacer operativas propuestas curriculares oficiales emanadas de los órganos de la administración central? ¿Qué propuestas pueden ayudar a provocar cambios en la educación y en el currículum de la escuela pública brasileña? ¿Qué prácticas docentes pueden colaborar en la elaboración de propuestas curriculares que no sólo atiendan a las exigencias de las grandes transformaciones espacio–temporales, sino que también acojan las necesidades de aprendizaje de los alumnos y alumnas para enfrentarse a los desafíos de un nuevo tiempo, ahora marcado por la necesidad de saberes múltiples en constante proceso de mutación?

Indudablemente, el escenario político de la década de los 90 rediseñó las políticas educacionales reguladoras y utilizó un sinnúmero de mecanismos nacionales[84] e internacionales, por ejemplo del (PISA)[85], para evaluar los diversos niveles de educación, cada vez más cristalizados, de la enseñanza obligatoria a la enseñanza superior. Sin embargo, subrayamos que todavía hay dudas e inquietudes en cuanto a los objetivos reales de esos mecanismos de evaluación (regulación).

Sin embargo, opinamos que tales mecanismos no pueden ser sencillamente descartados, sin que antes conozcamos y analicemos sus objetivos reales y examinemos las propuestas macro y micro educativas de su política ideológica, considerando que toda política educativa tiene, como las me-

---

[84] SAEB –Sistema de Evaluación de la Educación Básica ENADE– Examen Nacional de Desempeño del Estudiante volcado a los cursos de grado (carreras) y ENEM– Examen Nacional de la Enseñanza Secundaria.

[85] PISA (PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EVALUACIÓN DE ALUMNOS).

dallas olímpicas, dos caras: anverso y reverso. Una cosa son las propuestas educacionales pensadas y otra cosa son las posibilidades de concreción de esas propuestas para la mayoría del pueblo.

Considerando que PISA es uno de los sistemas de indicadores internacionales más utilizados para evaluar el nivel de calidad de los sistemas oficiales de educación y, para nosotros, uno de los principales mecanismos del proceso de regulación educacional, queremos analizar, en el contexto de la RIAIPE[86]: ¿Cómo interviene PISA, en el contexto de globalización en Brasil, en la trayectoria de las políticas educativas brasileñas? ¿Cuál es la clasificación de Brasil en el ranking evaluativo de este indicador y qué representa para la calidad de la educación pública de Brasil, y en particular de la región Nordeste, en la ciudad de João Pessoa, Brasil?

5. (Re) viendo y (re) encaminando nuestras nuevas miradas: no existe fin, sino un eterno recomienzo

Las sociedades actuales han avanzado respecto a la comprensión de las políticas curriculares como un mecanismo de hegemonía en el contexto de la globalización y, al revisar las estrategias para redimensionar el poder presente en el ámbito de esas políticas, se apuntan posibilidades articuladas entre la regulación y la emancipación. La regulación se presenta con una cara más inflexible, a la vez que sus mecanismos están presentes en todos los niveles tanto nacionales como internacionales.

Por lo tanto, en momentos de efectiva regulación se puede, aunque con más dificultad, visibilizar el lado dialéctico de todo este proceso, es decir, el juego constante entre las políticas y las prácticas curriculares de regulación y las políticas y las prácticas curriculares que buscan la emancipación. Entre estos dos procesos, mientras uno lucha para conseguir más poder, el otro lucha por una parcela de poder, sólo la que les corresponde como derecho a grupos sociales en desventaja.

En este juego entre los procesos de regulación y emancipación es pre-

---

[86] Red Iberoamericana de Politicas Educativas (CYTED).

ciso un análisis y una reflexión constante, pues el contexto de construcción de las políticas y las prácticas curriculares contemporáneas no es estático. Entre lo global y lo local, y viceversa, existe un movimiento diferente del que se vivió en la fase inicial del ideario neoliberal que se centraba sólo en implantar políticas curriculares estandartizadas en el campo de la educación y del currículum, sin considerar las singularidades de cada contexto.

Referencias bibliográficas

Burbules, N.; Torres, C. A. (2004): *Globalização e Educação: perspectivas criticas.* Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Editora Artmed.

BRASIL/MEC. (1996): Lei 9394/96: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional Diário Oficial - 23/12/96, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 1996.

BRASIL/MEC/SEF (1996): *Parâmetros Curriculares Nacionais.* Brasília: DF.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução n.3, de 26/06/98. Institui diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, Brasília, DF, 1999.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução n.1, de 07/04/99. Institui diretrizes curriculares nacionais para o educação infantill. Brasília, DF, 1999.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução n.2, de 07/04/98. Institui diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental, Brasília/DF, 1998.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução n.1, de 05/06/2000. Institui diretrizes curriculares nacionais para o ensino de Jovens e adultos. Brasília, DF, 2000.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução n. 2, de 19/04/99. Institui diretrizes curriculares nacionais para a formação de docentes da educação infantil dos anos iniciais do ensino fundamental, em nível médio na modalidade normal. Brasília, DF, 1999.

Coraggio, J. L. (2003): *Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido oculto ou problemas de concepções?* en De Tommasi, L.; Warde, Mirian Jorge; Hadad, Sérgio (Orgs) O *Banco Mundial e as políticas educacionais.* 4 ed, São Paulo: Cortez

Costa, Marisa Vorraber (2002): *Poder, discurso e política cultural: contribuciones de los estudios Culturales al campo curriculur* en Lopes, Alice Casimiro; Macedo, Elizabeth (Orgs) *Currículo: debates contemporâneos.* São Paulo: Cortez, 2002.

Freire, P. (1998): *Pedagogia do Oprimido.* 25 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Lopes, A. Casimiro; Macedo, Elizabeth (Orgs) (2002): *Currículo: debates contemporâneos.* São Paulo: Cortez.

Lopes, Alice Casimiro; Macedo, Elizabeth (2006): *Nota introdutória: reconfigurações nos estudos sobre políticas de currículo*, en Revista Currículo sem Fronteiras, Rio de Janeiro, - Vol. 6, N. 2, junho/dezembro.

Moreira, A. F. (1990): *Currículos e programas* no Brasil. Campinas: Papirus, (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico)

Moreira, A. F. B. (1995): *Neoliberalismo, Currículo Nacional e Avaliação en Reestruturação* Curricular – Teoria e Prática no Cotidiano da Escola. Luiz Heron da Silva e José Clóvis de Azevedo (orgs.)– Petrópolis: Vozes.

Moreira, A. F. B. (2000): *Propostas Curriculares Alternativas: limites e Avanços.* Revista Educação & Sociedade, Ano XXI, Nº 73, Dezembro. Campinas/SP. Pág. 109-138.

Moura, A.P. (2006): *Desregulagens nas políticas do conhecimento oficial* en Pereira, Maria Zuleide da Costa; Moura, Arlete Pereira (Orgs), *Políticas Educacionais e (re)significações do currículo.* Campinas, SP: Alínea.

Morgado, J. C. (2006): *Autonomia Curricular; perspectivas y realidades* en Pereira, Maria Zuleide da Costa; Moura, Arlete Pereira (Orgs), Políticas Educacionais e (re)significações do currículo. Campinas, SP: Alínea.

Pacheco, J. A. (2000): *Políticas Curriculares descentralizadas: ¿autonomía o recentralización?* Revista Educação & Sociedade, Ano XXI, Nº 73, Dezembro. Campinas/SP. Pág. 139-161.

Pereira, M. Z. da Costa; Santos, Edilene da Silva (2006): *Políticas e Práticas Curriculares em tempo de Globalização.* Revista Temas em Educação/ Universidade Federal da Paraíba/Programa de Pós-Graduação em educação, V 15, nº o1, (1991) João Pessoa: UFPB/PPGE. Pág.13 A 22.

Pereira, M. Z. da Costa (2007): *Globalização e políticas curriculares: cambios y prácticas* en Pacheco J. A., Morgado J. C. y Antônio Flávio Moreira (orgs). *Globalização e (des)igualdades: Desafios contemporâneos.* Porto: Editora Porto.

Soares, M.C. (2003): *Banco mundial: políticas e reformas* en De Tommasi, L.; Warde, Mirian Jorge; Hadad, Sérgio (Orgs) O *Banco Mundial e as políticas educacionais.* 4 ed, São Paulo: Cortez.

Santos, Boaventura de Souza (2002): *Os processos de globalização en A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez.

Santos, Boaventura de Souza (2002a): *A Crítica da Razão Indolente*. São Paulo: Cortez.

Santos, Boaventura de Souza (1996): *Pela Mão de Alice: O social e o político na pósmodernidade*. 2 ed. São Paulo: Cortez.

Santos, Lucíola Licínio de C. P (2002): *Políticas públicas para o ensino fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema de Avaliação* (SAEB) en: Educação & Sociedade: Revista de Ciências da Educação, Campinas, Vol. 23, N.80, setembro. Pág. 349-370.

Silva, Tomaz Tadeu da.(1995): *A «NOVA» direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia* en Gentili P. e Tadeu T. da Silva (Orgs). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação.* Petrópolis/RJ: Vozes, 1995. Pág.9-29.

Silva, Tomaz Tadeu da (2001): *Uma introdução às teorias de currículos.* 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica.

Teodoro, A. (2003): *Globalização e Educação: políticas educacionais e novos modos de regulação*. São Paulo: Cortez.

Tommasi, L.; Warde, M.J.; Haddad, S. (org.) (2000): *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo: Cortez.

UNESCO/CEAAL/INEA.(2000): *La educacion de personas jovens y adultas em America Latina e el Caribe: Prioridades de accion em el siglo 21*. Santiago: Unesco.

UNESCO/CEAAL/INEA (1998): *Um tesouro a descobrir. Relatório para UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez, Brasília-DF: MEC: UNESCO.

Webgrafía

PISA 2000. Relatório Nacional. Brasília, 2001. (PDF).
PISA 2006. Relatório Nacional. Brasília, 2007. (PDF).
http://www.gave.min-edu.pt/np3/11.html.
http://www.pisa.oecd.org.
http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u351481.shtml.
http://en.wikipedia.org/wiki/Programme_for_International_Student_Assessment.
http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2007/12/04/327444676.asp.
http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/index.asp.
http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

Notas sobre los autores

Alejandra Montané: Doctora en Pedagogía. Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación. Profesora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Miembro de la red iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE) financiada por el CYTED. Áreas de investigación principal: profesorado, educación superior y políticas educativas. Entre sus publicaciones principales: Montané, A. (2008): *Impacto de las evaluaciones internacionales en las políticas curriculares* en Revista Espaço do Curriculo, nº1 (Brasil); Montané, A. (2005): *Identificación de competencias profesionales en el Tercer Sector Español*. In Setién, M.L. y Santibáñez, R. (eds). *Las necesidades de formación del Tercer Sector. Su medición y programación desde la perspectiva europea.* Bilbao: Editorial Deusto; Montané, A. (2005): *Third Sector in Spain en European Social Enterprises Training*, en (VVAA): *Educational Planning Handbook.* Roma: Editrice Romana.

smontane@ub.edu

António Teodoro: Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor de la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias– Instituto de Ciências da Educação –UID– Coordinador de Observatório de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE) (Lisboa). Coordinador General de la Red Iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE) financiada por el CYTED. Entre sus publicaciones más importantes cabe destacar: Teodoro, A. (2006). *Professores, para quê? Mudanças e desafios na profissão docente*. Porto: Profedições; Teodoro, A. & Torres, C. A. (Ed.) (2006). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século* XXI. São Paulo: Cortez Editora; Torres, C. A. & Teodoro, A. (Ed.) (2007). *Critique and Utopia: New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-First Century*. New York: Rowman & Littlefield; Teodoro, A. (2007). *Educational Policies and the Sense of Possibility. A Contribution to Democratic Education in a Progressive Age*. In C. A. Torres & A. Teodoro (Ed.). *Critique and Utopia. New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-First Century* (pp. 87- 96). Lanham, MA: Rowman & Littlefield.

a.teodoro@netvisao.pt.

Carla Cristina Marques Galego: Profesora de la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias–Instituto de Ciências da Educação –UID–, investigadora de Observatório de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE) (Lisboa). Miembro de la red iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE) financiada por el CYTED. Áreas de investigación principal: políticas educativas y curriculares. Miembro de la red iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE). Áreas de investigación: Políticas educativas, educación superior y globalización.

cgalego@yahoo.com

Edilene da Silva Santos: Pedagoga. Maestra en Educación por la Universidad Federal de Paraíba (UFPB–Joao Pessoa–Brasil). Doctoranda del PPGE/CE/UFPB. Integrante del Grupo de Estudios e Investigaciones en Políticas Curriculares (GEPPC), vinculado al CNPQ. Actualmente, es Coordinadora del Grupo de Estudios e Investigaciones en Educación Municipal (GEPEM), vinculado al Programa de Licenciatura (PROLICEN/UFPB). Investigadora en Políticas Curriculares y Prácticas Educativas. Entre sus publicaciones más importantes cabe destacar: Santos, Edilene da Silva; PEREIRA, Maria Zuleide da Costa (Orgs) *Retratos sem retoques: identidades plurais.* Campinas, SP: Ed. Átomo, 2008.

enelidesantos@gmail.com

Elsa Maria Bacala Estrela: Profesora de la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias–Instituto de Ciências da Educação –UID– investigadora de Observatório de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE) (Lisboa). Área de investigación principal: políticas educativas y curriculares. Miembro de la red iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE) financiada por el CYTED. Entre sus publicaciones más importantes cabe destacar: Teodoro, A. & Estrela, E. (en prensa). *Curriculum Policy in Portugal* (1995-2007) *Global Agendas and Regional and National Reconfigurations*. Journal of Curriculum Studies.

elsaestrela@gmail.com

Juan Fidel Zorrilla Alcalá: Doctor en Pedagogía. Profesor área de Educación en la Universidad Autónoma de México (UNAM). Miembro del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Entre sus publicaciones principales: Zorrilla Alcalá, Juan Fidel, (1998): México y la OCDE, en *Revista Educación* 2001, Suplemento de Educación Superior, «Red Universitaria», no. 1, pp. 10.;. Zorrilla Alcalá, Juan Fidel (2008): *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias.* México, IISUE–UNAM, 316 p., ISBN 978-970-32-5440-8; Zorrilla, J.F. (1998): The Politics of Innovation in a Mexican High School, en *Educational Qualitative Research in Latin America. The Struggle for a New Paradigm*, Gary L. Anderson y Marta Montero-Sieburth (eds.), Nueva York y Londres, Garland Publishing, pp. 19.

fpertinente@yahoo.com.mx

Maria Madalena Cabrita Mendes: Profesora de la Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias–Instituto de Ciências da Educação –UID–, investigadora de Observatorio de Políticas Educativas e de Contextos Educativos (OPECE) (Lisboa). Área de investigación principal: políticas educativas y curriculares. Miembro de la red iberoamericana de Políticas Educativas (RIAIPE). Áreas de interés: Políticas educativas y educación comparada. Entre sus publicaciones más importantes cabe destacar: Mendes, Madalena & Marques, Fátima (2007). *Educação Comparada –O Campo e a Carta– Abordagens e Perspectivas de Desenvolvimento.* [Disponíble en http://www.eduglobalcitizen.net/; Mendes, Madalena (2007): *A Globalização e os Processos de Transnacionalização das Políticas Educativas*. Dialogia. V.6, 107–117.

madalena.mendes@netcabo.pt

Maria Zuleide da Costa Pereira: Doctora en Educación. Experto en Metodología de la Enseñanza Técnico por la ex ETFPB/UFPB, hoy, CEFET-PB. Licenciada en Educación Física por la Universidad Provincial de Londrina (UEL) y en Pedagogía por la Universidad Federal de Paraíba (UFPB). Profesora de la Universidad Federal de Paraiba (UFPB –Joao

Pessoa–, Brasil). Investigadora de las temáticas: Políticas Educacionales, Políticas y Prácticas Curriculares y Relaciones de Género y el Currículum Escolar. Actualmente, Coordina el GEPPC (Grupo de Estudios e Investigaciones en Políticas Curriculares) vinculado al CNPQ. Desde 2007 ocupa la Presidencia de la Asociación de Estudios e Investigaciones en Políticas y Prácticas Curriculares (AEPPPC) ubicada en João Pessoa -Paraíba- (Brasil). Entre sus publicaciones más importantes cabe destacar: Pereira, Maria Zuleide da Costa; Elisa Pereira Gonsalves e Maria Eulina Pessoa de Carvalho (Org.) (2004). *Currículo e contemporaneidade: Questões Emergentes.* Campinas, SP: Editora Alínea, (Coleção Educação em Debate).

mzul @uol.com