

# ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN

ANTONIO BOLÍVAR | CAMILA REGINA ROSTIROLA | DANIEL SCHUGURENSKY |  
DURLEI MARIA BERNARDON REBELATTO | EDITE MARIA SUDBRACK | ELTON LUIZ  
NARDI | ENRIQUE MARTÍNEZ LARRECHEA | HILDEGARD SUSANA JUNG | IANA  
GOMES DE LIMA | JAIME MORELES VÁZQUEZ | JOSÉ CAMILO DOS SANTOS FILHO |  
JOÃO DOS REIS SILVA JÚNIOR | LETICIA PONS BONALS | LUIZ CARLOS ANELLI  
JÚNIOR | MARIA DE LOURDES PINTO DE ALMEIDA | MARILDA PASQUAL SCHNEIDER  
| ROSIMAR SERENA SIQUEIRA ESQUINSANI | SARA ALIRIA JIMÉNEZ GARCÍA |  
THARLES GABRIELE CAUDURO

**MARIA DE LOURDES PINTO DE ALMEIDA  
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER  
JAIME MORELES VÁZQUEZ  
COMPILADORES**



# **ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN**

Estado, políticas públicas y educación / Antonio Bolívar ... [et al.] ; compilado por María de Lourdes Pinto de Almeida ; Marilda Pasqual Schneider ; Jaime Moreles Vázquez . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Campinas : Letras Libres, 2018.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-722-319-4

1. Educación. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Bolívar, Antonio II. Pinto de Almeida, María de Lourdes , comp. III. Pasqual Schneider, Marilda, comp. IV. Moreles Vázquez , Jaime , comp.  
CDD 379

# **ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN**

**MARIA DE LOURDES PINTO DE ALMEIDA  
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER  
JAIME MORELES VÁZQUEZ  
(COMPILADORES)**

**Antonio Bolívar  
Camila Regina Rostirola  
Daniel Schugurensky  
Durlei Maria Bernardon Rebelatto  
Edite Maria Sudbrack  
Elton Luiz Nardi  
Enrique Martínez Larrechea  
Hildegard Susana Jung  
Iana Gomes de Lima  
Jaime Moreles Vázquez  
José Camilo dos Santos Filho  
João dos Reis Silva Júnior  
Leticia Pons Bonals  
Luiz Carlos Anelli Júnior  
Maria de Lourdes Pinto de Almeida  
Marilda Pasqual Schneider  
Rosimar Serena Siqueira Esquinsani  
Sara Aliria Jiménez García  
Tharles Gabriele Cauduro**



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

## CLACSO - Secretaría Ejecutiva

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

## Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

## Núcleo de diseño y producción web:

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

**Rosario Conde** - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

### Primera edición

*Estado, políticas públicas y educación* (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2018).

ISBN 978-987-722-319-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

### CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



A versão impressa e em português poderá ser encontrada no site da editora Mercado de Letras, Campinas, Brasil.  
<[www.mercado-de-letras.com.br](http://www.mercado-de-letras.com.br)>

Rua João da Cruz e Souza 53 | Jd. Chapadão | Campinas - SP | CEP: 13070-116 | (19) 3241 - 7514 |

(19) 3241 - 9856 | <[www.mercado-deletras.com.br](http://www.mercado-deletras.com.br)> <[livros@mercado-de-letras.com.br](mailto:livros@mercado-de-letras.com.br)>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

## **Comitê Acadêmico Editorial – CLACSO**

Adrian Ascolani (Universidad Nacional de Rosario. Argentina)

Antonio Bolívar (Universidad de Granada. España)

Antonio Theodoro (Universidad Lusófona. Portugal)

Carlos Miñana Blasco (Universidad Nacional de Colombia. Colombia)

Debora Cristina Jeffrey (Universidade Estadual de Campinas)

Enrique Daniel Andrés Martínez Larrechea – Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH / Uruguay

Enrique del Percio – Universidad de Buenos Aires – UBA / Universidad Nacional Tres de Febrero – UNTREF

Fatima Antunes (Universidade do Minho. Portugal)

Héctor Rubén Cucuzza (Universidad Nacional de Luján. Argentina)

Jaime Moreles Vázquez (Universidade COLIMA. México)

José Camilo dos Santos Filho (Universidade Estadual de Campinas. Brasil)

María del Carmen Lopes Lopes (Universidade de Granada)

Mariano Fernandez Enguita (Universidad de Madrid)

Míryan Southwell (Universidade Nacional de La Plata – UNLP – Argentina)

Pablo Gentili (Universidad Estadual de Rio de Janeiro – UERJ – Brasil – CLACSO)

Pablo Pineau (Universidad de Buenos Aires – UBA- Argentina)

Rosane Sarturi (Universidad Federal de Santa María. Brasil)

Telmo Marcón (Universidad de Passo Fundo. Brasil)

Verónica Leiva (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile)

Virginio de Sá (Universidade do Minho – UM – Portugal)

Versión original del Prefacio, Posfacio, capítulos 4, 5, 6, 10, 11 y 12 en portugués. Traducción al español realizada por Hildegard Susana Jung, Doctoranda en Educación – Unilasalle; Máster en Educación – URI.



# ÍNDICE

## **Presentación: ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN**

Maria de Lourdes Pinto de Almeida/Marilda Pasqual Schneider/Jaime Moreles  
Vázquez.....11

## **PRIMERA PARTE**

### **ESTADO Y POLÍTICAS DE EVALUACIÓN**

#### **CAPÍTULO 1**

#### **NUEVA GOBERNACIÓN EN EDUCACIÓN Y DINÁMICAS PARA LA MEJORÍA: PRESIÓN VERSUS COMPROMISO**

Antonio Bolívar .....23

#### **CAPÍTULO 2**

#### **POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: DEBATES, IMPACTOS Y DESAFÍOS**

Enrique Martínez Larrechea.....57

#### **CAPÍTULO 3**

#### **ESTADO, POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN MÉXICO**

Leticia Pons Bonals .....71

#### **CAPÍTULO 4**

#### **CONFIGURACIONES DEL ESTADO-EVALUADOR Y REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES BRASILEÑAS**

Marilda Pasqual Schneider / Camila Regina Rostirola.....93

#### **CAPÍTULO 5**

#### **EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y BALANCE DE LA POLÍTICA ACTUAL**

José Camilo dos Santos  
Filho.....113

#### **CAPÍTULO 6**

#### **ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EDUCACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL: UNA DISCUSIÓN A PARTIR DEL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

Iana Gomes de Lima.....143

## SEGUNDA PARTE

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN

#### CAPÍTULO 7

##### **CIENTÍFICOS Y POLÍTICOS II: LA CRISIS DE LA MEDIA VIDA ACADÉMICA Y EL USO POLÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN**

Jaime Moreles Vázquez.....169

#### CAPÍTULO 8

##### **INTELECTUALES ACADÉMICOS Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN BRASIL: NEOAMERICANISMO**

João dos Reis Silva Júnior/Daniel Schugurensky/Luiz Carlos Anelli Júnior.....187

#### CAPÍTULO 9

##### **EL SNI, ¿UN SISTEMA QUE ORIENTA Y FORTALECE LA INVESTIGACIÓN EN MÉXICO?**

Sara Aliria Jiménez García.....211

#### CAPÍTULO 10

##### **LAS LEGISLACIONES LOCALES Y EL CONCEPTO DE GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA EDUCACIÓN**

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.....229

#### CAPÍTULO 11

##### **POLÍTICAS Y GESTIÓN DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL: SOBRE TESITURAS Y PROYECTOS EN DISPUTA**

Elton Luiz Nardi / Durlei Maria Bernardon Rebelatto.....245

#### CAPÍTULO 12

##### **LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL EMPODERAMIENTO DE LA CLASE TRABAJADORA: POSIBILIDADES Y LÍMITES DEL PNE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD**

Edite Maria Sudbrack / Hildegard Susana Jung / Tharles Gabriele Cauduro .....261

#### POSFACIO

##### **ESTADO, MERCADO E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA: UNA DISCUSIÓN DE LA RELACIÓN UNIVERSIDAD & SECTOR PRODUCTIVO**

Maria de Lourdes Pinto de Almeida.....279

**SOBRE LOS AUTORES.....297**

## PRESENTACIÓN

Maria de Lourdes Pinto de Almeida

Marilda Pasqual Schneider

Jaime Moreles Vázquez

Las políticas educacionales concebidas en las últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos y europeos decurren mayoritariamente del proceso de reestructuración del capitalismo mundial. Bajo la égide de los principios del neoliberalismo, los cambios realizados especialmente entre los años de 1980 y 1990 - y en desarrollo en ese inicio del siglo XXI – en el campo de la educación tuvieron como escenario las fuertes críticas de organismos internacionales a la función de los Estados nacionales ante la crisis del proceso de acumulación capitalista. Asociadas a la percepción de otra crisis, la del sistema educativo, las reformas implementadas, resultantes de cambios sistémicos emprendidos por el Estado, sufrieron “un proceso de inducción externa” (KRAWCZYK, VIEIRA, 2008, p.15).

El hecho de admitir que las reformas podrían no estar siendo moldeadas como una creación nacional autónoma, sino desde perspectivas supranacionales (DALE, 2004) no significa decir que ellas no tienen en cuenta las idiosincrasias y especificidades locales. Una de las características del nuevo rol que juega el Estado señala justamente hacia un conjunto híbrido de flujos, que combina su protagonismo con la desconcentración de sus responsabilidades ante las políticas sociales.

El marco referencial de los cambios, por tanto, ha sido la emergencia de un Estado menos pesado y más débil en las cuestiones de mercado, pero más fuerte y actuante en lo que se refiere a las políticas de corte social. Supuestos de Calidad Total, de la competitividad, de la eficiencia y eficacia son importados del sistema económico para el sistema educativo configurando lo que algunos autores han venido a designar de mecanismos de un casi-mercado, ya que la mayor consecuencia de esos cambios ha sido la disminución de las fronteras entre el sector público y el privado.

Afonso (1999, p.115) considera las reformas emprendidas en las dos últimas décadas del siglo XX como estrategias de mercado “porque sustituyen el monopolio de los proveedores del Estado por una diversidad de proveedores independientes y competitivos”. Pero difieren de los mercados convencionales en aspectos importantes. Uno de esos aspectos es que, si bien tengan en cuenta al cliente, las organizaciones así denominadas no visan la maximización de sus lucros. Otro aspecto se refiere al hecho de que “el poder de compra de los consumidores no es necesariamente expreso en términos monetarios y, en algunos casos, los consumidores delegan a algunos agentes su representación en el mercado” (Ibid.)

Coherentes con la lógica de ese nuevo papel del Estado, los organismos internacionales pasaron a defender la transferencia de responsabilidades y funciones del Estado “para nuevos actores sociales”, pero sin atenuar su protagonismo (AFONSO, 2001, p 37). Las herramientas utilizadas para la acción pública del Estado han sido concebidas bajo la lógica de la *New Public Management* o, como nombrada en Brasil, la Reforma Administrativa del Estado, que impone formas de regulación postburocráticas en oposición al modelo weberiano hasta entonces predominante en la mayoría de los países constituyendo, por tanto, un nuevo movimiento social alrededor de la actuación del Estado.

Al referirse a las nuevas formas de actuación ante las políticas públicas y educacionales, Dale (2004, p. 446) afirma que muchos Estados Nacionales “se han remodelado a sí mismos como estados ‘competitivos y contractuales’, con una gama restringida de actividades y una gama de articulaciones instaladas para la coordinación de actividades no-centrales” (destacados del autor). Esas formas de actuación han favorecido la redefinición de los servicios educativos y la gestación de un nuevo modo de regulación social “que pasa por la preocupación de garantizar, en primer lugar, la competitividad del país ante un mercado cada vez más mundializado” (STOER, 2001 *apud* ANTUNES, 2005, p.39).

El surgimiento del Estado-evaluador (NEAVE, 1999) constituye uno de los más expresivos dispositivos diseminados a gran escala por los organismos internacionales como parte importante de las nuevas formas de regulación por las que debe operar la reforma administrativa de los Estados Nacionales. Por medio de la implantación de sistemas de indicadores nacionales e internacionales de responsabilización y rendimiento de cuentas (*accountability*), desarrollados en perspectiva comparada, el Estado-evaluador pasa a controlar la gestión de los sistemas de enseñanza, el

funcionamiento de las escuelas y el trabajo de los profesores orientando el delineamiento de algunas prioridades y algunos estándares de calidad.

Ante el contexto aquí brevemente referido, la presente obra tiene como objetivo reflexionar sobre el papel del Estado en el contexto de las políticas públicas para la educación a partir de distintos abordajes, perspectivas y realidades. Los textos presentados en la modalidad recopilación están dispuestos en dos grandes ejes de discusión, que sintetizan las opciones teórico-metodológicas de los autores en el entrelazamiento de las relaciones entre Estado, políticas públicas y educación: Estado y Políticas de Evaluación / Políticas Públicas y Educación.

Abriendo la discusión acerca del tema del primer eje, Antonio Bolívar de la Universidad de Granada discute la *Nueva gobernación en educación y dinámicas para la mejoría: presión versus compromiso* defendiendo la tesis de que estamos ante nuevos modos postburocráticos de gobernación de la educación para conseguir mejorías. Lo que se convencionó nombrar “reestructuración educacional” supone, de hecho, una nueva “gobernación” de la educación, que incluye —entre otros— una desregulamentación, mercantilización e introducción de principios de gestión del ámbito empresarial. Para el autor, se analizan dos vías de desarrollo para provocar la mejoría: una que privilegia la competición, recorriendo a la *imagen mercantil* como dispositivo regulador, y otra dirigida al *compromiso y colaboración* de los actores (SAHLBERG, 2011). Según Bolívar, la primera presiona *desde afuera*, y la segunda busca una implicación *desde adentro*.

En el capítulo dos tenemos un texto sobre las Políticas de Evaluación en Educación Superior en América Latina escrito por Enrique Martínez Larrechea. En el texto, el autor presenta un cuadro general de las políticas de evaluación de la educación en América Latina y Caribe en educación superior. Partiendo desde una contextualización crítica de la emergencia de la evaluación en las políticas de enseñanza superior, describe las políticas específicamente hechas para la evaluación educacional en este nivel a partir de mecanismos nacionales y regionales institucionalizados entre 1989 y del intento de proponer nuevos dispositivos globales en las primeras décadas del nuevo siglo. El capítulo aporta elementos para pensar el proceso de desarrollo de estas políticas como parte de un doble proceso paralelo: de globalización y de localización de la Educación Superior.

Leticia Pons nos brinda un debate sobre cómo se presentan las acciones y resultados de las evaluaciones de las políticas públicas del Estado mexicano orientadas a

la disminución de las desigualdades educacionales en nivel regional, con el capítulo que tiene como título *Estado, políticas de evaluación y desigualdades educativas en México*. La autora sostiene su argumentación en que, los documentos que formulan estas políticas, así como los que las evalúan, reproducen lugares comunes alrededor de un presunto desarrollo que siempre está por venir y que poco impacta en el cambio regional y en los proyectos de vida de los ciudadanos mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación social. Para la autora, la crítica al discurso en los documentos oficiales sobre la evaluación de los resultados de las políticas públicas invita a trascender el texto de la forma que Angenot (1998, p. 23) propone para ubicar al lector en las posibilidades de “*su aceptabilidad, su eficacia, medir sus encantos [...] [lo que] produce en sus destinatarios de elección. Esta crítica engloba, pues, los habitus de producción y consumo de tales discursos y de tal tema, las disposiciones activas y los gustos receptivos [...]*”. La exposición de este trabajo contempla, en la primera parte, la presentación de los argumentos que lo conducen; en la segunda se exponen algunos contenidos de los *Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018* que resaltan la relación desarrollo regional-educación, punto nodal en una retórica que insiste presentar una relación simplista y causal. En la tercera parte se revisan algunos resultados presentados por el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) en los informes de las evaluaciones realizadas en 2008, 2012 y 2014, en los programas de mejoría de la educación, repitiendo el mismo esquema.

Marilda Pasqual Schneider y Camila Regina Rostirola, del Programa de Postgrado en Educación de la Universidad del Oeste de Santa Catarina, discuten en el capítulo titulado *Configuraciones del estado-evaluador y repercusiones en las políticas educacionales brasileñas* tres estagios del Estado-evaluador caracterizados por Afonso (2013), buscando reconocer cuál de esos estagios situaría mejor las actuales formas de evaluación practicadas en Brasil. Para Schneider y Rostirola, a pesar de pautar su análisis en la realidad europea, la reflexión tejida por Afonso permite establecer importantes conexiones con la fase actual del Estado-evaluador en Brasil, puesto que este autor también estudia la realidad de los países de América Latina y mantiene contactos asiduos con investigadores brasileños del campo de la educación.

El capítulo que debate la *Evaluación de la educación superior en Brasil: antecedentes históricos y balance de la política actual*, José Camilo dos Santos Filho, profesor titular de la UNICAMP y de la UNOESTE presenta un breve análisis de

las experiencias históricas brasileñas de evaluación institucional de la educación superior, caracterizando la política actual de evaluación institucional implantada en las instituciones de educación superior y señalando sus vinculaciones o contrastes con las experiencias anteriores. El autor hace un balance crítico del modelo actual de evaluación con relación a sus fundamentos teóricos y metodológicos, a la dialéctica, autonomía universitaria y regulación externa, al uso de la evaluación para la toma de decisión, a la participación de la comunidad académica en la evaluación interna, a la participación discente en el ENADE y al impacto de la educación superior en los estudiantes.

Finalizando el primer eje de los debates sobre el tema, Iana Gomes de Lima de la Universidad Federal del Rio Grande do Sul, debate las *Asociaciones público-privadas en educación y justicia social: una discusión a partir del análisis de una política pública*. Para la autora, uno de los argumentos que ha justificado la adopción de asociaciones público-privadas en escuelas públicas brasileñas es la diferencia de calidad que hay entre los sistemas educacionales público y privado, siendo posible verificar que hay una gran diferencia entre los niveles socioeconómicos de los alumnos que frecuentan las escuelas públicas en Brasil y los alumnos que frecuentan las escuelas privadas. La discusión central de la autora versa sobre la inserción de asociaciones público-privadas en la educación a partir del concepto de justicia social, propuesto por Young (2006a). Para ello, la presenta, inicialmente, dos modelos de análisis de justicia social: el modelo de responsabilidad civil – sobre el que señaló algunas de las limitaciones analíticas listadas por Young (2006a) – y el modelo de conexión social propuesto por la autora como una alternativa para el modelo de responsabilidad civil. Tras la presentación de los dos modelos, hace una lectura de lo que ha circulado en los discursos mediáticos en Brasil sobre la enseñanza de las escuelas públicas, relacionando dichos discursos con el modelo de responsabilidad social y mostrando que una de las respuestas a los problemas difundidos en estos discursos ha sido el establecimiento de asociaciones público-privadas en educación. Por fin, presenta datos de una investigación sobre una asociación público-privada en educación en Rio Grande do Sul (Lima, 2011). A través de la presentación de los datos de esta investigación, Lima propone una discusión, a partir del modelo de conexión social (Young, 2006a), de como tales asociaciones no traen mayor justicia para los niños que frecuentan el sistema público de educación.

Abriendo el debate del segundo eje temático titulado *Políticas Públicas y Educación*, Jaime Moreles Vázquez de la Universidad de Colima expone argumentos para comprender la participación de investigadores en cargos directivos dentro y fuera del ámbito académico por medio del texto *Científicos y políticos: la crisis de la media vida académica y el uso político de la investigación*. El capítulo hace parte de un proyecto del autor que implica en la escritura de una saga, en tres episodios, acerca de la relación investigación-políticas-prácticas educativas. Para Vázquez, el propósito es que en las tres partes se observe una progresión en la comprensión del fenómeno de la investigación y la política, y de la relación entre investigadores y funcionarios y otros usuarios en potencia de la investigación. El autor busca mostrar la complejidad de la *utilización* de la investigación educativa y a la vez sugiere rasgos de la relación entre investigadores y funcionarios, y entre investigadores y otros profesionales de educación.

João dos Reis Silva Júnior, Daniel Schugurensky y Luiz Carlos Anelli Júnior traen un debate sobre *Intelectuales académicos y reformas institucionales en Brasil: neoamericanismo*. En el texto, los autores hacen una reflexión sobre el contexto social, económico y político de la educación superior estadounidense de las últimas décadas teniendo en vista contribuir para la comprensión de algunas transformaciones en las universidades públicas brasileñas. Destacan las funciones sociales, económicas y políticas de la ciencia académica de los Estados Unidos en consolidada transición para reubicar a la universidad como parte del sistema de producción. Para los autores, las universidades brasileñas, como las de otros países, están sujetas a los efectos de la globalización y de la comercialización creciente de los resultados del trabajo universitario.

Sara Aliria Jiménez García, de la Universidad de Colima, en México, analiza el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México e indaga *El SNI, ¿un sistema que orienta y fortalece la investigación en México?* En su texto, García afirma que las evaluaciones diseñadas por el gobierno de México para valorar las instituciones de educación superior, sus programas y actores, han modificado los modos como se organizaron y desarrollaron las actividades de estos contextos, pues actualmente no solamente son mecanismos para rendir cuentas de lo que fue realizado, sino también son procesos que dictan, determinan y redistribuyen los saberes, recursos, acciones, e intereses de los actores que trabajan en las universidades. Este texto trae una reflexión

que visa a entender mejor la profesión de investigador en México, analizando cuáles son los referenciales de conocimiento para que los actores comprendan el oficio científico.

En el capítulo titulado *Las legislaciones locales y el concepto de gestión democrática de la educación*, teniendo como *locus* de investigación las redes municipales de los 12 municipios más populosos de Rio Grande do Sul, Rosimar Serena Siqueira Esquinsani realiza un levantamiento de legislaciones locales sobre cómo el tema de la gestión democrática de la enseñanza pública focalizando el provimiento del cargo de gestor escolar. En su texto, la autora subraya el avance democrático conquistado por los municipios analizados, ractificando la necesaria reglamentación de la Gestión Democrática puesto que uno de los mecanismos o acciones de ella– la elección de directores – no resulta por representar la integralidad del concepto.

Elton Luiz Nardi y Durlei Maria Bernardon Rebelatto de la *Universidade do Oeste de Santa Catarina* nos brindan con un análisis sobre *Políticas y gestión de la escuela de educación básica en Brasil: sobre tesisuras y proyectos en disputa*. El texto propone un análisis de tendencias actuales en el campo de las políticas educacionales y de la gestión de la escuela pública de educación básica en Brasil. Recorriendo a referenciales históricos y políticos, traza un panorama de la trayectoria de construcción del conocimiento en administración de la educación en el país, poniendo en evidencia contextos influyentes, continuismos y rupturas que atraviesan el campo de la educación y que se modifican según demandas y dinámicas convocadas por los modelos de desarrollo de la sociedad. De pose de esos elementos, pasa a abordar tendencias y embates de proyectos en disputa que atraviesan el escenario actual de la gestión de la escuela pública brasileña, entendiéndolos como fenómenos repercusivos de las reformas educacionales llevadas a efecto en los años de 1990 y como decurrentes de los delineamientos puestos en marcha por esas políticas.

Edite Maria Sudbrack, Hildegard Susana Jung y Tharles Gabriele Cauduro de la *Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões* discuten *La educación superior para el empoderamiento de la clase trabajadora: posibilidades y límites del PNE como instrumento de democratización de la universidad*. En el texto, los autores proponen una reflexión de la educación mientras política pública. La gran cuestión puesta en el texto es pensar la educación repensando todo el Estado, puesto que la política educacional sufre inyunciones de las esferas política, económica y social.

En el Posfácio, que concluye los textos de esta obra, Maria de Lourdes Pinto de Almeida trae una reflexión asentada en el trípede Estado, Mercado e Investigación. En tono conclusivo, en el texto *Estado, mercado e investigación académica: una discusión de la relación universidad & sector productivo*, Almeida establece un análisis del capitalismo en la perspectiva de la economía política reforzando la premisa de que, ante el ideario liberal reciente, el carácter público de la universidad y de la investigación científica se encuentra susceptible a varias interpretaciones de parte de los propios académicos. En ese contexto, la educación se presenta como una forma de preparar al individuo para trabajar en equipo y saber lidiar con la imprevisibilidad.

Hacia más allá de las discusiones que proporciona el abordaje del tema y del intento de agrupar los textos en dos grandes ejes, esta recolección permite desvelar realidades que, si bien tienen como referencia escenarios distintos desde la perspectiva de la localización geográfica de sus autores, demuestran el carácter homogéneo de muchas políticas públicas, pues resultan de cambios sistémicos y globales emprendidos en lo que atañe al papel del Estado.

Agradecemos a todos los autores que atendieron pronto a nuestra invitación para componer esta recolección y deseamos que los textos que la componen puedan contribuir para enriquecer el debate en el trípede Estado, políticas públicas y educación.

### **Referencias**

AFONSO, Almerindo Janela (2001). A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, problemas e práticas*, n.37, p. 33-48, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica (1999). *Educação e Sociedade*, ano XX, n. 69, dez.

ANTUNES, Fátima (2005). Reconfigurações do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, n.5, p.37-62.

BARROSO, João. Prefácio. In: KRAWCZYCK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, p. 09-13.

DALE, Roger (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? *Educação e Sociedade*, v.25 n.87, p.423-460, maio/ago.

KRAWCZYCK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990*: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008. 143 p.



## **PRIMERA PARTE**

### **ESTADO Y POLÍTICAS DE EVALUACIÓN**



## CAPÍTULO 1

### **Nueva gobernación en educación y dinámicas para la mejoría: presión versus compromiso**

*Antonio Bolívar*

#### *Introducción*

El asunto principal de una teoría del cambio educativo, en nuestra actual conyuntura, versa sobre cuál sea el *modo de “mover” a escuelas* y profesores para ofrecer una buena educación para todos. La tendencia, en exceso racionalizadora y estructural de los procesos de cambio, propia de la modernidad, en la *segunda edad de la modernidad* se está viendo contrarrestada, por emplear la denominación de Beck, por la reivindicación del pensamiento complejo y la incertidumbre, junto con la dimensión personal e identitaria. El asunto se complejiza en extremo porque, desde las sucesivas *transformaciones sociales y políticas* en el Estado de Bienestar, se han ido disolviendo algunos de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad. Caídos otros referentes, persiste el problema sobrecómo *dinamizar* las escuelas para que puedan proporcionar, en estos tiempos de crisis, una buena educación para todos (Tedesco 2012).

Las lecciones aprendidas nos llevan a reimaginar otros caminos, con nuevos modos de “regulación”, que conecten más decididamente las políticas educativas con la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el fondo se trata de ver por dónde ha de dirigirse una *nueva “gobernanza”* de la educación, más lateral u horizontal, cuando ya modos de regulación anteriores (verticales o expertos) se han mostrado inviables para lo que se pretende (Hargreaves & Shirley 2012). Cabe entender esta nueva “gobernación” (o gobernanza) desde una doble posición. Desde la primera, supone un modelo de organización y planificación para *dar respuesta a las demandas actuales*. Desde la segunda, no es tanto un modelo de innovación y adaptación a los contextos actuales, cuanto una consecuencia de las *transformaciones sociales y políticas* en el Estado de Bienestar que, como tal, significa la disolución de

algunos de los principios en que se ha asentado la educación en la modernidad. Si desde la primera se aduce que, por ejemplo, cabe aprender a mejorar con las comparaciones de resultados o mecanismos mercantiles, desde la segunda se lamentan los principios modernos e ilustrados de la educación. Como dicen Ranson & Crouch (2009,p. 51):

La política educativa aparece dividida en dos estrategias muy diferentes: una mantiene que la educación y la gestión de las escuelas mejorará mediante instituciones fuertes e independientes que *compiten* eficazmente en el mercado de la elección de los padres; y otra que propone que sólo una *comunidad de práctica colaborativa* puede crear las condiciones para la mejora.

Mientras tanto, los profesores se encuentran atrapados en una lógica dilemática: responder ante las necesidades de los alumnos o, por el contrario, a las pruebas de evaluación y prestación de cuentas. En una regulación postburocrática del trabajo docente, como señala Day (2007), en la que debe responder de los resultados alcanzados, cambia sustantivamente la identidad del profesorado, sus motivaciones y compromisos. En el contexto de una política educativa orientada a la performatividad, podemos preguntarnos ¿cómo se está transformando en nuestro imaginario lo que es un *buen profesor*? – Si antes un buen docente era aquel que tenía un conjunto de cualidades personales, ahora es aquel que obtiene “buenos resultados”, porque posee las competencias adecuadas. Los individuos se convierte en alguien que debe “dar cuentas” positivas y rendir por los resultados obtenidos (Bolívar 2012a).

### *Nueva gobernación en educación*

En nuestra actual coyuntura, cuando ya no somos del todo modernos (modernidad reflexiva, líquida, postindustrial, segunda modernidad, postmodernidad, son —como es conocido— algunos de los calificativos que ha recibido); la planificación moderna del cambio —desde una racionalidad de los expertos y una instancia centralizada— ha ido perdiendo credibilidad. Por eso, se requieren *nuevos modos de regular y gobernar la educación*, en los que la implicación de los agentes y actores pueda generar una capacidad interna de cambio. Las continuas reformas de la gestión pública se han orientado hacia “formas postburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción

pública” (Aguilar, 2006, p. 146). Es aquí donde se inscribe (y se convierte en productivo), como voy a mostrar, el concepto de “gobernanza”.

A nivel de efectos en el individuo, el poder del capitalismo neoliberal, como de modo lúcido ha analizado el filósofo Byung-Chul Han (2014), funciona como “psicopolítica” en la esfera de la psique, empleando un poder seductor, que consigue que los hombres se sometan por sí mismos al entramado de dominación. En una “servidumbre voluntaria”, el individuo se cree libre, cuando en realidad es el sistema el que está explotando su libertad. El neoliberalismo convierte al trabajador oprimido en empresario, en empleador de sí mismo. Hoy cada uno es un trabajador que se explota a sí mismo en su propia empresa. De ahí el auge del “emprendimiento”. Cada uno es amo y esclavo en una persona. También la lucha de clases se convierte en una lucha interna consigo mismo: el que fracasa se culpa a sí mismo y se avergüenza. Uno se cuestiona a sí mismo, no a la sociedad.

Las estrategias burocráticas, verticales o racionales, aún cuando continúen —a veces, según contextos— en las políticas públicas, han quedado falsadas por los análisis de su funcionamiento en la práctica. La capacidad reguladora de la política oficial, desde una instancia central, se ha visto progresivamente eclipsada. El análisis de las políticas públicas ha puesto de manifiesto que la acción política no puede entenderse como algo unificado, capaz de imponer un modo de hacer; en su lugar, ha de entenderse como algo más complejo y matizado, dependiendo su regulación de una pluralidad de actores, de lugares de decisión y de una diversidad de modos de intervención.

En fin, la política como gobierno (*government*) no puede cambiar lo que verdaderamente importa, por lo que otros actores han de entrar en escena y tener parte en una toma de decisiones descentralizada. En lugar de una relación vertical de poder entre la política oficial y los escuelas educativos, como dice Renate Mayntz (2001, p. 1), “la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”, que junto al Estado toman parte del proceso de toma de decisiones. No es tanto que la Administración educativa pierda control, cuanto que este cambia de forma.

El gobierno ha dejado de ser, en educación, el actor sobredeterminante de la gobernación (*governing*). Un doble movimiento ha desestabilizado el papel de la acción gubernamental estatal: el movimiento de globalización como, paralelamente, la

creciente fuerza de los factores locales, con las dinámicas de la base a nivel de escuela. Se imponen, pues, como de hecho está ocurriendo, transformaciones tanto en los modos de gobierno (*new governance*), como en los de “regulación”, dentro de lo que se ha dado en llamar nueva gestión pública (*new public management*). Como vamos a describir a continuación, con un cierto carácter transnacional, se van extendiendo modos “postburocráticos”, aún cuando se presenten hibridados o contextualizados según los factores políticos o culturales de cada país (Maroy 2013).

En este contexto, estimo útil —como herramienta analítica— el término “*gobernanza*” de la educación. A pesar de sus múltiples significados y acepciones diversas, indica una nueva manera de gobernación, lejos del control jerárquico, con unos modos más horizontales, consensuales y cooperativos entre actores estatales y no estatales (sociedad civil, privados, organizaciones representativas, etc.). Requiere estructuras y procesos interactivos que estimulen la comunicación y responsabilidad entre actores involucrados, rediseñando los instrumentos y estrategias de gestión y responsabilización. Supone una participación en el gobierno de la sociedad civil y no de un único actor, englobando todas las relaciones y procesos implicados en los procesos de gobierno (Cerrillo 2005). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. En contextos complejos y cambiantes la toma de decisiones debe incluir a una pluralidad de actores que representan intereses diferentes. Esto mismo estimo requieren actualmente los procesos de cambio educacional para que sean gobernables.

La noción de gobierno o política, en el sentido habitual, se reserva al poder jerárquico y centralizado, mientras que “*governança*” (o “*governança*”) se relaciona con mecanismos de gestión del poder horizontal, contrario al modelo de gobierno basado en una estructura vertical de instancias delegadas de decisión. Como señalan Blanco & Goma (2006, p. 17), “la gobernanza es, fundamentalmente, una nueva forma de gobierno que se contrapone al control jerárquico y que sitúa, en su lugar, redes de cooperación e interacción entre múltiples actores estatales y no estatales en el sí de una red de decisiones pluralista”. Aguilar (2006) entiende que la gobernanza consiste en un: “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Por su parte Joan Subirats (2010), con el fin de poner un cierto orden en el empleo múltiple del concepto,

establece tres proposiciones, interrelacionadas entre sí, que constituirían el núcleo conceptual del nuevo paradigma:

1. La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.
2. La gobernanza implica un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
3. La gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

Por eso, empleamos “nueva gobernanza” no en el restringido uso neoliberal (Salomon, 2002); sino, más ampliamente, como una “nueva política educativa de la gobernanza”, que se sitúa, pues, en otro marco o estructura y, sobre todo, con una nueva dinámica de los actores (políticos, educativos y sociales) en sus prácticas de interacción, coordinación y toma de decisiones. Como ha resaltado López Yañez (2010,p. 100), “las nuevas perspectivas de la gobernanza implican organizaciones donde muchas personas toman parte en la dirección, la gestión, la toma de decisiones y el control de los procesos, bajo diferentes modalidades, tanto formales como informales”. En el ámbito de la organización escolar ha dado lugar a entender el liderazgo como algo distribuido o compartido entre los miembros y la escuela como una comunidad de aprendizaje profesional (Bolívar, 2014a). Todo esto está conduciendo a plantear “en una perspectiva más amplia y compleja sobre la forma que adopta el poder en las organizaciones, en un funcionamiento más democrático de las escuelas” (López Yañez & Lavié 2010, pp. 75-76).

Si la realidad educativa ha de sufrir una transformación, dicho cambio no provendrá de nuevas normativas, sino de la construcción de **nuevos modos de regulación o gobernanza** en que los individuos e instancias afectadas puedan participar y coordinar sus acciones. Además de gestionar, se ha de implicar a la ciudadanía en general y a los actores concernidos en particular en la gobernanza de los problemas educativos, con el fin de lograr actuaciones integradas. Esta estrategia de implicación implica complicidades que posibilitan sumar recursos y consensuar formas de actuación.

Tanto el cambio educativo como las políticas de mejora han de ser vistas desde la complejidad de los factores y condiciones que entran en juego, así como de los

dispositivos múltiples que han de instrumentarse para asegurar la participación de diversos actores en los procesos de cambio. Es por esto, justo, por lo que gobernar no puede ser tarea de unos expertos, sino que, como “*governança*” (o “*governança*”), “debe ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas” (Subirats 2010, p. 28). Justamente, una lección principal aprendida de los procesos de cambio educativo emprendidos en la modernidad ha sido que no basta planificarlos desde una instancia central, dado que otros factores o instancias pueden dar al traste en su implementación (Bolívar 2007). Por eso, para que puedan ser llevados a cabo exitosamente, se ha de emplear nuevos modos de gobernanza. Al fin y al cabo, una de las primeras lecciones aprendidas sobre el cambio educativo es que “lo importante no se puede imponer por mandato. Cuando más complejo sea el cambio, menos se puede imponer” (Fullan 2002, p. 35).

Las formas de gobernar *top-down* y las regulaciones impuestas normativamente son cada vez más difíciles de llevar a cabo y presentan numerosas fracturas, por lo que están aflorando nuevas formas de regulación (Maroy 2011; Barroso 2006), ya sea por cambios en los modos de gestionar la política educativa como por su desregulación para cederlo a reglas de mercado. Esta nueva gobernanza redefine los mecanismos de control: de una regulación normativa a una regulación por resultados. En relación con las conclusiones de un amplio proyecto de investigación sobre el tema, como director, concluye que una línea creciente en los países europeos es que:

mediante el refuerzo de su autonomía de gestión, las escuelas deben movilizarse para mejorar su funcionamiento o sus resultados, en respuesta a las diversas necesidades de los usuarios o de acuerdo con los objetivos establecidos por las autoridades locales o centrales. En los países estudiados, las políticas de los últimos veinte años tienen ciertos puntos comunes: una mayor autonomía de las instituciones, la búsqueda de un equilibrio entre la centralización y la descentralización de las decisiones, la introducción de la elección más o menos libre de los padres, o incluso cuasi-mecanismos de mercado, de mayor diversificación de la oferta educativa, la introducción de mecanismos de evaluación o la regulación por los resultados (Maroy 2008, p. 50).

Así, la autonomía de las escuelas se enmarca en un proceso más amplio de *reconfiguración de los modos de gobernanza* o de regulación de las políticas educativas. De hecho, estamos pasando de una reglamentación de la educación (con un control a priori del cumplimiento de la normativa y, a cambio, escasa preocupación por

los resultados), por un *nuevo modo de regulación*: una mayor autonomía para el desarrollo de los procesos y, a cambio, un creciente y rígido control de la eficacia y eficiencia en los resultados. Por eso mismo, comenta Barroso (2006), en lugar de un Estado reglamentador, se debe empezar a hablar de un Estado “regulador”.

Hace ya años, en un planteamiento clarividente, Hans Weiler (1999) desarrolló la tesis, con amplio eco, siguiendo los análisis de Habermas sobre los problemas de legitimación en el capitalismo tardío, de que, ante los problemas de legitimación de la intervención centralista del Estado en educación, la descentralización podía desempeñar el papel de un instrumento de “nueva” gobernanza tanto para la gestión de conflictos como para obtener una legitimación compensatoria. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo:

Si es verdad que la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia (p. 112).

El gobierno, en la actual situación, ha dejado de ser el actor único en la dirección de la educación. Por eso se están empleando los términos de “gobernanza” y “regulación” para referirse a las nuevas formas de dirección social, de organizarse e interactuar, así como a la transformación de los procesos de gestión por el Estado. Si bien el Estado continúa ocupando un papel central en la dirección de la educación su peso o influencia no es único, otras fuerzas y actores no gubernamentales deben igualmente ser considerados. Actores públicos y privados participan en la formulación y aplicación de políticas públicas, ya no de modo jerárquico, sino por redes o cooperación. Lo que sucede en las escuelas, pues, no depende ya solo de la acción del gobierno, requieren de más actores que el gobierno y, para ser compartidos y realizados, precisan de más lógicas y modos de acción que el simple actuar del gobierno.

### ***Gobernanza de la educación***

A mediados de los setenta, distintos informes ponen de manifiesto disfunciones de los regímenes democráticos que los hacen difícilmente gobernables. Como explica Vidal-Beneyto (2002), genera frustración y rechazo el aumento de expectativas y demandas de los ciudadanos al Estado y la incapacidad de éste para satisfacerlas, con una progresiva pérdida de confianza. Distintos signos ponen de manifiesto la crisis de gobernabilidad. Cuando la acción de gobierno no se puede conducir únicamente por el Estado, sino que debe implicar a otros actores y actividades, se puede hablar con propiedad de “gobernanza”. La relación, entonces, entre actores estatales y no estatales no es jerárquica, sino con diversas escuelas y mutuamente dependiente, por lo que importa la coordinación y el consenso. Frente a las insuficiencias de la mera acción de gobierno, la “nueva” gobernanza incluye aspectos que suplen al poder político; entre otros, la necesaria incorporación de la sociedad civil a la acción de gobierno (Closa 2003), justamente para solucionar los problemas de gobernabilidad.

En lugar del mero ejercicio del gobierno por aquellas instituciones que tienen poder sobre otras, la noción de “gobernanza” introduce otras dimensiones sobre las relaciones entre gobernantes y gobernados, como un espacio de interacción y cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. El énfasis se pone ahora en el gobierno como un proceso (Aguilar 2006), lo que conlleva incluir más agentes en la acción de gobierno y unas relaciones más complejas entre ellos. Por otra parte, la **gobernanza** quiere recoger la idea de que no depende sólo de la acción de gobierno de la administración educativa, otras fuerzas de iniciativa privada o de mercado inciden en dicha acción, al tiempo que entran en juego también otros actores a nivel transnacional. El sistema educativo no queda al margen de esas dinámicas, por lo que nos importa establecer las relaciones necesarias entre educación y gobernanza democrática, tratando de establecer roles y responsabilidades de los distintos actores que interactúan en el escenario educativo. De este modo, gobernanza quiere recoger un significado más comprehensivo que el mero “gobierno”. Desde una perspectiva postgubernamental, la gobernanza, para Aguilar (2006, p. 90), equivale al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

Este nuevo término **gobernanza** en las ciencias sociales y políticas permite integrar la complejidad de relaciones y actores, directos e indirectos, que intervienen en

el fenómeno educativo. Por su parte, los roles y los instrumentos para ejercer sus funciones los poderes públicos en los procesos de gobierno quedan resituados en un espacio más complejo. Dado que la nave ya no se conduce sólo desde un timón centralizado, se debe hablar de nuevas formas de ejercicio del poder en las sociedades complejas. Por eso, la gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos. Señala Amos (2010, p. 34), “la investigación sobre gobernanza educativa se preocupa con los actores, sus constelaciones y los modos de coordinación entre los diversos niveles de análisis —los niveles local, nacional e internacional; las formas de oferta educacional y de los programas educativos; y los modos de gobernación”.

Como defiende, entre otros, Aguilar (2006), la gobernanza inaugura y justifica una nueva manera de concebir la administración pública en un contexto de “nueva gestión pública” (*new public management*). Como es conocido, en una época de crisis del Estado de Bienestar, la “nueva gestión pública” se presenta como un modo para incrementar la eficacia y la calidad de la gestión pública, acudiendo a modos de organización que se han mostrado eficaces en el ámbito privado. Introducir sistemas de evaluación y rendimiento de cuentas, de mecanismos de (casi) mercado en la acción pública, la descentralización vertical y/u horizontal de las decisiones, la capacitación, empoderamiento y responsabilización del personal, etc., son algunas de estas dimensiones que suponen un nuevo modo de gobernar la acción pública en educación. Como señalan Blanco & Gomà (2006, p. 20):

en la actualidad, el concepto de la autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad de imponer decisiones y de regular jerárquicamente los comportamientos sociales, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo del conjunto de la red. Se trata de liderar a través de la influencia, de crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella.

Conviene, no obstante, advertir que el empleo de “gobernanza” en educación no puede servir de excusa para subestimar el papel de primer orden que debe continuar desempeñando la administración educativa como instancia gubernamental para garantizar una educación equitativa y de calidad. Más bien, incide en que esto, en las condiciones actuales, por su complejidad, no se puede lograr con la sola acción gubernamental, sino que —para ser conducido más exitosamente— debe implicar a

otras instancias o agentes. La administración educativa no puede renunciar al papel de liderazgo que le corresponde para concertar a los distintos agentes e instancias en una mejora a gran escala, que nunca se podría asegurar dejada a merced de los particulares.

Si las políticas lineales de imposición centralizada están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios escuelas, no es menos política lo que se precisa, sino *más y mejor política*. Como dice en un clarificador planteamiento Darling-Hammond (2001), informada por el conocimiento de cómo las escuelas mejoran y, a la vez, capaz de movilizar las energías de los escuelas y coordinar los distintos componentes del sistema. Un nuevo paradigma de dicha política educacional es pasar de ocuparse por controlar la aplicación de las normas por crear capacidades para el mejoramiento. Desde distintos frentes se está reclamando que, aprendiendo del conocimiento acumulado en los fracasos, es preciso reinventar la política centralista en una “nueva” política, dado que continúa importando la mejora educativa a gran escala, si de lo que se trata, más allá de innovaciones puntuales o locales, es de una buena educación para todos.

Lo anterior es particularmente relevante cuando, con la crisis del Estado del Bienestar para seguir prestando los mismos servicios públicos, los nuevos modos de regulación y gobernanza pueden —entonces— aliarse (o quedar atrapados) con nuevos modelos de gestión pública, acrecentando la introducción de mecanismos mercantiles y estrategias del ámbito privado en la esfera pública. Si la red de establecimientos uniformes que distribuyen el mismo currículum ya no es defendible, debilitado el consenso alrededor de la misión de la escuela como institución y vista la incapacidad del sistema para asegurar un funcionamiento uniforme, existe el peligro de que se pase a un escenario fragmentado, donde el sistema escolar público se convierta en un agregado de unidades diferenciadas, y —en tal caso— al servicio de las preferencias de los usuarios/clientes. La nueva gobernanza, más bien, debe suponer la voluntad política de concertar voluntades y compromisos para el mejoramiento de la educación.

Justo porque gobernanza incluye no sólo relaciones de gobierno sino también de regulación entre actores interdependientes que conforman los sistemas, la “regulación” es la otra cara de la gobernanza. Una más anglosajona (gobernanza) y otra más francesa o europea (regulación) permiten, como herramientas analíticas, ver cómo se armonizan

los distintos intereses, distribución de poder, recursos y formas de coordinación entre los diferentes actores y en todos los niveles del sistema educativo. Una y otra explican el conjunto de instituciones, patrones, estructuras y reglas de juego que condicionan y posibilitan la acción política y social. Como tales las voy a emplear en este estudio

### ***Modos de regulación***

El concepto de “***regulación***”, más empleado en la literatura francesa y portuguesa sobre el tema, expresa el proceso de articulación y producción de normas o reglas de juego en una organización, orientando la conducta de los actores (Maroy y Dupriez 2000). Puede haber una regulación normativa (o reglamentación) por parte del Estado y una regulación del propio sistema, en muchos casos a partir de la primera. De este modo, puede servir para describir dos tipos de fenómenos diferenciados, pero interdependientes: “los modos como son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, y los modos como esos mismos actores se las apropian o las transforman” (Barroso 2006, p. 12). En el primer caso, hay una ***regulación institucional***, normativa o de control, en cuanto reglas, discursos o procedimientos de una autoridad que orienta las acciones e interacciones de los actores en relación con la autoridad educativa; mientras que en el segundo nos dirigimos a una ***regulación situacional***, activa o autónoma por parte de los que están en la situación (apropiación, negociación, confrontación; contingencia). Esto da lugar a entender el sistema educativo como un sistema complejo, con pluralidad de fuentes y formas de regulación, según los actores o instancias en juego.

El modo de regulación institucional, dominante en los países europeos hasta los ochenta, ha sido el ***burocrático-profesional***, consistente en una centralización, estandarización de normas y procedimientos, con una división del trabajo vertical y horizontal. La burocracia es el modo organizativo necesario, como estableció Max Weber, para una racionalidad legal, económica y técnica propia de la modernidad. Esta forma de configuración dominante en la modernidad viene bien para un Estado que quiere proporcionar una escolarización obligatoria, a la vez larga y compleja. La legitimidad de esta burocracia se basa, como dice Maroy (2007, p. 15):

en normas cada vez más estandarizadas e idénticas para todos los componentes del sistema. Paralelamente funciona con una división del trabajo educativo (vertical y horizontal entre los niveles y materias) y facilita

una definición exacta de las funciones, roles y competencias específicas requeridas de cada uno, [...] mediante el establecimiento de normas y procedimientos a seguir. La mayor universalidad posible de las normas, fundamenta la igualdad de trato y de acceso a la educación. Por lo tanto, la dimensión burocrática de los sistemas escolares se encuentra no sólo en sus estructuras, sino también en sus principios de legitimidad.

Diversos factores confluente, junto a la insuficiencias del modelo burocrático, han provocado lo que podemos llamar un régimen de *“regulación postburocrática”* de la educación, con diversos grados y variantes según el tiempo y el lugar. Según un amplio proyecto de investigación (“Reguleducnetwork”) en el que, junto a otros países europeos, ha participado un equipo de la Universidad de Lisboa dirigido por João Barroso, aparecen signos de este cambio de regulación (Maroy 2007 y 2011; Barroso 2006). En este proyecto investigación se describen seis tendencias comunes en los modos institucionales de los sistemas: autonomía creciente de los escuelas; búsqueda de un punto de equilibrio entre centralización y descentralización; predominio de la evaluación externa de las escuelas y del sistema educativo; promoción de la libre elección de escuelas por las familias; una voluntad clara de diversificar la oferta escolar; e incremento del control y regulación del trabajo docente.

Así, como acabamos de referir, la creciente ola de dar mayor autonomía a las escuelas se enmarca en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación de las políticas educativas. Una regulación jerárquico-burocrática se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento; sin preocuparse por los resultados, que quedan al arbitrio de los contextos y actores. En su lugar, en una regulación “postburocrática”, las normas son muy escasas, lo que importa son los resultados. La primera se sitúa al principio, sin importarle las posibles diferencias finales; en la otra, no hay normas dadas al comienzo a respetar, al contrario, se goza de amplios niveles de autonomía, lo que importa es dar cuenta de los resultados conseguidos. El modelo burocrático, que enfatiza la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales escritas en la toma de decisiones, ya no responde adecuadamente a las estructuras vigentes. En un modelo “postburocrático”, al que se la ha llamado también “nueva gobernanza” en los servicios públicos, está orientado a dinamizar su funcionamiento para conseguir una mejora de la acción educativa. De este modo, en los servicios públicos se ha acabado imponiendo la “nueva gestión pública”, que popularizó la “Tercera vía” de Blair y Giddens: hay que dar capacidad para tomar decisiones

propias pero, a cambio (*quid pro quo*), se debe rendir cuenta, mediante los correspondientes mecanismos de evaluación.

Cuando los mecanismos del mercado aumentan, también el Estado tiende a convertirse en una instancia evaluadora de resultados. A la regulación de la autoridad pública por normas, se suma hoy la regulación del mercado, en frecuentes relaciones de competencia entre escuelas; y la propia regulación desempeñada por las comunidades locales. Presión de clientes o presión por resultados rompen con la lógica burocrática, ahora —de acuerdo con una racionalidad instrumental— en función de una eficacia de los servicios públicos. El “control regulación” por la administración desde el “top”, puede interactuar con formas variadas de “regulación autónomas”. Así, además de una regulación centralizada por el Estado, cabe un corporativismo del profesorado, o por los consumidores (en este caso familias) en un (casi) mercado educativo. Por eso, en sentido amplio, la regulación social designa múltiples procesos, contradictorios y a menudo conflictivos, con factores entrecruzados, que orientan las conductas de los actores y definen las reglas de juego en un sistema social, político o educativo determinado.

Cuando se agota un modelo burocrático-centralizado, la regulación va más allá de la actividad pública establecida normativamente en procedimientos legislativos y sometidos a supervisión. La regulación es, pues, un proceso múltiple por sus fuentes, sus mecanismos, sus objetos, pero también por la pluralidad de actores que la construyen (al nivel transnacional, nacional, local). En la práctica, como dice Barroso (2006), la regulación es siempre una multirregulación compleja, a veces conflictiva y potencialmente contradictoria. Lejos de una visión funcionalista, no siempre produce un orden, pudiendo ser fuente de tensiones y contradicciones. De acuerdo con lo anterior, los modos de regulación institucionales de un sistema educativo son el conjunto de mecanismos de orientación, de coordinación, de control de las acciones de las escuelas, de los profesionales o de las familias en el seno del sistema educativo. (Maroy 2008).

El marco de la regulación, en su doble nivel (institucional y situacional), posibilita identificar y comprender las configuraciones, actores y efectos de la acción política en contextos específicos relevantes. Como explica bien Barroso en el primer capítulo (2006, pp. 41-70), la exploración de las políticas públicas de educación como acción política hace que sean cruciales las mediaciones, articulaciones y conexiones entre procesos y cursos de acción reguladores a múltiples niveles. La cuestión actual no es tanto saber cómo el Estado puede ejercer mejor su poder, sino qué poder debe ejercer (dónde, cuándo, cómo y con qué finalidades). No hay una regulación como proceso

único, sino compuesto, resultado de una interacción de regulaciones o “multiregulaciones”, acentuado actualmente cuando se recompone el papel del Estado y se incrementa la autonomía de otros agentes e instancias.

### ***Políticas de melhoria: presión versus compromiso***

El territorio, complejo de por sí, de la mejora escolar y el cambio educativo se ha complicado en las últimas décadas, pues ya no confiamos en caminos que, de modo seguro, conduzcan a su consecución. Las alternativas mantenidas hasta hace poco (centralización *versus* descentralización, *top-down vs. bottom-up*, presión *vs.* compromiso, calidad *vs.* equidad, etc.) se han ido disolviendo. Actualmente se sostiene que la verdad no está en uno de esos extremos, sino en medio y, especialmente, en que haya una coherencia y equilibrio entre los distintos elementos del sistema, de modo que el cambio sea sostenible. Así, la construcción de capacidad local, vinculada a la colaboración y el compromiso de los actores, tiene que ir unida recíprocamente con una responsabilización por los resultados, como parte una política educativa coherente que apueste decididamente por la equidad (Bolívar 2012a y 2012c).

Si bien hay una orientación “mercantil” (*market based accountability*), como cuando se publican los *rankings* entre escuelas; cabe defender una orientación democrática de responder ante la comunidad para garantizar a todos, de modo equitativo e inclusivo, los aprendizajes considerados imprescindibles para el ejercicio activo de la ciudadanía. Más que abogar por suprimir cualquier sistema de rendimiento de cuentas, como dice Sahlberg (2010), es preciso reclamar un *rendimiento de cuentas “inteligente”* que conjugue el rendimiento de cuentas mutuo, la responsabilidad profesional y la confianza. Esto se puede lograr combinando el rendimiento de cuentas interno o autoevaluación con los necesarios rendimientos de cuentas externos, es decir, la responsabilidad con la *accountability*. Los actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o competencias, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Por eso, comenta Sahlberg (2010), “las políticas educativas deben promover formas de rendimiento de cuentas interno más inteligentes que encajen con las necesidades de rendimiento exigidos externamente”. Como señalan Hargreaves & Shirley (2012, p. 13),

Ahora es el momento, más que nunca, para una nueva vía para el cambio educativo que se adapte a los nuevos problemas y retos con que nos estamos encontrando. Esta nueva vía debería aprovechar lo mejor de las antiguas, y reinventar o deshacerse de los peores aspectos de éstas.

Abandonadas las *estrategias de control*, desde una tutela y dependencia de la regulación administrativa, propia de los gobiernos conservadores de los ochenta, las políticas educativas de mejora se han dirigido a *promover el compromiso* e implicación, incrementado la autonomía escolar y mayores poderes de decisión a la escuela. Serían lo que, en su crónica del cambio educativo, llaman Hargreaves & Shirley (2012), la segunda y tercera “vías”. Si la regulación *top-down* mediante un control normativo de las escuelas y del currículum dejó de ser una estrategia deseable, en cuanto provoca una desprofesionalización de la enseñanza e impide el desarrollo organizacional, en el otro lado se situarían los que pretenden ver la solución en capacitación (*empowerment*) de las escuelas y los profesores, con mayores márgenes de autonomía.

Toda una larga tradición investigadora ha puesto de manifiesto la relevancia del aprendizaje entre colegas y de configurar la escuela como una comunidad, como base potente para mejorar la educación (Bolívar 2014b). *Pensar la escuela como tarea colectiva* es convertirla en el lugar donde se analiza, discute y reflexiona, conjuntamente, sobre lo que pasa y lo que se quiere lograr. Se participa de la creencia de que si se trabaja juntos, todos pueden aprender de todos, compartir logros profesionales y personales, y también de las dificultades y problemas que se encuentran en la enseñanza. Por ello, la colaboración entre colegas, el escuchar y compartir experiencias, puede constituir la forma privilegiada para lograr una comunidad de aprendizaje profesional. Las *comunidades de aprendizaje profesional* se pueden entender actualmente como una configuración práctica de las Organizaciones que Aprenden, así como de las llamadas “culturas de colaboración”. Apoyar un desarrollo de las escuelas como organizaciones pasa, como línea prioritaria de acción, por la reconstrucción de los establecimientos escolares como lugares de formación e innovación no sólo para los alumnos, sino también para los propios profesores (Bolívar 2012b).

Por otro, como consecuencia de la nueva “gobernanza”, en esta época postmoderna, se está produciendo una regulación postburocrática (Maroy 2011 y 2013) de la educación y del trabajo docente. En lugar de las regulaciones habituales por presión normativa (regulación por *l'input*), los nuevos modos de regulación lo son por

**output**, es decir por resultados. El control se redefine de nuevos modos: otorgar autonomía en la gestión y, en su lugar, situarlo al final por medio del incremento de resultados (frecuentemente unida a presión por los clientes, en una lógica competitiva), que rompen con la lógica burocrática anterior, en función de una eficacia de los servicios públicos. Presión de clientes o presión por resultados rompen con la lógica burocrática, ahora —de acuerdo con una racionalidad instrumental— en función de una eficacia de los servicios públicos. Este modelo postburocrático podemos decir que, actualmente, son transnacionales, aún cuando sean contextualizados e hibridados según los factores políticos o culturales de cada país. Es el nuevo modo (re)centralizador de presionar políticamente.

A comienzos de los noventa, en un trabajo clarividente Rowan (1990) describió cómo se habían sucedido dos grandes estrategias alternativas en el “diseño organizacional” de las escuelas para promover el mejoramiento: **control versus compromiso**. Ambas orientaciones se corresponden con dos “olas” o “vías” del cambio educativo: incrementar el **control burocrático** del trabajo de profesores y establecimientos; o —por contraposición— promover la autonomía del profesorado en la toma de decisiones para potenciar su **compromiso** en las tareas de enseñanza. Si un mayor control o burocracia acentuaría una desprofesionalización e insatisfacción en el trabajo docente; promover —por el contrario— una implicación en las metas de la organización y trabajo cooperativo entre profesores puede ser una plataforma o puente para conseguir un desarrollo organizacional y profesional. Si bien ambas vías pretenden incrementar el aprendizaje de los alumnos y lograr la necesaria coordinación de la tarea educativa, los modos de regulación para lograrlo son opuestos, dependientes —en gran medida— de una concepción del ejercicio de la enseñanza y de la gobernanza en educación.

### ***Dos modelos de cambio educativo: competição versus colaboração***

Sahlberg (2011, pp. 99-106) ha acuñado el término de “Movimiento Global de Reforma Educativa” (MGRE) para referirse al movimiento neoliberal que promueve un **programa común de reforma**: un enfoque centrado en los conocimientos y competencias vinculadas a las materias comunes; orientación a los resultados medidos por pruebas de rendimiento, incremento del control burocrático sobre la enseñanza y el liderazgo escolar, énfasis en un liderazgo administrativista, uso de datos para justificar

las decisiones, confianza en el papel de las nuevas tecnologías para mejorar las escuelas. Esos focos, sin embargo, impiden que se puedan llevar a cabo reformas educativas más significativas. Aunque potenciado por la OCDE, un modelo de regulación basado en la competitividad a partir del rendimiento de cuentas en pruebas externas impide la necesaria cooperación, el liderazgo local y el funcionamiento de comunidades profesionales genuinas. Entre una visión de las escuelas como organizaciones que *compiten* eficazmente en el mercado de la elección de los padres, y otra en la que se apuesta por *comunidades de práctica colaborativa*, se va a jugar posiblemente las condiciones para la mejora.

Tabla 1. Contraposición de dos modelos de reforma educativa (Elaboración propia a partir de Sahlberg 2011)

<b>Movimiento Global de Reforma Educativa</b>	<b>Otra política educativa alternativa: Vía finlandesa</b>
<p style="text-align: center;"><b>Competición</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principal motor del cambio: modelo de competencia entre escuelas, trasladado desde el ámbito corporativo y empresarial.</li> <li>– Se asume que la competencia entre escuelas, docentes y estudiantes, en última instancia, mejora su desempeño y dar lugar a mejores resultados.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Colaboración</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Principal motor del cambio educativo: modelo de colaboración, llevado a las escuelas de las comunidades y redes sociales.</li> <li>– Se asume que la creación de redes, la colaboración y el aprendizaje cooperativo, en última instancia, mejora el desempeño de las escuelas y los docentes y, de este modo, mejora del aprendizaje de los estudiantes.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Enseñanza estandarizada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecer expectativas de rendimiento claras, altas y prescritas centralmente para todas las escuelas, con el fin de mejorar la calidad y equidad de los resultados.</li> <li>– Estandarización de la enseñanza y del currículum para tener coherencia y criterios comunes de medición y datos</li> <li>– Foco en contenidos y destrezas básicas, incrementado su tiempo en el horario escolar. Los resultados se prescriben de modo uniforme.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Personalización del aprendizaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecer un marco curricular nacional claro pero flexible para una planificación basada en la escuela.</li> <li>– Alentar soluciones locales e individuales a los objetivos nacionales para encontrar mejores formas de crear oportunidades óptimas de aprendizaje y enseñanza para todos.</li> <li>– Ofrecer planes personales de aprendizaje para aquellos que tienen necesidades educativas específicas.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Rendimiento de cuentas basado en test</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El rendimiento escolar y el incremento de rendimiento de los estudiantes están estrechamente ligados a procesos de promoción, inspección y, en última instancia, a escuelas que dan cuenta de los resultados y a docentes evaluados en función de dichas pruebas.</li> <li>– Los ganadores normalmente reciben recompensas fiscales, mientras que las escuelas con dificultades y los individuos son castigados. El castigo a menudo incluye perder el empleo o sueldo basado en rendimiento para los profesores</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Responsabilidad basada en la confianza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gradualmente la construcción de una cultura de responsabilidad y confianza dentro del sistema educativo que valora la profesionalidad de los docentes y el director para juzgarlo que es mejor para los estudiantes.</li> <li>– Apuntar recursos de apoyo en las escuelas y en los estudiantes que están en riesgo o quedar atrás.</li> <li>– Las pruebas estandarizadas y las evaluaciones de los estudiantes quedan como ejemplos.</li> </ul>

Así, la reforma educativa que lleva a cabo el gobierno conservador actualmente en España (Ley de Mejora de la Calidad Educativa 2013) se inscribe plenamente en la

estrategia del MGRE. Vuelve a infectarse del mismo virus que ha hecho fracasar otras reformas conservadoras, como muestra Diane Ravitch en una reseña del libro de Sahberg (en *The New York Review of Books*, 5 abril 2012). Justamente quieren ahora, comenta Ravistch, conseguir la mejora de la educación con estrategias similares (competencia, desregulación, gestión basada en resultados) a las que, en el mundo económico, nos han conducido a la graves crisis que padecemos. Otra política educativa aboga justamente por lo contrario a lo que los conservadores pretenden hacer.

En su lugar, hay *vías alternativas*, donde las dimensiones adquieren un nuevo papel, primando en todo caso que el cambio no puede suceder a menos que el profesorado se implique y comprometa junto a sus colegas. Así, si el sistema ha de asegurar buenos aprendizajes para todos, esto no puede ser objeto de sólo imposición. El liderazgo no se limita a imponer las reformas externas, en su lugar se quiere desarrollar una responsabilidad compartida y sostenible para innovar y cambiar juntos. Una lógica de compromiso y autonomía profesional es una vía alternativa, apoyada por unos medios de participación de personas a las que se les reconoce una profesionalidad para tomar decisiones (Bolívar 2013).

Si queremos comprometer al personal docente en la mejora, la presión “bruta” y los “recortes” tienen *efectos perversos*. En su lugar, las políticas educativas en sentido amplio debieran generar sinergias positivas que puedan promover la motivación en un gran número de personas para esfuerzo individual y colectivo esencial para conseguir una mejora sostenida. Como dice Sahlberg (2011, p. 5) del caso finlandés, en esta política educativa alternativa se pretende: “mejorar al profesorado, limitando las pruebas de los estudiantes al mínimo necesario, primando la responsabilidad y la confianza al rendimiento de cuentas, dejando a los profesionales de la educación que ejerzan el liderazgo de cada escuela”. Un profesional es responsable y ejerce bien su oficio cuando no es amenazado por presiones externas. Desde luego, sin una motivación del personal no habrá compromiso y, por tanto, la mejora no sucederá. Como concluyen Day y Gu (2012, p. 157), “por consiguiente, parece que pocas dudas caben de que el compromiso (o su falta) es un factor clave que influye en los niveles de eficacia de la actuación de los profesores”.

Pero no sólo la planificación moderna del cambio y su posterior gestión han perdido credibilidad, también se ha tornado más complicado *movilizar la capacidad interna* de cambio para regenerar –desde la base– la mejora de la educación. Sin embargo, en estos tiempos difíciles, es complicado pensar en vías y argumentos que

contribuyan decididamente a incrementar el compromiso docente. Además, en el contexto actual de incremento de demandas a la escuela por un lado y recortes económicos por otro, apelar al compromiso puede convertirse en un dispositivo retórico para crear expectativas de su resolución, responsabilizando al profesorado. Este es uno de las *pedras angulares* a las que tiene que enfrentarse cualquier teoría del cambio en nuestro momento. Algunas de estas cuestiones críticas, cuya respuesta se ha complejizado son:

- ¿Cómo mover al personal para un mayor compromiso en la mejora de la enseñanza, cuando faltan incentivos? , ¿Cómo mantener en estos tiempos la energía, el entusiasmo y la pasión en el trabajo de los profesores?
- ¿Qué tipos de “regulación” pueden asegurar una buena educación para todos, cuando anteriores modos son inservibles o inviables?; Desde una *lógica de responsabilidad* en los servicios públicos, que no se puede ceder a las propias escuelas, ¿cabe defender dispositivos que puedan garantizar el derecho de aprender para todos? ¿Cuáles y de qué modo emplearlos?
- ¿Qué modos pueden hacer salir al profesorado de la lógica dilemática en que se van a encontrar atrapados: responder ante las necesidades de los alumnos o, por el contrario, a las pruebas de evaluación y prestación de cuentas?

Volver ahora a una vía de ordenación reglamentista, sobre-legislación del currículum, unido a un abuso de prescripciones sobre lo que hay que hacer y cómo hacerlo, por parte de los que tienen la función de promover el cambio sobre los que tienen que ejecutarlo, da lugar a una *organización burocrática del cambio educativo*, des-profesionalizadora de los docentes. Estos discursos que pretenden un control de la práctica docente mediante una intensificación del trabajo, desestabilizan la identidad profesional del profesorado, erosionan su implicación y debilitan su compromiso. A su vez, los actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o destrezas, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Las políticas educativas deben promover formas de rendimiento de cuentas interno (autoevaluación) más inteligentes que encajen con las necesidades de rendimientos exigidos externamente. En definitiva, si la presión externa quiere tener algún impacto deberá dirigirse a potenciar la capacidad interna de las escuelas para llevarlas a cabo, y ésta debe tener un impacto en los aprendizajes de los alumnos

Es verdad que, cuando las estrategias impositivas no funcionan, a un nivel global una “nueva ola” se ha dirigido –por un lado– a delegar parte de la toma de decisiones a las escuelas públicas para hacerlas más responsables, mediante el compromiso, colaboración y autorevisión reflexiva. Por otra parte, dentro de los nuevos modos de regulación (Barroso 2006), el control se redefine de nuevos modos: otorgar autonomía en la gestión, en lugar de la presión normativa; y, en su lugar, situarlo al final por medio del incremento de resultados. La responsabilidad se entiende ahora como rendimiento de cuentas (*accountability*) mediante el establecimiento de estándares, provocando –en contrapartida– una (re)centralización. La creciente presión por los resultados y la libre competencia entre las escuelas por conseguir alumnos, con la consiguiente competencia por la clientela, está llevando, en efecto, a que las escuelas se vean obligadas a mejorar de modo continuo (Maroy 2013).

A su vez, en nuestra situación actual las regulaciones habituales se han transformado, complicándose con niveles cruzados de acción y con *mecanismos postburocráticos de regulación*. La regulación pública habitual (a nivel central, local, o intermedio) entra en conjunción con las nuevas fuentes (“cuasi-mercado” y regulación interna de las escuelas). De este modo el movimiento creciente de rendimiento de cuentas (*accountability*), al tiempo que otorga autonomía en la gestión, se ve contrarrestada por el incremento de los controles de resultados. La presión normativa se traslada ahora a presión por resultados (frecuentemente unida a presión por los clientes, en una lógica competitiva), que rompen con la lógica burocrática anterior, en función de una eficacia de los servicios públicos. Estos dos modelos postburocráticos podemos decir que, actualmente, son transnacionales, aún cuando sean contextualizados e hibridados según los factores políticos o culturales de cada país.

En conjunto este rendimiento de cuentas, que ahora en formas redivivas propone la LOMCE, se inscribe dentro de una “lógica del mercado” y sus efectos nefastos, como desde hace años se ha denunciado en el caso norteamericano (Ravistch 2002). Sin embargo, continúa pendiente, máxime en estos tiempos difíciles, ¿cómo mover al personal y, más ampliamente a la sociedad, para la mejora de la educación en una “lógica del servicio público”? De modo similar, Darling-Hammond (2001, p. 274) decía: “no es plausible una visión dura de la reforma emprendida desde arriba, ni tampoco otra romántica dejada al albur de los cambios espontáneos desde las bases. Son necesarias tanto la imaginación local como el liderazgo político”. El reto actual es

conjuntarlas de modo “inteligente” de forma que una no anule a la otra, en un equilibrio siempre inestable, entre política educativa, el nivel de escuela y de aula.

En conjunto, actualmente se piensa que, además de las responsabilidades exigibles a la política educativa, es el compromiso particular de cada escuela por unos modos de trabajo y el compartir metas, la única base firme para generar una cultura de colaboración y de mejora. El asunto, antes como ahora, es mover una estructura burocrática promoviendo un cambio cultural para hacer de las escuelas organizaciones basadas en el compromiso y la colaboración de sus miembros, de forma que unos nuevos valores (solidaridad, coordinación, colaboración, autonomía, interdependencia, discusión y negociación, reflexión y crítica) configuren una cultura propicia al cambio educativo sostenible.

De este modo, se siente la necesidad creciente *rediseñar la gestión burocrática* de los establecimientos escolares heredada de la modernidad, reimaginando nuevas estructuras que sean capaces de hacer frente a las condiciones más complejas de un mundo más diverso, donde se precisan respuestas contextualizadas y locales. Estimo que en nuestra actual coyuntura se demandan organizaciones escolares más flexibles, capaces de adaptarse a contextos sociales complejos. Una mayor autonomía y competencias de los equipos directivos se inscriben, entonces, en un proceso más amplio de reconfiguración de los modos de regulación y gobernanza de las políticas educativas.

Si en un sentido tradicional, liderazgo y compromiso podían entenderse como dos fuerzas opuestas (de arriba-abajo el liderazgo, y de abajo-arriba el compromiso), actualmente, las nuevas formas de entender el liderazgo (Elmore 2010; Harris 2014) en su dimensión distribuida, como desarrollo de las capacidades internas de la escuela, las definen como complementarias. Una dirección centrada en el aprendizaje (*leadership for learning*), que pretende un liderazgo distribuido (*distributed leadership*) entre todos los miembros, donde se abandone decididamente el control jerárquico, requiere el compromiso del profesorado de la escuela.

Si la gobernanza de las escuelas ha de ser “reinventada”, no bastan estrategias centralizadoras o descentralizadoras. Por eso, ceder las iniciativas de mejora a la propia escuela no es, en cualquier caso, una panacea. Sabemos hoy que la labor conjunta a nivel de escuelas no ha incidido –como se esperaba– suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Se calcula que sólo un pequeño porcentaje de escuelas, cifrado en torno al 10%, ha sido capaz de generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente la

dimensión curricular o instructiva de la escuela. Por eso, si ya no se puede, definitivamente, confiar en iniciativas centralizadas, tampoco las de abajo-arriba, por sí mismas, son la vía de salvación.

### ***Una estrategia de presión por competición***

Desde distintos frentes, de modo creciente en todos los países, aunque con distintos tiempos y acentos, se está produciendo una presión, mediante la evaluación, para la consecución de determinados niveles de resultados. Como señala Correia (2010) las políticas de evaluación se están transformando en la “avaliação como política”, al servicio de la elección de clientes y la competición entre escuelas. Se está extendiendo la idea de que la mejora puede verse incrementada cuando —en una orientación mercantil— aumenta la concurrencia y competencia entre escuelas, a cuyo servicio se pone la evaluación externa y la publicación de resultados. Lo que importa, en último extremo, son los aprendizajes conseguidos y los resultados en comparación (en competencia) entre escuelas o países. Cuando el conocimiento se subordina a su valor en el mercado, a su uso pragmático, importando sobre todo los resultados o para qué sirva, se ha hablado de que estamos en una cultura o sociedad “performativa”.

De un modo creciente está convirtiéndose en algo habitual la evaluación de escuelas y, con ello, de la labor docente, en una creciente responsabilización. Ya sea con propósitos de mejora interna, para transferir responsabilidades, o para dar criterios a los padres-clientes en su elección de escuela, la evaluación como política se ha convertido en los últimos años en una cuestión estrella. En fin, desconfiando o desengañados de otras dinámicas, las políticas educativas han depositado sus esperanzas de mejora en la evaluación (y la correspondiente “presión”), convertida en una especie de “nueva ortodoxia del cambio educativo”. El viejo control normativo se ha transformado, en una nueva recentralización, en un control al final por los resultados.

Los supuestos del rendimiento de cuentas son, por desgracia, demasiado simples, cuando no ingenuos: como consecuencia de los resultados (y publicidad) de las evaluaciones, los diferentes actores concernidos (por las sanciones o incentivos consiguientes) necesariamente se esforzarán por mejorar. Pero hay pocas evidencias de que el rendimiento de cuentas de escuelas y profesores provoque, por sí mismo, una mejora de los resultados educativos. La publicación regular de informes del rendimiento de escuelas, no es un mecanismo que genere la mejora. Aquellas escuelas que se

encuentran fracasados difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares y, en los restantes, si no hay creados procesos de análisis y revisión, escasa incidencia van a tener las evaluaciones externas para su mejora.

Se ha mantenido como supuesto que la presión de los clientes puede generar una mejora interna, las investigaciones sugieren que los cuasi-mercados educativos tienen más incidencia en la segregación. Así en una investigación de Dupriez & Dumay (2011) a partir de los datos de PISA muestran que la elección de escuela no tiene relación alguna con el nivel medio de eficacia, ni está ligado de manera estadísticamente significativa con las desigualdades de resultados de los alumnos. Por el contrario, la segregación crece paralelamente al nivel de elección: la concurrencia entre escuelas beneficia a las escuelas en entornos favorables y penaliza gravemente a las situadas en contextos desfavorecidos.

El dilema es cómo combinar un sistema de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar esta tensión es difícil, sin que ello sea excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Lograr establecer estándares “sin estandarización”, como dice Darling-Hammond (2001), es un reto. Para que una reforma basada en evaluación de competencias pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecer niveles de dominio y evaluar posteriormente su consecución, pues la mejora es un proceso que exige un apoyo sostenido en el tiempo. Además, recíprocamente exige proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. Por último, un “nuevo” sistema de rendimiento de cuentas debe tender a ser flexible, empleando una variedad de tipos de información.

Hay —por eso— razonables dudas si la evaluación externa de los resultados (evaluación como producto) pueda comportar un proceso de mejora interna. Una política evaluadora de “palos” para los que consiguen malos resultados y “zanahorias” para los buenos, como dice Linda Darling-Hammond, lleva poco lejos. Por su parte, Richard Elmore (2003) ha establecido el “principio de reciprocidad” en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos. Si se establece un control de niveles de consecución exige, recíprocamente, poner los medios, recursos e incentivos que hagan posible la mejora.

Una política de reforma basada en estándares no se sostiene, pues, si paralelamente no conlleva crear capacidades en las escuelas. Tal como están diseñados las escuelas, dice Elmore (2003), no están preparadas para responder a las presiones de rendimiento por estándares y rendimiento de cuentas, por lo que —si no se actúa con otras medidas— puede poner en peligro el futuro de la educación pública. En efecto, para responder a dichas presiones, las escuelas deben comprometerse en procesos sistemáticos de mejora continua de la práctica educativa, para poner el foco en los aprendizajes de los alumnos. Al entender que la unidad de evaluación es la escuela, se está presuponiendo que todos los individuos actúan de modo conjunto y que la publicación de rendimiento de cuentas motivará, en igual medida, a todo el colectivo. Pero las escuelas son, ahora mismo, colecciones de individuos.

Como hemos defendido recientemente, si bien el establecimiento de una evaluación de escuelas por estándares puede ser un medio para garantizar el “derecho de aprender” de todos (Darling-Hammond 2001), para que así fuera debe cumplir un conjunto de condiciones: a) Versar sobre contenidos y capacidades entendidas en sentido amplio, no limitadas a conocimientos en matemáticas o lengua; b) tener en cuenta el contexto de cada escuela (“estándares sin estandarización”); c) en lugar de orientarse a clasificar escuelas para provocar la competencia o dar criterios de elección a las familias, hacer un diagnóstico para apoyar a los escuelas que no los consiguen; d) seguir el principio de reciprocidad: a los niveles de exigencia se deben, paralelamente, poner los medios (humanos, materiales y actuaciones sociales) que les permitan a los escuelas conseguirlos.

En este marco de rendimiento de cuentas, se pretende que todos los agentes educativos tengan información clara y confianza en la calidad de los servicios educativos. Las evaluaciones pueden tener una orientación de presionar para la mejora de resultados, ya sea ofreciendo apoyos y recursos o, en una estrategia mercantil o descentralizadora, dar criterios a los clientes para elegir escuelas, mediante la publicación de clasificación de los escuelas en “ranking”. El rendimiento de cuentas por evaluación de resultados de las escuelas si bien puede ser una vía para provocar la mejora, actualmente —como se ha visto— es un terreno “minado”, sujeto a múltiples peligros. Si su no existencia es un remedio peor que la enfermedad, hay que exigir que las escuelas no pueden ser responsables hasta tanto no tienen medios y recursos para hacerlo.

Tabla 2: Políticas educacionales y modos de regulación alternativos de las escuelas

<b>Modos de regulación</b>	<b>Postburocrático/competición</b>	<b>Partnership/compromiso</b>
<i>Políticas de mejora</i>	<i>“New public management”</i> : amplia autonomía en la toma de decisiones y control en la eficiencia de los resultados	<i>Gobernar mediante la colaboración</i> : la escuela como una <i>comunidad de práctica</i> , compromiso y profesionalidad de los docentes.
<i>Estrategias</i>	Diversificar la oferta escolar, evaluación externa, publicación de ranking , elección de escuela (quasi market, parental choice)	<i>Compromiso</i> : Formas comunitarias y colegiadas, implicar a las familias e instancias locales en la mejora de la educación.
<i>Formas de gestión</i>	<i>Control de resultados</i> : evaluación de los grados de consecución control del currículum ( <i>stakeholder model</i> )	Gestión basada en la escuela, relaciones colegiadas en la escuela y con la comunidad, valores compartidos.

La “segunda ola” de Reforma se caracteriza por pensar que es necesario reestructurar (rediseñar, reformar, reinventar o transformar), de manera alternativa (vertebración horizontal), las escuelas y la propia política curricular. La “escuela como unidad básica de cambio”, “escuelas eficaces”, “mejora de la escuela” o “reestructuración escolar” han sido algunos movimientos y lemas que han contribuido a subordinar la dimensión individual docente al propio desarrollo conjunto de la escuela como organización. A su vez, se subraya, la escuela tiene que vincularse a la comunidad.

### ***Una estrategia de compromiso***

Se pretende favorecer el compromiso, como patrón organizativo de una escuela, incrementado la autonomía de los escuelas, al tiempo que se promueven comunidades profesionales con unos valores y metas compartidas. Dicha estrategia se expresa en un trabajo en colaboración y equipo, con unas relaciones que posibiliten la autonomía profesional junto a la integración de los miembros en la organización. El trabajo diario y la agenda común de actividades se sustentan en un conjunto de valores compartidos y en unas relaciones interpersonales positivas, más allá del espacio privado del aula (Hargreaves y Fullan, 2014). Una “cultura de colaboración” se expresa en la interdependencia de los miembros en el trabajo como empresa conjunta, aunque respete la individualidad, ayuda a comprender mejor a cada uno su enseñanza y aprender de la de los demás, y dota al escuela de un sentido de comunidad (Bolívar,

2000). El diseño y desarrollo local del currículum puede, en efecto, provocar un mayor **compromiso** y capacidad para cambiar las escuelas.

A mediados de los ochenta nuevas perspectivas de la organización y del profesor (agente de desarrollo, toma de decisiones, pensamiento del profesor, incertidumbre y reflexividad del trabajo docente, etc.) dan lugar a **modos orgánicos** de la estructura escolar: patrones de interacción, visión y normas compartidas, colegialidad en el trabajo, participación de los profesores en la toma de decisiones, etc.; que introduzcan mecanismos de integración y cohesión (vertebración horizontal *vs.* articulación vertical) en la acción educativa de la escuela, al tiempo que posibiliten una mayor autonomía y profesionalismo de los profesores. Esta segunda vía, en consecuencia, se dirige a disminuir dicho control burocrático y crear condiciones de trabajo que favorezcan la innovación, el compromiso y profesionalidad de los profesores.

La noción de la escuela como **comunidad profesional** representa un cambio fundamental en la comprensión de las escuelas y de la práctica profesional, dado que está basada en una perspectiva ecológica, orgánica de las organizaciones, en lugar de un punto de vista tradicional, fragmentado y mecanicista. La investigación internacional (Bolívar 2014a) apoya que el medio más efectivo de conseguir y mantener la mejora es construir una comunidad profesional de aprendizaje. Las comunidades de aprendizaje profesional, como configuración práctica de las culturas de colaboración y de las organizaciones que aprenden, son uno de los mejores dispositivos para promover una mejora sostenida en el tiempo, así como para incrementar el aprendizaje de los alumnos. Como comunidad de práctica, y no un agregado de profesionales, comparten el conocimiento adquirido sobre buenos modos de enseñar, al tiempo que una acción común del escuela que, además, configura una identidad a los participantes. Stoll *et al.* (2006, p. 223) las definen como “un grupo de personas que comparten y se interrogan críticamente sobre sus prácticas de forma regular, y lo hacen de un modo reflexivo, en colaboración e inclusivo, con el propósito de aprender y promover su crecimiento”.

Una comunidad profesional no pretende alcanzar mayores niveles de colaboración entre los profesores como un fin en sí mismo, es un medio para la finalidad básica de la institución escolar: el núcleo del trabajo conjunto debe ser el currículum escolar, con el objetivo prioritario de mejorar el aprendizaje de todos los alumnos. Además, una comunidad profesional respeta el “derecho a la diferencia” de sus miembros, donde la individualidad no supone individualismo, sin que esto impida una acción común, pues la colegialidad es también una virtud profesional; por lo que, como

pautas organizativas de las relaciones en un escuela, el *trabajo en colaboración y equipo* se combinan con el ejercicio de la autonomía profesional (Escudero 2011).

En fin, esta propuesta ha conducido a la creencia de que sólo reconstruyendo una cierta comunidad (en el establecimiento escolar en primer lugar, y —si es posible— en una comunidad educativa ampliada) cabe una regeneración del sistema educativo. El desarrollo de una comunidad en las escuelas, en paralelo a la filosofía moral comunitarista, con un sistema de valores compartidos, un liderazgo moral, una agenda común de actividades y unas relaciones colegiadas, se convierte en tabla de salvación. Para romper con la tradicional estructura “celular” del trabajo docente, con el consiguiente individualismo y aislamiento, se trata de promover relaciones comunitarias y colegiadas que contribuyan a resolver los problemas y aumenten la cohesión y solidaridad en el trabajo docente.

El cuestión que tenemos delante es, pues, cómo las culturas escolares, dominadas por normas de privacidad, pueden ser transformadas en lugares en los que predominan las características anteriores. Esta cuestión ha sido la “piedra de toque” de numerosas propuestas de mejora que han recorrido los últimos tiempos. Reconstruir, rediseñar o reestructurar lugares y espacios atrapados por burocracia, trabajo individualista y toma de decisiones jerárquicas, por un trabajo en colaboración no es —en efecto— tarea fácil, como muestra el libro editado por Stoll y Louis (2007). Y sin embargo, abre una amplia avenida para la mejora. He descrito (Bolívar 2012a, pp. 127-158), de acuerdo con la literatura y experiencias internacionales, los procesos para reconstruir las escuelas como espacios de trabajo compartido.

### *Para concluir*

Si el gobierno de los establecimientos escolares ha de ser “reinventado”, no bastan estrategias centralizadoras o descentralizadoras. Por eso, ceder las iniciativas de mejoramiento a la propia escuela no es, en cualquier caso, una panacea. Sabemos hoy que la labor conjunta a nivel de escuela no ha incidido —como se esperaba— suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Por eso, si ya no se puede, definitivamente, confiar en iniciativas centrales, tampoco las “bottom-up” (de abajo-arriba), por sí mismas, son la vía de salvación. Es mejor, pensamos ahora, dentro de lo que ha dado en llamarse “*tercera ola*”, centrarse en aquellas variables *próximas al aula*, que son las que pueden conducir a la implementación efectiva, pues —en último

extremo— es lo que los profesores hacen en clase lo que marca la diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos (Ainscow *et al.* 2006). En esta vía el foco se sitúa en el aprendizaje de los alumnos, a cuya mejora se subordinan los restantes instancias y variables.

Hoy estamos en condiciones de hacer un cierto balance provisional de las dos políticas de mejora, tanto de su incidencia en la organización de las escuelas como, sobre todo, por su incidencia en los modos de enseñar como en el aprendizaje de los alumnos. Como señalamos en otro lugar (Bolívar 2012a, pp. 283-284), para lograr hacer de cada escuela una buena escuela, meta irrenunciable de cualquier sistema educativo, nos encontramos con el dilema de actuar por *presión externa* (control de resultados) o promover el compromiso e *implicación interna* (colaboración y autoevaluación). Si bien sabemos que una política *intensificadora* puede inhibir los esfuerzos de mejora del profesorado y de la escuela, perdiendo el potencial de sinergia que debía tener; tampoco cabe confiar sin más en los procesos iniciados por todo el profesorado. Esto último, si bien debe ser potenciado por las instancias centrales, no puede ser presupuesto. Analizando el problema, de modo similar, Marchesi y Martín (2014, p. 127) señalan: “la línea que parece más fructífera es la combinación y articulación coherente de los dos modelos. Las reformas planteadas desde arriba deberían tener en cuenta las experiencias de los profesores y de las escuelas y asegurar la participación de las comunidades educativas en el proceso de cambio”.

Hay bases para pensar que, en determinados contextos, una lógica de colaboración debe verse impulsada por mecanismos de presión que lleven a los actores a asumir compromisos por la mejora. En momentos en que éstos se debilitan, siempre existe, como contrapartida, la intervención externa para aquellos casos en los que no se está alcanzando determinados niveles de calidad. Lograr un equilibrio, siempre inestable, es el problema. En cualquier caso, primero capacitar, sólo en segundo lugar, presionar. El reto actual es conjuntarlas de modo “inteligente” de modo que una no anule a la otra, en un equilibrio siempre inestable, entre política educativa, nivel de escuela y aula. De hecho, no tienen por qué ser incompatibles la colaboración y la competición. En un contexto mercantilizado pueden persistir espacios de colaboración, pudiendo coexistir en modos que beneficien la efectividad de la organización, como ejemplifican en su estudio Muijs & Rummyantseva (2014).

En efecto, los patrones vigentes de gestión educativa crecientemente se están mostrando incapaces de incidir en lo que verdaderamente importa. En un libro reciente

(Bolívar 2012b), particularmente en el primer capítulo, bajo “*gobernanza*” de la *educación* se habla de estrategias emergentes de regulación en las políticas educativas. Más que tener soluciones para los problemas, siempre indeterminados e imprevistos, la nueva gobernanza tiende a capacitar (*empowering*) a escuelas y profesores para que puedan dar sus propias respuestas contextuales.

Actualmente, la política postburocrática busca combinar ambas dimensiones en una nueva gobernanza: posibilitar una amplia autonomía, que pueda promover el compromiso, y, en su lugar, situar el control de resultados al final, como prestación de cuentas. Como señalamos en otro lugar (Bolívar 2012a), una regulación jerárquico-burocrática se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento, mientras que en una regulación “postburocrática” las normas son muy escasas, lo que importa son los resultados. La primera se sitúa al principio, sin importarles las posibles diferencias finales; en la otra, no hay normas dadas al comienzo a respetar, al contrario, se goza de amplios niveles de autonomía, lo que importa es dar cuenta de los resultados conseguidos.

Se entiende que no se puede imponer verticalmente la mejora, pues —al fin y al cabo— las experiencias demuestran que al final es la escuela quien “filtra” las reformas. Desde la política curricular se puede pretender “implantar” cambios, pero no llegarán a formar parte viva de las escuelas escolares y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular, y provocan un desarrollo organizacional interno de las escuelas. En lugar de relaciones jerárquicas, como señala Elmore (1996, p. 257)

mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata.

Los cambios educativos pueden ser prescritos y legislados, pero si no quieren quedarse en mera retórica o maquillaje cosmético, deberán ser reapropiados/adaptados por las escuelas, alterando los modos habituales y asentados de trabajo (la cultura escolar existente). Para eso, tendrán que generarse desde dentro y capacitar al establecimiento para desarrollar su propia cultura innovadora, incidiendo en la

estructura organizativa y laboral, al rediseñar los contextos laborales y papeles para potenciar la toma de decisiones a nivel de cada escuela.

La nueva gobernanza de la escuela quiere, por tanto, posibilitar una reprofesionalización de los profesores, potenciando su capacidad para la toma de decisiones e implicación en el desarrollo institucional y organizativo de los establecimientos. De este modo, actualmente nos preocupa cómo **generar la capacidad de mejora** en las propias escuelas y cómo hacer que sean sostenibles en el tiempo. Además de que los cambios deban generarse desde los propios contextos de trabajo de modo colectivo; el verdadero problema en el futuro no es tanto prescribir cambios, cuanto hacerlos **sostenibles** en el tiempo y espacio. Vinculado con la sostenibilidad se sitúa la construcción de capacidades (“building school capacity”) de toda la escuela para promover el aprendizaje profesional (Bolívar 2014a).

Como señalaba antes, actualmente, ha cambiado la forma de ejercer el control, en lugar burocrático-administrativista, se trata ahora de ejercerlo de modo postburocrático, mediante el rendimiento de cuentas o control por resultados. Además es iluso creer que las unidades subordinadas van a aplicar fielmente, bajo el control administrativo, lo que se les prescribe. Además, desde la teoría del cambio educativo, las variables determinantes son las que provienen del compromiso y la motivación del personal. Los mecanismos formales de control mediante un incremento del control burocrático sobre el currículum y sobre las prácticas docentes tuvieron unos efectos desprofesionalizadores. La nueva gobernanza de la escuela quiere, por tanto, posibilitar una reprofesionalización de los profesores, potenciando su capacidad para la toma de decisiones e implicación en el desarrollo institucional y organizativo de los establecimientos. Se trata ahora de combinar, por un lado el necesario control pero incorporando el compromiso e implicación profesional de los docentes (Hargreaves y Fullan 2014).

### **Referencias**

AGUILAR, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

AINSCOW, Mel, MUIJS, Daniel, and WEST, Mel (2006). “Collaboration as a strategy for improving schools in challenging circumstances”. *Improving Schools*, vol. 9 (3), 1–11. Thousand Oaks: SAGE.

AMOS, Karin (2010). “Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada”. *Educação e Pesquisa*, vol. 36, núm. esp., 23-38. Universidade de São Paulo.

BARROSO, João (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação.

BLANCO, Ismael. y GOMÀ, Ricard (2006). “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 2 (diciembre), 11-27. Universidad del País Vasco.

BOLIVAR, Antonio (2000). Los centros escolares como comunidades. Revisando la colegialidad. *Revista Española de Pedagogía*, vol. 58, núm. 216 (mayo-agosto), 253-274. Universidad Internacional de la Rioja.

BOLIVAR, Antonio (2007). “Um olhar actual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria?”, in C. LEITE, Carlinde e LOPES, Amelia (org.): *Escola, currículo e formação de identidades*. Porto: Edic. ASA, pp. 13-50.

BOLIVAR, Antonio (2012a). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Porto: Fundação Manuel Leão.

BOLÍVAR, A. (2012b). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe.

BOLIVAR, Antonio (2013). “La Lógica del Compromiso del Profesorado y la Responsabilidad del Centro Escolar. Una Nueva Mirada”. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 11(2), 60-86. Madrid: Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE)

BOLIVAR, Antonio (2014). “Building School Capacity: Shared Leadership and Professional Learning Communities. A Research Proposal”. *International Journal of Educational Leadership and Management*, vol. 2, no. 2. 147-175. Barcelona: Hipatia Press.

BOLIVAR, Antonio (2014). “La autoevaluación en la construcción de capacidades de mejora de la escuela como Comunidad de Aprendizaje Profesional”. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, núm. 14. Universidade Católica Editora.

CERRILLO, Agusti (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

CLOSA, Carlos (2003). “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”. *Revista de Estudios Políticos*, 119, 485-504. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CORREIA, José Alberto (2010). “Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política”. *Revista Brasileira de Educação*, 15 (45), 456-466. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

DARLING-HAMMOND, Linda (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.

- DAY, Christopher (2007). "Committed for life? Variations in teachers' work, lives and effectiveness" *Journal of Educational Change*, vol. 9 (3), 243-260. Netherlands: Springer.
- DAY, Christopher y GU, Qing (2012). *Profesores: vidas nuevas, verdades antiguas. Una influencia decisiva en la vida de los alumnos*. Madrid: Narcea.
- ELMORE, R.F. (1996). "Diseño retrospectivo: La implementación y las decisiones políticas", in AGUILAR, Luis (ed.), *La implementación de las políticas* (2ª ed.). México: Porrúa, pp. 251-289
- ELMORE, R.E. (2003). "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, vol. 7 (1-2), 9-48. Universidad de Granada.
- ELMORE, R.F. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- ESCUADERO, Juan Manuel (2011). "Los centros escolares como espacios de aprendizaje y de desarrollo profesional de los docentes", in González, M. Teresa (org.), *Innovaciones en el gobierno y a gestión de los centros escolares*. Madrid: Síntesis, pp.117-142.
- FULLAN, Michael (2002). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid: Akal.
- HAN, Byung-Chul. (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.
- HARGREAVES, Andy and SHIRLEY, Dennis (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.
- HARGREAVES, A. y Fullan, Michael (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Morata.
- HARRIS, Alma (2014). *Distributed leadership matters. Perspectives, practicalities, and potential*. Thousand Oaks: Sage/Corwin Press.
- LÓPEZ, J. (2010). "Confianza. Un patrón emergente de desarrollo y mejora de la escuela". *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 54, 85-106. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos.
- LÓPEZ, J. & Lavié, J.M. (2010). "Liderazgo para sostener procesos de innovación en la escuela". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 14 (1), 71-92. Universidad de Granada.
- MARCHESI, Álvaro y MARTÍN, Elena (2014). *Calidad de enseñanza en tiempos de crisis*. Madrid: Alianza Ed.
- MAROY, Christian (2007). "The new regulation forms of Educational Systems in Europe: Towards a post-bureaucratic Regime", in: SOGUEL, Nilsand JACCARD, Pierre (eds). *Governance and Performance of Education Systems*. Dordrecht (NL): Springer, pp. 13-33.

MAROY, Christian (2008). “Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d=enseignement en Europe?” *Sociologie et sociétés*, vol. 40 (1), 31-55. Montréal: Érudit.

MAROY, Christian (2011). “Em direção a uma regulação pos-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?”, *in* OLIVEIRA, Dalila e DUARTE, Adriana (dir.) *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento* (pp. 19-46). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.

MAROY, Christian (org.) (2013). *L'école à l'épreuve de la performance: les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles: De Boeck.

MAROY, Christian & DUPRIEZ, Vincent (2000). “La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone”. *Revue Française de Pédagogie*, vol. 130 (janvier-mars), 73-87. ENS ÉDITIONS.

MAYNTZ, Renate (2001). “El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD-Reforma y Democracia*, n° 21 (octubre), 1-8. CLAD.

MUIJS, Daniel & RUMYANTSEVA, Nataliya (2014). “Coopetition in education: Collaborating in a competitive environment”. *Journal of Educational Change*, vol. 15 (1), 1-18. Netherlands: Springer.

RANSON, Stewart and CROUCH, Colin (2009). *Toward a new governance of schools in the remaking of civil society*. Research Paper. Reading: CfBt Education Trust. Disponível em: <http://cdn.cfbt.com/~media/cfbtcorporate/files/research/2009/r-school-governors-and-the-partnership-arrangement-report-2009.pdf> Acesso em: 14/11/2013.

RAVISTCH, Diane (2002). “La búsqueda de estándares en educación”. *Estudios Públicos*, 85 (verano), 177-253. Disponível em: En <http://www.cepchile.cl/> Acesso em: 14/11/2013.

ROWAN, B. (1990). “Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools”, *Review of Research in Education*, vol. 16, 353-389. Washington: American Educational Research Association.

SAHLBERG, Pasi (2010). “Rethinking accountability in a knowledge society”. *Journal of Educational Change*, vol. 11(1), 45-61. Netherlands: Springer.

SAHLBERG, Pasi (2011). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College Press.

SALOMON, Lester M. (ed.) (2002). The tools of government. A guide to the *New Governance*. New York-Oxford: Oxford University Press.

STOLL, Louise & LOUIS, Karen Seashore (Eds.) (2007). *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*. Maidenhead: Open University Press.

STOLL, Louise, BOLAM, Ray, MCMAHON, Agnes, WALLACE, Mike, and THOMAS, Sally (2006). “Professional learning communities: A review of the literature”. *Journal of Educational Change*, vol. 7(4), 221-258. Netherlands: Springer.

SUBIRATS, Joan (2010). “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, vol. 74 (2), 16-35. Departamento de Hacienda y Administración Pública.

TEDESCO, Juan Carlos (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; U.N. de San Martín.

VIDAL-BENEYTO, José (2002). Gobernabilidad y gobernanza. *El País*, 12/04/2002.

WEILER, H. (1999). “Perspectivas comparadas em descentralização educativa”, *in* SARMENTO, M. J. (org.). *Autonomia de escola. Políticas e práticas*. Porto: ASA, 95-122.

## CAPÍTULO 2

### **Políticas de evaluación en la educación superior en América Latina: debates, impactos y desafíos**

*Enrique Martínez Larrechea*

#### *Introducción*

La educación superior inició hace aproximadamente cuarenta años un proceso de transformación inédito, preparado por el paso desde un sistema educativo tradicional centrado en la lecto-escritura y en la industrialización, hacia un sistema educativo posmoderno, basado en las nuevas tecnologías multimedia, en la creatividad y en una economía inmaterial. El capitalismo monopolista basado en compañías multinacionales con base en los Estados Unidos, Europa y Japón generó durante las décadas de 1970 y 1980 un desarrollo inusitado de las fuerzas productivas y preparó el paso a un nuevo modo de producción, que diversos autores han caracterizado como una sociedad informacional, una sociedad-red, una sociedad del conocimiento y una sociedad del riesgo mundial<sup>1</sup>.

El conocimiento como fuerza productiva independiente del trabajo y del capital, o en todo caso como una nueva forma de ambos (Reich 1993; Bourdieu 1997) había sido percibido con claridad ya desde comienzos de la década de los sesenta, cuando la teoría del capital humano esbozó la idea de una amplia productividad diferencial asentada en la inversión en ese tipo de capital<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Toffler, A., & Martín, A. (1990). La tercera ola. Plaza & Janés; Drucker, P. F., & Drucker, P. F. (1994). Post-capitalist society. Routledge. Lyotard, J. F. (1989). La condición postmoderna: informe sobre el saber. Cátedra. Castells, M. (2004). La era de la información: economía, sociedad y cultura (Vol. 3). siglo XXI. Beck, U. (2002). La sociedad del riesgo global. Madrid: Siglo xxi. Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Paidós Básica. 89.

<sup>2</sup> Reich, R. B. (1993). Los analistas simbólicos. El trabajo de las naciones. Buenos Aires: Javier Vergara, 171-180; Bourdieu, P. (1997). Capital cultural, escuela y espacio social. Siglo XXI.

En el campo de la educación superior, numerosos informes intentaron construir estados de situación, dar cuenta de las tendencias en juego y anticipar el futuro. Este tipo de producciones gubernamentales, producidas con el concurso de intelectuales relevantes, constituyeron una vertiente potente en la constitución del campo. Los informes de comités gubernamentales, presididos por Attali, en Francia, por Robbins o Dearing, en el Reino Unido, o Boyer, en los Estados Unidos, pertenecen a este género (Rodríguez, 2000). El informe Robbins sobre la enseñanza superior en el Reino Unido, elaborado por un comité que actuó entre 1961-1963, fue uno de los primeros intentos orgánicos de los países y economías desarrolladas por entender y orientar el rol de la educación superior.

Desde el punto de vista académico, el nivel superior fue asimismo objeto de abordajes académicos relevantes, que contribuyeron a dotar de personalidad propia a un nuevo campo de estudios, los estudios comparados sobre la universidad y la educación superior. Edward Shils desarrolló trabajos sobre la sociología del conocimiento, el rol de los intelectuales y sobre la ética universitaria, desafiada por fenómenos tales como la universidad de masas, la universidad de servicio, la universidad política, la universidad contralada gubernamentalmente, la universidad burocratizada, la universidad financieramente restringida, la universidad bajo escrutinio público, la universidad de investigación y la universidad disgregada. Antes, Joseph Ben David desarrolló una relevante contribución al campo de las políticas comparadas de educación superior, a través del estudio de lo que denominó "centros de aprendizaje", en los países del mundo desarrollado (como Gran Bretaña, Francia, Alemania y los Estados Unidos) (Ben David 2002). Burton Clark contribuyó con estudios sobre la sociología de la educación superior y la universidad desde comienzos de la década de 1960 y hasta la década de 1990 (Clark, 1991). Martin Trow, Phillip Altbach, Pierre Bourdieu, Guy Neave, y Francis Van Vught, son entre otros, algunos de los practicantes clásicos del campo.

En América Latina, las contribuciones de México, Brasil, Argentina, Chile y Venezuela permitieron la construcción del campo desde las especiales condiciones de la región, a través de los aportes de una pléyade de investigadores mexicanos parte de la red RISEU -entre ellos Dridiksson, Rodríguez Gómez, Didou Aupetit; centroamericanos y caribeños, como Tünnerman y López Segrera; venezolanos, como Albornoz, Vessuri, García Guadilla, Parra; brasileños, como Schwarzmann, Dias Sobrinho, Morosini, Ristoff, Pinto de Almeida; argentinos, como Krotsch, Mignone,

Marquis, Barsky, Pérez Lindo, García de Fanelli y Suasnabar, o chilenos, como José Joaquín Brunner, Ricardo Atria o María José Lemaitre.

Al mismo tiempo que la investigación académica desarrollaba un programa de investigación clave para la constitución del campo (expansión matricular, diferenciación institucional, expansión del conocimiento, el rol de los centros de investigación, entre otros temas), los poderosos organismos de cooperación técnica y financiera multilateral - como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, o la OCDE- intentaron generar agendas integradas que incluían diagnósticos, perspectivas significativas y recomendaciones de política.

Esta potente agenda internacional de interpretación y política sobre el desarrollo de la educación superior, que proponía líneas de modernización y de desarrollo, se articuló a través de "strategy papers" de los organismos crediticios y de documentos de política elaborados en el marco de conferencias mundiales y regionales de educación. En este sentido, debe recordarse los sucesivos *policy papers* del Banco Mundial, tales como *Lecciones de la Experiencia (1995)*, *Constructing Knowledge Societies*, entre otros. También la UNESCO contribuyó al debate sobre las políticas de "cambio y desarrollo" sobre la educación superior y con los documentos de base elaborados en vísperas de las Conferencias regionales y mundiales de Educación Superior. Estas últimas, tuvieron lugar en París, en 1998 y en 2009, con una reunión de seguimiento en el medio término, en 2003. Entre una y otra conferencia, el debate estuvo centrado en la posibilidad de liberalización del comercio de servicios educativos, como lo permitía el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios -GATS. Desde entonces las propuestas se han incrementado cerca de un veinte por ciento. Los países latinoamericanos que han realizado propuestas son apenas cinco y en general las mismas preservan las regulaciones nacionales y no incluyen la educación terciaria, salvo el caso de Jamaica, que realizó una propuesta muy amplia que incluye la educación superior (Martínez y Chiancone 2014)

En especial, en la Conferencia Mundial de París, en 2009, el debate giró entre la educación superior como bien público social, o como "bien público global". Esta segunda acepción, defendida por el Banco Mundial y la UNESCO, generó resistencias de parte del mundo en desarrollo y de buena parte de las asociaciones de rectores y universidades y de las redes académicas (Bernal 2007).

En suma, el fenómeno del acceso masivo a los estudios de educación superior, y el hecho de que esta transformación ocurriera en medio de un intenso proceso de

cambio social, cultural, económico y político, requirió un especial esfuerzo de comprensión.

A su modo, estos intentos de comprensión fueron realizados por el gobierno, la academia, los organismos multilaterales y las propias universidades, a veces a partir de "agendas" teóricas ideales, a veces a partir de decisiones de políticas públicas.

A grandes trazos, podríamos separar el análisis del proceso en dos períodos aproximadamente decenales -entre 1995 y 2005 y entre 2005 y 2015. También podemos caracterizar a estos dos períodos -siguiendo en parte a Carmen García Guadilla (2010)- como la década de la evaluación (la de 1990) y la década larga de la internacionalización (de 2000 al presente). Se trata solo de un recurso analítico y expositivo, pues está claro que los cambios en curso no se originaron, ni se cerraron en estas fechas, sino que constituyen un continuo de acumulación de cambios decisivos.

### ***La década de la evaluación en Europa y América Latina***

A menudo, tendemos a establecer las grandes fechas de referencia, en torno a hechos o procesos de Europa Occidental o de los Estados Unidos, esto es, en torno de hechos internos al núcleo duro del mundo industrial desarrollado. Esta forma de construcción de los procesos temporales desconoce, o tiende a olvidar que el proceso de expansión de la educación superior fue de naturaleza global y simultánea. Sin embargo, resulta útil partir del caso de Gran Bretaña a fines de la década de los 1980, como el caso de un sistema de educación superior del mundo desarrollado, cuya tradición nacional e insularidad, le otorgan especificidad e interés. En Gran Bretaña, el sistema de educación superior que rigió entre 1960 y 1990, resultó radicalmente alterado después de esta fecha.

El sistema británico tenía una estructura binaria, que diferenciaba entre un subsistema universitario, compuesto por unos cuarenta y cinco universidades, incluyendo la Universidad de Buckingham y la Open University, y un subsistema de politécnicos y colegios universitarios (Waldorf 1991). La ley de reforma educacional de 1988 terminó con esta estructura binaria. También fue modificado el University Grant Committee, en el que las instituciones tuvieron desde 1919 un peso decisivo, y fue sustituido por el University Funding Council, en el marco de una fuerte reasignación del financiamiento con base en indicadores de desempeño y creando una especie de cuasi mercado universitario. Se había iniciado así una especie de "revolución gerencialista", al decir de

Trow (Waldorf 1991; García de Fanelli 1998) introduciendo rasgos que luego se volvieron comunes en la educación superior en todo el mundo. También en Gran Bretaña, como luego en Brasil, las instituciones universitarias intentaron asumir la función de evaluación antes de que lo hicieran el estado o el mercado. El Higher Education Quality Council -HEQC- fundado por los rectores de las universidades inglesas, auditaba los mecanismos internos de evaluación. El gobierno participó del esquema de evaluación a través de la evaluación de los programas de investigación. Finalmente, la evaluación de la calidad de la enseñanza (Quality of Education Assesment) completaba el cuadro de la evaluación británica (García de Fanelli 1998).

Las universidades y colegios universitarios poseen autonomía y son responsables por la fijación de sus estándares y por el mantenimiento de mecanismos internos para asegurar la calidad de la educación. Desde 1997 fue establecida “The Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)”, agencia que provee un servicio integrado de aseguramiento de la calidad en todo el Reino Unido. El QAA es un cuerpo independiente, formado por la suscripción de universidades y colegios universitarios y con acuerdos con los consejos de financiamiento. Realiza revisiones de las instituciones y publica sus hallazgos, ofreciendo así un conjunto de guías y referencias. Un ejemplo es el denominado “Quality Code”, que establece las expectativas respecto de los estándares de calidad a obtener<sup>3</sup>.

En otros casos del continente europeo, las políticas de construcción de cuasi-mercados o de vinculación directa entre la evaluación y la asignación financiera, resultaron menos nítidas. Pero el caso británico ilustra claramente sobre el fin de una etapa en la educación superior -no solo en Gran Bretaña sino probablemente en todo el mundo- en el que la asignación histórica de financiamiento, sobre la base de pacíficos criterios de base histórica había llegado a su fin. También se cancelaba el ciclo de una economía política y de gobierno del sistema basada en el acuerdo entre el estado benevolente y las universidades. Había llegado la era de la evaluación, una tendencia central en las políticas públicas hacia el sector universitario y con ella, un conjunto de cambios estructurales que, desde comienzos de la década de los noventa, no cesaron de profundizarse.

En América Latina, diversos casos nacionales acompañaron simultáneamente esta tendencia que también se registraba en Europa.

---

<sup>3</sup>[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Quality\\_Assurance](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-England:Quality_Assurance); <http://www.qaa.ac.uk/en>; <http://www.qaa.ac.uk/assuring-standards-and-quality/the-quality-code>

Un buen ejemplo es el de México. Simultáneamente a las transformaciones ocurridas en el sistema británico, México puso en marcha un plan de modernización de la educación superior, creando en 1989 la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONAEVA), a cargo del desarrollo de las grandes líneas de acción del sistema: autoevaluación institucional, evaluación del sistema y evaluación de los programas (Malo 1998). Las dimensiones del sistema educativo mexicano y la complejidad de algunos de sus procesos e instituciones se han concretado en un sistema también complejo, compuesto por diversas instancias. Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), creados en 1991, tienen a su cargo múltiples tareas, entre ellas la evaluación diagnóstica, la evaluación de funciones institucionales y la asesoría. La acreditación fue inicialmente asignada a los CIEES pero ha sido asumida finalmente por otras entidades.

El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior -COPAES- es un organismo de segundo nivel, que reconoce a las instituciones a cargo de la acreditación de programas académicos. El COPAES, creado en el año 2000 tiene a su cargo la elaboración de guías y marcos técnicos para el desarrollo de los procesos de acreditación y el reconocimiento de los organismos acreditadores, unos 23 en 2012 (Lemaitre y Zenteno 2012).

Por su parte las dos grandes asociaciones de universidades públicas y privadas: la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) han desarrollado sus propios sistemas de evaluación: evaluación institucional, en el caso de ANUIES mientras que en el caso de FIMPES, coexisten la evaluación institucional y la acreditación voluntaria (de grado, de posgrado y de educación continua) (ANUIES 1998). Sujeta a debates académicos y políticos, el sistema de aseguramiento de la calidad mexicano conforma una política de larga duración, vinculada en alguna medida al surgimiento de una potente y visible comunidad académica, que lidera el campo de los estudios comparados en educación superior, junto a los aportes de Argentina, Brasil, Colombia y Chile.

### ***El aseguramiento de la calidad en la era de la internacionalización***

La aceleración de procesos regionales, a partir de mediados de la década de los años noventa, tuvo como resultado el nacimiento de la Unión Europea (en el Tratado

de Maastricht); el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte - TLCAN- y el Mercado Común del Sur (Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto) y la reformulación de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- o el Sistema de Integración Centroamericano -SICA. Casi todos estos procesos regionales, estuvieron acompañados de un modo u otro, de esquemas de cooperación educativa más o menos relevantes, como el Sector Educativo del MERCOSUR, la Reunión de Ministros del Convenio Andrés Bello -REMECAB- o el Consejo Universitario Centroamericano -CSUCA.

Los diversos procesos de integración subregional y regional ofrecieron a los sistemas de aseguramiento de la calidad una oportunidad de internacionalización cooperativa. Si la "década de la evaluación" estuvo protagonizada por las políticas públicas nacionales -en acuerdo, diálogo o contraposición con las agendas internacionales provenientes de los grandes organismos multilaterales- en la "década de la internacionalización", los esfuerzos aparecen también en el plano regional -o subregional.

Con otras características, el proceso de Bologna y la Agenda de Modernización Universitaria en Europa cooperan en el desarrollo de una política de calidad, que es el resultado apenas de la última década, como bien lo subraya María José Lemaitre (Lemaitre y Zenteno 2012). En efecto el aseguramiento de la calidad es un proceso aún en construcción en el área europea.

Algunos instrumentos de relevancia son la Red Europea de Agencias de Calidad -ENQUA- responsable por el desarrollo de los Estándares Europeos de Calidad -ESG- y el Registro Europeo de Agencias de Calidad, activas y disponibles para procesos regionales. A estos instrumentos, se suma el Consorcio Europeo de Acreditación, que reúne a agencias con funciones específicas en este sentido.

En la región de Iberoamérica, es posible señalar un instrumento relevante: la Red Iberoamericana de Agencias de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior -RIACES<sup>4</sup>.

RIACES es una asociación civil, independiente de los estados, conformada en el año 2003, con el objetivo de promover la cooperación iberoamericana en lo relativo a la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. Está conformada por dieciocho países y desarrolla un conjunto de políticas, buscando, entre otros, estos objetivos:

---

<sup>4</sup> <http://riaces.org/>

Promover la cooperación, el intercambio de información y de experiencias entre organismos y entidades de Iberoamérica, cuyo objeto sea la evaluación, el aseguramiento de la calidad y la acreditación de la calidad de la educación superior. Facilitar la transferencia de conocimientos e información entre los miembros de la Red. Desarrollar actividades académicas, de investigación o de proyección conducentes al fortalecimiento y cualificación de los procesos de evaluación, aseguramiento de la calidad y acreditación de titulaciones, programas académicos o instituciones de educación superior<sup>5</sup>.

El rol de RIACES es estratégico, en la medida en que el intercambio de información, la promoción de una cultura colaborativa de evaluación de la calidad, y el desarrollo de instrumentos de promoción y de cooperación, constituye una respuesta adecuada a los procesos de regionalización y globalización en curso.

Pero más que su contribución específica, el caso de RIACES ilustra sobre los esfuerzos de articulación y regionalización en el campo del aseguramiento de la calidad, un proceso que fue anticipado por la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación -RANA- un organismo creado por el Sector Educativo del MERCOSUR en el marco del proceso de desarrollo del Mecanismo Experimental de Acreditación -MEXA- y que se mantiene en la actual etapa del mecanismo definitivo, Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Sur -ARCUSUR/ARCUSUL.

Finalmente, si bien orientado al *lifelong learning*, a las competencias de los adultos, más que a la educación superior como tal, resulta interesante verificar el desarrollo reciente de una iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC), que busca evaluar las competencias vinculadas con la inserción en el mundo laboral y en la sociedad del conocimiento<sup>6</sup>.

Denominado un “PISA” de adultos por alusión al Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE, este programa evalúa las competencias de los adultos en veinticuatro países del hemisferio norte, miembros de OCDE, incluyendo componentes tales como competencia de procesamiento de información clave: alfabetismo, cálculo y solución de problemas en ambientes tecnológicamente ricos. El puntaje promedio de los países considerados se sitúa en 273 y 269 puntos en alfabetismo y cálculo respectivamente y varían entre 251 y 246 de Italia -alfabetismo- y España -

---

<sup>5</sup> <http://riaces.org/index.php/ct-menu-item-45>

<sup>6</sup> <http://www.oecd.org/piaac-es/evaluaciondecompetenciasdeadultospiaac.htm>

cálculo- y los 296 y 288 de Japón. Este país está acompañado en la cúspide de los mayores puntajes, también por Finlandia y Holanda.

### ***Los nuevos desafíos***

La sinergia entre los procesos de evaluación y la nueva realidad de la globalización y de la internacionalización, están generando el desafío de nuevos focos de atención y de nuevas estructuras.

La construcción de un sistemas de evaluación de la calidad, de acreditación y, de un modo más abarcador, de aseguramiento de la calidad, depende, en cualquier país, de la cultura político-académicas vigente. En los sistemas que superan los dos millones de alumnos y que poseen un gran número de instituciones, de diversa complejidad y sumamente diferenciadas en términos de sus misiones, pertinencia e impacto, aquel sistema tiende a organizarse en torno de diversas instancias.

Si el ***mejoramiento*** de la calidad, en términos del propio proyecto institucional, la ***garantía pública***, en términos de un juicio público externo, o el control gubernamental, con fines de regulación, fueron los focos tradicionales, nuevos fenómenos, como los rankings, están proveyendo nuevos y epistemológicamente debatibles focos de interés. Adicionalmente, pruebas objetivas transnacionales, como el arriba referido PIAAC ponen el acento en las competencias individuales de los adultos. Aunque con atención a contextos socio-culturales específicos (edad, educación, ocupación y status migratorio) este tipo de abordaje entraña una suerte de individualismo metodológico que disuelve al mundo de la educación superior (instituciones, políticas, procesos) en un background indiferenciado.

Un ejemplo de esto son también los procesos de certificación de competencias de los graduados, típica de los Estados Unidos, que suponen una evaluación al nivel de los aprendizajes y competencias de los egresados.

### ***Conclusiones***

Una mirada comparativa sobre las transformaciones de la evaluación de la educación superior en América Latina nos permite advertir algunas características principales de los procesos en marcha.

En primer lugar, las reformas de los sistemas de educación superior son simultáneas y América Latina no es, necesariamente, una región subordinada cronológicamente a los procesos europeos o norteamericanos. La excepción es el caso de los Estados Unidos de América, en el que la acreditación es un proceso muy consolidado, con una tradición ya más que centenaria, organizada por grandes agencias regionales de acreditación de base interinstitucional y de otras agencias de acreditación de programas de base interinstitucional. La influencia de los Estados Unidos en materia de aseguramiento de la calidad es más bien escasa en América Latina y se limita a la cooptación de algunas instituciones centroamericanas, mexicanas o caribeñas. Su influencia deriva ante todo de su condición de gigantesco y principal polo de investigación, desarrollo e innovación científico-técnica; de su rol como centro de recepción de estudiantes internacionales y de formación de posgrado; y de su carácter de potencia económica y tecnológica global.

En el caso de Europa, los procesos de establecimiento de nuevos organismos de cúpula (Krotsch 2001) y de instauración de mecanismos de evaluación del desempeño universitario y de medidas de "accountability" son simultáneos en el tiempo con los de América Latina, como lo muestran los casos de México y Gran Bretaña, por un lado, o de España, Francia, Argentina, Brasil, Colombia y Chile, todos países cuyas reformas y primeras formulaciones de los sistemas de aseguramiento de la calidad tiene lugar desde 1989, o desde la primera mitad de los años noventa. En el caso europeo, en especial británico, los gobiernos de orientación conservadora actuaban guiados por el impacto de la crisis fiscal, lo explica en parte las agresivas políticas de evaluación de indicadores de *performance* universitaria, mientras que en América Latina, la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que CEPAL denominó la "década perdida", la expansión de la matrícula y los inicios de un nuevo estilo de desarrollo, basado en el regionalismo abierto y el crecimiento hacia afuera, resultaron las fuerzas impulsoras fundamentales. En ambos casos, el Estado y la academia resultaron actores claves. Es interesante notar que las políticas de evaluación y *accountability*, si bien se insertaron en una lógica económica y política global, no son necesariamente consecuencia de las prescripciones de la agenda internacional de la educación superior, formulada por organismos como el Banco Mundial o la UNESCO, formulaciones que llegan a veces ex post. Los documentos de política del Banco Mundial son de 1995, 2002 y 2006, así como los de la UNESCO se originan a lo largo de la década de los noventa, en vísperas de la

Conferencia Mundial de Educación, cuando ya existían políticas vigorosas de transformación en varios países.

Asimismo, los informes Attali, Dearing y Boyer son de la segunda mitad de los años noventa (Rodríguez 2000). Esto indica a las claras que las políticas de educación superior constituyen una arena de encuentro de fuerzas internacionales y de demandas endógenas de los actores. Las propuestas de la agenda de modernización de la educación superior, impulsada por el discurso internacional en un momento dado, se ofrecen como oportunidades de lectura y reinterpretación de la realidad nacional, a la vez que suelen acompañarse con financiamiento y operaciones de diagnóstico, lo que constituye sin duda un estímulo adicional para su adopción e implementación. Pero está claro que este discurso no se implanta en los contextos nacionales de modo mecánico, sin mediación necesaria de las tradiciones político-académicas, los programas de cambio de la dirección política del estado, y las ideas fuerza originadas en el mundo académico. A título de ejemplo, el PAIUB, el Examen Nacional de Cursos y el SINAES, en Brasil, representaron políticas distintas, promovidas por las instituciones y por el estado en momentos diversos, y en base a orientaciones intelectuales también cambiantes, que indican claramente la complejidades propias de la elaboración e implementación de una política pública.

Otro aspecto relevante es la consolidación a lo largo del tiempo de las políticas llevadas a cabo por algunos de los países más importantes en materia de investigación científico-técnica en América Latina y el Caribe, es decir, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México<sup>7</sup>. Las políticas de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad llegaron para quedarse, aun cuando los grandes diagnósticos de política de los organismos internacionales y de los gobiernos cambiaron. Aun en el marco de esa consolidación, es también posible que las políticas nacionales se modifiquen, como en el caso de Chile más recientemente, en el que el sistema de aseguramiento de la calidad enfrentó dificultades que pusieron en tela de juicio el rol de la Comisión Nacional de Acreditación -CNA- o en la República Argentina, en el que diversas iniciativas legislativas intentaron modificar la ley de Educación Superior vigente (Dávila *et al.* 2012).

Finalmente, con la emergencia de los procesos de integración y convergencia regional, estas políticas tienden también a expresarse en formatos regionales o

---

<sup>7</sup> Venezuela completa la lista de los países con mayor potencial científico-técnico, pero por razones que ilustran también el peso de la cultura político-académica local, no desarrolló una política pública específica en materia de evaluación y acreditación de la educación superior.

subregionales, como el Sistema Centroamericano de Evaluación de la Calidad - SICEVAES-, el Mercado Común del Sur -MERCOSUR- y su coordinación educativa regional, las redes institucionales -como la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo (o el Proceso de Bologna, en Europa) (Fernández 2007; Monteiro de Aguiar Pereira 2011; Teichler 2006).

Para finalizar, es posible señalar que la evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe se desarrolló en la medida en que se producían transformaciones estructurales de este nivel, sobre una base específicamente nacional, pero nuevos procesos de convergencia han desarrollado instancias e instrumentos regionales de abordaje de la evaluación y la acreditación. Mientras tanto, ambos niveles -nacional y regional- de elaboración de políticas de calidad, se enfrentan a novedades -teóricas y metodológicas- que provienen del mundo desarrollado: los rankings y la evaluación de habilidades de los adultos. La próxima década del aseguramiento de la calidad podría caracterizarse por un gran pluralismo metodológico y por la multiplicación de instancias de evaluación. Ello requiere que América Latina fortalezca los fundamentos y la capacidad de las políticas públicas nacionales, avanzando en el mejoramiento de la coordinación de las políticas regionales.

### ***Referencias***

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de y CATANI, Afranio (orgs) (2012). ***Educação Superior na América Latina. Políticas, Impasses e Possibilidades***. Campinas: Mercado de Letras

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de y MONTEIRO DE AGUIAR, Elisabete, (orgs.) (2011). ***Políticas Educacionais de Ensino Superior no Século XXI. Um olhar transnacional***. Campinas: Mercado de Letras

ALTBACH, Phillip (2001). ***Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo***. Buenos Aires: Cátedra UNESCO de Historia y Futuro de la Universidad. UP / Universidad de Palermo.

ANUIES (1998). ***Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. El caso de la Universidad de Colima***. México: ANUIES.

BEN DAVID, Joseph (2002). ***Centers of Learning. Britain. France. Germany. United States***. New Brunswick and London: Transaction Publishers

BERNAL, Marcelo (2007). "Internacionalización de la educación superior y la emergencia de un mercado global de servicios educativos: el debate global de los años noventa hasta el presente y sus futuras implicancias". EDUCC, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- BECK, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós Básica.
- BRUNNER, José Joaquín (2007). *La educación superior en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CINDA/UNIVERSIA.
- CASTELLS, Manuel (2004). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Vol. 3). Madrid: Siglo XXI.
- CLARK, Burton (1960). "The "Cooling-Out" Function in Higher Education". *The American journal of Sociology*, vol. 65, no. 6, pp. 569-576. Chicago: JSTOR.
- CLARK, Burton (1991). El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Nueva Imagen, Universidad Futura.
- BARSKY, Osvaldo; SIGAL, Víctor y DÁVILA, Mabel, (comps.) (2004). *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores de Argentina.
- DÁVILA, Mabel, y MARTINEZ, Enrique (2012). *Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- DIAS, Jose (2006) "Paradigmas e políticas de avaliação da Educação superior. Autonomia e Heteronomia", in VESSURI, Hebe, (comp.) *Universidad e Investigación científica: convergencia y tensiones*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 169-191.
- DRUCKER, P. F (1994). *Post-capitalist society*. New York: Routledge.
- FERNÁNDEZ, Norberto (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires: Eduntref.
- GARCÍA, Carmen (2010). *Educación superior comparada: el protagonismo de la internacionalización*. Centro de Estudios del Desarrollo: Bid and Co. Editor.
- KROTSCHEK, Pedro (2001). *Educación Superior y Reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- LEMAITRE, María, & Zenteno, María (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior–Informe 2012*. Santiago de Chile: CINDA/Universia
- LYOTARD, Jean-Fraçois (1989). *La condición postmoderna: informe sobre el saber*. Cátedra.
- MALO, S. (1998). *La calidad en la educación superior en México: una comparación internacional*. México: UNAM.
- MARTÍNEZ, Enrique y CHIANCONE, Adriana (2014). *Una re-visita al debate sobre la comercialización de la educación superior: tendencias globales y escenarios regionales*, in KREIMER, Pablo, VESSURI, Hebe, VELHO, Léa, ARELLANO, Antonio, (coords.) (2014). *Perspectivas latinoamericanas en el*

*Estudio Social de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad*. México: CYTED, ESOCITE, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Siglo XXI.

MONTEIRO DE AGUIAR PEREIRA, Elisabete y PINTO DE ALMEIDA, Maria de Lourdes (orgs) (2011). *Reforma Universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior. Análise de uma década do Processo de Bolonha*. Campinas: Mercado de Letras.

PÉREZ, Augusto (1998). *Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo*. Buenos Aires: Biblos.

RODRÍGUEZ, Roberto (2000). “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo”, *Revista electrónica de investigación educativa*, vol. 2(1). Baja California, México: UABC.

SHILS, Edward (1983). *The Academic Ethic. The Report of a Study Group of the International Council on the Future of the University*. Chicago: University of Chicago Press.

TEICHLER, Ulrich (2006). *Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, Japón y América Latina, análisis comparados*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

TELLO, César y PINTO DE ALMEIDA, Maria de Lourdes (orgs.) (2013). *Estudos Epistemológicos no Campo da Pesquisa em Política Educacional*. Campinas: Mercado de Letras.

TELLO, César (coord. y comp.) (2013). *Epistemologías de la Política Educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado de Letras.

TOFFLER, Alvin (1990). *La tercera ola*. Barcelona: Plaza & Janés.

VESSURI, Hebe, (comp). (2006). *Universidad e Investigación científica: convergencia y tensiones*. Buenos Aires: CLACSO

VIDAL, Diana, ASCOLANI, Adrian (coords.) (2011). *Reformas Educativas en Brasil y en Argentina. Ensayos de historia comparada de la educación 1820-2000*. Buenos Aires: Biblos.

## CAPÍTULO 3

### **Estado, políticas de evaluación y desigualdades educativas en México**

*Leticia Pons Bonals*

#### *Introducción*

El propósito de este capítulo es cuestionar la forma en que se presentan las acciones y resultados de las evaluaciones de las políticas públicas del Estado mexicano orientadas a disminuir las desigualdades educativas a nivel regional. Se sostiene que en los documentos en los que se formulan así como en los que se evalúan estas políticas se reproducen lugares comunes en torno a un supuesto desarrollo que siempre está por venir, y que poco impacta en el cambio regional y en los proyectos de vida de los ciudadanos mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación social.

En este sentido, la crítica que se realiza aquí al discurso que se plasma en los documentos oficiales en los que se formulan y en los que se informa sobre la evaluación de los resultados de las políticas públicas, invita a trascender el texto en la manera en que Angenot (1998, p. 23) propone, para ubicar al lector en las posibilidades de “su aceptabilidad, su eficacia, medir sus encantos... [lo que] produce en sus destinatarios de elección. Esta crítica engloba, pues, los *habitus* de producción y consumo de tales discursos y de tal tema, las disposiciones activas y los gustos receptivos...”

La exposición de este trabajo contempla, en la primera parte, la presentación de los argumentos que guían el trabajo; en la segunda se exponen algunos contenidos de los *Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018* que resaltan la relación desarrollo regional-educación, la cual es punto nodal en una retórica que insiste en presentar una relación simplista y causal. En la tercera parte se revisan algunos resultados que presenta el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) en los informes de las evaluaciones realizadas en 2008,

2012 y 2014, a los programas de mejora de la educación, y en los cuales se repite el mismo esquema. En las conclusiones se evidencia la existencia de un discurso “gastado” que no convence y que aporta muy poco para la comprensión de los múltiples efectos de las relaciones entre desarrollo regional y educación.

### ***Formulación y evaluación de las políticas públicas en torno al desarrollo regional y la educación***

Para iniciar, es conveniente mencionar la definición de políticas que se asume en este trabajo:

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido... es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales... es entonces un proceso, un curso de acción (...) que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea...no es sólo una decisión. Es, ante todo acción, un conjunto de acciones... No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra (Aguilar, 1992b, p. 25).

Se entiende que la formulación e implementación de las políticas públicas, aquellas que un Estado impulsa a través de los diferentes órdenes de gobierno y de administración pública, es resultado de la confrontación de fuerzas que, en un momento determinado, hace posible la explicitación de un proyecto de nación que se presenta como hegemónico. En la construcción de este proyecto se conjugan elementos técnico-racionales, así como funciones, estructuras y relaciones propias de la administración pública que se ponen en juego, así como acuerdos que son producto de negociaciones y alianzas entre grupos de poder. Pero las políticas públicas son también, y este es el asunto del que se ocupa este trabajo, un acto de comunicación persuasiva que se asienta en argumentos y evidencias, buscando tanto la aceptación de los grupos sociales a los que se dirige como el consenso general que respalde las decisiones tomadas y las acciones impulsadas.

Las políticas públicas son resultado de un ejercicio de planeación que se ha venido especializando desde mediados del siglo XX y para cuyo análisis se han propuesto diferentes enfoques. Aguilar (1992b) propone la siguiente clasificación de éstos: los de elección racional, los organizativos y los burocráticos. En la práctica se

observa que elementos de estos enfoques se han venido recuperando y confluyen en los documentos en los que se consignan los fines y los resultados de las políticas públicas, los cuales se presentan atendiendo a supuestos análisis racionales en los que se fijan los objetivos y medios (incluyendo acciones, estrategias, instrumentos de evaluación, entre otros) más acordes para atender los problemas que se detectan (modelo de la elección racional); se planea su ejecución a través de la estructura de la administración pública (modelo que entiende la política como un producto organizacional), que incluso puede modificarse para atender al cumplimiento de las acciones planeadas y responde a acuerdos, negociaciones o imposiciones que se establecen entre las fuerzas políticas que tienen presencia en el momento de su elaboración (modelo que entiende la política como resultado político).

En atención a esto, en los siguientes apartados se revisan los planteamientos que guían la relación desarrollo regional-educación en la formulación y en la evaluación de los resultados de las políticas públicas implementadas durante el actual (2012-2018) y el anterior gobierno (2006-2012).

En México, el documento marco de la política pública es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se integra cada sexenio atendiendo a los cambios en la jefatura del Estado. De cada plan se derivan los programas sectoriales y otros que atienden a propósitos específicos y prioritarios. Entre los planteamientos que se presentan en estos planes se destaca la relación que se establece entre desarrollo regional-educación, a la cual se recurre constantemente en diversas partes de los PND bajo el supuesto de que la mejora de la educación supone el desarrollo, ya que un país desarrollado es sinónimo de un país educado.

Esta vieja fórmula aparece como la panacea para la formulación de la política pública educativa y se puede encontrar en escritos de la década de 1960, como los de Medina Echevarría (1967), en los que la educación comienza a ser percibida como un factor del desarrollo económico. Se menciona desde entonces, a partir de la teoría del capital humano de Schutz (1968), que la educación es una inversión que debe orientarse hacia la formación de los cuadros profesionales que demanda la consolidación de una estructura productiva planeada con base en objetivos claros. Estamos asistiendo, pues, a la época de “la planeación”, en la cual “las necesidades de los países subdesarrollados pueden cubrirse... [ya que] su solución depende de un cierto número de factores, pero existe una relación entre esos factores y la solución podrá encontrarse sólo si se

reconoce... y se planifica dentro de bases regionales” (Ginsburg y Uribe, 1958, p. 789). La educación es percibida desde entonces como un factor de desarrollo económico.

La década de 1980 dará un vuelco a las expectativas de la planeación sin que esto implique su desaparición; se trata más bien de su adecuación y precisión técnica-instrumental para ser sometida a escrutinio. La crisis económica da paso a la imposición de un modelo económico neoliberal que se traduce en

la cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la des(re)gulación, la suspensión o recorte de gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno... se descartan o devalúan ciertos asuntos o intereses, se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación... Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el “adelgazamiento” del estado (Aguilar, 1992a, p. 19).

Asistimos, entonces, al surgimiento del Estado evaluador y a la creación de instancias responsables de auditar los programas que emergen de las políticas públicas mediante la “sustitución de métodos de control directo por técnicas liberales de control indirecto, que pueden ser más eficaces como elementos ejecutivos del Estado... [como lo es] la auditoría de la relación calidad/precio” (Elliot, 2002, pp. 5-6). De esta forma, los programas derivados de las políticas públicas son sometidos a un complejo sistema de evaluación que parten de la definición de indicadores estandarizados que hacen posible evaluar (medir) los productos obtenidos. No es extraño que el lema del organismo responsable de la evaluación de los programas de atención social actualmente en México, el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Coneval), sea: “lo que se mide se puede mejorar” (Coneval, 2015).

Lo que se comunica en los PND 2007-2012 y 2013-2018, así como en los Informes del Coneval publicados en 2010, 2012 y 2015, da cuenta de un discurso circular en el que el punto de llegada es el punto original de partida, aderezado con fórmulas complejas que pretenden medir, cada vez con mayor precisión, los factores que impiden el desarrollo de la nación; en este discurso, la educación (traducida en indicadores de cobertura, eficiencia, vinculación con el sector productivo y más recientemente calidad) es siempre un factor determinante del desarrollo (medido en términos económicos) de las regiones de México, a partir del cual se explica la prevalencia de fuertes desigualdades sociales.

## ***Educación y desarrollo regional en los PND***

Los PND son documentos rectores de la política pública, redactados con la finalidad de conducir las acciones que permitirán el desarrollo de la nación. En sus páginas se descubren las lecturas que el gobierno en turno hace de la realidad, así como las intenciones que tiene para cambiarla y orientar el futuro de la nación; en ellos se presenta un país, en este caso México, que es imaginado a partir de su historia y la posición que ha ocupado en el pasado, que ocupa actualmente y que puede ocupar en el futuro en la arena internacional.

Las narrativas oficiales acerca de este México imaginado recuperan tanto legados coloniales como relatos que se van incorporando a partir de las relaciones que se establecen con otros países para ir configurando aquello que puede constituir una identidad nacional o regional. Para García (1999, p. 93), “hay que seguir tratando con esas narrativas y metáforas porque son recursos internos de cohesión en cada grupo, en cada nación, y sirven para comunicarse con los demás”; son, a fin de cuentas, un espacio de intervención política que ofrece un sentido determinado a seguir, pero habrá que revisar hacia dónde nos conduce ese sentido.

En los discursos que se construyen sobre el México actual en los PND se encuentra presente la aspiración de posicionar al país en la órbita mundial. El PND 2007-2012 inicia afirmando: “en el Siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportunidades” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 23), y se construye una visión hacia 2013 en la que existe “un país con un desarrollo sustentable...; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos...; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte y ejerce un liderazgo en América Latina” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 25).

El PND 2013-2018 parte de considerar que “la planeación del desarrollo está encuadrada por el contexto internacional que se vive y por la historia y evolución reciente de nuestra economía” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 14); los cambios económicos y políticos, así como los avances en las tecnologías de la información “abren una ventana en el escenario internacional para que países

emergentes jueguen un papel más destacado” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 14).

También se encuentra presente en las imágenes del México que se construye en los PND la representación de un país multicultural con diferencias estructurales que marcan a sus distintas regiones. En materia de educación, la aceptación de estas desigualdades regionales se hace evidente, así como la asignación de tareas específicas al sistema educativo nacional con miras a “reducir las desigualdades regionales”, lo que es un propósito central del PND 2007-2012, o “ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones”, que aparece en el PND 2013-2018.

### ***Desarrollo regional y educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012***

El PND 2007-2012 está estructurado en cinco ejes rectores: “1. Estado de Derecho y seguridad, 2. Economía competitiva y generadora de empleos, 3. Igualdad de oportunidades, 4. Sustentabilidad y 5. Democracia efectiva y política exterior” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 11).

Los planteamientos en torno al desarrollo regional se presentan puntual, aunque no exclusivamente, en el apartado que lleva por título: ***2.9 Desarrollo regional integral***. En éste se admite la persistencia de fuertes desigualdades regionales al interior del país, cuya atención deberá concertar las acciones del “Gobierno federal y todos los niveles del gobierno que constituyen cada región [para que] puedan colaborar, de manera eficiente, en establecer condiciones conducentes a la mayor competitividad y desarrollo en todo el territorio nacional” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 121).

La superación de los desequilibrios regionales se constituye en el objetivo 13 del eje 2 (***Economía competitiva y generadora de empleo***) del PND 2007-2012, desde el cual se plantean siete estrategias orientadas a fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental, formar a los servidores públicos, apoyar a pequeñas y medianas empresas en sectores de alto impacto regional, asegurar la infraestructura que fortalezca los mercados regionales, promocionar un sistema que facilite el acceso al crédito aprovechando la banca de desarrollo, considerar las dimensión espacial y características de cada región para la formulación de programas y políticas públicas, así como abaratar

el costo por envío de remesas que sean utilizadas para la inversión productiva en las regiones receptoras.

Por otro lado, el tema puntual de la educación es abordado en el apartado que lleva por título **3.3. Transformación educativa**, en el que se presentan las cifras que dan cuenta de un sistema educativo nacional de gran magnitud y complejidad en el que participaron, en el año 2006, 1.7 millones de maestros y 32.3 millones de alumnos congregados en 238 mil escuelas, además de 3.7 millones de personas atendidas en programas de educación especial, de adultos y sistemas abiertos (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 177).

De acuerdo con los datos que ofrece el PND 2007-2012, los indicadores educativos muestran, para 2006, una cobertura de 100% en educación primaria y avances significativos en secundaria, así como una escolaridad promedio de 9.7 años para las personas que se ubican en el grupo de 15-24 años de edad. Sin embargo se destacan dos problemas: el primero es la “falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 177), y el segundo es la desvinculación de la educación media superior y superior con el sector productivo. Adicionalmente, para la educación superior se observa que sólo acceden a este nivel educativo uno de cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad, manteniendo una cobertura de 25%, una concentración en carreras del área administrativa y un porcentaje mínimo (de sólo 6% del total de alumnos de este nivel) inscrito en programas de posgrado (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, pp. 178-179).

Con respecto al primero de estos problemas, la desigualdad escolar regional, se observa que hay entidades como Baja California en que el índice de analfabetismo es de 1%, mientras que en Chiapas éste alcanza 7.7%.

Cabría hacer la observación de que Chiapas es una entidad en que habitan diversos pueblos originarios herederos de la antigua cultura maya. En el Atlas etnográfico, se afirma que los pueblos indígenas de Chiapas (lacandonos, tojolabales, choles, tzeltales, tsotsiles, jacaltecos, kanjobales, mames, mochos, zoques y motocintlecos) representan 28.5% de la población chiapaneca y son hablantes de 22 lenguas indígenas (Nolasco, 2008). Estos grupos se distribuyen a lo largo de la entidad, aunque tienen sus asentos principales en la región Altos (el grupo tzeltal y tsotsil), en la región Valles (el grupo zoque), en la región Maya y Selva lacandona (el grupo lacandón), en la región Tulijá (el grupo tseltal y chol) y en la región Meseta comiteca (el

grupo tojolabal). Las condiciones de vida en las localidades indígenas dan cuenta de las desigualdades socioeconómicas que existe en esta, y otras, entidades del país.

En el PND 2007-2012 se afirma que el sistema de educación indígena presenta “severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 180).

En materia de educación, el PND 2007-2012 se plantea seis objetivos (ver tabla 1) cuyas estrategias contribuirían a elevar la calidad de los servicios y el impacto favorable en el desarrollo de la nación. Se destaca aquí el objetivo marcado con el número 10, en el que se propone reducir las desigualdades regionales mediante la mejora de los procesos educativos escolarizados. De manera tangencial en los demás objetivos que corresponden la meta 3.3. del eje 3 (*Igualdad de oportunidades*) se expresa el vínculo entre educación y desarrollo.

Tabla 1. Transformación educativa. Definición de objetivos y estrategias del pnd 2007-2012

<b>OBJETIVO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>ESTRATEGIAS</b>
9. Elevar la calidad educativa	Comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia... atiende e impulsa “el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 182).	9.1. Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación (de actores y procesos)
		9.2. Capacitación de profesores
		9.3 Actualización de programas de estudio
		9.4. Fortalecer el federalismo educativo
10. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas	México se caracteriza “por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación. Propiciar la igualdad de oportunidades educativas entre las dimensiones personal y regional...” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 186).	10.1. Modernizar y ampliar la infraestructura escolar (programas compensatorios a regiones más rezagadas)
		10.2. Ampliar becas educativas para estudiantes con menos recursos
		10.3. Fortalecer la alfabetización de adultos y la enseñanza abierta
		10.4. Promover la integración entre niveles para incidir en la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo
11. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas	Uso de las tecnologías “para lograr una presencia cada vez más exitosa de los	11.1. Uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza

<p>tecnologías en el sistema educativo para insertar a los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida</p>	<p>ciudadanos en la sociedad global del conocimiento, incluyendo, desde luego, la educación y la capacitación a distancia y el desarrollo de una cultura informática” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 188).</p>	11.2. Impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales
		11.3. Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares
		11.4. Transformar el modelo de telesecundarias implementando nuevas tecnologías y un esquema interactivo
		11.5. Promover modelos de educación a distancia en nivel medio superior y superior garantizando la calidad tecnológica y de contenidos
		11.6. Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos
<p>12. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo</p>	<p>Enfoque integral de la educación que incluye “junto con las habilidades para aprender, aplicar y desarrollar conocimientos, el aprecio por los valores éticos, el civismo, la historia, el arte y la cultura, los idiomas y la práctica del deporte” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 190).</p>	12.1. Centralidad de la comunidad escolar (trabajo conjunto autoridades, docentes, alumnos, padres)
		12.2. Impulsar la participación de los padres en la toma de decisiones en las escuelas
		12.3. Renovar el currículo de educación cívica y ética desde la educación básica
		12.4. Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas
		12.5. Consolidar espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran violencia
		12.6. Promover la educación de la ciencia desde la educación básica
		12.7. Impulsar oportunidades de participación en educación artística para los estudiantes
		12.8. Promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo
		12.9. reforzar la educación para prevenir y abatir conductas de riesgo entre niños y adolescentes
		12.10. Diseño e instrumentación de un sistema de información que se convierta en plataforma de los procesos de toma de decisiones y se difunda en la sociedad
<p>13. Fortalecer el acceso y permanencia en el sistema de enseñanza media superior,</p>	<p>“Es necesario impulsar un sistema que integre armónicamente a las distintas entidades oferentes de manera que la heterogeneidad de planes y programas</p>	<p>13.1. Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior</p>

brindando educación de calidad	de estudio no dificulte la compatibilidad entre ellas y para que se enriquezcan las opciones de formación... [así como] una mayor vinculación con el sector productivo..." (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 194).	13.2. Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior
		13.3. Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo
		13.4. Impulsar una reforma curricular en el sistema de educación media superior que permita evaluar su calidad y pertinencia
		13.5. Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior
14. Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior	La educación superior deberá promover "mayor equidad en la formación de ciudadanos, profesionales creativos y científicos comprometidos con su país y de competencia internacional... se buscará que dichas instituciones consoliden grupos de investigación capaces de generar conocimientos de vanguardia que sean útiles para generar desarrollo económico con justicia y equidad... buscarán fortalecer la identidad de México como nación, enriqueciendo y ampliando las culturas que la nutren con las aportaciones de todos los países" (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 196).	14.1. Crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las oportunidades educativas
		14.2. Flexibilizar los planes de estudio, ampliar apoyos tutoriales y fortalecer programas de becas para grupos en situación de desventaja
		14.3. Consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas
		14.4. Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.
		14.5. Mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior

Fuente: Construida con base en información del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007). **Plan nacional de desarrollo 2007-2012**. México: Poder Ejecutivo Federal.

Es claro que la lectura que se hace aquí de los apartados del PND 2007-2012 que aluden al desarrollo regional y la educación es parcial, sin embargo, permite comprender las concepciones limitadas y unilineales que se presentan en este documento con respecto de esta relación. El primero, entendido como el incremento de la capacidad productiva (crecimiento económico) acorde a las necesidades de cada región, y el segundo, atendiendo exclusivamente a la ampliación de la cobertura escolar.

La relación causal entre mayor educación (escolarización) y desarrollo regional (crecimiento económico) se hace evidente en fragmentos como el que se transcribe a continuación: "el rezago educativo de la juventud impide avanzar con un mejor ritmo en lo referente a crecimiento económico y superación de la pobreza" (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 180); "la educación es un gran motor para

estimular el crecimiento económico, mejorar la competitividad e impulsar la innovación (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 184) y

En un México cada vez más competitivo todos los actores sociales, incluidos el gobierno, los maestros y los padres de familia coinciden en que el conocimiento se ha transformado en el factor más importante para incrementar la competitividad del país. Por ello, uno de los objetivos fundamentales del este Plan Nacional de Desarrollo es fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 182).

En el PND 2007-2012 la educación superior asume especial interés, ya que se piensa como la posibilidad para incidir de manera directa en el incremento de la productividad y el crecimiento económico del país y sus distintas regiones. Para la estrategia 14.4., asociada a la meta 3.3. ***Transformación educativa***, se plantea:

Elevar la pertinencia de la educación superior y potenciar su impacto en el desarrollo regional y nacional. Para lograrlo, es necesario fortalecer los mecanismos de planeación de la educación superior. En esta tarea será necesario considerar, entre otros aspectos, las condiciones socioeconómicas, las aspiraciones y expectativas de los sectores sociales, así como las necesidades actuales y futuras de las economías regionales para configurar los perfiles de egreso y carrera a impartir. Será necesario además conformar cuerpos académicos con el perfil adecuado a la oferta educativa... se fortalecerán los programas de orientación vocacional y se promoverá el acuerdo entre instituciones educativas y el sector productivo... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, pp. 198-199).

### ***Desarrollo regional y educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018***

El PND 2013-2018 se propone el objetivo general de “llevar a México a su máximo potencial”, lo que incluye no sólo el crecimiento económico sino “factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 20). Para ello, se fijan cinco metas a alcanzar que recrean la imagen de un México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global; y se agregan tres estrategias transversales para lograr el desarrollo nacional: democratizar la productividad, acercar el gobierno a las personas e impulsar la perspectiva de género en todas las instancias de la administración pública (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 21).

En la primera de estas estrategias generales “democratizar la productividad” se propone que “las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 22). Se parte del reconocimiento de un país fragmentado y desigual y, en cuanto a la educación, se propone ampliar las oportunidades de acceso en todas las regiones, reproduciendo la fórmula que sostiene que a mayor escolarización, mayor desarrollo.

A continuación se hace referencia a la meta 3 *México con educación de calidad*, en la que se encuentran referencias puntuales que aluden a la forma en la que en el PND 2013-2018 se percibe la relación desarrollo regional-educación.

Es recurrente en este documento el concepto de capital humano como sinónimo de incremento del potencial de las personas para su incorporación al mercado laboral (o incluso para generar este mercado); los siguientes fragmentos evidencian esto:

...contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 22).

...incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado...(Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 22).

...[dirigir] esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual... [por ello se] propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 59).

Por otro lado, la explicación del grado de desarrollo del país se encuentra en las fallas que ha tenido el sistema educativo nacional, cuyos resultados son insuficientes en comparación con los de otros países en los que sí se ha logrado observar un impacto positivo de la educación sobre el desarrollo:

... El Sistema Educativo deberá perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda... México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico... Sin embargo seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 59). A falta de un capital humano más desarrollado, históricamente nuestra competitividad ha estado basada en proveer una mano de obra de costo

accesible... en el mediano plazo debemos aspirar a que la competitividad de nuestra mano de obra esté basada preponderantemente en su calidad... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 59).

...únicamente el 7.6% de las patentes gestionadas en el país son solicitadas por mexicanos... Este nivel nos ubica en la posición 72 de 145 países en el índice de la Economía del Conocimiento del Banco Mundial, y da cuenta clara de los grandes retos que se deben enfrentar para transitar hacia una economía que pueda basar su crecimiento en el conocimiento y la innovación (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, pp. 59-60).

...la juventud deberá poder responder a un nuevo ambiente laboral donde las oportunidades de trabajo no sólo se buscan, sino en ocasiones se deben inventar ante las cambiantes circunstancias de los mercados laborales y la rápida transformación económica. Por tanto, es fundamental fortalecer la vinculación entre la educación, la investigación y el sector productivo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 60).

En el diagnóstico que establece el PND 2013-2018 en materia de educación se pondera la expansión de la educación básica, que atiende a 25.9 millones de alumnos, con una ampliación de la cobertura que se acentúa gracias al descenso del número de infantes en edad de cursar este nivel. A pesar de esto, 32.3 millones de adultos no concluyen la educación básica (38.5% de la población mayor de 15 años) y 5.1 millones de ellos son analfabetas. A diferencia del PND 2008-2012, en el PND actual la cobertura se plantea en términos menos halagüeños, ofreciendo las siguientes cifras: sólo 76% de los jóvenes que ingresaron a la primaria terminan la secundaria y sólo 66.3 de los que ingresan a este nivel terminarán la educación media superior. Siguiendo con esta tendencia, la educación superior presenta una cobertura de 29.2% (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, pp. 60-61).

Más allá de la forma elegida para presentar los datos cuantitativos, en este PND, al igual que en el anterior, se admite que el problema educativo es un problema de calidad y de inequidad, ya que no todos los habitantes del país tienen las posibilidades de acceder a una escuela que cuente con las condiciones óptimas para ofrecer los servicios educativos (incluyendo preparación docente, infraestructura, equipamiento, recursos, ambientes de aprendizaje, entre otros) y, por ello, “la calidad de la educación básica sigue siendo un reto mayor” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 61). El tema de la calidad educativa va acompañado de las desigualdades sociales ya que es

la población de menores ingresos en ocasiones tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad y concluir de manera satisfactoria sus estudios [y] como existen aún deficiencias en la aplicación de políticas de equidad y calidad, es urgente reducir las brechas... a través de una amplia

perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 61).

La propuesta de elevación de la calidad se extiende también a la educación superior; sin embargo, en este nivel se enfatiza la vinculación con las necesidades sociales y económicas, por lo que se priorizan las carreras que pueden vincularse directamente con el sector productivo, la reorientación de la matrícula hacia áreas de conocimiento no saturadas y más redituables, así como el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en modalidades de educación abierta y a distancia, al igual que se planteó en el PND 2007-2012. Adicionalmente, se incluye, en el plan actual, el componente de la internacionalización de la educación superior, entendida como incremento de la movilidad de estudiantes y docentes entre instituciones ubicadas en distintos países, ante la justificación de la inevitable globalización del conocimiento que caracteriza a la sociedad actual.

### ***Política de evaluación: la panacea de la educación para promover el desarrollo regional***

La primera década del siglo XXI inicia con propuestas de evaluación para transparentar el uso de los recursos públicos. Los resultados de los programas que se derivan de los PND son sometidos a evaluaciones escrupulosas que se realizan siguiendo metodologías diseñadas *ex professo*. Incluso, en la segunda de las tres estrategias transversales propuestas en el PND 2013-2018, “gobierno cercano y moderno”, se anuncia la necesidad de contar con

mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño [del gobierno] y la calidad de los servicios, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía... Las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice nuevas tecnologías de la información y la comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 25).

Se insiste además en la medición del desarrollo a través de indicadores que son

una herramienta para que las dependencias de la Administración Pública Federal puedan mostrar el cumplimiento de las metas nacionales.... buscan englobar los temas contenidos en las Metas Nacionales y, en la medida de lo posible, ser una fuente objetiva para la medición del desempeño del gobierno

permitan el seguimiento de las acciones del gobierno (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, p. 25).

Al tomar como punto de partida las lecturas que el PND hace de la realidad y centrarse en las líneas de acción, estrategias y programas que de éste se derivan, las evaluaciones se centran en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas. Los argumentos que subyacen a estos objetivos permanecen incuestionables y se reproducen constantemente, aunque el formato de presentación del documento pueda variar.

Para acercarnos a los resultados de la política pública orientada hacia ámbito educativo se revisan en este apartado los informes del *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Coneval).

El Coneval se presenta como un “organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia” (Coneval, 2015, s/p).

El trabajo que realiza este organismo se sustenta en la Ley General de Desarrollo Social, y utiliza, para sus evaluaciones, una metodología de medición multidimensional que toma en cuenta al menos los siguientes indicadores: ingreso per cápita, rezago educativo, acceso a servicios de salud y a seguridad social, calidad de las viviendas y su acceso a los servicios, alimentación y grado de cohesión social (Coneval, 2010).

Tomando en cuenta lo anterior, en este apartado se hace referencia a las evaluaciones realizadas por el Coneval a los programas orientados a la mejora de la educación en México, los cuales se anuncian en los PND, comparando los indicadores y datos proporcionados en el *Informe de pobreza multidimensional, 2008* (publicado en 2010), el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012* y el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014* (publicado en 2015).

### ***Educación y desigualdades regionales en México: evaluación de 2008***

El *Informe de pobreza multidimensional, 2008* ofrece resultados acerca de la medición multidimensional de la pobreza en México, lo cual incluye el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. El tema de la educación se aborda en el espacio destinado a los derechos sociales (Coneval, 2010).

De acuerdo con la metodología propuesta por el Coneval, “una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (2010, p. 24)”. Los derechos sociales considerados son los siguientes: acceso a la educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación,

El análisis de las desigualdades regionales muestra que las tres entidades con mayor porcentaje de pobreza en México, en 2008, fueron Chiapas (76.7%), Guerrero (68.2%) y Puebla (64.0%), cuyos indicadores contrastan con los de Baja California Sur (que presenta 21.1%), Nuevo León (que presenta 21.5%) y Baja California (que presenta 26.3%). En general, “casi en una tercera parte de los estados, la mayor parte de la población era pobre multidimensional” (Coneval, 2010, p. 15).

En cuanto al promedio de carencias, los más altos se presentaron en Chiapas (con 3.1), en Guerrero (con 3.4) y en Oaxaca (con 3.5); en contraste, los menos elevados se presentaron en Aguascalientes (1.9), Baja California (2.2) y Baja California Sur (2.3). A nivel nacional, el promedio es de 2.69 carencias (Coneval, 2010, p. 16).

Específicamente en el tema de rezago educativo, la evaluación realizada en 2008 por el Coneval ubicó a 21.7% de personas (23.16 millones) que presentaban rezago educativo en México. Este indicador fue superado por la carencia de acceso a servicios de salud (que afectaba a 40.7% de personas) y de acceso a servicios de seguridad social (que afectaba a 64.7% de personas) (Coneval, 2010). Lo que sigue colocando el tema de la educación como un asunto prioritario a ser atendido por la política pública aunque en el informe de la evaluación se menciona que

los indicadores de las dimensiones de vivienda y rezago educativo son los que menos aportan a la intensidad de la pobreza nacional; el resultado referido a educación se debe a que en los últimos años se han tenido grandes avances en esta materia; a pesar de ello, alrededor de diez por ciento de la población de cada entidad no cuenta con educación básica (Coneval, 2010, p. 51).

De acuerdo con la metodología implementada para la evaluación de la pobreza, se consideró que una persona se encontraba en rezago educativo cuando

tenía de tres a quince años, no contaba con la educación básica obligatoria y no asistía a un centro de educación formal: b) había nacido antes de 1982 y no contaba con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento que en que debía haberla cursado (primaria completa); c) había nacido a partir de

1982 y no contaba con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa (Coneval, 2009, en Coneval, 2010, p. 57).

Las entidades que presentan más de 30% de su población en condición de rezago educativo fueron Chiapas, Michoacán y Oaxaca; las que presentaron un porcentaje inferior (menor a 15%) fueron el Distrito Federal, Coahuila y nuevo León. Una de las conclusiones a la que llega el Coneval en este informe sostiene que

en el sur del país se concentran las entidades con mayores porcentajes con esta carencia.. y son estados con alta proporción de población indígena. Por el contrario, en el norte del país se aprecian los niveles más bajos de rezago... Si bien la desigualdad territorial del rezago educativo es marcada entre el sur y el norte, se debe resaltar que tres cuartas partes del total de las entidades tienen menos de 25 por ciento de población con rezago educativo (Coneval, 2010, p. 57).

### ***Educación y desigualdades regionales en México: evaluación de 2012***

El ***Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*** toma como base los objetivos planteados en el PND 2007-2012 en materia de educación: “reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales... Aumentar la calidad de la educación [y] promover a educación integral de las personas en todo el sistema educativo” (Coneval, 2012, p. 111).

Los resultados de la evaluación sobre el indicador de rezago educativo que se presentan en este informe del Coneval se agrupan en seis secciones. En la primera se expone un diagnóstico en el que vuelven a resaltarse las diferencias educativas que se corresponden con las distintas condiciones presentes en las regiones del país, se insiste en que “los principales retos en la educación básica se encuentran en la calidad educativa y su inequidad” (Coneval, 2012, p. 112) y para explicar por qué la elevación de la cobertura no ha tenido el impacto esperado en el desarrollo económico se anota que “la calidad educativa predice de mejor forma el éxito económico de un país que el número de años de educación” (OCDE, 2010, en Coneval 2012, p. 113).

Los datos que se revelan en este informe refrendan las desigualdades educativas colocando en el sur del país los mayores problemas. “En 2011, el porcentaje de estudiantes de Primaria con logro insuficiente en matemáticas fue del 41.3 por ciento en Oaxaca, 22.6 en Chiapas, 21.7 en San Luis Potosí y 21 en Guerrero” (OCDE, 2010, en Coneval 2012, p. 114). El número de alumnos que tienen una edad de al menos dos años más de la establecida para cursar un grado escolar “llega a ser del 11.9 por ciento

en Guerrero, 10.6 por ciento en Chiapas y 10.3% por ciento en Oaxaca” (INEE, 2012, en Coneval 2012, p. 115).

En la educación media superior y superior los retos son la cobertura insuficiente y la desigualdad en el acceso. Con respecto a esta última “las tasas de absorción de la licenciatura universitaria son superiores al 80 por ciento en los estados con mejor nivel de vida del país y entre el 40 y el 50 por ciento en los más pobres (SEP, 2011, en Coneval, 2012, p. 116).

En la segunda sección se menciona que en 2011 se impulsaron 82 programas por parte del Gobierno Federal relacionados con servicios educativos, 32 de los cuales fueron evaluados para probar su consistencia; y en la tercera sección se analiza el gasto destinado a los mismos. En la cuarta sección se analizan dos fondos: uno destinado a la educación básica y el otro a la educación tecnológica y de adultos. En la quinta sección se presentan resultados obtenidos en algunos programas. Y en la sexta se concluye sobre los resultados de las políticas públicas aplicadas para disminuir el rezago educativo. Entre estos últimos se destaca una reducción importante del rezago educativo durante las décadas de 1990 a 2010 y en menor medida entre 2008 y 2010; en cuanto al gasto destinado a la atención de los problemas educativos se observa un incremento de 9.1 puntos porcentuales en 2011 con respecto de 2008. El programa Escuelas de tiempo completo destaca en las evaluaciones por los resultados obtenidos pero se aclara que una gran proporción de programas que aún no se han evaluado.

### ***Educación y desigualdades regionales en México: evaluación de 2014***

El ***Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*** (publicado en 2015) se basa en los derechos sociales y presenta 1,504 evaluaciones a programas, acciones y políticas desarrolladas entre 2007 y junio de 2014; su objetivo es “hacer una evaluación general de la política de desarrollo social en este periodo mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de los derechos sociales y del ingreso...” (Coneval, 2015, p. 13). La presentación de este documento consta de tres partes. En la primera se establece el diagnóstico que toma como punto de partida el ejercicio de los derechos sociales (a la alimentación, a la educación, a un medio ambiente sano, a la no discriminación entre grupos vulnerables, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, a la vivienda, y a ingresos económicos suficientes), proporcionando información sobre el avance logrado en cada uno de éstos hasta el año

2012; la segunda presenta los resultados de la evaluación realizada a las políticas de desarrollo social y la tercera la evaluación específica de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019.

Es en la segunda parte en donde se ubican los planteamientos en torno a la relación desarrollo regional-educación y, aunque el informe rompe con la estructura sectorial de presentación de los resultados, es posible encontrar los planteamientos que se vienen reiterando en los PND y en los informes anteriores. Esta sección está dividida en avances y retos; entre los primeros destaca el ejercicio de una política social con visión de derechos, una mayor coordinación que se ha logrado entre las instituciones involucradas en el ejercicio de las políticas de desarrollo social, la adecuación de los programas para que incidan en el ejercicio de los derechos y el incremento de la productividad de los hogares, las reformas estructurales y los avances en materia de evaluación.

En el subapartado que se refiere a la adecuación de los programas para que incidan en el ejercicio de los derechos y el incremento de la productividad de los hogares se recupera el análisis de los factores que frenan el crecimiento y la democratización de la productividad: uso eficiente de los factores (mercado, crédito, producción, medio ambiente); los problemas que inhiben la productividad de las personas (entre los que se ubican los problemas del sistema educativo nacional como son la subinversión en capital humano, la baja calidad educativa, la poca o inadecuada capacitación, la baja inversión en investigación y desarrollo, así como el acceso limitado a las tecnologías); las debilidades institucionales (sobrerregulación, falta de seguridad jurídica, concentración de mercados y carencias de infraestructura); y las brechas sectoriales y regionales (divergencias de productividad entre estados, disparidades en acceso a mercados, obstáculos al cambio en sectores tradicionales) (Coneval, 2015, p. 79).

En este esquema, que pretende presentar una visión integral del desarrollo, sigue prevaleciendo la idea de la educación como culpable de los problemas que inhiben la productividad.

Entre los retos que se plantean en este informe, resaltan la necesidad de definir con mayor claridad el acceso a los derechos sociales, la presencia de ingresos familiares reducidos, el poco incremento de la calidad de los servicios básicos en comparación con el aumento de su cobertura, los resultados inadecuados obtenidos de la aplicación de los programas productivos, la dispersión de los programas de desarrollo social y nuevos retos que enfrentarán las evaluaciones a futuro.

El subapartado que explica cómo la calidad de los servicios básicos no ha crecido como la cobertura, se dedica a los temas de educación y salud. En el tema que nos ocupa en este trabajo, la educación, se reitera la afirmación que ya se había plasmado en los documentos oficiales revisados previamente “la presencia de altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país” (Coneval, 2015, p. 99). Evidencia de esto son los resultados de las pruebas PISA, los cuales señalan que “México tiene bajos indicadores en las competencias básicas de matemáticas y mala distribución de recursos monetarios dedicados a la educación” (Coneval, 2015, p. 99); y a esta conclusión se llega a pesar de que el puntaje obtenido por los estudiantes en el país ha presentado algunos incrementos: de 386.8 puntos obtenidos por la muestra de alumnos examinados en México, quienes contaban con 15 y 16 años, a 404.2 en 2006, 419 en 2010 y 413 en 2012, colocando al país en el lugar 31 de 32 miembros de la OCDE en el año 2000 y en el lugar 53 de 65 miembros en el año 2012.

En el informe del Coneval publicado en 2015, cambia el formato, pero continúan reproduciéndose las imágenes que se han mantenido por años en las políticas públicas dirigidas a la educación.

### ***Conclusiones***

En el libro *Investigación y políticas educativas*, compilado por Carlos Ornelas en el año 2001, se incluyó un trabajo actualizado de Víctor Urquidi, el cual fue producto de una conferencia dictada en 1994 en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, en el que el autor afirma:

Hace unos 60 años se empezó a hablar de planeación de la educación. La planeación se volvió una palabra mágica... [hoy] se debe cuestionar qué tanto de lo que se hace o deba hacerse se reduce simplemente a alcanzar metas que otros países han alcanzado porque los esfuerzos no han sido suficientes. Debe preguntarse qué tanta planeación educativa es solamente expansión numérica... Las estadísticas son engañosas y por desgracia se usan en las esferas públicas, los medios de comunicación y hasta en ciertos círculos académicos sin el mayor análisis... (2001, pp. 290-291).

Poco más de tres lustros después de esto continuamos con la misma interrogante. Cada vez tenemos mejores instrumentos de medición, pero parece que las mediciones siguen revelando lo mismo: ¿es necesario un despliegue técnico como el que se hace en cada propuesta de formulación y evaluación de las políticas públicas para que éstas sean más eficientes? Si las metodologías diseñadas y los formatos ensayados en cada

documento oficial siguen evidenciando lo mismo, ¿no se debería pensar en otros mecanismos de comunicación de las políticas públicas? Algunos teóricos de las políticas públicas

han asistido a la explosiva dilatación de la intervención estatal, han escuchado las mejores razones de justicia y asistencia para fundamentarla, han visto crecer programas, empleados públicos, regulaciones e impuestos, pero han contemplado inesperadamente los muchos y repetidos fracasos de las políticas, que han dejado sin respuesta a los problemas y, más bien, los han enredado y agudizado... el error y la ineficiencia decisional de las políticas son tan obvios que tiene poco sentido repetir sustancialmente el mismo esquema de análisis y toma de decisiones. Aprender de los errores lleva a explorar otros caminos... (Aguilar, 1992b, pp. 69-70).

Quizá es momento de pensar en las prácticas que se generan alrededor de la formulación y evaluación de las políticas públicas y en la posibilidad de construir otros caminos.

### ***Referencias***

AGUILAR, LUIS F. (1992a). “Estudio introductorio”, *in El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 15-74.

AGUILAR, LUIS F. (1992b). “Estudio introductorio”, *in En La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 15-84.

ANGENOT, Marc (1998). *Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias*. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

CONEVAL (2015). *Coneval ¿quiénes somos?* Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/QUIENESSOMOS/Paginas/Quienes-Somos.aspx>  
Acceso em: 31/07/2015.

CONEVAL (2010). *Informe de pobreza multidimensional, 2008*. México: Coneval.

CONEVAL (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*. México: Coneval.

CONEVAL (2015). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*. México: Coneval.

ELLIOTT, John (2002). “La reforma educativa en el estado evaluador”, *Perspectivas*, vol. XXXII, n° 3, septiembre 2002. Disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf>  
Acceso em: 31/07/2015.

GARCÍA, Néstor (1999). *La globalización imaginada*. México: Paidós.

GINSBURG, Leslie B. y URIBE VILLEGAS, Óscar (1958). "Significado del Término Región", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 20, No. 3 (Sep. - Dic., 1958), pp. 781-789. México: UNAM.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2007). *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*. México: Poder Ejecutivo Federal.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2013). *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.

MEDINA, José (1967). *Filosofía, educación y desarrollo*. México: Siglo XXI.

NOLASCO, Margarita (2008) *Atlas etnográfico. Los pueblos indígenas de Chiapas*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

SCHUTZ, Theodore (1968). *Valor económico de la educación*. México: Uteha.

URQUIDI, Víctor L. (2001). Educación y globalización: algunas reflexiones. En *Investigación y política educativas: ensayos en honor de Pablo Latapí*. México: Santillana. pp. 287-307.

## CAPÍTULO 4

### **Configuraciones del estado-evaluador y repercusiones en las políticas educacionales brasileñas**

*Marilda Pasqual Schneider*

*Camila Regina Rostirola*

#### *Introducción*

Bajo la égide del Estado Capitalista, países “ubicados en lugares distintos del sistema mundial” (AFONSO, 2013, p. 271) están operando, desde comienzos de los años de 1980, reformas administrativas en el sector público y reinventando formas de gobierno que informan los caminos trazados, las decisiones tomadas y las elecciones hechas “con relación a una estrategia de intervención del Estado” en el sector. Se trata, según Höfling (2001, p. 31), de cambios que visan al “mantenimiento de las relaciones sociales de determinada formación social” y que buscan garantizar la expansión del capital bajo la égide neoliberal. Uno de los ejes estructurantes de esas reformas ha sido la introducción, consolidación y ampliación de políticas de evaluación como instrumento de acción de los gobiernos en la administración pública.

En el campo educacional, la utilización de formas de evaluación (de los estudiantes, de las escuelas y de los profesores) se hizo, en las últimas tres décadas, pieza principal de las estrategias emprendidas por los Estados nacionales con el interés de orientar la realización de los cambios en curso. En la senda de varios autores, es posible afirmar que las formas de evaluación adoptadas desde entonces han sido responsables de la implementación de mecanismos de un casi-mercado en la educación, a partir de los que se concretiza la remodelación del papel del Estado en la conducción de las políticas públicas.

Debido a la centralidad de esas evaluaciones en las políticas públicas educacionales producidas en diferentes países en las últimas décadas, sociólogos del campo afirman que estamos presenciando la conformación de una nueva fase en los

desdoblamiento del papel del Estado, denominada Estado-evaluador (Afonso 2009; Neave 2001; Ball 2004).

En sentido amplio, esa expresión significa que el Estado pasó a admitir “la lógica del mercado, a través de la importación para el dominio público de modelos de gestión privada, con énfasis en los resultados y en los productos de los sistemas educativos” (Afonso 2009, p. 49). Se trata, en la visión del autor, de un nuevo *darwinismo social* que tiene en la evaluación uno de los puntos centrales de las reformas de la administración pública actualmente en ascensión en muchos países.

Bajo los auspicios de esa “vacante evaluadora” (Afonso 2013), la agenda reformista de muchos países viene marcada por nuevas y siempre más sofisticadas estrategias de evaluación, las que incluyen desde las que han creado los Estados nacionales, conocidas como evaluaciones a gran escala, hasta las transnacionales, que informan, según el autor, un estagio más avanzado del Estado-evaluador. En ese sentido, entonces, el desarrollo del Estado-evaluador se caracterizaría por estagios distintos de acuerdo con la fase en que se encuentra la vacante evaluadora.

Revisitando las características del Estado-evaluador y la “teoría de la modernización”, que informa el conjunto de discursos sobre el cambio social, Afonso (2013) reconoce tres estagios distintos en la adopción de sistemas de evaluación en el campo de la educación a lo largo de las tres últimas décadas (1980-2010).

El primer estagio, ocurrido entre los años de 1980 y 1990, estaría marcado por la vinculación de la ideología neoliberal a las políticas de evaluación y *accountability*; asimismo, por el incremento de evaluaciones a gran escala en contexto nacional. El segundo, por la adherencia de los países a formas de evaluación internacional y habría sido predominante entre los años de 1990 y comienzos de los años 2000. El estagio actual, en vigor a partir de la primera década del siglo XXI, el autor lo denomina provisionalmente de “pos-Estado-evaluador”, marcado por la exacerbación de “procesos de transnacionalización” de la práctica evaluativa y por el “comparativismo evaluador” predominante en el estagio anterior del Estado-evaluador (Afonso 2013, p. 267).

Aunque presentando contornos “fluidos e incertos”, ese tercer estagio se caracterizaría por el impacto de formas de evaluación comparada, especialmente en países “periféricos y semiperiféricos” que, “seducidos por ímpetus de progreso (o de desarrollo), se estarían reflejando en países más desarrollados y competitivos para promover reformas nacionales, suponiendo “un único padrón de referencia” para la

“modernización” de sus gobiernos (Afonso 2013, p. 276). En el caso de países más avanzados, a pesar de que la comparación no deje de existir, la motivarían otras razones, pero con impactos igualmente perversos.

Aunque esos estagios se ubican en periodos distintos y que actualmente podemos identificar la predominancia de otras características distintas de las que han enmarcado los dos momentos anteriores, en la visión de este sociólogo no significa que esos estagios ocurren aisladamente o, aún, que las versiones anteriores de las formas de evaluación hayan sido abandonadas. A pesar del actual estagio de desarrollo, algunos supuestos que han marcado las fases precedentes continuarían subyacentes y serían responsables de las consecuencias de las prácticas de evaluación en el surgimiento de nuevas estrategias de regulación, cada vez más abarcadoras y globales.

Considerando el escenario aquí esbozado, el interés en este texto es discutir los tres estagios del Estado-evaluador caracterizados por Afonso (2013), señalando algunas tendencias y tensiones, buscando reconocer cuál de esos estagios ubicaría mejor las actuales formas de evaluación practicadas en Brasil. A pesar de pautar su análisis en la realidad europea, la reflexión que teje Afonso permite establecer importantes conexiones con la fase actual del Estado-evaluador en Brasil puesto que este autor también estudia la realidad de los países de América Latina y mantiene contactos asiduos con investigadores brasileños del campo de la educación.

Así, las reflexiones toman la tesis de Afonso sobre los estagios de desarrollo del Estado-evaluador como hipótesis central y buscan ajustar las lentes de análisis para la realidad brasileña, tomando como referencia algunas evidencias sobre las formas de evaluación en curso en Brasil, mayormente en la educación básica, las que vienen conformando una determinada política estatal.

### ***Contexto histórico de ascensión del Estado-evaluador***

La expresión “evaluación educacional” fue coñada en 1934, por el educador Ralph Tyler, considerado por estudiosos como el padre de la evaluación educacional (Oliveira, 2012). Tyler resultó conocido por la implementación de mecanismos de evaluación para medir los objetivos alcanzados con los programas de la época, a partir de los que una nueva fase en la era de las evaluaciones habría sido inaugurada, puesto que ante la “influencia de la teoría de la administración científica existió una preocupación de la política educacional con responder a las expectativas de la sociedad”

(p. 133).

En la década de 1980 y bajo la égide del neoliberalismo, el Estado pasó a ser visto como una instancia necesaria para regular, mantener la orden y fomentar políticas sociales. Sin embargo, su actuación fue considerada ineficiente e indeseada en las relaciones económicas. Los cambios administrativos provenientes de la primera fase del gerencialismo (puro) justificaron la emergencia de un Estado menos pesado y más débil en las cuestiones de mercado, pero más fuerte y suficientemente eficiente en lo que atañe a las políticas de corte social.

Con base en ese supuesto, el Estado reforzó su poder de control de la educación, pasando a defender la necesidad de mayor transparencia, responsabilización y rendimiento de cuentas de los resultados educacionales induciendo, con ello, la entrada de herramientas de *accountability* en la educación.

A pesar de vigoroso en los aureos tiempos de fuerte adherencia al neoliberalismo, el modelo de administración pública centrada en el gerencialismo puro sufrió críticas de algunas corrientes neoliberales. Las críticas residían especialmente en el hecho de que el modelo gerencial puro se habría vuelto, en realidad, un neotaylorismo puesto que apostaba “por el factor técnico en detrimento del factor humano, contribuyendo para el mantenimiento de la polarización de las cualificaciones e insistiendo en una gestión basada en el determinismo tecnológico” (Madureira 2000, p. 159).

Con base en esa y otras críticas centradas en la necesidad de flexibilización de la gestión pública, comenzaron a surgir nuevas formas de administración gerencial, primeramente en Gran-Bretaña y, posteriormente, en los Estados Unidos. Entre ellas, dos fueron proeminentes:

Una relacionada con la dinámica intra-organizacional, priorizando los conceptos de flexibilidad, planeamiento estratégico y calidad. La otra transformación fue más radical y mucho más importante para remodelar el *managerialism*. Se trata de la adopción de servicios públicos para satisfacer los anhelos de los clientes/consumidores. En este punto el modelo gerencial muestra el aspecto público de la administración pública (ABRUCIO, 1997, p. 20).

Según Abrucio (1997), los nuevos caminos del modelo gerencial han sido nombrados *Consumerism* visto que se vuelven a los anhelos del consumidor y a la calidad de los servicios a ellos ofrecidos. El *Consumerism* orienta sus acciones para mejor *performance* del sistema público, teniendo como albo la satisfacción de los

clientes consumidores. Preceptos de evaluación de desempeño, calidad total, flexibilización en la gestión pública, competición y descentralización marcan esa nueva vía de administración neoliberal.

Exactamente en ese cambio de enfoque, del determinismo tecnológico para el consumidor, es que se justifican los cambios en la gestión pública. Partiendo del supuesto de que cuanto más próxima del consumidor está la gestión de los servicios públicos, mayor será el control y la fiscalización, ganan cuerpo medidas destinadas a volver el Estado y los servicios a él confiados más livianos y descentralizados.

Se trata, por tanto, de una medida que establece relaciones directas entre la calidad de estos servicios y los principios de competitividad y libre mercado, pues los clientes consumidores, cuando insatisfechos con determinados fines, pueden acudir a otros prestadores de servicio. Esa tendencia rompe con la monopolización de las industrias e incentiva la competición entre los pares.

También ese desdoblamiento del modelo gerencial no resultó al margen de las críticas emprendidas al modelo adoptado. Por tratar los sujetos sociales como meros consumidores, el *Consumerism* abrió espacio para el fortalecimiento de una nueva corriente con fuerte sesgo ideológico, el *Public Service Orientation*, conocido como *PSO*.

El advenimiento del *PSO* alteró sustancialmente las discusiones sobre la esfera pública por diseminar “un modelo híbrido y eclético de análisis, incorporando conceptos [...] tales como implantación de una administración por objetivos - o por misiones -, mensuración del desempeño de las agencias a través de los resultados, busca de calidad total [...] énfasis en el cliente” (Abrucio 1997, p. 31).

Con origen en Gran Bretaña, en los años de 1990, precisamente por ser la cuna de las ideas gerenciales, el *PSO* se expandió para los Estados Unidos en el año de 1994. La obra de David Osborne y Ted Gaebler, “Reinventando el gobierno”, marca la instauración de los preceptos del *PSO* como un medio de repensar la administración pública estadounidense teniendo como principios la competición, el control de los servicios públicos por los ciudadanos, la medición de resultados, descentralización, énfasis en los mecanismos de mercado y políticas de *accountability*, es decir, no basta tan sólo evaluar y mensurar la calidad de los servicios, es imprescindible responsabilizar y rendir cuentas de los resultados levantados en las evaluaciones de desempeño.

Afonso (2009a, p.118) confirma que el “informe titulado Reinventar la Administración Pública, elaborado bajo la dirección del vicepresidente estadounidense

Al Gore, [fue] fuertemente influenciado por la obra de David Osborne y Ted Gaebler”. La discusión acerca de la implantación de mecanismos de evaluación ya se hacía presente en las concepciones administrativas anteriores, pero produjo efectos más significativos a partir de una nueva visión de administración pública responsabilizando a los sujetos de los resultados alcanzados.

Tanto el *Consumerism* como el *PSO* no han sido las únicas corrientes que surgieron bajo el ápice del neoliberalismo y mucho menos se organizaron de forma cronológica como puede parecer a partir de la descripción efectuada.

Antunes (2009, p. 69) menciona que el nuevo contexto capitalista “propició el advenimiento de una “nueva cultura empresarial” marcada por la proliferación de conceptos y prácticas como “*Business School, Human Resource Management (HRM), Total Quality Management (TQM), Employee Involvement (EI) y Empowerment*”, teniendo en cuenta disminuir la estructura burocrática e inserir cambios estructurales en el modelo económico y estatal.

En un contexto de alteraciones en el modelo de administración pública con sesgo neoliberal, el Estado asumió la centralidad del poder de decisión en el campo educacional, descentralizando las responsabilidades, fiscalizando y evaluando los resultados finales e impulsando un tipo de competencia entre las instancias bajo su dominio.

Al contrario de lo que ocurrió en la economía, donde el Estado fue invitado a alejarse por cuenta de su supuesta inoperancia, en el sector educacional el modelo neoliberal de gobernación pasó a tener un papel central, asumiendo inicialmente funciones de un Estado regulador. En su nueva configuración, el Estado se hizo mínimo<sup>8</sup> para las políticas sociales y máximo para el capital (Peroni *et al.* 2006). Bajo esa perspectiva, en muchos países occidentales se asistió, especialmente a partir del inicio de los años 1980 del siglo XX, a un conjunto de reformas con objeto de reafirmar el control del Estado sobre las cuestiones educacionales.

A ejemplo de lo que había ocurrido en el campo económico, las reformas estrenadas en el campo educacional tuvieron como marco referencial la conformación de la educación a las leyes que rigen el mercado y la iniciativa privada. Supuestos de la

---

<sup>8</sup>Defensores del “Estado Mínimo”, los neoliberales acreditan al mercado la capacidad de regulación del capital y del trabajo y consideran las políticas públicas las principales responsables de la crisis que perpassa las sociedades. La intervención estatal estaría afectando el equilibrio del orden, tanto en el plano económico como en el plano social y moral, en la medida que propende a no respetar los principios de libertad y de individualidad, valores básicos del *ethos* capitalista (Azevedo 1997, p. 12).

calidad total, de la competitividad, de la eficiencia y eficacia fueron importados del sistema económico para las prácticas educativas y pedagógicas. Desde entonces, la educación pasó a ser regida por leyes que configuran lo que algunos autores han venido a designar de mecanismos de un casi-mercado educacional, puesto que su introducción en ese campo tuvo como mayor consecuencia el apequeñamiento de las fronteras entre el sector público y el privado.

Con base en Le Grand, Afonso (1999, p.115) considera que las estrategias adoptadas en el campo de la educación en las últimas décadas en muchos países europeos y latinoamericanos, pueden ser denominadas de estrategias de *mercado* “porque sustituyen el monopolio de los proveedores del Estado por una diversidad de proveedores independientes y competitivos”. Pero son *casi* “porque difieren de los mercados convencionales en aspectos importantes”. Uno de esos aspectos es que, aunque tengan en cuenta al cliente, las organizaciones así denominadas no visan la maximización de sus lucros. Otro aspecto se refiere al hecho de que “el poder de compra de los consumidores no está necesariamente expresado en términos monetarios y, en algunos casos, los consumidores delegan a ciertos agentes su representación en el mercado” (Afonso 1999, p. 115).

En ese contexto es que surge el Estado-evaluador, puesto que los países pasan a adoptar formas diversas de evaluación como estrategia para legitimar cambios en el sector educacional. La evaluación, en ese sentido, sería una estrategia de gobernación en que el Estado actúa a partir de los resultados obtenidos en tests organizados y realizados, primeramente, por el propio país y, en un segundo momento, por agencias multilaterales.

Para Afonso (2009, p. 49), la expresión Estado-evaluador

Quiere significar, en sentido amplio, que el Estado viene adoptando un *ethos* competitivo, neodarwinista, pasando a admitir la lógica del mercado, a través de la importación para el dominio público de modelos de gestión privada, con énfasis en los resultados o productos de los sistemas educativos.

Tiene que ver, por tanto, con el fortalecimiento de referenciales neoliberales, representados por la adhesión de medidas políticas y administrativas ajustadas a las leyes del mercado y por la sofisticación de los mecanismos de control y responsabilización de los resultados obtenidos por los sistemas educacionales.

Uno de los primeros investigadores a utilizar la categorización Estado-evaluador habría sido Guy Neave. En sus estudios, Neave se refiere a un “nuevo Estado-

evaluador” reportándose a un cambio en la propia funcionalidad de la evaluación (Neave, 2001 apud Ball, 2004). En la visión del autor, la terminología Estado-evaluador es compatible con los cambios generados por la crisis que asoló la economía mundial en la década de 1980 y la creciente necesidad de elaborar instrumentos más sofisticados para estimar la calidad de la educación superior.

En el campo educacional, la insurgencia de un Estado-evaluador estaría articulada con la implementación de mecanismos de evaluación sistémica de los sistemas educacionales, pues esa modalidad es tenida como la “más congruente con la ideología de mercado” (Afonso 1999, p. 147) justamente por permitir una forma de evaluación que tiene “sentido en un contexto de fuerte retracción del Estado (Estado-mínimo) y de gran expansión del mercado” (p. 148).

De acuerdo con Lima (2011, p. 35), el Estado-evaluador “no abandona viejas tradiciones asentadas en el modelo burocrático-weberiano” de control del poder estatal. Antes, las asevera por una lógica que atribuye centralidad al papel del Estado en el campo educacional e intensifica formas de evaluación racionalista a partir de las cuales la escuela resulta el *locus* principal de ejercicio de dominación y control.

Con el surgimiento del Estado-evaluador en los años de 1980, se ractifica de forma inexorable la perspectiva mercadológica de las políticas estatales dirigidas al campo educacional, revelando un contexto políticamente ambivalente. Eso porque el Estado no asume tan solo una lógica burocrática, aparentemente contradictoria cuando comparada con los preceptos neoliberales, sino también una postura totalmente diferenciada de lo que hacía en modulaciones anteriores.

En la estela de autores como Afonso (1999; 2009; 2010), Lima (2011), entre otros, afirmamos que se trata de un nuevo papel asumido en la conducción e implementación de políticas educacionales, modelo que asevera las desigualdades sociales por la intensificación de políticas de evaluación plegadas en procesos homogenizadores (de los currículos, de la organización de las escuelas y de los proyectos educativos).

### ***Estagios de desarrollo del Estado-evaluador***

Afonso (2013) defiende que el momento inicial de esa nueva “vacante evaluadora” que impone formas más dinámicas de gestión pública caracteriza el primer estagio del Estado-evaluador. Para el autor, en el actual momento de desarrollo del

capitalismo, estaríamos asistiendo al desdoblamiento de tres estagios o fases del Estado-evaluador, todos ellos “estrechamente articulados con el ejercicio del control social de parte del Estado” (p. 272). Aunque distintos, esos estagios pueden coexistir mutuamente.

Según describe, el primer estagio habría ganado expresión en la década de 1980 y lo caracterizaría la expansión de las políticas de evaluación a gran escala dentro de cada país como estrategia de administración pública en el contexto de las reformas neoliberales emprendidas en los Estados nacionales. Ejemplo emblemático de esos primeros emprendimientos evaluativos se puede vislumbrar, principalmente, en los Estados Unidos, con la publicación del Informe “Una Nación en Riesgo”.

De acuerdo con el autor, el primer estagio del Estado-evaluador asimismo puede asociarse con la “introducción de mecanismos de *accountability* basados en tests estandarizados de alto impacto y en *rankings* escolares, inductores de formas autoritarias de rendimiento de cuentas y de responsabilización de las instituciones” (Afonso, 2013, p. 272).

El bajo desempeño escolar obtenido por estudiantes norteamericanos en la década de 1980 pasó a ser constantemente asociado con la ineficiencia de las políticas educacionales de la primera serie de reformas promovidas por el gobierno Reagan y con la falta de financiamientos públicos. Declarada la intención de revertir el cuadro indeseable de la educación estadounidense en su segundo mandato, Reagan (1986 a 1989) dio inicio a un conjunto de reformas visando a incrementar el “control de la educación pública por el Estado” (Ibid.).

En los gobiernos estadounidenses que sucedieron a Reagan, las reformas no permanecieron centradas tan sólo en preceptos evaluativos, pero introdujeron mecanismos de responsabilización de los resultados en tests educacionales. Mientras los países tenidos como periféricos empezaban el proceso de implantación de sus sistemas nacionales de evaluación, países de capitalismo central, como Estados Unidos, Reino Unido e Inglaterra anunciaban su pionerismo en la introducción de políticas de responsabilización y rendimiento de cuentas en la educación.

Con ello, asociadas a los nuevos mecanismos de regulación, las prácticas evaluativas conectadas con estrategias de responsabilización y rendimiento de cuentas, como es el caso de las políticas de *accountability*, ganaron merecido relieve, especialmente en países de capitalismo central (Ball, 2004) que ya habían consolidado sus sistemas nacionales de evaluación y centraban sus acciones educacionales en preceptos culturales performativos.

Afonso (1999, p. 150) destaca que las formas estandarizadas de evaluación permiten evidenciar “la paradoja del Estado-evaluador”, porque

[...] de una parte, el Estado quiere controlar más estrictamente los resultados escolares y educacionales (volviéndose así más Estado, Estado-evaluador), pero de otra parte, tiene que compartir ese escrutinio con los padres, visto que ahora como clientes o consumidores (diluyendo también por ahí algunas fronteras tradicionales, y volviéndose más mercado y menos Estado). Así se produce un mecanismo de casi-mercado donde el Estado, no abriendo mano de la imposición de determinados contenidos y objetivos educacionales [...] permite, a la vez, que los resultados \ productos del sistema educativo sean controlados por el mercado.

Por medio de las evaluaciones a gran escala, el Estado reforzaría su poder de control sobre la educación y, con la adopción de mecanismos de casi-mercado, impondría la responsabilización y el rendimiento de cuentas con los scores educacionales.

En su primer estagio, la adopción de políticas de evaluación “ha dependido, en gran medida, de una (todavía) expresiva autonomía relativa de Estados mientras unidades de una Federación” (Afonso, 2013, p. 271). Porque la implementación de esas políticas tenía relación con las lecturas que hacían los países de la realidad nacional, incluso en los casos de influencia de instancias supranacionales en las políticas nacionales.

El segundo estagio del Estado-evaluador se caracteriza por la “construcción de un sistema internacional de indicadores y de evaluación comparada a gran escala” (Afonso, 2013, p.274), protagonizada en buena medida por la “presencia creciente e inescapable” de organizaciones internacionales en la creación de políticas nacionales para la educación.

Ese estagio habría adquirido expresión en los años de 1990, con la entrada de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el campo de las evaluaciones internacionales, lo que habría favorecido, en el ámbito de los países, una “aparente consensualidad” (Afonso, 2008, p.14) legitimadora de la eficacia de la evaluación.

Desde entonces, innúmeros tests educacionales se han diseminado en escala internacional, entre los cuales: *Programme for International Student Assessment* (Pisa); Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación,

Ciencia y la Cultura (Unesco); *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS); y el *Civic Education Study* (CIVED) (Carrasco; Torrecilla, 2009).

Además, hay una variedad de otros aplicados nacionalmente y regionalmente en los países participantes en las evaluaciones internacionales, reflejando la inmersión de los países en una práctica de “regulación mercantil” que, en la visión de Barroso (2003, p. 83), no es resultado tan solo “de la nueva coyuntura política (gobierno de mayoría centro-derecha), sino principalmente de un contexto internacional favorable a este tipo de regulación.”

Con la internacionalización de las políticas evaluadoras, el segundo estagio del Estado-evaluador culminaría, por tanto, con “retracción creciente de la autonomía relativa del Estado-nación y mayor protagonismo de instancias internacionales y transnacionales” (Afonso, 2013, p. 278) con el objetivo de promover mayor competitividad económica.

A pesar de que la comparación no signifique transposición directa o simplemente el “préstamo de políticas” internacionales, dado que están sometidas a los procesos de reinterpretación y recreación en el contexto de la práctica (Ball y Bowe *et al.* 1992), organismos multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial, por ejemplo, vienen actuando incisivamente en la diseminación de “buenas prácticas” con el argumento de “mejorar la calidad de los gobiernos y de los sistemas educativos”. Las comparaciones en ese sentido han constituido “una estrategia de gobernación” (Nóvoa, 2010, p. 34) para los Estados nacionales, sean ellos centrales, periféricos o semiperiféricos, y abrirían las puertas para la construcción de alguna consensualidad en el uso de las evaluaciones.

De acuerdo con Nóvoa (2010, p. 35), las evaluaciones comparadas estarían siendo diseminadas por organizaciones que, por gozar de prestigio internacional, pasarían a actuar en sentido de establecer “puntos de referencia” y “prácticas de comparación” como “forma principal de la política.” En el ámbito europeo, la “lógica de comparaciones continuas” sería llevada a éxito por la pretendida intención de “encontrar las soluciones más provechosas o eficientes” acerca de las políticas estatales. La comparación sería, en la visión del autor, “un mecanismo para legitimar la ingerencia de la Unión Europea en temas educativos nacionales” (Nóvoa, 2010, p.35) de los Estados-miembro.

Independientemente de las motivaciones, el hecho es que la presencia de organizaciones internacionales en el campo de la educación hizo avanzar el “corporativismo evaluador” tanto en países “más avanzados en términos de

consolidación del sistema capitalista” como en “países periféricos y semiperiféricos” (Afonso, 2013, p. 276), aunque con intereses y objetivos distintos, oportunizando el desarrollo de un tercer estagio en las políticas de evaluación, denominado por el autor como pos-Estado-evaluador.

A pesar de que todavía presente “contornos poco definidos” (p. 276), para el autor, sería en el ámbito de la enseñanza superior que la hipótesis del Pos-Estado-evaluador se percibiría más fácilmente, aunque no exclusivamente.

Según subraya, el estagio pos-Estado-evaluador sería marcado por la exacerbación de la expansión de formas de evaluación comparada entre países, las cuales establecerían puntos de referencia que supuestamente constituirían a los países la garantía de calidad educacional. La comparabilidad, por tanto, representaría una forma de influir en la determinación de políticas en el campo de la educación, especialmente en los países periféricos y semiperiféricos, como estrategia de regulación internacional del capitalismo.

Sobre este aspecto, el autor asimismo destaca que

Si la lógica del sistema capitalista es el ansia ilimitada del lucro y de la acumulación, es por lo menos incómodo pensar que los países centrales (o las organizaciones internacionales más poderosas en la construcción de la agenda global) tienen un interés genuino en la subida de los niveles educacionales de los países periféricos y semiperiféricos, excepto cuando ello ocurre dentro de los límites deseados y necesarios para la continua expansión de ese mismo sistema capitalista mundial [...] (Afonso, 2013, p. 279)

Significa decir que, más allá de la constitución de agendas nacionales y de la influencia de organismos multilaterales, está la exacerbación de los preceptos neoliberales que enfatizan la privatización y la mercadorización de la educación. Las estrategias de evaluación a gran escala ya presentes en el modelo de Estado-evaluador estarían, por tanto, más acentuadas y ampliadas en la fase en curso y diseminarían la idea de un nuevo momento en la regulación y acreditación del campo educacional, cada vez más distante del ámbito nacional.

Si consideramos adecuada la hipótesis de un estagio pos-Estado-evaluador, los Estados nacionales, de modo general, asumirían un papel que en el campo de la educación va mucho más allá de la regulación constituida nacionalmente. Esa nueva conformación estaría señalando la emergencia de un Estado pautado en la exacerbación de la racionalidad burocrática, en la intensificación del control de los resultados educacionales y en la selectividad social por la vía de la ampliación de políticas de

evaluación en escala transnacional.

Un Estado que no más se limita tan sólo a evaluar, pero que, en su fase más auspiciosa promueve la selectividad nacional e internacional, legitima las desigualdades locales y globales en la medida que trata los diferentes como iguales y homogeniza procesos educativos por la vía de evaluaciones sistémicas y globales.

Esa sería, por tanto, la faz más contemporánea del papel del Estado en su relación con la educación. Faz maximizada por un nuevo estagio del Estado-evaluador, que se caracterizaría por la intensificación y exacerbación de las políticas de un casi-mercado educacional y que cuenta con la adhesión de los países periféricos y semiperiféricos en la consolidación de la centralidad de la economía capitalista y la mercantilización global de la educación.

### ***Repercusiones del Estado-evaluador en Brasil***

Los cambios en la educación brasileña a lo largo de la primera mitad del siglo XX y la necesidad de informaciones situacionales de las instituciones educativas marcaron, en los años de 1960, uno de los primeros conjuntos de datos producidos en el país con la creación de un programa de censo escolar y la realización de actividades evaluativas emprendidas por la Fundación Brasileña para la Enseñanza de Ciencias y por la Fundación Getúlio Vargas (FGV).

La primera experiencia de evaluación a gran escala, pautada en “uso de tests estandarizados de aplicación externa, con enfoque en los estudiantes, en las escuelas, en las redes y/o en los sistemas de enseñanza” (Durlí; Schneider, 2011, p. 172), ocurrió en el año de 1976, bajo el comando de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior* (Capes), con el objetivo primordial de monitorizar a los docentes de las instituciones de enseñanza superior.

Sin embargo, los periodos pródigos para la instauración de reformas educacionales en Brasil se dieron realmente entre los años de 1980 y 1990, con la adherencia brasileña a los supuestos de la ideología neoliberal. Fue entonces que el país, de hecho, dio inicio al

[...] delineamiento de un sistema nacional de evaluación del sistema educacional, pues carecía de informaciones sobre el proceso de enseñanza y el impacto de las políticas educacionales. Sumado a eso, el uso de la evaluación era un instrumento estratégico para instaurar la nueva gestión pública, que pretendía controlar las instituciones, reducir los costos e

incrementar la eficiencia de los servicios. De esa forma, las evaluaciones fueron colocadas en la base de la regulación emprendida por el “Estado evaluador”, que se venía configurando a mediados de los años de 1980 y se arraiga en los años de 1990 (Oliveira, 2012, p. 150).

Las reformas educacionales vislumbradas en esta época reflejaron los nuevos rumbos de la educación brasileña y, consecuentemente, el esfuerzo emprendido por el país en la creación de un ambiente globalizador y mundializador, pautado en los preceptos neoliberales y en las ideologías de casi-mercado (Oliveira, 2012).

El intento de constitución de un sistema nacional de evaluación y, más tarde, con objetivos de *accountability*, adentró a las principales discusiones educacionales y, bajo fuerte influencia estatal, fue gradualmente ganando espacio en medio a las principales legislaciones nacionales, pautadas en el discurso de mejora de la calidad educativa, descentralización administrativa y autonomía a las instituciones de enseñanza.

En el año de 2005, bajo el discurso del Sistema de Evaluación de la educación básica (Saeb) creado en los años de 1990, de no dar cuenta de elucidar la realidad escolar del país, se efectúan alteraciones en el sistema de evaluación de la educación básica con la creación de dos procesos de evaluación: la *Avaliação Nacional da Educação Básica* (Aneb) y la *Avaliação Nacional do Rendimento Escolar* (Anresc).

Con la creación del *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Ideb), en el año de 2007, la *Prova Brasil* se alza al *status* de evaluación mayoritaria en la medición y monitoreo del desempeño escolar de estudiantes de educación básica en el país.

En la estela de un modelo de Estado Evaluador, en 2007 fue creado el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), con el objetivo anunciado de mejorar la calidad de la educación básica por el monitoreo de metas educacionales bianuales a partir de la evaluación de dos indicadores: rendimiento, expreso por las tasas de aprobación de los estudiantes, y desempeño, aferido a partir de los resultados de los estudiantes de 5ª y 9ª serie de la enseñanza fundamental y 3ª serie de la enseñanza media en una evaluación externa de largo espectro, denominada *Prova Brasil* (Rostirola, Schneider; Sartorel, 2013, p. 3)

La instauración de políticas de evaluación a gran escala y la creación del Ideb conforman definitivamente la entrada de Brasil al modelo de Estado-evaluador. En esa condición, el papel del Estado en la educación pasa a ser el de regulación y control asociado, contradictoriamente, al discurso de la descentralización, democratización de la gestión pública y autonomía de las escuelas y de los sistemas educativos.

Como parte importante del conjunto de políticas evaluativas introducidas con el

intuito anunciado de promover la mejora educacional, en 2000 Brasil adhirió al Pisa, un programa de evaluación comparada del que participa actualmente un conjunto de 34 países miembros de la OCDE.

La creación de la *Prova Brasil* y, más recientemente la del Ideb, se han inspirado en la metodología del Pisa, que evalúa las áreas de Lectura, Matemáticas y Ciencias, cada tres años. En cada año de evaluación, se da mayor énfasis a una de las áreas. Se trata, según Carvalho (2009, p. 1010) “de una evaluación comparada internacional de las performances de los escolares que se viene afirmando, a lo largo de la presente década, como uno de los principales medios de acción de la OCDE en el campo educativo”. Debido a su modalidad de organización, inquirición y publicación, ese Programa

incorpora y expresa modos de pensar y de hacer interiorizables, para que ellos se perciban capacitados para participar ‘naturalmente’ en el ejercicio de monitoreo y comparación internacional, tomados éstos como prácticas corrientes y apropiadas a sus identidades y papeles” (Carvalho 2009, p. 1023).

Sus organizadores intentan que el Programa sea reconocido como “punto obligatorio de pasaje para un debate y una decisión política centrados en evidencias científicas” (p. 1029). Uno de los elementos centrales del Programa es la construcción de una política transnacional, en la cual los Estados nacionales voluntariamente se involucran. Sus resultados, juntamente con los datos del Ideb, sirven de parámetro y orientación para la implementación de acciones en el ámbito del Estado brasileño, nombradamente en la definición y producción de políticas para la educación básica.

Aunque haya sido el proyecto de “mayor amplitud” (Castro, 2002, p. 06) a que ha adherido el país, el Pisa no fue la primera iniciativa adoptada en Brasil para la introducción de estudios comparados internacionales. En 1997, el país fue invitado a ingresar en el Proyecto *World Education Indicator* (WEI), promovido por la Unesco en aparcería con la OCDE. Esa aparcería representó una importante oportunidad del país para “conocer y producir indicadores siguiendo parámetros técnicos ya consolidados en estudios internacionales comparados” (p. 03).

Otras iniciativas patrocinadas por los foros de cooperación bilateral en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), de la Cúpula de las Américas y de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para la América Latina y el Caribe (OREALC), han conquistado la adhesión de Brasil demostrando que los nuevos modos de gobernación brasileños se basan en “lógicas de control y redes de trabajo, fuertemente

respaldados por datos, evaluaciones, resultados, puntos de referencia, buenas prácticas y aprendizaje mutuo” (Nóvoa, 2009, p. 36).

### ***Consideraciones finales***

En su fase transitoria, alimentada por la lógica capitalista plegada en un nuevo modelo de administración pública, el Estado confirma su centralidad en el control de la educación por la incorporación de nuevas funciones aportadas en la exacerbación de la racionalidad burocrática, en la intensificación del control de los resultados educacionales y en la selectividad social, bajo los auspicios de un Estado que, en su estágio actual, se caracteriza como un Estado-evaluador.

Ese nuevo modelo, ya consolidado en el actual contexto económico y educacional, permite identificar otra conformación en curso basada en la maximización de las leyes del mercado, en la legitimación de las desigualdades locales, nacionales e internacionales, y en la intensificación y diversificación de nuevas y cada vez más sofisticadas formas de evaluación educacional.

Asentado en una nueva fase de las relaciones entre Estado y educación, el Estado-evaluador estaría ahora probando nuevos formatos, todavía no claramente definidos, pero que intensifican la expansión de políticas de mercadorización de la educación en un contexto que ultrapasa la esfera nacional y que permite delimitar, presentemente, tres estagios del papel del Estado ante las políticas evaluadoras.

En la senda de las reflexiones tejidas por Afonso (2013) y aquí tomadas como referencia principal, es posible reconocer nítidamente en Brasil la presencia del primer estagio del Estado-evaluador que se encuentra amparado en la expansión de políticas de evaluación, operadas especialmente durante la primera década del siglo XXI, y accedidas con el pretendido objetivo de promover la mejora de la calidad en todas las etapas y modalidades de enseñanza de la educación brasileña.

Además de la ***Prova Brasil*** y del Ideb, que cumplen el intento de implementación de una política de ***accountability*** educacional y, por tanto, permitirían confirmar la consolidación y el fortalecimiento de ese primer estagio, otras formas de evaluación fueron adoptadas en la educación básica y superior en las últimas tres décadas, todas destinadas a promover nuevas y más sofisticadas estrategias de regulación de la educación pública en el ámbito nacional. Esas iniciativas las viene desarrollando el ***Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*** (Inep)

que a partir de 1997 pasó a tener entre sus principales incumbencias, la de “planear, orientar y coordinar el desarrollo de sistemas y proyectos de evaluación educacional, visando al establecimiento de indicadores de desempeño de las actividades de enseñanza en el país”. Asimismo, pasó a “organizar el sistema de informaciones y estadísticas, con el objetivo de subvencionar la formulación de políticas educacionales de los gobiernos federal, estaduais y municipales” (Brasil, 2003).

La adhesión al Pisa y a las formas de evaluación internacional constituye evidencias incuestionables de la entrada concomitante al segundo estagio del Estado-evaluador al que Afonso (2013) se refiere. Con el Pisa y otras iniciativas de estudios comparados internacionales, Brasil ha capitalizado su participación en la construcción de un ambiente cultural y político pautado en la competitividad económica y en el intercambio de experiencias de comparabilidad internacional.

Las formas de evaluación postuladas por el Pisa, el *WEI* y proyectos promovidos en el ámbito de los países de América Latina y Caribe han sido inspiradoras de políticas evaluadoras nacionales para todas las etapas, niveles y modalidades de enseñanza, a la vez que posibilitaron que Brasil se apropiara de una metodología para la producción de indicadores de comparabilidad internacional.

Por medio de esas iniciativas, se continúan apliando e intensificando en el país las prácticas de evaluación basadas en ideologías neoliberales bajo los designios de una educación global.

A pesar de que todavía presente contornos bastante difusos, algunas características del tercer estagio también se pueden verificar en Brasil, especialmente a partir del segundo mandato del Gobierno Lula (2007-2010). Entre algunas evidencias, es posible destacar la expansión de la oferta y de la mercantilización de la educación superior por el sistema de franquicias, la tendencia al estrechamiento y modularización del currículo por la adopción de matrices de referencia y escalas de proficiencia para los tests de largo espectro y la ampliación de las políticas de evaluación conectadas con los demás países del Mercosur.

Con esas medidas, Brasil confirma su interés en inserirse cada vez más en la lógica de evaluación y de implementación trasnacional de políticas públicas para el sector educacional, espejándose en experiencias de otros países, especialmente los más avanzados, para alcanzar niveles más elevados de desarrollo económico.

Suplantar esa lógica que se expande en proporción trasnacional y promueve un *apartheid* mundial requiere un debate amplio y general en el ámbito de los Estados

nacionales, con intuito de construir formas más propositivas y menos excluyentes de evaluación. La condición para este debate pasa necesariamente por la restauración y fortalecimiento de la autonomía nacional, así como por la recuperación del carácter formativo de las evaluaciones, olvidado en el contexto de políticas de un casi-mercado educacional.

### **Referencias**

AFONSO, Almerindo (2013). “Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada”, *Revista Brasileira de Educação*, vol. 18, no. 53, p. 267-284, abr/jun. Rio de Janeiro: Editora Autores Associados.

\_\_\_\_\_ (2012). “Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação”. *Educação & Sociedade*, v.33, n.33, p. 471-484, abr/jun. Campinas: CEDES.

\_\_\_\_\_ (2010). “Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação”, *in* ESTEBAN, Maria Teresa; Afonso, Almerindo Janela (orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez. pp. 147-170.

\_\_\_\_\_ (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação* (4.ed.). São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_ (1999), “Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica”, *Educação & Sociedade*, ano XX, n. 69, dez. Pp. 139-164. Campinas: CEDES.

ANTUNES, Ricardo (2009). *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho* (2a ed.). São Paulo: Boitempo.

AZEVEDO, Janete M. Lins de (2004). *A educação como política pública: polêmicas do nosso tempo* (3ª ed.). Campinas, SP: Autores Associados.

BALL, Stephen J. (2004). “Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar”, *Educação & Sociedade*, vol. 25, no. 89, pp. 1105-1126, set/dez. Campinas: CEDES.

BALL, Stephen J. and BOWE, Robert. (1992) “Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues”, *Journal of Curriculum Studies*, vol. 24, no. 2. pp. 07-115. London: Routledge.

Brasil. Portaria MEC nº. 2.255, de 25 de agosto de 2003. Aprova o regimento interno do Inep. *Diário Oficial da União*, 26 ago. 2003.

CARRASCO. Marcela Román; TORRECILLA, F. Javier Murillo (2009). “A avaliação das aprendizagens na América Latina: comportamentos e tendências do desempenho escolar dos estudantes latino-americanos nos ensinos primário e secundário”, *Revista de Ciências da Educação*, no. 9, pp. 31-46, maio/ago. São Paulo: Universidade de Lisboa.

CARVALHO, Luís Miguel (2009). “Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação”, *Educação & Sociedade*, vol. 30, no. 109, pp.1009-1036, set./dez. Campinas: CEDES.

CASTRO, Maria Helena Guimarães (2002). “A participação do Brasil em estudos e avaliações educacionais comparadas internacionais”. Disponível em: <<http://dominiopublico.gov.br/download/texto/mre000095.pdf>> Acesso el 07 nov.2014.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual (2011). “Regulação do currículo no ensino fundamental de 9 anos”, *Contrapontos*, vol. 11, no. 2, pp. 170-178, mayo/ago. Itajaí: Editora Univali.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. (2011). “Estado e políticas públicas sociais”, *Cadernos CEDES*, ano XXI, no. 55, pp. 30-41, nov. Campinas: Unicamp.

LIMA, Licínio C. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

NEAVE, Guy. (2001). “Reconsideración del estado avaliador”, *in* NEAVE, Guy *Educación superior: histórica e política*. Barcelona: Gedisa. pp. 211-240.

NÓVOA, António. (2010). “La construcción de um espacio educativo europeo: governando a través de los datos y la comparación”, *Revista Española de Educación Comparada*, no. 16, pp. 23-42. Madrid: UNED.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos (2012). *Avaliação e Regulação da Educação: a prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Brasília: Líber Livro.

PERONI, Vera; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar; COSTA, Áurea de Carvalho Costa (orgs.) (2006). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: UFRGS Editora

ROSTIROLA, Camila Regina; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; SARTOREL, Aline (2013). “Ideb e Prova Brasil: desafios de um conjunto de escolas municipais da mesorregião oeste catarinense”, *Unoesc & Ciência*, vol. 4, no. 2, pp. 191-198. Joaçaba: Unoesc.



## CAPÍTULO 5

### **Evaluación de la educación superior en Brasil: Antecedentes históricos y balance de la política actual**

*José Camilo dos Santos Filho*

#### *Introducción*

La experiencia histórica brasileña en el campo de la evaluación institucional ha mostrado algún avance al intentar superar dicotomías o contradicciones aparentemente insuperables e integrarlas a un modelo de evaluación que busca incorporar las potencialidades de diferentes modelos de evaluación y superar las limitaciones que, aislados, puedan presentar. Sin embargo, cabe salientarse que no siempre esos intentos integradores se realizan con éxito y efectiva coherencia, lo que no debe impedir que se continúe intentando y buscando (Lacerda, 2015).

Los objetivos de este trabajo fueron presentar breve análisis de las experiencias históricas de evaluación institucional de la educación superior en Brasil, caracterizar la política actual de evaluación institucional implantada en instituciones de educación superior y efectuar breve balance de la implementación de esa política. Así, este texto está organizado en tres secciones: (1) Antecedentes históricos de la política actual de evaluación institucional; (2) Análisis de las bases teórica, legal y técnico-operacional del sistema actual de avaliação institucional; y (3) Breve balance del sistema actual de evaluación institucional de la educación superior en el país.

#### *Antecedentes históricos de la política actual*

La política actual de evaluación institucional de la educación superior en Brasil se constituyó a partir del análisis crítico de las contribuciones y limitaciones de las

experiencias anteriores implementadas a lo largo de las décadas de ochenta y noventa del siglo pasado, así como de la incorporación, articulación e incremento de nuevas prácticas con objeto de mejor adecuar el sistema nacional de evaluación a la naturaleza compleja de las instituciones de educación superior. En esta primera parte del trabajo, para fines de comparación, se han destacado en cada experiencia siete dimensiones comunes para realzar las semejanzas y diferencias entre ellas. Las dimensiones seleccionadas en el documento-base fueron: autores del documento, objetivo, función o concepción de evaluación, justificativa, tipo de evaluación, agentes de la evaluación, unidad de análisis e instrumentos utilizados.

### ***Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (PARU, 1983-1985)***

La reforma universitaria de 1968 promovida por el Gobierno Militar instalado en el país a partir de 1964 tuvo como enfoque básico la estructura administrativa y organizacional de la universidad y los papeles de los profesores y alumnos. La primera evaluación de su implantación en las universidades federales ocurrió en 1975 bajo el patrocinio del Departamento de Asuntos Universitarios (DAU) del Ministerio de la Educación y Cultura y el planeamiento y ejecución del Centro de Estudios Interdisciplinarios para el Sector Público, de la Universidad Federal de Bahía (*Universidade Federal da Bahia/ISP*, 1975).

El acelerado crecimiento económico del país a lo largo de la década de 1970 llevó también a la creación de facultades en las periferias de las grandes ciudades y en las ciudades de porte mediano del interior de los estados brasileños más desarrollados con la consecuente expansión del número de estudiantes de los cursos de grado. En 1981, Brasil contaba con la expansión y consolidación del posgrado en universidades públicas estatales y federales, con 65 universidades y 800 facultades dedicadas exclusivamente a la enseñanza de grado (Arrosa, 2002). El creciente número de matrículas en los cursos de grado y la inspiración de la experiencia exitosa de la CAPES en la evaluación de los programas de posgrado llevaron al Gobierno Federal, en 1983, a promover la primera iniciativa de evaluación institucional con la creación del ***Programa de Avaliação da Reforma Universitária*** (PARU). Para esa tarea, el MEC constituyó un grupo gestor formado por especialistas en análisis de proyectos, siendo algunos de estos, técnicos del propio ministerio.

El objetivo general de ese Programa fue diagnosticar y evaluar el sistema de educación superior del país teniendo en vista proponer e implementar una nueva reforma. De ahí la necesidad de esa investigación evaluadora de las condiciones reales de sus actividades-fines y actividades-medios. El grupo gestor del Programa entendió la evaluación como investigación evaluadora, es decir, como forma de conocimiento de la realidad, como una metodología de investigación que permitiese reflexionar sobre la práctica, adoptando un abordaje sistémico de la evaluación que tiene en cuenta la evaluación de los resultados de la gestión de la institución, su evaluación externa e interna, la participación de la comunidad académica en la autoevaluación, el abordaje cualitativo y la concepción de evaluación formativa y emancipadora (Lima *et al.* 2013).

El estudio comprendió dos etapas: La primera consistió en un estudio básico para coleccionar informaciones fundamentales sobre las IES, y la segunda en un estudio específico o estudios de casos para profundizar los conocimientos sobre análisis específicos o experiencias relevantes (Barreyro y Rothen 2008).

Como observa Dias Sobrinho (2007, p. 32), “este Programa fue poco efectivo y de corta duración” porque, a causa de cambio de gobierno y disputas internas en el propio MEC, fue desactivado un año tras comenzado, no habiendo tiempo hábil para presentar sus efectos. Sin embargo, en un balance de su concepción y de sus propuestas se constata que trajo inspiración relevante para las prácticas futuras de evaluación institucional de las universidades brasileñas. En la evaluación de Barreyro y Rothen (2008, p. 6),

el PARU asumió un carácter de busca, indagación e investigación que fundamentaría acciones futuras, lo que lo diferencia de documentos afirmativos y propositivos posteriores. Los resultados de la investigación consistirían en una posibilidad efectiva de reflexión sobre la práctica, pudiéndose observar rasgos de evaluación formativa en el PARU.

Ese documento reconoció asimismo la importancia de una evaluación sistémica y evaluación institucional, dimensiones presentes más tarde tanto en el PAIUB como en el SINAES. Al proponer la participación de la comunidad académica en el proceso de autoevaluación, el documento se anticipó a la propuesta de evaluación emancipadora de Saul (2001) o de evaluación de “empoderamiento”, de Fetterman (2001).

Las características básicas de este modelo están sintetizadas en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Antecedentes históricos: PARU (1983 – 1985)

Documento / Tópico	PARU (1983)
Autores	Grupo gestor (especialistas en análisis de proyectos, siendo algunos técnicos del MEC)
Objetivo	Diagnóstico de la educación superior
Función / concepción de evaluación	Formativa
Justificativa	Investigación sistemática de la realidad
Tipo de evaluación	Interna
Agentes de la evaluación	Comunidad académica
Unidad de análisis	Institución
Instrumentos	Indicadores y estudio de casos

***Comisión nacional para la reformulación de la educación superior (CNRES, 1985-1986)***

Cuadro 2: Antecedentes históricos: CNRES (1985 – 1986)

Documento / Tópico	CNRES (1985)
Autores	24 miembros (heterogéneo) provenientes de la comunidad académica y de la sociedad
Objetivo	Proponer nueva política de educación superior
Función / concepción de evaluación	Regulación y control
Justificativa	Contapunto de la autonomía. Vinculación de la financiación
Tipo de evaluación	Externa
Agentes de la evaluación	Consejo Federal de Educación (para las universidades) Universidades (para las Facultades próximas)
Unidad de análisis	Institución
Instrumentos	Indicadores de desempeño

***Grupo executivo para a reformulação da educação superior (GERES, 1986)***

Basado en el parecer del CNRES, de carácter consultivo, en 1986 el MEC instituyó el Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (GERES), con la función ejecutiva de efectivizar una reforma de la universidad brasileña. El propósito del grupo fue analizar el informe del CNRES, con objeto de separar lo inmediatamente implementable y lo que necesitaría de discusión más profundizada con la comunidad académica. Basado en ese criterio, el grupo priorizó la intervención junto al segmento federal que está más sometido “a normas y reglamentos que reprimen su autonomía y potencial de desempeño” (GERES 1986, p. 2). El sector privado resultó relegado a segundo plano porque el GERES entendió que ya estaría siendo regulado por el mercado, al depender del éxito de su producto para obtener recursos para su mantenimiento y expansión (Barreyro y Rothen, 2008). Las características básicas de este modelo están sintetizadas en el Cuadro 3.

La actuación del GERES se concentró en las cuestiones estructurales prioritarias, al entender que la reforma universitaria tan sólo se viabilizaría tras la aprobación de la nueva Constitución del país, que vino a ser promulgada por la

Asamblea Constituyente en 1988. Debido a ello, atribuyó a la evaluación la función primordial de control de la calidad del desempeño, especialmente en el caso de las instituciones públicas, puesto que a las IES privadas ya las estaba regulando el mercado. Sin embargo, la resistencia a las propuestas del GERES por las universidades públicas ya señalaba los primeros conflictos con relación al papel de la evaluación entre ellas y el MEC.

Cuadro 3: Antecedentes históricos: GERES (1986)

Documento / Tópico	GERES (1986)
Autores	Grupo interno del MEC
Objetivo	Proponer nueva ley de educación superior
Función / concepción de evaluación	Regulación y control
Justificativa	Contrapunto de la autonomía. Vinculación de la financiación
Tipo de evaluación	Externa
Agentes de la evaluación	Secretaría de Educación Superior (para la Educación pública) y Mercado (para la Educación privada)
Unidad de análisis	Institución
Instrumentos	Indicadores de desempeño

*Programa de evaluación institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB, 1993-1994).*

Para el desarrollo de un nuevo modelo de evaluación institucional, no se podrían ignorar las contribuciones relevantes de la experiencia internacional, tampoco las experiencias pioneras de evaluación institucional realizadas por la UNB en 1987 y por la UNICAMP en 1992, y tampoco experiencias de menor repercusión conducidas por otras universidades brasileñas. Para tomar conocimiento de la experiencia extranjera, especialmente la europea, a partir de 1989, el Ministerio de la Educación comenzó a promover algunos seminarios de evaluación institucional. Del seminario de evaluación institucional realizado en Brasilia en 1992 participaron representantes de la Misión del *British Council*. En este evento ya se manifestaba la simpatía del gobierno brasileño por el modelo británico de evaluación institucional. Con dicha asesoría, la expectativa del gobierno brasileño era adoptar un modelo que vinculase evaluación y financiación pública, como ocurría en el sistema inglés de evaluación institucional (Santos Filho, 2000).

Ante la manifiesta preferencia del gobierno brasileño por el modelo inglés de evaluación institucional, el nivel de tensión entre el Estado evaluador y la universidad pública, preocupada con la preservación de su autonomía, pasó a aumentar y a volver

cada vez más difícil el diálogo entre gobierno y universidades públicas. Por eso, en enero de 1993 el *Fórum de Pró-Reitores* sobre la creación del *Programa de Apoio à Avaliação do Ensino de Graduação das Universidades* encaminó su propuesta al Ministerio de la Educación, antes que éste se anticipase con una decisión cerrada y definitiva (Santos Filho, 2000).

En julio de 1993, el gobierno Itamar Franco, ante la *Portaria MEC n° 130* creó la *Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (CN)* con el objetivo de establecer directrices y viabilizar la implantación de un proceso de evaluación institucional en las universidades brasileñas. De julio a octubre, esa comisión, bajo la coordinación del Rector Hégio Trindade, elaboró una Propuesta de Evaluación Institucional (Brasil, Comisión Nacional de Evaluación, 1993). Esa Comisión Nacional publicó el informe de su trabajo en noviembre de 1993 con el título “Evaluación de la Universidad Brasileña: Una Propuesta Nacional – Documento Básico”. En la elaboración de este documento participaron especialistas de varias universidades, principalmente de las públicas que, en conjunto con representantes del MEC, elaboraron un proyecto que consolidó el consenso de la comunidad académica sobre el tema. El mes de diciembre de ese mismo año el MEC creó el *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)*, consistiendo el primer intento de implantación efectiva de un sistema nacional de evaluación institucional de la educación superior en el país (Brasil. Secretaría de Enseñanza Superior, 1994; Polidori *et al.* 2006).

Sobre la influencia de la posición de las universidades públicas en la formatación del modelo PAIUB, es revelador el relato del coordinador de la Comisión Nacional de Evaluación en ese proceso de decisión.

De ese esfuerzo conjugado en nivel nacional, inspirado en el documento básico de la ANDIFES, se institucionalizó el *Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)* estableciendo las bases de un proceso constructivo de evaluación. La temática de evaluación – hasta entonces polémica y que puso las comunidades universitarias en posición de resistencia – pasaban a asumirla entonces, autónomamente, los Rectores, contribuyendo decisivamente al cambio de la cultura institucional de las universidades (Trindade 1995, p. 35).

Esa iniciativa anticipadora de las universidades públicas garantizó que el modelo de evaluación institucional adoptado quedase en gran medida bajo el liderazgo de las propias universidades, recomponiéndose en parte el equilibrio de poder entre éstas y la

burocracia del Estado. Dicho equilibrio llevó a las universidades públicas a adherir con más seguridad a la política de evaluación institucional del gobierno, puesto que veían el modelo adoptado más como una expresión de las propuestas de las bases universitarias y menos como una imposición de la burocracia gubernamental (Santos Filho, 2000). En el desenlace de ese embate resultó evidente que para superar algunas resistencias de las universidades públicas y facilitar su adhesión al programa, el MEC tuvo que ofrecer dos garantías importantes: el carácter voluntario de la adhesión al programa de evaluación y la no vinculación de la evaluación a la financiación de las instituciones participantes.

La concepción de evaluación del PAIUB incorporaba características de la evaluación formativa y de la evaluación emancipadora. Como evaluación formativa, enfocaba prioritariamente la mejora de los procesos educacionales. Como evaluación emancipadora tenía como enfoque la autoevaluación para el perfeccionamiento institucional buscado por iniciativa de la propia institución y de sus actores. Como instrumento de evaluación formativa y de evaluación interna o autoevaluación, el modelo PAIUB, teóricamente coherente, incorporó las funciones de regulación y control buscadas por la burocracia del Estado tan solo como complemento de la evaluación interna (Brasil. Secretaría de Enseñanza Superior, 1994).

El PAIUB optó por los siguientes principios básicos: totalidad, respeto a la identidad institucional, no premiación y tampoco punición, adhesión voluntaria, legitimidad, comparabilidad y continuidad (MEC, 1994). Como observa Dias Sobrinho (2007, p. 33), “se trataba de un proceso de evaluación que tenía como enfoques centrales la integración de las distintas dimensiones de la totalidad institucional; desarrollado por medio de un proceso pedagógico, democrático y permanente, buscando involucrar todos los actores institucionales” y abarcar todos los sectores y dimensiones de la institución, visando a establecer una comprensión de su conjunto ante el análisis de las partes.

El principio de respeto a la identidad institucional visaba a garantizar la autonomía de los proyectos pedagógicos institucionales y de cursos, buscando a la vez una unidad básica de comparabilidad entre las instituciones y un espacio de diferenciación y diversidad institucional. El proceso de autoevaluación sería el instrumento adecuado para la identificación y formulación de políticas institucionales de autoperfeccionamiento definidas internamente y no impuestas a partir de agencias gubernamentales externas.

El principio de adhesión voluntaria o no obligatoria al programa hacía que las instituciones se decidiesen a participar, movidas por el espíritu de responsabilidad social y por el compromiso ético de busca de mejora institucional. Debido a ese carácter no compulsorio del programa para todas las instituciones, él no tenía objetivos de regulación o de acreditación de la institución universitaria. La dimensión ética de la evaluación y el carácter institucional de la participación de la comunidad académica en el proceso de evaluación garantizan legitimidad a la autoevaluación.

En el modelo PAIUB, el control del proceso pertenecía a las universidades que libremente adhirieron al Programa, cabiendo la supervisión al MEC, que repasaba los recursos de apoyo a la ejecución de los proyectos de evaluación mediante el Comité Nacional de Evaluación. Hasta 1998, 160 instituciones de educación superior, comprendiendo universidades federales, estatales, confesionales, comunitarias y privadas, habían adherido al programa, lo que parecía expresar una significativa consolidación del modelo. Sin embargo, en esa época el MEC comenzaba a implantar una nueva política de evaluación de las instituciones de educación superior que en la competencia por apoyo y recursos financieros llevó el PAIUB a la extinción. Las características básicas de este modelo están sintetizadas en el Cuadro 4.

A pesar de su avance en la concepción de evaluación, el PAIUB no se consolidó, porque fue perdiendo el apoyo del MEC que pasó a reducir los recursos para su implantación. Su extinción informal se dio por falta de financiamiento. Sin embargo, a pesar de la ausencia de soporte financiero gubernamental, muchas instituciones continuaron implementando con autonomía procesos de evaluación según la concepción y la metodología del PAIUB para autoconocerse, autorregularse y perfeccionarse.

Cuadro 4: Antecedentes históricos: PAIUB (1993-1994)

Documento / Tópico	PAIUB (1993-1994)
<b>Autores</b>	Comisión Nacional de Evaluación (Representantiva de entidades)
<b>Objetivo</b>	Proponer una sistemática de evaluación institucional
<b>Función / concepción de evaluación</b>	Formativa
<b>Justificativa</b>	Rendimiento de cuentas por ser un bien público que alcanza la sociedad
<b>Tipo de evaluación</b>	Autoevaluación y evaluación externa
<b>Agentes de la evaluación</b>	Endógena y voluntaria
<b>Unidad de análisis</b>	Institución, comenzando por la enseñanza de grado
<b>Instrumentos</b>	Indicadores de desempeño

A pesar de la brevedad de su duración, el modelo de evaluación del PAIUB trajo contribución relevante para la ampliación y la profundización de conocimientos y prácticas en el campo de la evaluación institucional. Dias Sobrinho (2007, p. 34) lista algunas de esas contribuciones:

efectos sociales, políticos y pedagógicos de la busca de construcción de un modelo de evaluación apropiado a las IES y a la comunidad académica brasileñas, los esfuerzos compartidos de superación de las dificultades teóricas y prácticas, los debates públicos y reflexiones respecto de la educación superior, la superación de algunas de las principales resistencias a la implantación de prácticas evaluadoras, los intercambios de experiencias y lazos de solidaridad interuniversitarios, la transparencia y el compromiso de rendir cuentas ante la sociedad y el Estado.

Si el PAIUB recibió elogios merecidos, también sufrió críticas válidas en la perspectiva de la nueva política del MEC para la educación superior implementada por el gobierno Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. Efectivamente, el programa, por ser lento, era incapaz de presentar beneficios a corto plazo, no rendía cuentas a la sociedad sobre el desempeño de las instituciones, no clasificaba las instituciones en rankings y no aportaba informaciones relevantes para la función de regulación del MEC y para las agencias de fomento.

***Examen nacional de cursos y evaluación de las condiciones de oferta (ENCIACO, 1995-2003)***

A partir de 1995, el MEC comenzó a esbozar una nueva política de evaluación de la educación superior, cuyos principios, metodologías y finalidades eran distintos, casi opuestos a los del PAIUB que, legalmente, todavía continuaba en vigor. Interesaba al nuevo gobierno central del país una concepción de universidad menos autónoma y más funcional a la regulación del Estado y a las exigencias del mercado y, en consecuencia, una sistemática de evaluación coherente con esa nueva perspectiva política.

La promulgación de la Ley 9131/95, instituyendo el Examen Nacional de Cursos (ENC), conocido como “*Provaão*”, provocó un nuevo confronto entre el MEC y las IES que en ella vieron una revocación informal del PAIUB y una amenaza a la autonomía universitaria. Según esa ley, ese examen se destinaba a evaluar los estudiantes en cuanto a los conocimientos y competencias obtenidos en los cursos de grado. Cabe resaltar que el objetivo básico de ese examen era evaluar la enseñanza en las instituciones de educación superior y no el desempeño académico propiamente dicho

del estudiante, que sería penalizado por la retención del diploma en caso de que no realizara el examen.

Otros dispositivos legales, especialmente el Decreto 2026, del 10 de octubre de 1996, y la *Portaria Ministerial* 302/98 establecieron las nuevas reglas para el proceso de evaluación de los cursos y de las instituciones. Según el Decreto, el proceso de evaluación de los cursos y de las instituciones pasó a comprender cuatro tipos de procedimientos: a) análisis de los principales indicadores de desempeño global del sistema nacional de enseñanza superior; b) evaluación del desempeño individual de las instituciones de enseñanza superior; c) evaluación de la enseñanza de grado, por curso, por medio del análisis de las condiciones de oferta por las diferentes instituciones de enseñanza y por el análisis de los resultados del Examen Nacional de Cursos; y d) evaluación del pos-grado *stricto sensu*, por área de conocimiento. Con ese Decreto, resultaron sistematizadas todas las formas de evaluación de las instituciones de educación superior adoptadas por el gobierno, así como fue definido y delineado el nuevo modelo general de evaluación de las instituciones de educación superior del país. En él, algunas acciones pasaron directamente para la coordinación del MEC/SESU y otras bajo actuación relativamente autónoma de la CAPES. Por esse modelo, se rompió el equilibrio de poder evaluador entre las IES y el MEC garantizado por el PAIUB, pasando a prevalecer la hegemonía del Estado evaluador en el nuevo modelo de evaluación.

Vale resaltar asimismo que, en el entendimiento del Decreto, la evaluación de los cursos de grado debería ser hecha por medio de dos instrumentos complementarios:

(1) el análisis de las condiciones de oferta por las instituciones de enseñanza manifiestas por indicadores establecidos por las comisiones de especialistas designadas por la SESU, con relación a cuatro dimensiones: organización pedagógico-didáctica, instalaciones físicas generales y especiales, calificación docente y bibliotecas (art. 6º); e (2) los exámenes nacionales de cursos (Santos Filho, 2000, p. 164).

Como se ve, los exámenes nacionales de cursos eran tan sólo uno de los instrumentos de evaluación de los cursos de grado. Sin embargo, por su mayor visibilidad e impacto social debido al uso de sus resultados por los medios de comunicación para la elaboración de *rankings* de las instituciones, asumieron una dimensión e importancia que, por su naturaleza y forma, no merecían.

Además de esos elementos fundamentales, la evaluación de los cursos aún debería tener en cuenta los indicadores cuantitativos de desempeño global del sistema

nacional de enseñanza superior, haciendo al mismo tiempo las debidas adaptaciones a cada institución evaluada (Art. 5º). Esa evaluación debería también ser precedida del análisis de la situación del respectivo campo de actuación académica o profesional, con relación a su estado del arte, sea en el contexto nacional, sea en el internacional (Parágrafo único, del artículo 5º). Las características básicas de este modelo están sintetizadas en Cuadro 5.

Cuadro 5: Antecedentes históricos: Evaluación de curso (1995 – 2003)

<b>Documento / Tópico</b>	<b>EVALUACIÓN DE CURSO (1995)</b>
<b>Autores</b>	Comisión de técnicos del MEC
<b>Objetivo</b>	Evaluar los cursos mediante evaluación del desempeño de los estudiantes por el ENC y por la evaluación de las condiciones de oferta (ACO) de los cursos
<b>Función / concepción de evaluación</b>	Sumativa, regulación y control
<b>Justificativa</b>	Rendimiento de cuentas al Estado y a la sociedad
<b>Tipo de evaluación</b>	Externa
<b>Agentes de la evaluación</b>	MEC – INEP y exógena
<b>Unidad de análisis</b>	Cursos de grado de la institución
<b>Instrumentos</b>	Examen al fin del curso e indicadores de desempeño

Graves críticas fueron hechas a esa nueva política de evaluación de la educación superior decretada por el gobierno. Primero, por Decreto y sin la mínima consulta o diálogo con las universidades, con la Comisión Nacional de Evaluación y su Comité Asesor o con el Consejo de Rectores, estableció un nuevo modelo de evaluación. Con esa forma de decisión, el Estado regulador/evaluador asumió una postura ambigua y doble. De un lado, actuó como colonizador y burócrata que impone sus decretos y normas, incluso manteniendo, pero alterando la naturaleza del PAIUB, y de otro, prometió destinar recursos para la continuidad de ese programa y restablecer el diálogo con la ANDIFES y las demás asociaciones de instituciones de educación superior, en una aparente busca de preservación de la autonomía de las universidades (Santos Filho 2000).

Segundo, a causa de la forma autoritaria e impositiva del modelo y de su opción exclusiva por la evaluación externa en parte aparentemente realizada por pares académicos, esa política representó fuerte restricción a la autonomía universitaria. En este caso, justificada por el gobierno como rendimiento de cuentas del servicio educacional delegado a la sociedad y para la toma de consciencia de la efectiva calidad de este servicio prestado por la institución a la comunidad, objetivando a perfeccionarlo. Sin embargo, se dudó del potencial del examen nacional de cursos para contribuir

efectivamente al doble objetivo de “*accountability*” y de perfeccionamiento de los cursos.

Tercero, a pesar del reconocimiento de la contribución de los exámenes nacionales de curso para retirar las instituciones de educación superior del país del entumecimiento acomodado en que se encontraban y movilizarlas para mejorar la calidad de los cursos ofrecidos, varios aspectos negativos y limitantes de ese nuevo modelo de evaluación implantado por el gobierno fueron señalados por Santos Filho (2000, p. 166). Entre los principales, destacó: 1. Tendencia a la homogenización de los currículos de cada tipo de curso; 2. Desconsideración del contexto local e institucional de los cursos; 3. Desconsideración de la multiplicidad de factores determinantes del desempeño del estudiante; 4. Potencial poco diagnosticador del sistema de examen; 5. Valoración del aprendizaje superficial en perjuicio del aprendizaje profundo; 6. Concepción tecnocrática de educación superior; 7. Consideración fragmentada de los indicadores de desempeño; y 8. Ausencia de dimensiones actitudinales y prácticas en forma de evaluación.

Con relación a las cuatro primeras limitaciones, se referían más al objetivo de perfeccionamiento del curso y las cuatro restantes se relacionaban con el objetivo de rendimiento de cuentas a la sociedad. Un análisis detallado de esas limitaciones puede ser encontrado en el artículo de Santos Filho sobre el tema (2000).

A pesar de la oposición de distintos segmentos de las universidades, el Examen Nacional de Cursos, a lo largo del gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fue el principal instrumento de evaluación de la educación superior por el Estado regulador y controlador que indujo las instituciones de educación superior a ajustarse a las necesidades del mercado de trabajo y a las políticas de privatización, estimulando la creación y la expansión de instituciones privadas de educación superior.

### ***Sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES, 2004)***

El comienzo del Gobierno Lula fue marcado por la constatación de las condiciones precarias de algunos cursos superiores que proliferaban en todo Brasil debido a la flexibilización de los mecanismos de acreditación, autorización y evaluación de cursos efectuada por el gobierno anterior. Esa flexibilización fue considerada necesaria para facilitar la apertura de nuevas vacantes con fin de atender a la expansión del acceso a la educación superior como previsto en el Plan Nacional de Educación (Brasil 2001).

### ***Base teórica del sistema***

La educación superior es un fenómeno complejo en términos filosóficos, epistemológicos y políticos e involucra múltiples dimensiones, de naturaleza técnico-científica, pedagógico-formativa, ético-política, económico-cultural y múltiples sentidos sociales e intereses económicos. Para dar cuenta de esa complejidad, la evaluación también precisa ser compleja y utilizar múltiples abordajes teóricos (positivista, hermenéutico, crítico, emancipador) y múltiples métodos e instrumentos de evaluación (cuantitativo, cualitativo, mixto, estudio de caso, meta-evaluación, etc.).

La educación superior, como instrumento importante de desarrollo individual y social y como bien público del interés de todos, necesita tener la mejor calidad deseable y posible. Por eso, su evaluación, además de obligación del Estado, debe ser también prerrogativa y obligación de los directamente involucrados con su misión y actuación. Así, mientras el Estado procede a la evaluación externa de las instituciones por medio de especialistas para subsidiar su función de regulación, las instituciones realizan su evaluación interna mediante la colaboración de especialistas y la intensa participación de los distintos segmentos de la comunidad académica y administrativa (docentes, estudiantes y gestores) para identificar sus problemas y proponer medidas de autoperfeccionamiento. Esa participación se justifica para garantizar más legitimidad al proceso y mayor comprometimiento de los actores con las propuestas y acciones recomendadas para perfeccionar el desempeño institucional.

Otra dimensión importante del modelo SINAES de evaluación es su perspectiva de complejidad y de totalidad o de sistema integrado. Es importante que se integren en esa perspectiva los distintos significados y dimensiones de la educación y de la institución universitaria (Dias Sobrinho 2007). Por eso, es relevante también que distintos instrumentos levanten informaciones sobre aspectos o dimensiones diferentes, pero complementarias de la totalidad institucional.

Reflejando esa opción teórica, el SINAES presenta las siguientes características principales:

- Amplia participación de la comunidad académico-científica en procesos de autoevaluación y de evaluación externa;
- articulación entre la evaluación y la regulación (procesos internos y externos de evaluación son vinculados, de manera que no pueda haber ningún hecho de regulación que no tenga en cuenta los resultados de los diferentes instrumentos de evaluación);
- articulación de varios instrumentos de evaluación en una concepción de sistema, es decir, de integración de las partes con el todo y viceversa;
- inclusión de todas las IES del país, públicas y privadas, en un proceso coordinado por una comisión nacional de evaluación (CONAES);
- utilización de un guión común nacional, con adaptaciones y complementos de acuerdo con las características de cada IES;

- énfasis en la responsabilidad social y finalidades públicas de la educación superior;
- meta-evaluación y formación de evaluadores (Dias Sobrinho 2008, p. 40).

En suma, la evaluación del SINAES es una práctica participativa, democrática, articulada y de rendimiento de cuentas a la sociedad y al Estado. Por eso, es a la vez formativa y sumativa, centrada en el proceso y en el resultado, destinada al control y regulación por el Estado y al autoconocimiento y autoperfeccionamiento por las instituciones.

Como práctica social y colectiva, el modelo SINAES es una política pública de educación superior muy importante, porque responsabiliza tanto al Estado como las instituciones de educación superior de su adecuada implementación. Cupo al Estado instituir el sistema nacional de evaluación y establecer las directrices generales que orientan la definición de las políticas públicas sectoriales y locales. Cabe a las instituciones universitarias instrumentalizar los procesos globales de evaluación y adecuarlos a su identidad institucional y local.

### ***Base legal del sistema***

Las discusiones sobre política de educación superior comenzaron a reaparecer tanto en la comunidad universitaria como en el ámbito del MEC. En virtud de eso, en 2003 el Ministerio de la Educación nombró a una Comisión de especialistas en evaluación para proponer un nuevo modelo de evaluación de la educación superior. Tras cuatro meses de trabajo, esa Comisión presentó su informe, comprendiendo un análisis de los instrumentos de evaluación más utilizados anteriormente y las líneas básicas de una nueva propuesta de evaluación de la educación superior. Por medio de la Ley 10.861, del 14 de abril de 2004, fue creado el ***Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*** (SINAES), con la finalidad de posibilitar el acompañamiento de la expansión de la educación superior con calidad, inclusión social, equidad y pertenecimiento. En el ejercicio de su función reguladora, el Estado pasó a acompañar más sistemáticamente la actuación de las instituciones de educación superior y a exigir la autoevaluación institucional como subsidio de información para el ejercicio de la regulación.

En ese nuevo modelo de evaluación, la recuperación del significado de la educación como bien público, cuya responsabilidad social se expresa en una sólida

formación para la ciudadanía y en el desarrollo de una sociedad democrática y justa, constituye el eje principal de las nuevas políticas de educación superior. De ahí, tras larga discusión y fuerte resistencia de parte de algunos segmentos de la sociedad, hubo implantación de políticas de acción afirmativa, sobre todo las de inclusión social de individuos y grupos históricamente excluidos (cuotas para estudiantes provenientes de escuelas públicas y para grupos étnicos, becas de estudios para estudiantes de baja renta en universidades o facultades particulares).

Las bases legales del nuevo modelo de evaluación de la educación superior están en la propia Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN, 1996) que determina que la Unión debe garantizar un proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, con la cooperación de los sistemas estatales y municipales y autorizar, reconocer, supervisar y evaluar los cursos de las instituciones, así como acreditar las instituciones de su sistema de educación. El primer Plan Nacional de Educación también estableció que la Unión debe institucionalizar un amplio y diversificado sistema de evaluación interna y externa de las instituciones públicas y privadas de educación superior y promover la mejora de la calidad de la enseñanza. Apoyada en el sistema nacional de evaluación, la Unión debe establecer un sistema de acreditación periódico de las instituciones y de reconocimiento periódico de sus cursos.

### ***Base técnico-operacional del modelo***

En la consideración de la base técnico-operacional del SINAES, cabe destacar algunas responsabilidades y tareas relevantes en su gestión. Primero, en el ámbito nacional cabe a la ***Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*** (CONAES) la responsabilidad por la coordinación y supervisión de las acciones del sistema y al ***Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*** (INEP) la responsabilidad de realizar la evaluación externa. En el ámbito institucional, cabe a la ***Comissão Própria de Avaliação*** (CPA) de cada institución pública o privada, la responsabilidad de prestar informaciones al INEP y conducir la evaluación interna de la institución.

Segundo, el sistema comprende tres procesos evaluadores complementarios: (1) evaluación interna y externa de las instituciones de educación, para identificar su perfil y el significado de su actuación, específicamente en diez dimensiones relacionadas en el documento; (2) evaluación de los cursos de grado, para identificar las condiciones de

enseñanza ofrecidas a los estudiantes en las dimensiones de docentes, de instalaciones físicas y de organización didáctico-pedagógica; y (3) evaluación del desempeño de los estudiantes (ENADE) al comienzo y al fin del curso para evaluar el valor agregado por la institución a su formación.

La evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior tiene como enfoque estructurante las diez dimensiones de análisis propuestas por las directrices oficiales del MEC/INEP/CONAES. Según la propuesta de Souza, Marcondes y Acosta (2008), esas dimensiones pueden ser clasificadas en tres enfoques que interactúan entre sí y se integran por medio de la Misión de la universidad, dimensión central, integradora y transversal a las demás. Los tres enfoques, con sus respectivas dimensiones, son:

- (1) Institución y sociedad:
  - Responsabilidad social de la institución;
  - Comunicación con la sociedad.
- (2) Políticas educacionales y de personal:
  - Políticas para enseñanza, investigación, extensión y posgrado;
  - Políticas de personal y de carreras;
  - Políticas de atención al estudiante.
- (3) Gestión y apoyo:
  - Organización y gestión;
  - Infraestructura física;
  - Planeamiento y evaluación;
  - Sustentabilidad financiera.

A la autoevaluación le sigue la evaluación externa realizada por pares académicos que forman las comisiones encargadas de la elaboración del informe sobre las distintas dimensiones institucionales y sobre las condiciones de oferta de los cursos, siendo este su primer componente. En esa evaluación, esas comisiones deben respetar la diversidad y las especificidades de las instituciones de educación superior. El segundo componente de la evaluación externa de la institución es el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) que visa a verificar la adquisición de las competencias y habilidades básicas de las áreas y de conocimientos generales, básicos y profesionales, resultantes de la realización del curso, es decir, el “valor agregado” por la institución a la formación del estudiante. Las características básicas de este modelo están sintetizadas en el Cuadro 6.

A lo largo de los años, tras su promulgación y reglamentación, el SINAES viene pasando por constantes modificaciones o perfeccionamientos. En 2007, fue instituido el “e-MEC”, un sistema electrónico para el flujo de trabajo y administración de informaciones relacionadas con el proceso de regulación de la educación superior del sistema federal de educación. En 2008, fue creado el Índice General de Cursos (IGC) de la institución de educación superior para consolidar las informaciones sobre los cursos superiores disponibles en el INEP y en la CAPES. Em 2009, fueron reformulados todos los instrumentos de evaluación de cursos, pasándose a adoptar tres instrumentos, uno para los cursos de Medicina, otro para los de Derecho y un tercero para los demás cursos.

Cuadro 6: Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES – 2004)

Documento / Tópico	SINAES (2004)
<b>Autores</b>	Comisión especial de evaluación liderada por Dias Sobrinho y Divo Ristoff
<b>Objetivo</b>	Asegurar, en los términos de la LDB, un proceso nacional de evaluación de las IES, de los cursos de grado y del desempeño de los estudiantes
<b>Función / concepción de evaluación</b>	Formativa, regulación y control
<b>Justificativa</b>	Permitir la expansión con calidad e inclusión social
<b>Tipo de evaluación</b>	Autoevaluación y evaluación externa
<b>Agentes de la evaluación</b>	MEC – INEP y Endógena (CPA)
<b>Unidad de análisis</b>	Institución, cursos de grado y desempeño de los discentes
<b>Instrumentos</b>	Indicadores de desempeño

Los informes de la evaluación interna y externa, los datos del censo y del catastro de perfil institucional y los resultados del ENADE componen un dossier que es encaminado a la *Comissão Técnica de Avaliação e Acompanhamento* del MEC, a la *Secretaria de Educação Superior* y al *Conselho Nacional de Educação*, para las providencias cabibles.

Una comparación entre las políticas de evaluación de la educación superior brasileña a partir de los años 80 del siglo pasado hasta la primera década de este siglo está sintetizada en el Cuadro 7 que destaca con claridad las diferencias y semejanzas entre ellas y la inclinación del péndulo del poder ora para el lado del Estado, ora para el lado de las universidades (Ver Apéndice 1).

### ***Breve balance del modelo actual de evaluación***

Bajo diversos aspectos, se puede hacer un balance o evaluación del actual modelo de evaluación de las instituciones brasileñas de educación superior ya en sus diez años de implementación. Se hace aquí breve reflexión sobre seis aspectos relacionados con el SINAES: (a) Fundamentos teóricos y metodológicos del modelo; (b) autonomía y regulación/control; (c) evaluación institucional para la toma de decisiones (d) Participación de la comunidad académica en la evaluación interna y en la evaluación de los cursos; (e) Participación y compromiso de la comunidad discente con el ENADE; (f) Impacto de la educación superior en los estudiantes – dimensiones olvidadas.

### ***Fundamentos teórico-metodológicos del sistema***

Lima et al. (2013) identifican en el SINAES características o rasgos de los modelos de evaluación de Tyler, Stufflebeam, Scriven y Stake (MADAUS; SCRIVEN, STUFFLEBEAM, 1983; STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1989; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Elementos del modelo de evaluación de Tyler y del modelo CIPP de Stufflebeam pueden ser observados en el ENADE. Ese examen es el componente del SINAES que más se aproxima de la evaluación por objetivos de Tyler, pues pretende verificar el desempeño de los estudiantes con relación a los objetivos y a la actuación de la institución. Además, incorpora dos elementos del modelo de evaluación de Stufflebeam – la evaluación de los estudiantes en el ingreso (evaluación de insumo) y en la conclusión del curso (evaluación del producto).

La presencia de otros elementos del modelo CIPP de Stufflebeam se puede observar en el SINAES, más específicamente en el componente ***Evaluación de la institución***. En la evaluación del contexto preconizada por el artículo 3º de la Ley 10.861/04, hay que respetar las diferencias y especificidades de las instituciones evaluadas. En la evaluación del proceso, al analizar conjuntamente la evaluación de la entrada y del producto o resultado, se puede determinar el mérito o “valor agregado” de los procesos educativos. El cuarto elemento del modelo de evaluación de Stufflebeam es su utilización para la toma de decisión, es decir, se debe usarla para subsidiar la toma de decisión fundamentada. En el SINAES, el resultado de la evaluación de las diferentes dimensiones puede ser utilizado con papel formativo o sumativo, según dispone el

artículo 2° y 8° de la Ley 10.861/04. Mientras la autoevaluación de la institución toma de modo prioritario los resultados de la evaluación para la mejora de los procesos pedagógicos y secundariamente para rendimiento de cuentas a la sociedad y al Estado, la evaluación externa realizada por el Estado utiliza prioritariamente esos resultados para reconocimiento, acreditación y destinación de presupuesto y, de modo secundario, para regulación y supervisión, con la previsión de imposición de sanciones en el caso del no cumplimiento de los criterios mínimos de calidad.

Tres elementos del modelo de evaluación de Scriven están presentes en el SINAES. Su propuesta de una evaluación centrada en el consumidor para proporcionar información sobre el producto aportado al mercado justifica el compromiso de rendimiento de cuentas a la sociedad, asumido tanto por la evaluación interna como por la externa. Con alguna frecuencia, esta información de los resultados ha sido presentada de forma distorsionada para que se divulgue en prensa el ranqueo de las instituciones. El uso de listas de verificación (grandes dimensiones de análisis), presente en el SINAES, es otro elemento del modelo de evaluación de Scriven. Diferentes listas de dimensiones, categorías, indicadores y criterios componen los instrumentos de evaluación interna y externa de las instituciones y los instrumentos de evaluación de sus cursos de grado. El tercer elemento del pensamiento de Scriven presente en el SINAES es el concepto de evaluación formativa y evaluación sumativa. Mientras la autoevaluación permite priorizar los procesos y el uso de métodos e instrumentos cualitativos, la evaluación externa propende a priorizar los resultados y el uso de métodos e instrumentos cuantitativos.

Dos características del modelo de evaluación de Stake pueden ser destacadas por sus afinidades como el modelo SINAES. A causa de los múltiples interesados en el resultado de la evaluación, Stake propone la negociación de los objetivos, de las dimensiones y de los instrumentos de la evaluación. En el SINAES está evidente la presencia de múltiples interesados, como el gobierno, las IES, los docentes, los discentes y la sociedad. Sin embargo, no parece evidente la presencia de negociación con todas esas entidades, aunque en un pasado reciente haya ocurrido con alguna densidad en el modelo PAIUB. En este modelo prevaleció la hegemonía de la posición de las universidades y, en aquel, la del Estado. Debido a las múltiples audiencias, Stake defiende múltiples informes direccionados a los intereses específicos de cada una. En la evaluación del SINAES las instituciones evaluadas y el Estado evaluador producen múltiples informes, pero sus destinatarios últimos son básicamente el propio Estado y las

instituciones interesadas. A la sociedad más amplia son divulgados tan sólo informes sintéticos y noticias de esas evaluaciones en los medios de comunicación escrita y/o televisada.

### ***Autonomía y regulación/control***

En la opinión de Lima et al. (2013), el enfoque preponderante del modelo de evaluación del SINAES es el control y la regulación, y no la autonomía y el “empoderamiento” de los actores directamente involucrados con la institución, es decir, sus gestores, docentes y estudiantes. Aunque la Constitución Federal de 1988 haya garantizado la autonomía académica, administrativa y de gestión financiera, los modelos de evaluación implantados por el Estado tanto en el pos-grado como en los cursos de grado han creado innúmeros “constreñimientos” y restricciones al ejercicio efectivo de la autonomía universitaria y al respeto a la identidad institucional. En esta perspectiva, el Estado prevalece por encima de la universidad e indica los rumbos al conocimiento, en lugar de la universidad autorregularse y el conocimiento indicar los rumbos al Estado (Weber, 2010).

Preocupadas con atender a las exigencias formales o burocráticas del Estado, las instituciones han dispendido más tiempo para rellenar y a menudo “maquillar” informes en las dimensiones demandadas por el Estado que efectivamente construir un proyecto de autoevaluación para conocer su realidad institucional, ejecutarlo y definir propuestas concretas de perfeccionamiento de su actuación. Para preservar la autonomía de las universidades sería más adecuado que el Estado centrara su evaluación en los resultados, en los productos, más por su calidad que por la cantidad, dejando a las universidades la autonomía para pensar qué productos consideran necesarios a la sociedad y cómo organizarse para alcanzarlos. La autoevaluación y la evaluación externa por los pares académicos efectivos sin atrillamiento al Estado garantizarían un espacio de autonomía y libertad de las instituciones para innovar y crear en la solución de sus problemas y en la realización de su misión institucional asegurada por la Constitución del país. Los Consejos de Rectores o Asociaciones de Universidades se podrían responsabilizar de la gestión de ese proceso. Al Estado le tocaría hacer la evaluación externa ante sus órganos de evaluación y, de modo indirecto, mediante políticas de estímulo e incentivo, inducir rumbos de investigación que considera relevantes para su seguridad y para la sociedad.

### ***Evaluación institucional para toma de decisión***

Uno de los objetivos del SINAES es aportar información confiable al Estado y a las instituciones evaluadas para la toma de decisión. Como resultado de la evaluación institucional, el Estado, por iniciativa directa de sus agentes o prepuestos, y por colaboración de los servicios de información de las propias instituciones evaluadas internamente, pasa a disponer de informaciones relevantes para fundamentar y justificar sus decisiones para aprobar o denegar la autorización o el reconocimiento de cursos o la acreditación de instituciones. Además, basado en las informaciones sobre las instituciones y sus cursos, el Estado puede decidir recomendar mejoras, sanciones temporales e incluso el cierre definitivo de cursos precarios. En esa función supervisora y fiscalizadora, no siempre el Estado ha decidido y actuado de acuerdo con el interés superior de la sociedad brasileña.

Como resultado de la evaluación institucional realizada por los actores internos y por los agentes del Estado, la institución evaluada pasa a disponer de un acervo considerable de informaciones relevantes sobre su realidad, sus procesos pedagógicos, sus puntos fuertes y débiles, y los posibles encaminamientos para la superación de sus problemas y el perfeccionamiento de su actuación. Sin embargo, hasta hoy todavía parece ser limitado el uso de ese acervo de propuestas de parte de las instituciones para mejorar su Plan de Desarrollo Institucional y sus proyectos pedagógicos. En el caso de las universidades públicas, el obstáculo parece ser la falta de continuidad administrativa en la ejecución de sus proyectos de mejoría. En el caso de las instituciones privadas, el óbice parece ser la meta del incremento de los lucros y la reducción de los costos, es decir, la mercantilización de la educación, con el consecuente perjuicio de la calidad del servicio delegado por el Estado. Oferta de educación de calidad difícilmente combina con lucro.

### ***Participación de la comunidad académica en la evaluación interna y en la evaluación de los cursos***

En el actual modelo de evaluación institucional, aunque esté asegurado y sea valorado el momento de la autoevaluación, ésta no ha sido asumida con seriedad por la mayoría de las instituciones de educación superior. Si las universidades públicas y comunitarias, a causa de la estructura del pos-grado y del régimen de trabajo de sus

docentes tienen condiciones efectivas de realizar su evaluación interna con la participación de docentes, discentes y gestores, lo mismo no ocurre con las universidades y facultades privadas en las que prevalece el régimen de trabajo horista y de tiempo parcial. En esas instituciones el régimen de trabajo docente no es muy distinto de aquel de un profesor de escuela media pública o particular. Por eso, en ellas el pequeño grupo de gestores vinculados a la cúpula del poder institucional en conjunto con la *Comissão Própria de Avaliação* (CPA) realiza la autoevaluación e intenta implementar las medidas impositivas determinadas por el estado evaluador, casi siempre sin el necesario respaldo o comprometimiento de los docentes que poco o nada se involucran en su proceso y sin el soporte financiero efectivo de la administración superior de la institución.

Ante la situación de falta de comprometimiento con la calidad de la enseñanza y de busca de lucro creciente en el “mercado” de educación superior, los dueños de las universidades y facultades privadas con fines lucrativos buscan atender a las exigencias formales del Estado evaluador y tienen en cuenta tan sólo aquellas mínimamente necesarias para continuar en el “mercado” sin el riesgo de sanciones. Dicha postura distorsiona y limita el potencial de autoperfeccionamiento institucional esperado por el SINAES. La consecuencia ha sido la baja calidad de la enseñanza demostrada en las evaluaciones externas de desempeño en el Examen Nacional de Cursos de los alumnos que se van a licenciar, o de los formados en el Examen de la Orden de los Abogados de Brasil, o en el Examen de los Consejos Regionales de Medicina.

Del mismo modo que en la autoevaluación institucional en sus dimensiones más amplias, la participación de los docentes es muy limitada, en la evaluación de los cursos ocurre la misma dificultad por las mismas razones señaladas para el primer caso. La falta de involucramiento docente en la elaboración del proyecto pedagógico del curso y en la evaluación del curso compromete la adecuada implementación del proyecto pedagógico y, por consecuencia, la buena evaluación del curso. La mejora de la calidad del curso depende de la participación docente en esos dos momentos esenciales para su perfeccionamiento – el planeamiento/replaneamiento y la evaluación del curso. Para ello, se hace necesario que la institución remunere adecuadamente esas actividades para que los docentes se sientan comprometidos con asumirlas, como parte de su contrato laboral. Compite también al Estado evaluador establecer estándares mínimos de calidad de esos cursos y crear instrumentos eficaces de fiscalización de esos padrones

para proteger la sociedad de malos servicios profesionales de los licenciados en las instituciones de educación superior.

### ***Participación y compromiso discente en el ENADE***

De modo semejante al ocurrido con la introducción del ENC, se constató en proporción un poco menor la resistencia y el boicoteo al ENADE de parte de los estudiantes, especialmente de las universidades públicas. Ellos continuaron viendo en este tipo de examen una referencia central en el mercado y un objetivo de control basado en resultados, más que un instrumento de evaluación del proceso educacional y de la eficacia de la institución. Posiblemente, la falta de aclaración de los estudiantes sobre la contribución de ese examen para evaluar el dicho “efecto institución” o el valor agregado de su actuación educacional los ha llevado a resistir, boicotear o participar en ese examen con alguna falta de comprometimiento. Esa postura simplemente descalifica la contribución del ENADE para el perfeccionamiento de la institución y en última instancia, para la mejora de la formación de los estudiantes. Otras instituciones han propuesto que el gobierno establezca como obligatorio ese examen y que registre su resultado en el diploma del formado para que éste lo valore.

Para enfrentar ese desafío de resistencia o de falta comprometimiento de los estudiantes con la realización de ese examen, puesto que no se ven penalizados en la futura carrera profesional si presentan bajo desempeño, algunas instituciones han intentado motivarlos con incentivos materiales. Para evitar la caída de la imagen, desprestigio e incluso perjuicio y sanción financiera, esas instituciones vienen tomando iniciativas creativas para convencer a sus estudiantes a participar y a comprometerse con la realización responsable de ese examen.

Mientras algunas instituciones adoptan una postura pedagógica para convencer a los estudiantes a enfrentar el ENADE, otras buscan la vía fraudulenta y más barata para obtener buena evaluación de sus estudiantes en ese examen. Para conseguir esa mágica y después hacer marketing engañoso del desempeño de sus estudiantes en la media, esas instituciones simplemente invitan a los mejores estudiantes para hacer el examen y no invitan a los peores. Y así resulta perjudicada la función del ENADE, tanto para la evaluación de la institución, como para el rendimiento de cuentas de los resultados de su trabajo a la sociedad.

### ***Impacto de la educación superior en los estudiantes – dimensiones olvidadas***

La educación superior visa a no solamente formar profesionales de nivel superior, sino también ciudadanos con sólida formación cultural, responsabilidad social y sensibilidad humana y que entiendan que una vida no examinada no vale la pena ser vivida, como decía Sócrates. El convivir de los estudiantes en la maduración con sus compañeros de los diferentes cursos y con los profesores de la universidad naturalmente más maduros ejerce una marcada influencia en sus vidas, hacia más allá de las aulas.

Ese impacto de la universidad sobre los estudiantes no ha sido captado por los instrumentos de evaluación de la educación superior del país. Sin embargo, la influencia positiva o negativa de esa dimensión de la vivencia y del ambiente universitario sobre los estudiantes ya ha sido investigada, evaluada y reconocida en algunos países desarrollados (Pascarella y Terenzini 1991 y 2005). Políticas y acciones concretas para volverla positiva y formadora de las jóvenes generaciones de estudiantes han sido implementadas por las universidades de esos países. En el caso del SINAES, esa dimensión olvidada o quizás ignorada necesita ser agregada a las ya contempladas, para que pueda contribuir con la creación de un ambiente universitario más rico para la formación humana, ciudadana y profesional de los estudiantes.

Por último, cabe resaltar que tanto el evaluador interno como el externo necesita periódicamente realizar estudios de acompañamiento de los egresados. La manifestación de los efectos de la formación universitaria será percibida más plenamente por los egresados a lo largo de su actividad profesional y de ciudadanos. Por otro lado, las cualidades y precariedades de su formación y de su *alma mater* serán percibidas más claramente a partir de ese alejamiento histórico de su vida universitaria. Sin embargo, ese importante instrumento de evaluación de la institución universitaria y de su impacto en los estudiantes fue negligenciado por el SINAES.

### ***Conclusiones provisionales***

Sobre la experiencia brasileña de evaluación institucional de las universidades, se pueden sacar algunas conclusiones significativas.

En cuanto a la función de la evaluación institucional, en esa breve experiencia de las universidades brasileñas, la evaluación tuvo una función formativa en el primer

momento, pasó a tener tan sólo carácter de regulación y control en el segundo y en el tercer momento y volvió a ser solamente formativa en el cuarto momento. A continuación, pasó a ser sumativa y de regulación y control en el quinto momento, para en la forma actual integrar las funciones formativa, sumativa, reguladora y controladora, superando así algunas dicotomías limitadoras de su potencialidad.

En cuanto al tipo de evaluación, ella fue inicialmente sólo interna, en el segundo y en el tercer momento pasó a ser externa, en el cuarto pasó a ser interna y externa, en el quinto otra vez solamente externa, y en la sistemática actual volvió a integrar evaluación interna y externa. Hoy día, necesita perfeccionar la evaluación interna con instrumentos metodológicos de abordaje cualitativo y la externa con indicadores más pertinentes al perfil y a las peculiaridades regionales de la institución de educación superior.

Sobre los agentes de la evaluación, en el primer modelo cabría a la comunidad académica la responsabilidad de la evaluación institucional, en el segundo las universidades serían evaluadas por el Consejo Federal de Educación y las Facultades por las Universidades, en el tercero las instituciones públicas serían evaluadas por la Secretaría de Educación Superior y las instituciones privadas por el mercado. Ya en el cuarto modelo, que vigoró por un breve periodo, las instituciones que adhirieron se autoevaluaron a la luz de los indicadores definidos consensualmente por especialistas del MEC y por las universidades, mientras en el quinto, también efectivamente implementado, el Estado asumió formalmente la función evaluadora y el mercado, la función informal de evaluador. Finalmente, en el sistema actual, el Estado y la institución compartían la responsabilidad por la evaluación institucional. En la propuesta SINAES ha habido relativo equilibrio de poder evaluativo entre el Estado y las instituciones universitarias. Sin embargo, ese equilibrio parece ser algo favorable al Estado que, además de establecer las reglas y los criterios de evaluación, nombra unilateralmente la comisión externa de evaluación y espeja la evaluación interna en los criterios de la externa.

A la luz del balance de la implementación del sistema actual de evaluación institucional algunas recomendaciones pueden ser sugeridas para su perfeccionamiento. Es necesario que:

1. El Estado evalúe de modo más diferenciado universidades, centros universitarios y facultades para mejor adecuarse a la relativa complejidad y especificidad de cada tipo de institución.

2. Los pares efectivos, bajo la coordinación de asociaciones de universidades, prueben modelos de evaluación externa de las universidades y no del propio Estado, dejando la coordinación directa del Estado solamente para los centros universitarios, institutos federales de educación tecnológica y facultades, con fin de cumplir efectivamente el principio constitucional de autonomía de las universidades y que éstas se autorregulen.
3. Se incluya, en el modelo de evaluación, la dimensión de acompañamiento de los licenciados en los últimos cinco años mediante investigaciones de *follow-up*.
4. Se usen más instrumentos de evaluación cualitativa en la evaluación interna.
5. Sean creadas condiciones efectivas para la participación de la comunidad universitaria, en sus tres segmentos, en la evaluación interna.
6. Se creen, en las instituciones universitarias, agencias internas de investigación institucional para, junto con los resultados de las evaluaciones externa e interna, subsidiar la elaboración y reformulación del plan de desarrollo institucional, del proyecto pedagógico institucional y de los proyectos pedagógicos de los cursos y levantar con más profundidad los efectos o resultados de las evaluaciones en el perfeccionamiento institucional y, en consecuencia, en la calidad de la enseñanza de grado y de la formación de los estudiantes.

### ***Referencias***

- ARROSA, María Susana (coord.) (2002). *A educação superior no Brasil*. Brasília, DF: Capes.
- BARREYRO, Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos (2008). “Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB”, *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, vol. 13, no. 1, pp. 131-152. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S141440772008000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S141440772008000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt), Acceso el: 15/02/15. Campinas: Universidade de Sorocoba.
- BRASIL. Comissão Nacional de Avaliação. (1993). *Avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional. Documento Básico*. Brasília: SESu.
- BRASIL. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui a CNRES. Brasília.
- BRASIL, Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> Acesso el: 15/02/15.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL/MEC. Portaria MEC 130, de 14 de julho de 1993. Criação da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (CN).

BRASIL. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. Criação do Exame Nacional de Cursos.

BRASIL. Decreto n. 2026, de 10 de outubro de 1996. Brasília, D.O. Normatização do Exame Nacional de Cursos, 1996.

BRASIL. Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o SINAES. Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/MED/SESu**. Brasília: SESu, 1994.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CNRES)/MEC/Brasil. **Uma nova política para a educação superior brasileira. Relatório Final**. Brasília: Ministério da Educação, 1985. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao\\_index.htm](http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao_index.htm). Acesso el: 15/02/15.

DIAS SOBRINHO, José (2007). “Evaluación de la Educación Superior em Brasil: políticas y prácticas”, **Revista Complutense de Educación**, vol. 18, no. 2, pp. 29-44. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

FETTERMAN, David M. (2001). **Foundations of Empowerment Evaluation**. California/USA: Sage Publications.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GERES). Relatório. Brasília: Ministério da Educação, 37p. 1986. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/geres.pdf>> Acesso el: 15/02/15.

LACERDA, Leo L. V. de. (2015). “SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição”, **Avaliação**, vol. 20, no. 1, pp. 87-104. Campinas: Universidade de Sorocoba.

LIMA, Marcos Antonio, GOMES, Carlos Adriano, CORRÊA, Denise Maria e PINHEIRO, Tânia Saraiva (2013). “História da avaliação institucional do ensino superior brasileiro: um recorte entre os anos 1970 a 2010”. **Revista Iberoamericana de Educación**, no. 63/1. OEI.

PASCARELLA, Ernest T. and TERENCEZINI, Patrick T. (2005). **How College Affects Students: Findings and Insights from Twenty Years of Research**. San Francisco: Jossey-Bass.

PASCARELLA, Ernest T. and TERENCEZINI, Patrick T. (2005). **How College Affects Students: A third decade of research**. San Francisco: Jossey-Bass.

POLIDORI, Marlis, MARINHO-ARAÚJO, Claysi e BARREYRO, Gladys Beatriz (2006). “SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira”, **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, vol. 14, no. 53, pp. 425-436. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO

SANTOS FILHO, José Camilo dos. (2000). “Análise teórico-política do Exame Nacional de Cursos”, *in* DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo I. (orgs.). ***Universidade desconstruída: Avaliação institucional e resistência***. Florianópolis: Insular.

SAUL, Ana María (2001). ***Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação de currículos***. São Paulo: Cortez.

SOUZA, Clarilza P.; MARCONDES, Anámerica P.; ACOSTA, Sandra F. (2008). “Auto-Avaliação Institucional: uma discussão em processo”, ***Estudos em Avaliação Educacional***, vol. 19, no. 39, jan./abr., pp. 29-47. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

STUFFLEBEAM, Daniel L., MADDAUS, George F. and KELLAGHAN, Thomas (1983). ***Evaluation models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation***. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. (1989). ***Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica***. Barcelona: Paidós.

TRINDADE, Hélio (1995). “O novo contexto da avaliação das Universidades Federais”, ***Pro-Posições***, vol. 6, no. 16. Campinas: Unicamp.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/ISP (1975). ***Avaliação da implantação da reforma universitária***. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia.

WEBER, Silke (2010). “Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses”. ***Educação & Sociedade***, vol. 31, no. 113, pp. 1247-1269, out./dez. Campinas:CEDES Unicamp.

WORTHEN, Blaine R., SANDERS, James R. and FRIZPATRICK, Jody L. (2004). ***Avaliação de programas: concepções e práticas***. São Paulo: Editora Gente.

## Apéndice 1

Cuadro 7: Comparación entre políticas de evaluación de la educación superior brasileña

Documento/ Tópico	PARU (1983)	CNRES (1985)	GERES (1986)	PAIUB (1993)	Evaluación de curso (1996)	SINAES (2004)
AUTORES	Grupo gestor (especialistas en análisis de proyectos, siendo algunos técnicos del MEC)	24 miembros (heterogéneo) provenientes de la comunidad académica y de la sociedad	Grupo interno del MEC	Comisión Nacional de Evaluación (Representativa de entidades)	Comisión de técnicos del MEC	Comisión especial de evaluación liderada por Dias Sobrinho y Divo Ristoff
OBJETIVO	Diagnóstico de la educación superior	Proponer nueva política de educación superior	Proponer nueva ley de educación superior	Proponer una sistemática de evaluación institucional	Evaluar los cursos mediante evaluación del desempeño de los estudiantes por el ENC y por la evaluación de las condiciones de oferta (ACO) de los cursos	Asegurar, en los términos de la LDB, un proceso nacional de evaluación de las IES, de los cursos de grado y del desempeño de los estudiantes
Función/ Concepción de evaluación	Formativa	Regulación y control	Regulación y control	Formativa	Sumativa, regulación y control	Formativa, sumativa, regulación y control
Justificativa	Investigación sistemática de la realidad	Contrapunto de la autonomía. Vinculación del financiamiento	Contrapunto de la autonomía. Vinculación del financiamiento	Rendimiento de cuentas por ser un bien público que atinge a la sociedad	Rendimiento de cuentas al Estado y a la sociedad	Permitir la expansión con calidad e inclusión social
Tipo de Evaluación	Interna	Externa	Externa	Autoevaluación y evaluación externa	Externa	Autoevaluación y evaluación externa
Agentes de la evaluación	Comunidad académica	Consejo Federal de Educación (para las universidades) Universidades (para las Facultades próximas)	Secretaría de Educación Superior (para la Educación pública) y Mercado (para la Educación Privada)	Endógena y voluntaria	MEC-INEP y exógena	MEC-INEP y Endógena (CPA)
Unidad de análisis	Institución	Institución	Institución	Institución, iniciando por la enseñanza de grado	Cursos de grado de la Institución	Institución, cursos de grado y desempeño de los discentes
Instrumentos	Indicadores y Estudio de casos	Indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño	Examen al fin del curso e indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño

Fuente: Martins et al. (2013) y el autor.



## CAPÍTULO 6

### **Asociaciones público-privadas en educación y justicia social: una discusión a partir del análisis de una política pública**

*Iana Gomes de Lima*

#### *Introducción*

Uno de los argumentos que han justificado la adopción de asociaciones o aparcerías público-privadas en educación<sup>9</sup> en escuelas públicas brasileñas es la diferencia de calidad entre los sistemas educacionales público y privado en Brasil. Gran parte de los alumnos de la Educación Básica está matriculada en las escuelas públicas brasileñas. Según los datos del Censo de 2013<sup>10</sup>, el 82,8% (41,43 millones) de los alumnos está matriculado en escuelas públicas, mientras que el 17,2% (8,61 millones) está en escuelas privadas. En un estudio sobre la relación entre el nivel socioeconómico de los alumnos brasileños de las escuelas públicas y el de las escuelas privadas, Alves, Soares y Xavier (2014) destacan que: a) el 55% de los alumnos de las escuelas municipales se encuentran entre los niveles muy-bajo y bajo; el 25,8% en el nivel mediano y el 19,2% entre los niveles mediano alto y muy alto (siendo que no hay ningún alumno perteneciente al nivel muy alto); b) en las escuelas estatales, el 44% de los alumnos se encuentran entre los niveles muy-bajo y bajo; el 32,5% en el nivel mediano y el 23,6% entre los niveles mediano alto y muy alto (siendo que no hay, una vez más, ningún alumno perteneciente al nivel muy alto); c) en las escuelas privadas, el 14,1% de los alumnos se encuentra entre los niveles muy-bajo y bajo; el 8,8% en el nivel mediano y el 87% entre los niveles mediano alto y muy alto (siendo el índice de alumnos

---

<sup>9</sup> Utilizo la expresión “asociación o aparcería público-privada en educación” en el mismo sentido que ha sido utilizada por algunos autores en la literatura internacional (BALL, 2007; ROBERTSON; VERGER, 2012), lo que involucra la realización por socios o aparceros privados de diferentes actividades en el ámbito de la educación (definición de políticas, oferta de la educación, fiscalización y gestión escolar). Sin embargo, es importante destacar que lo que considero aquí como aparcería no es así referido por la ley federal n. 11.079, del 30 de diciembre de 2004 (BRASIL, 2004).

<sup>10</sup> Informaciones obtenidas a partir del sitio: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/veja-os-numeros-do-censo-da-educacao-basica-de-2013-11730940> - Acceso el 20 de diciembre de 2014.

en el nivel muy alto del 26,1%). A partir de estos datos, es posible verificar que hay una gran diferencia entre los niveles socioeconómicos de los alumnos que frecuentan las escuelas públicas municipales y estatales en Brasil y los alumnos que frecuentan las escuelas privadas.

Teniendo en vista la gran cantidad de alumnos que frecuentan la escuela pública, así como la diferencia de clases de los alumnos que atienden a los dos sistemas de enseñanza, es comprensible que la escuela pública brasileña sea temática de muchas investigaciones. De entre los muchos trabajos que se podrían aquí mencionar, quiero destacar las investigaciones de Libâneo (2012) y Algebaile (2009). Ambos autores señalan que la creciente falta de calidad de la escuela pública en Brasil está relacionada con las reformas educacionales propuestas a partir de los años de 1990. Algebaile (2009) destaca que, en este periodo, hubo una expansión del sistema escolar en Brasil, pero que la calidad fue dejada de al lado, habiendo lo que la autora denomina de un “descompaso entre cantidad y calidad”. Algebaile (2009) asimismo afirma que la ampliación de las escuelas públicas en los años de 1990 se basó en la premisa de que, ya que estas escuelas atienden mayormente a niños pobres, hay necesidad de prestar servicios de asistencia social, lo que objetiva a atenuar la pobreza. Libâneo (2012) hace un análisis bastante semejante al de la autora: él afirma que el declinio de la escuela pública está relacionado con las políticas brasileñas de los últimos veinte años, que traen en sí nociones de mercado. El autor señala que las reformas mercadológicas de la educación acentuaron las desigualdades entre las escuelas privadas y públicas, así como el acceso al conocimiento.

Según Libâneo (2012, p. 16), la escuela privada sería aquella que está “asentada en el conocimiento, en el aprendizaje y en las tecnologías, hecha para los hijos de los ricos” y la escuela pública, a su vez, sería aquella del “acogimiento social, de la integración social, hecha para los pobres y dedicada, primordialmente, a misiones sociales de asistencia y apoyo a los niños”. Libâneo (2012) destaca que la consecuencia de estas políticas es que siempre más los niños están siendo escolarizados en instituciones diferentes, lo que está directamente relacionado con el *status* económico de sus padres. Lo que Algebaile (2009) y Libâneo (2012) señalan es que las escuelas públicas, a partir de las reformas políticas propuestas, pasaron a ser un lugar mucho más vuelto a las cuestiones sociales, que al conocimiento, siendo que el propio contenido trabajado en estas escuelas también sufrió cambios, pasando a tener como objetivo la formación de los alumnos al mercado de trabajo. Esas constataciones son serias y preocupantes y se

puede analizarlas a la luz del concepto de injusticia estructural (Young, 2006a). Para la autora:

Injusticia estructural existe cuando los procesos sociales colocan grandes categorías de personas bajo una amenaza sistemática de dominación o privación de los medios para desarrollar y ejercitar sus capacidades, a la vez que estos procesos permiten que otros dominen o tengan una amplia gama de oportunidades para el desarrollo y ejercicio de sus capacidades (Young, 2006a, p. 114).

El concepto anterior auxilia el examen de las cuestiones educacionales brasileñas. En el caso de Brasil, la diferencia de enseñanza entre escuelas públicas y particulares acaba por colocar una gran categoría, que son los niños provenientes de familias de renta baja, en un proceso de injusticia social. A través de distintas condiciones entre los dos sistemas de enseñanza (público y privado), los niños que frecuentan escuelas públicas no pueden, muchas veces, ejercer todas sus capacidades y, más que eso, en comparación con niños que frecuentan escuelas particulares, ellos se encuentran en desventaja, pues éstas últimas poseen más oportunidades educacionales en el desarrollo de sus capacidades. Es importante enfatizar, todavía, que no pretiendo, aquí, responsabilizar a la escuela y a la educación por las injusticias sociales brasileñas. Quiero tan sólo afirmar que el sistema de enseñanza en Brasil también contribuye y es responsable de los procesos de injusticia social. Hay muchos otros factores (económicos y políticos) que contribuyen para la existencia de esas injusticias, pero es necesario reflexionar sobre el papel que la educación desempeña en las cuestiones de justicia social en Brasil.

La discusión central de este texto versa sobre la inserción de aparcerías público-privadas en la educación a partir del concepto de justicia social propuesto por Young (2006a). Para ello, presento, inicialmente, dos modelos de análisis de justicia social: el modelo de responsabilidad civil – sobre el que señalo algunas de las limitaciones analíticas listadas por Young (2006a) – y el modelo de conexión social propuesto por la autora como una alternativa para el modelo de responsabilidad civil. Tras la presentación de los dos modelos, hago una lectura de lo que ha circulado en los discursos midiáticos en Brasil sobre la enseñanza de las escuelas públicas, relacionando dichos discursos con el modelo de responsabilidad social y mostrando que una de las respuestas a los problemas difundidos en estos discursos ha sido el establecimiento de asociaciones público-privadas en educación. Por fin, presento datos colectados en una investigación sobre una aparcería público-privada en educación en el estado de Rio

Grande do Sul (Lima, 2011). Esta aparcería se caracterizaba por la adopción de una metodología en aula – más conocida como sistema de folios o sistema de enseñanza (Adrião et. al., 2009) –, a través del cual las escuelas recibían materiales didácticos para profesores y alumnos. Por tanto, cuando me refiero, en este capítulo, a aparcerías o asociaciones público-privadas en educación, estoy hablando de la inserción de dichas metodologías en las escuelas. A través de la presentación de los datos de esta investigación, propongo una discusión a partir del modelo de conexión social (Young, 2006a), de como tales aparcerías no traen mayor justicia para los niños que frecuentan el sistema público de educación.

### ***Dos modelos de análisis de justicia social***

La autora Iris Marion Young posee trabajos (2006a; 2006b) que se centran en la discusión del concepto de justicia social, en los cuales ella se contrapone al modelo de responsabilidad civil como una herramienta analítica de justicia social, proponiendo un nuevo modelo, denominado “modelo de conexión social” (Young, 2006a).

Young (2006a) afirma que el modelo de responsabilidad civil deriva del raciocinio jurídico y es utilizado para establecer un culpado o la culpa por un determinado daño. Así, se atribuye responsabilidad a un determinado agente (o agentes), cuyas acciones pueden ser causalmente conectadas con su responsabilidad. En esta perspectiva de justicia social, cuando los agentes demuestran que sus acciones fueron voluntarias o que eran ignorantes de sus efectos, generalmente su responsabilidad es atenuada o disuelta. Sin embargo, si las acciones fueron conscientes, se culpabiliza a los agentes por los resultados provocados. La autora destaca que, al utilizar este modelo en el análisis de las injusticias estructurales, los agentes pueden, fácilmente, eximirse su responsabilidad.

Al criticar el uso de este modelo, Young (2006a) pone un ejemplo bastante elucidador: la autora señala las dificultades para examinar, a través del modelo de responsabilidad civil, las pésimas condiciones de trabajadores de fábricas en países de Tercer Mundo, que realizan servicios para industrias de países centrales al capital – como los Estados Unidos. Young (2006a) afirma que, al usar este modelo para el análisis, los diferentes agentes pueden, fácilmente, eximirse de sus responsabilidades. En una primera escala, los dueños de las fábricas localizadas en el Tercer Mundo pueden decir que no son responsables de las condiciones de los trabajadores, pues ellos podrían

argumentar que operan en un ambiente altamente competitivo (fuerte presión de los exportadores). Así, por cuestiones contextuales, podrían afirmar que no tienen cómo decidir sobre sueldos o condiciones de los trabajadores de sus fábricas. En una segunda escala, los gobiernos de los países en los cuales estas fábricas están localizadas, a su vez, podrían eximirse de su responsabilidad al afirmar que necesitan igualar sus condiciones a las de la competencia y, por ello, necesitarían permitir tales condiciones laborales. Así, a través del uso del modelo de responsabilidad civil, los agentes podrían mostrar que son compelidos a actuar de esta forma.

Young (2006a) afirma que el modelo de responsabilidad es bastante útil en un sistema jurídico y que para usar este modelo “[...] debe haber reglas claras de evidencia, no sólo para demostrar el nexo de causalidad entre un determinado agente y un determinado daño, sino también para evaluar las intenciones, motivaciones y consecuencias de las acciones” (Young, 2006a, p. 118). Por tanto, este modelo prevé el reconocimiento de causas relacionadas con un determinado agente, verificando también la intención de dicho agente. Con la proposición de un modelo de conexión social, la autora no pretende sustituir o rechazar el modelo de responsabilidad civil, sino señalar que, para el análisis de injusticias estructurales, el modelo de responsabilidad no es suficiente.

A través del modelo de conexión social, Young (2006a) afirma que todos los individuos son responsables de las injusticias que ocurren de forma estructural, pues contribuyen, a través de sus acciones, para la concretización de procesos que producen resultados injustos. Este modelo trae una idea de conexión entre estructura y sujeto, mostrando que hay una interdependencia de los procesos estructurales y de las acciones localizadas. Según Young (2006a) la responsabilidad de cada uno proviene del hecho de pertenecer a una comunidad, en la que hay un sistema de procesos interdependientes de cooperación y competición, por medio de los cuales los individuos buscan beneficios y realizan proyectos. Lo que la autora muestra con este modelo es que la responsabilidad que todos tienen con relación a las injusticias no deriva del hecho de que los individuos están bajo una constitución común, sino porque todos son participantes en los procesos institucionales que producen injusticia de una forma estructural. Young (2006a) también afirma que, actualmente, los procesos de injusticia, muchas veces, se extienden hacia más allá de las fronteras del Estado-nación.

Cinco aspectos caracterizan los análisis realizados a través del modelo de conexión social: no-aislamiento, juzgamiento de las condiciones contextuales, análisis

que señalan más al futuro que a visiones retrógradas, responsabilidad compartida y necesidad de acción colectiva con relación a la responsabilidad futura.

La idea de no-aislamiento parte del supuesto de que injusticia social es una cuestión relacional. Young (2006a) afirma que para analizar dicho aspecto no se puede culpabilizar tan sólo a algunas personas o instituciones, sino que se hace necesario comprender la estructura en que los procesos de injusticia social ocurren.

Juzgar las condiciones contextuales implica comprender la relación mediada que poseen los agentes. La autora afirma que al juzgar la existencia de una injusticia estructural es necesario comprender que algunas de las condiciones que son *a priori* entendidas como normales, no pueden ser moralmente aceptadas. Young (2006a, p. 120) asimismo afirma que “la mayoría de nosotros contribuye, en mayor o menor grado, para la producción y reproducción de la injusticia estructural, precisamente porque seguimos las reglas y convenciones, que son aceptadas y esperadas de las comunidades e instituciones donde actuamos”. La autora destaca que, generalmente, la actuación de los individuos promulga estas convenciones y prácticas de una manera habitual, sin que haya una reflexión acerca de sus acciones.

La tercera característica del modelo de conexión social es que los análisis deben ser más direccionados al futuro que a visiones retrógradas. Según Young (2006), cuando se habla de injusticia estructural, se debe estar preocupado con un conjunto de procesos que, probablemente, continuarán produciendo daños, excepto que haya intervenciones en este proceso. Por tanto, la mirada está señalando más hacia a las responsabilidades que se necesitan tomar con relación al futuro, que al pasado. La visión de la autora es que no hay sentido en culpabilizar, punir o buscar reparación para las injusticias estructurales, sino que se deben comprender las atribuciones de las acciones de cada uno en el proceso colectivo, teniendo en vista proyectos futuros que no perpetúen las injusticias estructurales.

La noción de responsabilidad compartida, a su vez, está relacionada con la idea de no-aislamiento, pues al operar con el modelo de conexión social, no se debe aislar a los responsables, absolviendo así a otros, sino entender que todos contribuyen, a través de sus acciones, para los procesos de injusticia estructural. Sin embargo, Young (2006a) alerta con relación a la responsabilización de diferentes agentes: la autora afirma que no todos comparten de igual responsabilidad y que el “poder de influir en los procesos que producen resultados injustos es un factor importante que distingue grados de responsabilidad” (Young, 2006a, p. 125). Por tanto, no todos los agentes son

responsables de la misma manera en el proceso de injusticia social y eso está relacionado con cuatro factores. El primero de ellos es el poder, lo que implica decir que la posición del agente en los procesos estructurales trae consigo “un grado específico de poder o influencia real o potencial a lo largo de los procesos que producen los resultados” (Young, 2006a, p. 127). El segundo elemento es privilegio, pues cuando hay un proceso de injusticia estructural, no hay solamente víctimas, sino también privilegiados. Generalmente, el privilegio está relacionado con poder, lo que significa decir que aquellos que tienen mayor poder en la transformación o mantenimiento de las injusticias sociales también tienen más privilegios. El tercero es interés: los agentes suelen tener intereses divergentes en la transformación o mantenimiento de las estructuras que producen injusticia social. “Muchas veces, aquellos con mayor interés en perpetuar las estructuras son también aquellos con mayor poder de influir sobre su transformación” (YOUNG, 2006a, p. 128). Por fin, hay aún la posibilidad de acción a través de la capacidad colectiva, lo que implica en personas que coincidan en términos de intereses, poder y organización, uniéndose para intentar modificar las injusticias sociales. Eso, según Young (2006a), es un importante aspecto, teniendo en cuenta la cantidad significativa de injusticias sociales presentes actualmente.

La última característica del modelo de conexión social es que la responsabilidad sobre el futuro está relacionada con la acción colectiva. Dicho aspecto involucra la noción de responsabilidad compartida, pues parte del entendimiento de que millares o incluso millones de agentes pueden contribuir para procesos que produzcan resultados injustos. Por tanto, sólo a través del cambio de tales acciones colectivas es posible modificar el futuro con relación a tales procesos.

A partir de las características citadas, es posible percibir que el modelo de conexión social trae una visión más compleja de los fenómenos sociales. Este modelo propuesto por la autora señala hacia lo cuánto es necesario estar atento a las diferentes conexiones presentes entre los variados actores en el análisis de injusticias estructurales. Un punto importante salientado por Young (2006a) es que, en el actual contexto, es necesario tener en cuenta en los análisis los actores que trascienden las fronteras del Estado-nación. Las cuestiones de globalización precisan ser contempladas en el análisis de injusticias estructurales, pues ellas son fundamentales en el actual contexto mundial.

Tras la presentación de los dos modelos, discuto, en el ítem a continuación, la relación entre el modelo de responsabilidad y el establecimiento de las asociaciones público-privadas en educación en Brasil, señalando cómo tales aparcerías se presentan

como respuesta a un análisis de la falta de calidad de la enseñanza pública que se aproxima del modelo de responsabilidad civil.

### ***Modelo de responsabilidad civil y el establecimiento de aparcerías público-privadas en el contexto brasileño***

Antes de dar inicio a lo que propongo en este ítem, cabe destacar que tengo como objetivo principal en este texto discutir las aparcerías público-privadas en educación a partir del modelo de conexión social (Young, 2006a). Sin embargo, antes de este ejercicio analítico, es importante comprender en qué contexto se insieren estas aparcerías en Brasil. En el diseño de este contexto, utilizo aquí dos elementos que juzgo centrales: a) una tendencia global con relación al establecimiento de aparcerías público-privadas en educación; b) la culpabilización de los profesores por la falta de calidad en la enseñanza de las escuelas públicas. Relaciono este último ítem al modelo de responsabilidad civil.

Las asociaciones público-privadas en educación están profundamente relacionadas con una nueva forma de Estado – el Estado gerencialista (Clarke y Newman, 1997) –, que tiene como una de sus características centrales la “dispersión” de poder, es decir, el empoderamiento de diferentes agentes (empresas comerciales, organizaciones voluntarias etc.) en proveer bienestar social. Flinders (2006) afirma que la estructura del Estado moderno actualmente, en nivel nacional, puede ser visto “como una serie de círculos concéntricos u ondulaciones en una laguna con los departamentos de Estado en el centro y una serie de formas organizacionales, cada una disfrutando de un mayor grado de autonomía a la medida que irradian desde el centro hacia afuera” (Flinders, 2006, p. 226). Sin embargo, el autor alerta que esto no implica en una disminución del Estado o de los servicios públicos, sino significa que hay, de parte de los grupos conservadores y neoliberales, un reconocimiento de que la estructura del Estado no es la mejor forma de administrar los servicios públicos y, por eso, necesita de otros agentes para proveer y mejorar los servicios. Este es uno de los cimientos de los defensores de las aparcerías, que afirman que el sector privado tiene condiciones de mejorar la eficiencia del diseño, construcción y de la administración de servicios públicos, siendo que tales aparcerías consiguen traer una idea de flexibilidad, *expertise* y legitimidad.

Cuando instituciones externas al Estado pasan a asumir la responsabilidad por el aprovisionamiento de políticas sociales, se crean binarismos importantes, que pasan a ser balizadores de lo que es eficiencia y efectividad: sector privado x sector público, gestión x administración pública, valores de mercado x valores de servicio público, consumidores x ciudadanos, individuos x comunidades (Clarke y Newman, 1997). En estos binarismos, las aparcerías público-privadas se ubican del lado opuesto al Estado y traen consigo esa noción de la lógica del mercado tan exaltada como una forma de superar la ineficiencia estatal y, consecuentemente, de los órganos públicos. Así, a partir de la premisa de que lo privado es mejor que lo público, se justifica el establecimiento de aparcerías público-privadas.

Clarke y Newman (1997) señalan tres formas por las cuales la noción de privado ingresa en la noción de público: 1. Venta directa del público al privado (privatización); 2. Desvanecimiento de las fronteras entre público y privado – las entidades públicas comienzan a portarse como se fueran privadas; 3. Transferencia de responsabilidad para el dominio del sector informal. A través de las aparcerías es posible vislumbrar dos formas de privatización referidas por Clarke y Newman (1997): borramiento entre las fronteras del público y del privado y el cambio de responsabilidad del Estado para los sectores privados. En el caso de las aparcerías, el Estado pasa tan sólo a administrar y regular la política establecida, dejando de ser el proveedor. Las políticas citadas por Libâneo (2012) y Algebaile (2009) como aquellas que han colaborado para el declinio de la escuela pública están relacionadas con esa visión mercadológica y gerencialista del Estado.

Es posible verificar, a través de diferentes estudios (Robertson y Dale, 2013; Whitty, 1997; Apple, 1989; Clarke y Newman, 1997; Peroni, 2003), que la práctica de las aparcerías viene ocurriendo en diferentes lugares del mundo. Por tanto, esta no es una política que ocurre de forma aislada en Brasil. Las tendencias globales son también una justificativa para el establecimiento de estas aparcerías en Brasil – y eso hay que tener en cuenta cuando se usa el modelo de conexión social. Sin embargo, más allá del contexto global hay aún la especificidad del contexto brasileño, en el que reside una dura crítica a la enseñanza de las escuelas públicas que, en gran parte, se personificada en la figura del profesor.

Las escuelas públicas de Brasil han sufrido constantes críticas (de parte de la prensa, de los alumnos, padres) en cuanto a su mala calidad y poca eficiencia (Nasser, 2011). Esas críticas no son falseamientos de la realidad, ellas están conectadas con

elementos de “buen sentido<sup>11</sup>” (Apple, 2006), pues es posible verificar algunas precariedades en la enseñanza de las escuelas públicas, en las condiciones de las aulas, en las condiciones a que están siendo sometidos profesores, etc. Sin embargo, estas críticas se acercan del modelo de responsabilidad civil (Young, 2006a), pues no analizan de forma contextual y relacional el porqué de señalar esa situación de las escuelas públicas. En general, lo que ocurre es tan sólo una culpabilización de los profesores por la falta de calidad de la enseñanza y la creación de un binarismo que va al encuentro de las ideas gerenciales: mala escuela pública x excelente escuela particular (Nasser, 2011). Para el análisis de cómo los docentes han sido culpabilizados, utilizaré, centralmente, los discursos difundidos por la revista *Veja*<sup>12</sup>.

En una columna de la revista *Veja* (Guzzo, 2009) es posible verificar la responsabilización de los profesores por la falta de calidad en las escuelas, a través de la crítica a la mala calificación de los docentes. El columnista J.R. Guzzo cita un artículo escrito por Claudio de Moura Castro – según Guzzo (2009), uno de los especialistas más consagrados sobre educación en Brasil – en que Castro afirmaba que en un auditorio con 800 profesores, ninguno de ellos había aprendido a enseñar a sus alumnos cómo hacer una regla de tres. A continuación, Guzzo (2009) afirma que uno de los grandes problemas de Brasil es la falta de calidad de los profesores:

No es necesario ser un especialista en pedagogía para ver el tamaño del lío en que están metidos los alumnos de esos profesores todos. El problema no es “con Brasil”, “la sociedad” o la “educación nacional” – es con los alumnos mismo, de carne y hueso. Si sus profesores no saben enseñar la regla de tres, los alumnos no van a aprenderla; y, si no saben enseñar la regla de tres, es probable que no sepan enseñar una porción de otras cosas. Para los alumnos, la situación está mala hoy y mañana va a estar peor (Guzzo, 2009, p. 122).

El trecho del reportaje citado afirma que el problema es “con los alumnos mismo”. Sin embargo, al leer el trecho, se puede percibir que la afirmación de la mala calidad de la enseñanza recae sobre los profesores, pues es por el hecho de que ellos no

---

<sup>11</sup> Apple (2006) se basa en Gramsci para utilizar el concepto de “buen sentido”. Ese concepto significa decir que el sentido común tiene elementos que conciben con la realidad, no siendo tan sólo un falseamiento de lo real.

<sup>12</sup> La opción por la revista *Veja* se debe a algunos factores. Primeramente, por ser la revista de mayor tirada y circulación en territorio nacional: en 2013, la revista *Veja* tuvo una tirada de 1.191.803 ejemplares, siendo estimado que 10.448.135 de personas la leen semanalmente (CORTINAZ, 2014). Segundo, porque la revista aborda en muchos de sus reportajes la temática de la educación. Tercero, por el público lector: Cortinaz (2014) señala que la mayoría absoluta de los lectores pertenece a la clase B (50% - de 05 a 15 salarios mínimos); seguidos de lectores de las clases C (el 26% - de 03 a 05 salarios mínimos) y A (el 21% - más de 15 salarios mínimos). Todavía puede ser constatado que el 3% de lectores pertenecen a la clase D (01 a 03 salarios mínimos) y ningún lector proviene de la clase E (hasta 01 salario mínimo).

saben qué enseñar, es que la situación de esos alumnos “va a empeorar mañana”. Al analizar el trecho y utilizando la teorización de Young (2006a), es posible percibir que la crítica realizada en el reportaje se acerca del modelo de responsabilidad civil, pues aísla tan sólo un factor (la mala calificación de los profesores) para explicar la falta de calidad en las escuelas brasileñas.

En otro reportaje, una entrevista con el ex-Secretario de la Educación de São Paulo, Paulo Renato Souza<sup>13</sup> (Souza, 2009), la culpabilización de los docentes es reforzada una vez más. El ex-Secretario afirma que los profesores son poco calificados y defiende la introducción de un método en las escuelas:

Muchos profesores propagan en aula una visión poco objetiva e ideológica del mundo. Algunos no dominan siquiera lo básico de las asignaturas y otros, aunque sepan lo necesario, ignoran las técnicas para pasar el conocimiento. Se ve en las escuelas, inclusive, alguna apología de la ausencia de métodos de enseñanza. Una idea bastante difundida en Brasil es que el profesor debe tener libertad total para construir el conocimiento junto con sus alumnos. Es improductivo e irracional. Cualquier ciencia presupone un método (Souza, 2009, p. 22).

Lo que se puede percibir es que la defensa de la inserción de un método está relacionada con la desconfianza que se tiene de los docentes que actúan en las escuelas. Es posible verificar, una vez más, la proximidad de esta idea con el modelo de responsabilidad civil (Young, 2006a), pues así como en el ejemplo anterior, hay una responsabilización aislada de un determinado actor (los profesores) y no un análisis complejo y relacional. La defensa por la adopción de un método en las escuelas también se relaciona con las ideas gerencialistas en educación, que entienden que el ámbito privado (las metodologías son elaboradas por instituciones no-estatales) es mejor que el público. Esa afirmativa la refuerza Apple (1989) cuando el autor analiza la adopción de propuestas pedagógicas externas a la escuela en los Estados Unidos:

La introducción original de material pre-empaquetado fue estimulada por una red específica de fuerzas políticas, culturales y económicas en los años cincuenta y sesenta, en los Estados Unidos. La noción, mantenida por docentes universitarios de que el magisterio sería despreparado en diversas áreas del currículo volvía “necesaria” la creación de lo que se denominó “materiales a prueba de profesor”, es decir, materiales que funcionasen *apesar* del profesor. (Apple, 1989, p.165) (destacado del autor).

---

<sup>13</sup> Paulo Renato Souza fue también Ministro de la Educación del Gobierno Fernando Henrique Cardoso y desempeñó un papel importante en la implementación de las ideas gerencialistas en el ámbito de la educación.

Lo que resulta claro en la cita es que estos materiales garantizarían eficiencia *a pesar* (Apple, 1989) del profesor. Una de las ideas de esas metodologías, aunque eso no sea dicho de forma clara y directa en sus documentos, es que existe la posibilidad de garantizar calidad independientemente del empleado que ejecuta el trabajo. Incluso si se trata de un análisis a partir del contexto estadounidense, la cita anterior sirve también para analizar la situación brasileña. Así como en los EUA, existe en el sentido común en Brasil (y en prácticas cotidianas que refuerzan ese discurso, como los reportajes divulgados en prensa) la idea de que no hay calificación de parte del profesorado de las escuelas públicas. Por tanto, la adopción de metodologías calificaría al profesor en la medida que establece objetivos claros y pre-determinados sobre lo que debe ser alcanzado en su trabajo. Las metodologías, en general, poseen inúmeros libros que sirven como manuales al profesor. Los alumnos reciben libros didácticos para que sean trabajados a lo largo del año, y el docente, materiales que le explican cómo trabajar los libros que los niños recibieron, qué contenidos enseñar y cómo enseñar. Los libros, en verdad, hacen el papel del profesor, planeando las clases y las intervenciones que deben ser hechas.

El profesor tendría tan sólo que ejecutar las actividades. Libâneo (2012) afirma que tales metodologías pueden ser entendidas como un *kit de supervivencia*. Este *kit* se hace necesario por la nueva visión que se tiene del papel del profesor y que está relacionada con una idea del docente como lleno de tareas, atareado o “tareero”. Según el autor, tal visión la propaga, entre otros actores, el Banco Mundial. Esta idea del profesor como “tareero” puede ser vista en el ejemplo descrito a continuación.

En los libros de esas metodologías es muy evidente el “cómo enseñar”: además de los manuales que explicitan los días en que las clases deben ser propuestas, teniendo un cronograma anual, los libros también muestran un paso a paso de cómo debe ser dada esa clase. Al analizar el material del Instituto Alfa y Beto, que fue la aparcería sobre la cual realicé la investigación (Lima, 2011), los aspectos sobre cómo enseñar resultan evidentes. En uno de los libros para profesores que trabaja con interpretaciones de textos, hay una secuencia didáctica con relación al texto “El Patito Feo”. La primera sección de la secuencia prepara al profesor para usar ese texto en aula. En esta sección, el profesor lee sobre qué enseñará, cuáles los objetivos de aquella clase, sus contenidos, qué materiales deben ser preparados para la clase, el vocabulario a ser trabajado, las acciones que el profesor debe realizar (mostrar el libro para los niños, subrayar determinadas partes del texto, mostrar la ilustración, etc.) y las preguntas que debe

hacer a los alumnos. Otra sección sirve para que el profesor sepa qué intervenciones realizar durante la lectura del texto. El manual también enseña qué él debe hacer tras la lectura, mostrando las preguntas y las actividades que debe realizar para los niños. El profesor asimismo es recordado que los alumnos, en esta etapa del año en que el texto será trabajado, no sabrán leer y tampoco escribir y que, por tanto, las frases que se vayan a escribir deben ser cortas, sugiriendo, así, el uso de dibujos. Por fin, hay una sección que propone una actividad de cierre para ser realizada con la historia.

Los ejemplos anteriores muestran un poco del contexto brasileño, en el que hay una profunda desconfianza del trabajo realizado por los profesores en las escuelas públicas. En Brasil, existe un fuerte discurso que diferencia el público del privado y que demuestra que ese último es mejor que el primero, teniendo como supuesto los discursos más globales, que traen la noción del estado administrador. Eso también ocurre con relación a las escuelas: las instituciones particulares son consideradas mejores que las públicas. Los resultados de tests nacionales acaban, muchas veces, por reforzar ese discurso, mostrando que los alumnos de las escuelas particulares escriben y leen mejor que los alumnos de escuelas públicas. A pesar de que esas afirmaciones tengan elementos del buen sentido, no hay un análisis de las realidades en que escuelas públicas y escuelas particulares están inseridas y las cuestiones que las permean. En general, lo que ocurre es tan sólo una responsabilización de los profesores por la enseñanza de mala calidad que tienen las escuelas públicas.

A partir de ese diagnóstico, las metodologías elaboradas por instituciones no-estatales pasan a ser una posibilidad de igualar las oportunidades de enseñanza entre escuelas públicas y privadas. La idea es que los alumnos de las escuelas públicas tendrán una enseñanza tan calificada como la de las escuelas particulares y que todos los alumnos, en ese caso, de todas las escuelas públicas que adoptan un determinado programa, tendrán el mismo tipo de enseñanza. Como los programas son “a prueba de profesores”, la noción es que la metodología depende del profesional que la pone en práctica, pues al seguir lo que establece el programa, cualquier docente puede hacer un buen trabajo. Las aparcerías sólo resultan una respuesta porque el diagnóstico es que los profesores son el problema. Ese diagnóstico de la realidad que culpabiliza a los docentes se acerca del modelo de responsabilidad civil. No hay, en este análisis, un entendimiento del contexto, en que se pueda percibir que las instituciones escolares públicas son perpasadas por otras cuestiones que trascenden los muros de la escuela, como aspectos de la vida social de los alumnos que frecuentan esas instituciones y que son diferentes de

aquellos que frecuentan las escuelas particulares. Esos aspectos incluyen las distintas condiciones sociales (sueldo, vivienda, jornada de trabajo, acceso a la salud, etc.) de las familias que son atendidas por las escuelas públicas y por las escuelas privadas, así como lo que es valorado por la educación escolarizada y que está mucho más próximo del capital cultural que las clases medias y altas poseen que el de las clases bajas. Así se aísla uno de los agentes para responsabilizarlo por una situación. En este caso, el agente que ha sido aislado son los docentes de las escuelas públicas que, seguramente, tienen sus responsabilidades, pero que no pueden ser tomados como los únicos agentes responsables.

A partir de dicho diagnóstico, cuatro elementos justifican la adopción de estas metodologías: 1. La desconfianza que hay con relación al trabajo realizado por los profesores en escuelas públicas; 2. La idea de que esos programas, por su elaboración en instituciones con la lógica del privado, incorporan en el público eficiencia y calidad; 3. El control del trabajo realizado por los profesores en las escuelas por tales metodologías; 4. La posibilidad de homogenizar la enseñanza, ya que el programa debe ser aplicado de la misma forma en todas las escuelas. Sin embargo, ¿en la práctica se concretizan estas cuestiones?

### ***Asociaciones público-privadas: ¿un camino para la justicia social?***

En el Estado de Rio Grande do Sul, las aparcerías público-privadas en educación fueron propuestas por una política durante el Gobierno Yeda Crusius (2007-2010). En esta política, había la posibilidad de que las escuelas adoptasen metodologías desarrolladas por instituciones no-estatales. El objetivo de esta política, según los datos de la propia Secretaría de la Educación (SEC), era construir una matriz de habilidades y competencias para los años iniciales de la enseñanza fundamental, teniendo en cuenta la reciente ampliación de la enseñanza fundamental para nueve años en aquella época. A partir del proyecto desarrollado por el gobierno, las escuelas pasaron a tener la opción de adoptar programas con enfoque en la alfabetización o, en el caso de la no adopción, construir un currículo para las series iniciales. Los programas disponibilizados fueron de tres instituciones, siendo estas el *Instituto Ayrton Senna* (SP), el *Instituto Alfa e Beto*

(MG)<sup>14</sup> y el *Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação* – GEEMPA (RS).

A través de un estudio sobre una de las metodologías adoptadas por las escuelas (Lima, 2011), presento, a continuación, algunos datos que posibilitan discutir si las aparcerías público-privadas pueden traer mayor justicia social para las escuelas públicas brasileñas. Los procedimientos metodológicos utilizados en la investigación fueron la realización de entrevistas semi-estructuradas con dos profesoras de cada escuela y la observación, durante una semana, en la sala de clase de cada una de esas docentes, para verificar el uso que hacían del programa. También fueron realizadas entrevistas con las supervisoras de las escuelas, con la funcionaria del *Instituto Alfa e Beto* (IAB) responsable de la implementación del programa en el estado del Rio Grande do Sul y con la coordinadora de la Secretaría de Educación (SEC) responsable de la política en la ciudad de Porto Alegre. La lectura de los materiales disponibilizados por el Instituto para las profesoras, alumnos y Secretaría tuvo como objetivo comprender las concepciones de educación del IAB y la metodología del programa.

Como dicho anteriormente, uno de los puntos que justifica la adopción de metodologías elaboradas por instituciones no-estatales en Brasil es que ellas posibilitarían que todos los niños tuvieran acceso al mismo tipo de enseñanza, pues las metodologías cuentan con manuales que traen las mismas actividades para ser realizadas en todas las escuelas que adopten el método. Además de los manuales, el Instituto también disponibiliza un cronograma que debe ser cumplido por la escuela, en el que son presentadas las lecciones y actividades de cada livro que deben ser realizadas cotidianamente. La idea sería que estos libros calificarían la educación pública en Brasil, pues sanarían lo que se diagnostica como problema – teniendo como referencia el modelo de responsabilidad civil – es decir, el malo trabajo realizado por los profesores. Así, con la inserción de metodologías en las escuelas públicas, todos los alumnos tendrían la misma enseñanza y, más que eso, una enseñanza bastante próxima de aquella de las escuelas particulares, ya que las metodologías son desarrolladas por *expertos* de instituciones externas al estado, lo que, en una lógica administradora, representa calidad.

---

<sup>14</sup> El estudio sobre el programa del *Instituto Alfa e Beto* se debió al hecho de que un número significativo de escuelas optó por ese programa, lo que fue evaluado como importante para ser examinado con una mirada más atenta.

En las observaciones realizadas, todavía, es posible verificar que la enseñanza no es exactamente igual en todas las escuelas, tampoco como se preconiza en la metodología. Una enseñanza estandarizada y homogénea en todas las escuelas estaduais que adoptaron el programa del *Alfa e Beto* acaba siendo falsa. Al entrevistar a la persona responsable de la *1ª Coordenadoria Regional de Ensino* (1ª CRE)<sup>15</sup>, ella afirmó que Porto Alegre posee realidades muy diferentes entre las escuelas que adoptaron los programas del IAB: algunas escuelas, por ejemplo, consiguen cumplir el cronograma sin la menor dificultad, mientras otras necesitan más tiempo para trabajar las lecciones con los alumnos. La funcionaria de la SEC, responsable de la implementación de la metodología del IAB en Rio Grande do Sul (RS), confirma esa cuestión al hablar sobre la diferencia de las escuelas para seguir el cronograma:

Hay algunas [refiriéndose a las escuelas] que tienen más dificultad por la propia peculiaridad de la escuela. Las escuelas de la Isla, por ejemplo, trabajan de una forma más lenta, porque hay épocas de lluvia que sube el río y los niños no van y la profesora no puede seguir, tiene que parar con el material y trabajar de una forma más lenta. Hay escuelas que son muy pobres, donde los niños faltan mucho, hay todas esas cuestiones. Entonces, el profesor también tiene que desacelerar un poquito. Hay otras escuelas donde fluye muy bien. Esa flexibilidad las escuelas tampoco tienen, no pueden parar por parar, necesitan un motivo. “¿Por qué el cronograma no está andando en el ritmo?”. Entonces, buscamos hacer ese acompañamiento también. ¿Cuál es el motivo del acelerar y desacelerar?

Del habla anterior resulta claro que existen realidades bastante distintas en las escuelas de Porto Alegre. La responsable de la 1ª CRE dice que esa heterogeneidad puede ser claramente percibida en los resultados de los tests, que son diferentes entre las escuelas. Ella afirma que, en general, suele recibir cobros de parte de la SEC y del IAB porque la 1ª CRE presenta resultados tan distintos entre las escuelas, lo que acaba provocando un promedio bajo en el índice general. En la comparación con las otras CREs, el índice de la 1ª CRE no se presenta tan bueno. “No hay cómo igualarnos a las otras CREs, pues dentro de la 1ª CRE es como si tuviéramos varias otras CREs. Los municipios del interior son mucho más homogéneos”, destaca.

La heterogeneidad de las enseñanzas de las escuelas puede ser vista tanto en cuestión de la necesidad de rever el cronograma de desarrollo de la metodología, lo que muestra que no todas las instituciones consiguen actuar de la misma forma, como por la forma de actuación de los docentes. En dos escuelas observadas, por ejemplo, los

---

<sup>15</sup> La Secretaría de la Educación de Rio Grande do Sul posee una estructura que cuenta con 30 coordinadorías regionales, que están bajo coordinación directa del gobierno del estado. Cada coordinadoría es responsable de las políticas y escuelas de una determinada región. La 1ª Coordenadoria Regional de Enseñanza y responsable de la ciudad de Porto Alegre.

profesores tenían un determinado ritmo para dar clase a los niños: tardaban más tiempo para comenzar las clases, daban más tiempo de recreo, hacían algunas actividades de recreación, incluían varias actividades extras, etc. Ya en otra escuela, los profesores tenían una práctica que seguía mucho más las indicaciones del Instituto. En esa escuela, los niños entraban en la sala de clase y ya empezaban a trabajar en el programa inmediatamente, el tiempo de recreo era de tan sólo quince minutos y las actividades realizadas fuera del libro eran aquellas recomendadas por el IAB. Tales diferencias entre las escuelas muestran que existe también una heterogeneidad en el trabajo realizado por los profesores, lo que hace que haya distintas formas de enseñar.

Las condiciones socioeconómicas, como ya tratado anteriormente, también son otro factor que proporciona diferencias entre las escuelas. En una de ellas, por ejemplo, casi todos los niños que están en el 1<sup>er</sup> año habían frecuentado la educación infantil, lo que significa decir que ya habían tenido un contacto anterior con la educación escolarizada, trabajando cuestiones de motricidad, etc. En la otra escuela, ubicada en una zona periférica de Porto Alegre, y que atendía a alumnos mayormente oriundos de familias de baja renta, casi ningún niño había frecuentado la educación infantil y los profesores expresaban sentir, en la práctica, esa diferencia, pues afirmaban la necesidad de enseñar cuestiones anteriores a las que estaban siendo trabajadas en los manuales de la metodología.

Como ya mencionado, uno de los grandes llamamientos para el uso de estas metodologías es que ellas propiciarían mayor calidad en la educación independientemente del profesor que realiza el trabajo. El IAB exalta, en sus materiales, la científicidad de su método y parte del principio de que la adopción de los programas genera calidad y eficiencia en la educación. Sin embargo, con los ejemplos anteriores se puede percibir que no hay como garantizar que, en la práctica, los profesores apliquen el método exactamente de la forma como pensado. Existen lagunas entre lo que está pensado en relación a la metodología y la práctica de la sala de clase. Dichas lagunas propician espacios para que los docentes actúen de diversas maneras. Esas lagunas se refieren tanto a la falta de recursos humanos de parte del IAB y de la SEC para controlar la forma como la metodología está siendo puesta en práctica, como a la resistencia de parte de los profesores.

La resistencia existente se relaciona con la reflexión y proposición de otras formas de enseñanza (resistencia activa) y a la opción de no hacer lo que está propuesto (resistencia pasiva). Un análisis que podría decurrir a partir de la constatación de que

algunos profesores no ponen en práctica el programa como se les solicita es que los docentes son culpables porque aún persiste la falta de calidad en la educación. Se podría decir, por ejemplo, que si los profesores actuaran de pleno acuerdo con la metodología, la educación ya tendría mejores resultados. Ese sería un análisis plausible si usáramos el modelo de responsabilidad civil. Los datos colectados durante la investigación muestran que el análisis es mucho más complejo, trascendiendo los muros de la escuela: otros factores relacionados con cuestiones macrosociales, como la falta de funcionarios del IAB para la implementación del programa en las escuelas de RS (sólo una funcionaria), así como la falta de funcionarios en la SEC responsables de la implementación de ese programa (también sólo una funcionaria), impiden que el programa sea realizado como planeado. Cabe todavía resaltar que los contextos donde se insiere cada escuela y las cuestiones sociales de las comunidades atendidas son factores que aportan alguna heterogeneidad en la forma de aplicar el programa en cada escuela.

Sin embargo, no son solamente los distintos contextos en los que se insieren las escuelas, los que no permiten que se alcance la calidad: durante las entrevistas, los profesores realizaron varias críticas al contenido trabajado en los libros. Los docentes afirmaban que los libros no traían algunos contenidos que ellos juzgaban importantes al proceso de enseñanza y aprendizaje y que, a menudo, el conocimiento valorado en los manuales estaba lejos de la realidad de los niños. Además, los profesores aún decían que la asignatura de Lengua Portuguesa tenía un espacio mucho mayor en el cronograma del programa que Ciencias y Matemáticas, por ejemplo. Cabe asimismo destacar que estudios (Whitty, 1997; Souza y Oliveira, 2003; Robertson y Dale, 2013) señalan que las propias aparcerías no traen en sí una idea de justicia social, pues ellas se basan en supuestos de mercado, en competición, hecho que, cuando inserido en el ámbito de la educación, sólo amplía las desigualdades sociales.

### ***Modelo de conexión social y el establecimiento de aparcerías público-privadas en el contexto brasileño***

Como señala Young (2006a), el modelo de responsabilidad civil no es suficiente para analizar situaciones complejas en las que distintos agentes poseen responsabilidad. Al analizar la falta de calidad de la enseñanza de las escuelas públicas brasileñas a través del modelo de conexión social, es posible percibir que existen muchos otros factores involucrados en la existencia de una enseñanza diferente en las escuelas públicas y

privadas brasileñas, que van más allá de la culpabilización de los profesores. Por tanto, a partir de este modelo de análisis, las aparcerías no pueden ser vistas como “la” solución, pues el problema no es solamente éste.

Quiero aclarar, una vez más, que en este momento no haré un análisis de los variados factores involucrados en la falta de calidad de las escuelas, pero quiero señalar que el diagnóstico erróneo que culpabiliza sólo a los profesores por la falta de calidad de la enseñanza pública y, consecuentemente, el entendimiento de las aparcerías como la solución más adecuada, acarrearán una profundización de las injusticias ya existentes en Brasil.

Analizar la falta de calidad de la enseñanza de las escuelas públicas brasileñas a través del modelo de conexión social aleja la responsabilidad únicamente de los profesores. Ello procede de la característica relacional de este modelo y de la necesidad de operar de una forma que no se aisle los distintos agentes que componen los sistemas de injusticia estructural. En el caso de la aparcería público-privada antes analizada, es posible identificar rápidamente algunos actores importantes para la realización de esta política.

Organismos internacionales que establecen a los países metas a cumplir, siendo que éstos sólo podrán recibir las inversiones financieras de parte de estos organismos si cumplen las metas, lo que está profundamente relacionado con la competitividad que estos países tendrán en términos económicos con otros países (lo que muestra que, en el caso de las aparcerías, las responsabilidades se extienden hacia más allá del Estado-nación). Los gobiernos federal y estadual, porque crean políticas que favorecen el interés de empresas y organizaciones no-estatales en el ámbito de la educación, a través, por ejemplo, de isención fiscal. Las universidades que, muchas veces no forman de manera adecuada los futuros profesores del país. Los propios profesores de las escuelas públicas que, en determinados casos, se eximen de su responsabilidad de enseñar.

Podría continuar listando aquí otros actores que también están involucrados en este proceso de injusticia estructural educacional. También podría señalar algunas causas para la actuación de muchos de esos actores. Sin embargo, no es el caso. Lo que quiero destacar es que el modelo de conexión social hace que la responsabilidad deje de ser individualizada y la pasen a dividir todos, lo que hace que las aparcerías no sean la respuesta más adecuada. A través del uso del modelo de conexión social para el análisis de la falta de calidad de las escuelas públicas brasileñas, se desmitifica la idea de que los profesores son los únicos culpables y, por tanto, que las aparcerías público-privadas en

educación (en este caso, la adopción de metodologías ya listas en las salas de clase) homogenizan la enseñanza de las escuelas públicas brasileñas. Así, el análisis de la aparcería establecida en el estado de Rio Grande do Sul durante el Gobierno Yeda Crusius, a través del modelo de conexión social, señala que dicha aparcería no trae mayor justicia social, pues ella sólo atiende a lo que se le atribuye como responsabilidad de un único actor (los docentes de las escuelas públicas) y no la serie de cuestiones involucradas en este proceso de injusticia estructural. Es más que no traer mayor justicia social a los niños que frecuentan las escuelas públicas brasileñas, pues tales aparcerías acarrearán una profundización de las desigualdades.

Como ya mencionado, estudios han mostrado que la implementación de esos métodos y la importación de la lógica del mercado hacia dentro de las instituciones públicas escolares no garantizan mayor igualdad entre las clases sociales. Al analizar el contexto de Inglaterra, Nueva Zelanda y Estados Unidos, países en los que las políticas con una lógica de mercado fueron ampliamente inseridas, Whitty (1997) demuestra que diferentemente de lo que fue afirmado por los defensores del mercado, las políticas alicerzadas en esos supuestos no incrementan la calidad de la educación. Además, el autor destaca que “lejos de romper la cadena entre desigualdad educacional y social, las reformas pueden hasta intensificar esas relaciones” (Whitty, 1997, p.35).

Robertson y Dale (2013) usan el concepto de justicia social para analizar las aparcerías público-privadas en educación y afirman que el resultado más importante ha sido el de abrir el sector público a intereses privados, siendo que los mayores beneficiarios han sido el gerencialismo global y las empresas. En Brasil, Souza y Oliveira (2003) realizaron estudios acerca de los efectos de políticas de mercado en los sistemas educacionales. Los autores destacan que los mecanismos de competición adoptados a partir de tales supuestos hacen que se camine “en dirección a intensificar los procesos de segregación y selección educacional y social” (Souza y Oliveira, 2003, p.890). Esos autores demuestran que, en Brasil, existen distintos contextos educacionales y que la idea de homogenización a partir de la inserción de políticas de mercado no es justa: ya que el proceso de enseñanza no puede ser igualado debido a las diferencias sociales, no sería justificable estandarizar la evaluación de los resultados. Lo que resulta claro en los estudios anteriormente mencionados es que los supuestos mercadológicos que basan las aparcerías ya son, por sí mismos, un problema en términos de justicia social, pues en su base la lógica del mercado incluye competencia, lo que favorece a algunos y desfavorece a otros, ampliando así las desigualdades.

### *Consideraciones finales*

La investigación realizada (Lima, 2011) señala que la bandera de la homogenización de la enseñanza tan utilizada en la defensa de la adopción de metodologías tiene poca veracidad práctica. Las metodologías poseen los mismos libros para todas las escuelas y los mismos procesos evaluativos. Sin embargo, las escuelas no tienen las mismas condiciones estructurales, tampoco atienden a alumnos provenientes de una misma clase social. Ello hace que esa homogenización no se concretice en la práctica. Además, tales aparcerías pueden profundizar aún más las desigualdades e injusticias, ya que parten de una lógica de mercado, de inserción de la noción privada en el ámbito público, y muchos de los supuestos de la lógica del mercado se basan en procesos competitivos, que no visan a una transformación social, sino el mantenimiento del sistema capitalista vigente (Souza y Oliveira, 2003).

En el ejercicio aquí realizado, al señalar que el análisis del contexto actual de la enseñanza de las escuelas públicas brasileñas se acerca al modelo de responsabilidad civil, tuve como objetivo mostrar que ese modelo no abarca una porción de cuestiones importantes para un análisis complejo del fenómeno. Hay aún implicaciones más serias: la lectura simplista del proceso hace que las respuestas también sean sencillas, lo que puede profundizar aún más las injusticias sociales. A través de los ejemplos traídos a partir de la práctica del aula, tuve como objetivo mostrar que un análisis a partir del modelo de conexión social puede auxiliar en aquello que Young (2006a) refiere como necesidad de análisis señalando hacia el futuro. Eso significa decir que es fundamental analizar las aparcerías a partir de la óptica de la justicia social, pues esos análisis traen reflexiones importantes que pueden elucidar decisiones políticas futuras, principalmente teniendo en cuenta otra característica del modelo de conexión social, es decir, la de que la responsabilidad por el futuro está relacionada con la acción colectiva. Por tanto, al analizar las aparcerías a través del modelo de conexión social, se puede entender que estas aparcerías no atienden a cuestiones de justicia social y esas reflexiones pueden servir para una acción colectiva que luche contra la inserción de valores de mercado en el ámbito de la educación.

Análisis a partir del modelo de conexión social tienen, así, un objetivo político, pues señalan las responsabilidades de diferentes actores, lo que puede favorecer el llamamiento de distintos segmentos en la rectificación de la injusticia social, ya que

todos tienen su parcela de responsabilidad (Young, 2006). Este llamamiento es de extrema importancia en el actual momento, en el que muchos de los procesos de injusticia social ocurren de forma globalizada. Es fundamental establecer las conexiones entre los procesos globales y aquellos que ocurren en nivel nacional/local, pues al reconocer estas relaciones, es posible pensar acciones y desarrollar teorías que busquen mayor justicia social.

### **Referencias**

ALGEBAILLE, Eveline. (2009). *Escola Pública e Pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; XAVIER, José Francisco Soares; PEREIRA, Flavia. (2014). *Índice Socioeconômico das Escolas de Educação Básica Brasileiras. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-704.

APPLE, Michael W. (1989). *Educação e Poder*. Tradução de Maria Cristina Monteiro. Porto Alegre: Artes Médicas.

APPLE, Michael W. (2006). *Ideologia e Currículo*. Tradução de Vinicius Figueira. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.

BALL; Stephen J. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. New York: Routledge.

BRASIL. 30 de dezembro de 2004. Lei n. 11.079.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. (1997). *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications.

CORTINAZ, Tiago. (2014). *A revista Veja e os discursos jornalísticos sobre educação no Brasil*, Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Dissertação de Mestrado).

FLINDERS; Matthew. (2006). Public/Private: the boundaries of the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). *The State: theories and issues*. Hampshire: Palgrave Macmillan. P. 223-247.

GUZZO, J.R. março de 2009. Nota Zero. *Veja*, São Paulo, edição 2102, n. 9, p.122-4.

LIBÂNIO, José Carlos. (2012). *O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres*. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28.

LIMA, Iana Gomes de. (2011). *A adoção de “programas de intervenção pedagógica” e as novas dinâmicas no trabalho docente: uma análise a partir de*

*três escolas estaduais do Rio Grande do Sul*, Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Dissertação de Mestrado).

NASSER, Sérgio Daniel. (2011). *Conflitos entre escola pública e escola privada e suas repercussões no cotidiano escolas do estudante da escola pública. Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais: diversidades e desigualdades*. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. (2008). *Programa Alfa e Beto de Alfabetização de crianças: manual da escola*. 8 ed. Brasília: Instituto Alfa e Beto.

PERONI, Vera. (2003). *Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. jul./2013. *The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account*. *Oxford Review of Education*, Oxford, v. 39, n. 4, p. 426-445.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. (2012). Governing Education Through Public Private Partnerships. In: ROBERTSON, Susan et. al. (orgs.). *Private Partnerships in Education: new actors and modes of governance in a globalizing world*. Cheltenham: Edward Elgar.

SOUZA, Paulo Renato de. (2009). Contra o Corporativismo. São Paulo. *Veja*, São Paulo, ed. 2136, n. 43, p. 19-23, 28 de out. de 2009. Entrevista concedida a Monica Weinberg

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. set./2003. *Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895.

WHITTY, George. ( 1997). *Creating Quase-Markets in Education: a Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries*. *Review of research in education*, Itasca, n. 22, p. 3-47.

YOUNG, Iris Marion. jan./2006a. *Responsibility and global justice: a social connection model*. *Social Philosophy and Policy*, v. 23, n. 1, p. 102–130.

YOUNG, Iris Marion. mar./2006b. *Taking the basic structure seriously. Perspectives in Politics*, Cambridge, v. 4, n. 1, p. 91–97.



**PARTE II**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN**



## CAPÍTULO 7

### **Científicos y políticos II: La crisis la media vida académica y el uso político de la investigación**

*Jaime Moreles Vázquez*

“The thing is, Butch, right now, you’ve got ability. But painful as it may be, ability don’t last. And your days are just about over. Now, that’s a hard mother... fact of life... See, this business is filled to the brim with unrealistic mother... Mother... who thought their a... would age like wine. If you mean it turns to vinegar, it does. If you mean it gets better with age, it don’t... You came close, but you never made it, and if you were gonna make it, you would have made it before now.”

Marsellus Wallace, *Pulp Fiction*, 1994

#### *Introducción*

En el presente capítulo se exponen argumentos para comprender la participación de investigadores en cargos directivos dentro y fuera del ámbito académico, en la asesoría a funcionarios o trabajando ellos mismos como funcionarios públicos. Se asume que este tipo de relaciones concretan la modalidad del *uso político* de la investigación, pues quienes participan en los círculos de poder, de alguna manera legitiman las iniciativas y decisiones políticas de los gobiernos turno.

En estudios previos (Moreles, 2010 y 2009), ese tipo de participación se había explicado otorgando mayor peso a las cuestiones de experticia y reputación científicas de los investigadores; es decir, la especialización en una temática en particular, así como el reconocimiento que conlleva, los facultaba para tornarse en lo que se ha denominado como expertos públicos (Peters, 2008), es decir, en sujetos que ponen su experticia al servicio de un tema o problema público. Se trata de un asunto de implicancias mundiales, pues de acuerdo con Colomer (2015), las directrices que promueven organismos multinacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, entre otros, siempre se presumen avaladas por grupos de

expertos y técnicos en casi todos los temas. Esta situación a *contagiado* a su vez a una buena parte de los gobiernos de los países en desarrollo.

En los trabajos que anteceden al que aquí se presenta también se identificaban elementos o factores no epistémicos como elementos explicativos de la participación de académicos en cargos de asesores de funcionarios o como funcionarios; uno de estos elementos consistía en la oportunidad (o *timing*) con que los especialistas en diferentes asuntos de la agenda educativa establecían nexos con tomadores de decisiones o con dependencias gubernamentales; la oportunidad o *timing* implicaba además la sincronía existente entre la emergencia de temas relevantes para la agenda pública y la divulgación del trabajo académico de algún especialista o grupo de especialistas. Curiosamente este elemento se asemeja al don para reconocer el momento apropiado para una idea o una acción política, el saber explotar los acontecimientos públicos en beneficio propio, a decir de Ignatieff (2014).

Aunque los elementos epistémicos son muy relevantes, y desde luego forman parte de los elementos explicativos de este tipo de interacciones entre la ciencia y la política, la participación de investigadores en la asesoría a funcionarios o ellos mismos desempeñando ese tipo de cargos, se explicaría también mediante factores no sólo atribuibles al ámbito académico o científico, como lo son asuntos de índole personal y social. Uno de éstos se relaciona con la trayectoria laboral y consiste en las etapas de transición o crisis por las que pasan todos los individuos en su trabajo, incluyendo a los académicos en las universidades; las más importantes acontecen alrededor de la media vida.

Se trata de un período de cuestionamientos en donde se reflexiona sobre la propia trayectoria laboral, inclusive con intenciones de cambiar de área o especialidad, o hasta abandonarla dedicándose a otro tipo de funciones que implicarían cargos en la administración pública, como los que se han referido. La búsqueda de este tipo de horizontes también ocurriría porque la reputación y el reconocimiento alcanzados en el mundo académico no les satisface o les son insuficientes, debido al desbalance existente entre lo que han invertido en su trayectoria y sus actuales logros y expectativas.

Estas disquisiciones se complementan con información empírica obtenida mediante entrevistas a investigadores de diferentes países con quienes el autor coincidió en eventos académicos entre 2011 y 2014. Se trata de investigadores que al momento de la charla poseían una trayectoria académica de al menos 15 años, y cuya edad en ese entonces era mayor a los 45 años.

Es preciso mencionar que no se entrevistaron investigadoras, no obstante que algunos estudios muestran que no hay diferencias entre los sexos en esta cuestión de la crisis de la media vida (Wethington, 2000). Asimismo, la información empírica que se cita en el documento consiste en *evidencia indirecta* o de *segunda mano*, pues la mayoría de los académicos entrevistados hablan de la experiencia de otros y no de la propia. Esto no es extraño puesto que así es como se observan una buena parte de los fenómenos de las humanidades y las ciencias sociales.

Para llevar a cabo las entrevistas a los sujetos se les hace una reseña del estereotipo de la crisis de la media vida y se cita la referencia de Becher (2001: 149-152) para argumentar que ésta podría ocurrir también en la vida académica; finalmente se les pregunta si ellos o sus colegas la han experimentado. Los resultados y la discusión que aquí se plantea muestran concordancia con la bibliografía correspondiente, pues la vivencia de la media vida como crisis depende de la inversión que han hecho los investigadores en trayectoria, y verse impelidos a cambiar la naturaleza de sus actividades o incluso a cambiar de área.

### ***Una nota sobre la saga ‘Científicos y Políticos’***

El texto que aquí se expone representa la segunda parte de un proyecto personal de quien escribe. El proyecto comenzó con un hallazgo inesperado en una investigación realizada entre 2005 y 2008 sobre la relación entre la investigación y la política. El hallazgo consistía en el papel decisivo que jugaron los investigadores para darle forma, así como para fomentar u obstruir tal relación, influyendo en los temas de la agenda política y en la toma de decisiones de algunas iniciativas educacionales de las últimas décadas del siglo pasado en México. A partir de ese hallazgo se realizó un trabajo en el que se relatan las experiencias de algunos investigadores educativos mexicanos en su paso por ese tipo de cargos en la administración pública (Moreles, 2010); ése es el episodio I.

El proyecto implica la escritura de una saga en tres episodios acerca de la relación investigación-políticas-prácticas educativas, cuya primera parte es el reporte de 2010 que ya se citó. El propósito es que en las tres partes se observe una progresión en la comprensión del fenómeno de la investigación y la política, y de la relación entre investigadores y funcionarios y otros usuarios potenciales de la investigación. Por tanto, en su conjunto la saga mostraría la complejidad de la *utilización* de la investigación

educativa, y a la vez plantearía rasgos de la relación entre investigadores y funcionarios, y entre investigadores y otros profesionales de la educación. En ese sentido, el proyecto se inscribe en el marco de los estudios del **uso** de la investigación.

El **episodio II** de la saga es el presente trabajo, busca explicar la participación de investigadores en cargos directivos o como asesores de funcionarios, o desempeñándose ellos mismos como funcionarios públicos, desde la **crisis de la media vida académica**. El **episodio III** aún es parte de la agenda y ahí se discutirá la relación entre investigadores y profesionales de la educación (docentes, supervisores y directivos). No está de más mencionar que para otorgar cierta identidad a la saga, la segunda y la tercera parte toman prestada una parte del título de una de las obras de Max Weber, **El político y el científico** (2004).

### ***La participación de investigadores cargos públicos concreta una forma de uso político de la investigación***

En la relación entre la investigación y la política, o en el estudio del uso de la investigación, los procesos de intermediación resultan muy relevantes para que la investigación pueda tener algún tipo de influencia más allá del ámbito científico (Carden, 2004). La alternancia o expansión de roles suele ser uno de los vínculos más recurrentes en esa relación (Ginsburg y Gorostiaga, 2003; Klemperer *et al.*, 2003); ésta consiste en la participación de investigadores en cargos directivos en los que se toman decisiones políticas; tales cargos pueden ser en las instituciones en donde se encuentran adscritos, o bien, en asociaciones nacionales y hasta en dependencias gubernamentales.

Desde luego, no se está hablando de influencia de la investigación, o de que esto ocurrirá por el simple hecho de que participen académicos en los grupos donde se toman las decisiones. Los elementos relacionados con las posibilidades de influencia son muy variados y complejos, y la participación de investigadores apenas representa uno de ellos.

Aunque se trata de un asunto vigente en diversas disciplinas, existen pocos estudios o investigaciones sobre la relación entre investigadores y tomadores de decisiones (Saunders, 2007). Tampoco hay certidumbre acerca de la efectividad de tales vínculos, e incluso se ha denunciado cierta forma de cooptación, puesto que la incorporación de académicos a este tipo de cargos cumpliría funciones de legitimación de los grupos en el poder, y de las políticas y programas echadas a andar.

La participación de académicos o investigadores en la toma de decisiones políticas, sea como funcionarios o como asesores de funcionarios, concretaría una forma de **uso político**. El **uso político** consiste en **utilizar** la investigación para legitimar políticas, o para simular que las iniciativas están fundamentadas en la investigación científica (Moreles, 2011; Moss y Huxford, 2007).

Como se apuntó en el inicio del presente capítulo, el interés por este tema surgió en un estudio más amplio sobre la participación de investigadores en cargos directivos en asociaciones y organizaciones nacionales, y como asesores de funcionarios públicos o ellos mismos desempeñándose como en esos puestos. Según Maldonado (2011), en aquel estudio para la interpretación de ese tipo de nexos quien escribe asumió un rol un tanto **diplomático**, explicando esa participación a partir de cuestiones primordialmente epistémicas o disciplinarias como la experticia y la reputación científicas, en demérito de aspectos de índole personal y social, como los nexos informales entre investigadores y funcionarios públicos, así como la cualidad de algunos académicos de aprovechar oportunidades para vincular su trabajo con la agenda de los grupos en el poder o con funcionarios precisos; a esta última explicación se le denominó oportunidad o **timing** (Moreles, 2009).

Aunque en la explicación asumida en aquel reporte la oportunidad y los nexos informales iban más allá de los criterios disciplinarios o epistémicos, su peso en la explicación era secundario. Este tipo de elementos o factores suelen ser muy relevantes para casi cualquier carrera profesional, y particularmente para la carrera política. Por consiguiente, pueden tener igual o mayor peso en las explicaciones sobre el fenómeno en cuestión, debido a que la actividad científica representa una práctica social y una profesión como cualquier otra; incluso puede tipificarse como otra forma de hacer política.

Justamente ésta es una de las principales críticas a los estudios del **uso** de la investigación científica y a las estrategias que se proponen para vincular el conocimiento científico con las políticas y prácticas educativas, centrarse en criterios exclusivamente académicos, o en explicaciones epistémicas o disciplinarias (Edwards, 2012; Fenwick y Ferrel, 2012; Levin y Cooper, 2012). Desde estas perspectivas se aleja a la ciencia o a la actividad científica de la vida cotidiana, así como de las dimensiones personales y culturales que son las que terminan definiéndola.

La naturaleza de la investigación educativa es proclive a estas cuestiones debido a que se trata de una actividad comprometida políticamente (Flyvberj, 2001, citado por

Edwards, 2012; Latapí, 1994); por esa razón la vinculación con prácticas y políticas se observa como algo deseable. Debido a esto, aquí se asume la actividad científica en el campo de la educación no está aislada de los procesos sociales ni es inmune a las demandas políticas. Igual ocurre con los investigadores. A estas cuestiones obedece también la fecundidad y progresividad de la media vida académica como herramienta explicativa de la relación entre la investigación y la política.

### ***La crisis de la media vida***

De acuerdo con lo que se ha planteado, valía la pena explorar otro tipo de argumentos para la comprensión de la relación entre investigación y política, pues es evidente que el interés de los sujetos por participar en ámbitos más allá del académico o científico, implicaría cuestiones de índole personal y social, como la crisis de la media vida. De hecho, en una buena parte de las trayectorias laborales existe una fase que puede denominarse como crisis (Sullivan y Baruch, 2009), por lo que las trayectorias académicas y científicas no podrían ser la excepción.

Como ocurre con los términos de juventud, madurez y senectud, la media vida es un concepto ambiguo, polisémico y elástico (Levinson, 1986). Sin embargo, posee más connotaciones negativas que positivas, pues implica estar a mitad del camino o ser ubicado en la medianía (Baldwin *et al.*, 2005). Algunos estudios muestran que hay quienes asumen esta etapa de la vida como un don, criticando a los que usan la crisis como justificación de ciertas acciones, o para no tomar responsabilidades que corresponden con esa edad (Wethington, 2000).

Los estudios sobre esta etapa vital son relativamente recientes, pues datan de los 50 del siglo pasado. Aunque ha sido catalogada como un mito, se trata de un asunto de interés para diversas disciplinas, no obstante que los estudios pioneros hayan encontrado pocos cambios significativos en la personalidad durante esa etapa (Brim, 1982), o que los resultados de estudios más recientes muestren que se trata de un evento aislado (Baldwin *et al.*, 2005; Wethington, 2000).

Quizás por esas razones, en el estudio de las trayectorias laborales y de vida han recibido mayor atención las fases iniciales y finales. Igual ha pasado con los programas y políticas institucionales de las diferentes empresas e instituciones (Sullivan y Baruch, 2009), por lo que se augura que los sujetos que se encuentran en la media vida académica están un tanto olvidados. En el ámbito universitario también representa la

etapa de la vida menos investigada y menos atendida por los programas y las políticas institucionales correspondientes, pues en las universidades se ha hecho énfasis en el inicio y culminación de las carreras académicas (MIDMAC, 2003, citado por Baldwin *et al.*, 2005; Ross, 2015; Wilson, 2015).

En la bibliografía no hay consenso acerca de la ubicación cronológica o la temporalidad de la media vida. Para algunas referencias, ésta se ubica entre los 30 y 60 años, mientras que para otras se observa en un período más corto entre los 40 y los 65 años (Brim, 2001; Hall, 1986; Williams y Fox, 1995; citados por Baldwin *et al.*, 2005), y otros la dividen en etapas, temprana, media y tardía (Levinson, 1986).

En el ámbito académico pasa algo similar, pues la media vida puede establecerse desde la fecha de inicio de la trayectoria y por el número de años dedicados a la enseñanza, entre 12 y 20 años, reservando otros períodos a las fases iniciales y finales de la trayectoria, seis o menos y 25 años o más, respectivamente (Baldwin *et al.*, 2005).

Con base en estos planteamientos, en la discusión sobre este tema no pareciera tan relevante establecer un espacio cronológico, sino que es más importante reconocer la concatenación de factores y eventos que distinguen a este período vital y de la trayectoria profesional.

La media vida suele ser una de las etapas con más *turning points*, de acuerdo con Wethington (2000), y una de las fases con mayores desafíos personales, familiares y laborales, que implican por ejemplo cambios en el sistema endócrino, declive de la testosterona, el cortisol y la secreción de andrógenos, que están asociados a la disminución del estrés (Brim, 1982; Levinson, 1986). También hay una evidente disminución de las capacidades físicas.

Según el mito occidental, los individuos que viven esta etapa como crisis buscan incentivos que de alguna forma atenúen ese tipo de pérdidas, se enfrasan en actividades temerarias, conducir motocicletas o autos deportivos, practicar deportes extremos, e incluso buscar relaciones con personas más jóvenes.

En el ámbito social y familiar, los eventos comprenden el deterioro o pérdida del empleo, la enfermedad propia o de los padres, la adolescencia de los hijos o su partida del hogar, el divorcio, entre otros. Se trata de una etapa de escepticismo abierto y de reevaluación de la vida que implica cambios en la forma de comprenderla, pues hay una conciencia diferente sobre el paso del tiempo, el acortamiento del futuro y la conciencia de la muerte. Entre otros factores, es la manera de comprender el tiempo y la conciencia de la muerte lo que lleva a los individuos a hacer el balance acerca de sus

logros y expectativas, y a reflexionar sobre su legado (Baldwin *et al.*, 2005; Wethington, 2000).

Como resultados de esos períodos de evaluación, es frecuente que los individuos encuentren un hueco entre sus aspiraciones, expectativas y logros, por lo que asociarían estos eventos a la vivencia de la etapa como crisis o como transición. La evaluación de lo que se ha hecho en la vida, lo que falta, y la brecha entre ambas, lleva a sopesar las energías que aún se poseen, tornándose así en una fase crítica porque los sujetos ya no se convencen fácilmente de que cualquier situación es temporal.

Esto llevaría al estancamiento o a la generatividad, según algunos teóricos (Erikson s/f, citado por Levinson, 1986), ya que cuando los cambios son interpretados como pérdidas, existe mayor proclividad a un tipo de estrés que deviene en serias crisis personales. En sentido inverso, cuando la etapa se asume como una transición hacia el crecimiento o desarrollo personal, los cambios se interpretan como desafíos y como aspectos inherentes de la propia vida (Brim, 1982). Es importante señalar que tal polarización se establece con propósitos analíticos.

Los cuestionamientos que hacen de la media vida una etapa de reflexión, no sólo son normales sino que son indispensables para las trayectorias personales, familiares y profesionales (Smart y Peterson, 1997, citados por Baldwin *et al.*, 2005). Esos períodos combinan momentos de estabilidad y valoración de logros, con fases de inestabilidad y atenuación de expectativas y aspiraciones. Son altamente significativos para los sujetos porque se cifran en los componentes más sólidos de las estructuras vitales, familia-matrimonio y trabajo u ocupación laboral, debido a que los sujetos han invertido mucho en ellos, al grado de ser los pilares más importantes de sus vidas y los más difíciles de modificar (Levinson, 1986).

De acuerdo con estos planteamientos, en el presente capítulo se asume la crisis de la media vida como una herramienta conceptual y analítica que puede ayudar a la comprensión de la relación entre investigación y política, y de la explicación de la participación de investigadores como funcionarios o como asesores de funcionarios en algunas instituciones públicas y dependencias gubernamentales.

### ***La crisis de la media vida académica***

En la carrera académica las etapas de transición y crisis también ocurren. Por las razones expuestas antes, en este trabajo se hace alusión a las que acontecen en la media

vida académica. Desde luego, esto no quiere decir que las fases iniciales y finales sean menos relevantes, ni que estén exentas de este tipo de períodos de reflexión, cuestionamiento y de cambios físicos, sociales y personales.

Según Wilson (2015), los profesores son canarios en minas de carbón, pues alertan de la falta de oxígeno y advierten acerca de los problemas de la dinámica de las instituciones académicas. También se debe tener en cuenta que se trata de una de las actividades profesionales más proclives al desánimo y al cansancio emocional.

Como se anticipó, los sujetos que se encuentran en la media vida laboral no son el foco de políticas y programas institucionales, pues, para bien o para mal, éstas se dirigen a quienes están por retirarse o a los recién ingresados a la carrera académica. Por ende, quienes están en esta fase vuelan fuera del radar institucional e incluso fuera del foco de la investigación correspondiente.

La etapa de la media vida laboral se representa como una meseta, pues ya pasó el cuesta arriba para conseguir el puesto, y aún está lejos el cuesta abajo que implica el retiro. En ese sentido, en esta fase puede comenzar el período de descompromiso, justo cuando los sujetos han obtenido cierta estabilidad laboral, así como pleno dominio de las actividades que realizan (Baldwin *et al.*, 2005).

Además, representa una de las etapas de mayor insatisfacción laboral, ya que las actividades no resultarían lo suficientemente estimulantes y sus resultados tampoco serían tan satisfactorios; en el extremo, estas tareas parecerían condenadas a la rutina. Por eso es una etapa proclive a la crisis, pues para que ocurra toda crisis requiere ciertas condiciones de estabilidad laboral (Lowenthal *et al.*, 1973, citado en Brim, 1982).

La media vida académica es una fase marcada por los cuestionamientos sobre la trayectoria, en la que los sujetos reflexionan si la carrera que poseen corresponde con lo que creen merecer o con lo que se habían propuesto inicialmente. Del mismo modo, valoran si están satisfechos con la reputación y reconocimiento alcanzados, y si poseen buenas perspectivas laborales, pues son ahora más conscientes de la brecha entre los logros, expectativas y aspiraciones profesionales, así como de las posibilidades de reducirla. El hecho es que casi nunca los beneficios corresponden con los costos o con lo que los sujetos han invertido (Tsutsumi y Kawakami, 2004).

Como ocurre con la media vida, la media vida académica se significaría por los eventos y factores que se concatenan, y no tanto por etapas que pueden definirse cronológicamente como la edad de los investigadores, la antigüedad en la institución a

la que pertenecen, el tiempo dedicado a una línea o tema de investigación, o los años de vigencia o caducidad de los temas de investigación.

Esto no quiere decir que estas cuestiones no sean relevantes para las trayectorias académicas, ya que el tiempo sí es un factor determinante. Aunque hay evidencias contrapuestas, hay áreas en las que la edad de los investigadores no parece estar asociada con su productividad y otras en las que esto sí ocurre; productividad entendida como la publicación de resultados de investigación mediante artículos de revista, capítulos de libro y libros. En ese sentido, en algunas disciplinas la mayoría de las publicaciones son hechas por investigadores mayores de más de 40 años, y en otras áreas son los investigadores jóvenes quienes dominan el campo (Becher, 2001).

Como en las demás trayectorias laborales, en la media vida académica resulta crucial el reconocimiento de los otros. La falta de éste o el hecho de que no represente lo que se espera o se buscaba en esta etapa laboral, aunado a la pérdida de habilidades y a la rutina que distingue a la meseta laboral, puede traer distintas consecuencias o resultados. La media vida académica puede ser la etapa más productiva y estable de la trayectoria laboral (Baldwin *et al.*, 2005), pero las actividades en que se cifra pueden ser tan extenuantes como improductivas e insatisfactorias.

Tales consecuencias pueden orillar a los sujetos a cambios de diferente tipo; algunos de esos cambios son más complejos y más radicales que otros. Éstos pueden implicar mutaciones en la priorización de intereses y actividades, o cambios de área o especialidad; estas modificaciones se dan sin necesidad de que los sujetos abandonen el ámbito académico. Otro tipo de cambios implican el abandono de la carrera académica, escapándose a la administración (Becher, 2001), no obstante que los expertos que participan en los gobiernos siempre mantengan un pie en la academia.

El cambio en la priorización de actividades podría contemplar al menos dos versiones, una en la que las tareas de investigación se ven sustituidas por labores de docencia, administración o gestión, y otra en las que las tareas de investigación siguen siendo prioritarias pero implican un cambio de área o una modificación en el tipo de trabajos realizados.

Las causas o razones implicadas en estas mutaciones pueden ser la falta de innovación en el campo científico, un *ethos* o vocación científica no muy bien cimentada, la inversión que se ha hecho en la trayectoria, la brecha entre aspiraciones, expectativas y logros, reconocimiento y reputación incluidos, y hasta una compleja combinación de estos elementos o factores o de algunos de ellos.

La desatención a las actividades de investigación es uno de los distintivos de la media vida académica. En esta etapa se sustituyen esas tareas por actividades de docencia y de cargos menores de gestión. Esto desde luego lleva al atraso de la agenda científica, pues los investigadores a menudo se quejan de que no pueden actualizarse ni estar al corriente de su campo o disciplina, y atribuyen la baja productividad a las crecientes responsabilidades administrativas (Becher, 2001; Karpiak, 1996; Shinn, 2007). En este período también aumentan las horas de trabajo fuera de la institución de pertenencia y fuera de la jornada de laboral (Baldwin *et al.*, 2005).

No es aventurado augurar que estos cambios conllevan cierta insatisfacción laboral, que aunada a la rutinización de actividades y a la no obtención de la reputación y del reconocimiento requerido, podría generar la atenuación de la vocación y del *ethos* científico. Más todavía cuando éste no representa un componente sólido de la estructura vital académica, por lo que puede ser modificado o sustituido por otros intereses y aspiraciones. Estructura vital en el sentido propuesto por Levinson (1986), y cuyos componentes primordiales eran la familia y el trabajo, según se planteó antes. En el caso de la estructura vital académica, el componente central sería el *ethos* científico, y que constituye la concepción de sí mismo como profesional de determinado campo.

La desatención a las actividades de investigación, y de docencia incluso, también podrían plantearse como muestra del proceso de descompromiso con la trayectoria laboral, y como uno de los efectos de la crisis de la media vida académica. En el extremo, esta versión de la crisis y del descompromiso llevaría a los sujetos a dar el mínimo esfuerzo en las tareas que les corresponden, cumpliendo apenas con los criterios que les permitan permanecer en el puesto. En el ámbito científico, esto ocurre principalmente en la áreas de la ciencia que no son tan competitivas, blandas y/o periféricas según Becher (2001), o en contextos en donde esas actividades profesionales se asumen como empleos secundarios o como complemento para otras actividades laborales (Kuzminov, 2012).

La otra versión de la priorización de actividades de investigación consiste en la modificación del tipo de tareas y trabajos que se realizan. Un cambio que se observa en las mismas prácticas científicas y, aunque las modificaciones no parecen importantes, sí son significativas. Por ejemplo, los investigadores dejan de *ir al campo* o de trabajar en el laboratorio, hacen más trabajos *teóricos* o de síntesis de investigaciones, o bien, delegan a subordinados y asistentes tareas que en el pasado no compartían con sus allegados y que incluso les apasionaban pues le daban sentido a su trayectoria.

Estos procesos implicarían otra de las variaciones de la crisis de la media vida académica, y que consiste en un cambio más notorio en el concepto de sí mismo como investigador. En la bibliografía esta diferenciación siempre ha resultado muy sugerente, ser investigador en lugar de hacer investigación, ser científico sin que implique necesariamente involucrarse en las tareas que constituyen el oficio (Becher, 2001; Shinn, 2007). Personas que “desean ser científicos, o seguir siéndolo, más que hacer ciencia en un sentido genuino” (Becher, 2001: 160).

**N:** “Pienso que es un buen punto. En mi país puedes observar el mismo fenómeno, los investigadores entrando al campo de la política porque en sus actividades hay poca innovación, o carecen de nuevas e ideas, incluso de inspiración.”

**R:** “No lo afirmaré como una hipótesis de carácter general, pese a que conozco casos que se ajustan a ella... no obstante contar con un doctorado, si no se avizoran buenas perspectivas para una carrera académica, la universidad no te ofrece un contexto suficientemente propicio... y quizás tampoco tienes suficiente vocación.”

El cambio de área o especialidad y la priorización de actividades pueden ser muy interesantes para el debate. En este trabajo importa también llamar la atención sobre el cambio de roles más radical, es decir, el hecho de que los académicos se escapen a la administración (Becher, 2001), particularmente a cargos de la administración pública como funcionarios o como asesores de funcionarios. En la bibliografía correspondiente se le ha denominado *alternancia o expansión de roles* (Ginsburg y Gorostiaga, 2003), desempeño de roles híbridos (Ben-David, citado por Becher, 2001) y hasta cooptación (Merton, 2002).

Las causas pueden ser las mismas que inciden en las otras modificaciones, pérdida de la capacidad de innovación, decremento de las actividades de investigación, la rutina que implica la meseta, entre otras. No obstante, en este tipo de cambios podrían incluirse motivos que se relacionan con la búsqueda de otro tipo de reconocimiento, la tentación mesiánica (Medawar, 2001) y/o el gusto por el poder o por la capacidad de influencia en las actividades científicas y políticas (Merton, 2002; Shinn, 2007).

En estas aspiraciones también contribuiría el hecho de la pérdida o devaluación de estatus que sufren los sujetos al incorporarse al trabajo académico, pues una buena parte de ellos posee antecedentes que los ubican en las élites de los grupos sociales de referencia, o bien, que al menos habrían sido parte de la élite escolar en cada uno de sus

procesos de formación. El desazón de haber sido élite y no tener más que el reconocimiento académico de pares y estudiantes, y a veces ni eso.

Se trata de la versión más extrema del cambio en esta etapa de la vida académica, y de la modificación del concepto de sí mismo, pues implica una mutación de roles y no la atenuación o cambio de ciertas actividades, como ocurría en los casos discutidos previamente. Implica abandonar los roles científicos, ‘escaparse a la política’ haciendo de funcionario público o de asesor de funcionarios en las dependencias gubernamentales, en instituciones públicas o en asociaciones académicas y científicas de alcance nacional e internacional.

La participación de investigadores o académicos en este tipo de cargos pareciera acarrear más pérdidas que ganancias para la trayectoria científica, pues quienes migran a la política ven interrumpida o al menos postergada su agenda de investigación, además de recibir cierto recelo de los colegas que permanecen en el mundo científico (Moreles, 2010; Uherek, 2004).

**I:** “Depende de la trayectoria del investigador. Es improbable que un investigador que ha invertido una gran cantidad de recursos materiales, invertido capital simbólico, académico, formado recursos humanos de alta calidad, abandone este lugar para convertirse en burócrata de la ciencia o acceder a algún puesto de poder efímero. Los casos que podrían observarse están dados por personas que no se involucraron en el trabajo científico y/o que desde jóvenes aspiraban a tener cargo de poder. En ciencias sociales por la calidad de la tarea y por el desarrollo y consolidación de la disciplina es probable encontrar más casos. En mi experiencia la gente que asumió cargos de asesor o algún puesto menor fue porque tenía una carrera pobre como investigador y/o un trabajo académico poco consolidado.”

**O:** “Algunas personas no pueden responder a las exigencias de una carrera científica, ritmo de investigación y publicaciones, y prefieren optar por carreras de gestión académica, jefes, coordinadores, etc. Otros deciden que optar por ese tipo de cargos es una vía para cambiar las estructuras y la política; otros optan bajo la consigna de que **alguien lo tiene que hacer y a todos nos debe tocar**; son pocos los que combinan gestión académica con carrera de investigador porque son actividades que se van disociando. Yo en lo personal, asumí un cargo durante varios años... me prometí que será la primera y la última vez, porque en realidad absorbe mucho tiempo y en esos niveles la capacidad de decisión y de acción es muy reducida.”

En ese sentido, los motivos para este tipo de cambios deben ser muy poderosos, pues alejan a los sujetos de la investigación activa (Becher, 2001). Cuando renuncian a una carrera de investigación, lo hacen por un puesto administrativo importante (Shinn, 2007), o que al menos es más importante para ellos al compensar la brecha entre lo que han invertido en su trayectoria académica y los logros que han alcanzado con base en sus contribuciones en algún campo.

Como sea, este tipo de mutaciones coinciden con la investigación más reciente, que indica que estos sujetos se enrolan en actividades administrativas que pueden ser menos demandantes que la investigación, aunque quizás de mucho mayor poder, reconocimiento e influencia. En esa dirección, a diferencia de lo que ocurre con los cambios de un área académica a otra, en donde las barreras para entrar a la nueva son más fuertes que las razones para abandonar la actual (Becher, 2001), en los cambios de la academia a la política pasaría lo opuesto, pues las barreras podrían ser menos fuertes que los intereses que llevan a los académicos a esos cargos.

Para ese tipo de cambios bastaría una suerte de *padrinazgo*, o un nexo interpersonal con alguien del grupo en el poder (Moreles, 2010 y 2009). Además, el escape a la administración implica beneficios y prestaciones mayores que los que un académico tiene en una universidad o centro de investigación, una nómina alta por ejemplo, y en ocasiones sin necesidad de renunciar a la institución de procedencia. Otro de los beneficios estriba en que los académicos que participan en este tipo de cargos son casi inmunes al costo político relacionado, pues una buena parte de ellos son invisibles y casi nunca son elegidos democráticamente (Colomer, 2015).

De acuerdo con Peters (2008), quienes se van a la administración o a la política no necesariamente son los más reconocidos por sus pares o los de mayor reputación científica, sino aquellos individuos a quienes les atrae el tumultuoso mundo de la política y buscan extender su reputación más allá del ámbito científico, procurándose un reconocimiento social más amplio, o que al menos vaya más allá del cubículo y la institución a la que se encuentran adscritos. Aquellos que son seducidos por la tentación mesiánica (Medawar, 2001).

### ***Conclusiones o agenda de discusión***

¿Existe la crisis de la media vida académica? ¿La transición o crisis podría explicar el interés de los investigadores por asumir cargos que reciben mayor reconocimiento social y político? ¿Por qué unos académicos aceptan participar y otros no? ¿Es un asunto de reconocimiento social? ¿Es una cuestión de tiempo o de la edad? ¿Es la estabilidad laboral y de la trayectoria de investigación la que lleva a la crisis?

La media vida académica es una etapa significativa, pues además de los eventos familiares y sociales, en la trayectoria laboral se agregarían la vivencia de la meseta, la insatisfacción con las actividades y el reconocimiento recibido, entre otras. En la insuficiencia o ausencia del reconocimiento interviene en los cuestionamientos que los

académicos hacen de sus propósitos y metas profesionales, sobre los logros alcanzados y acerca de las posibilidades de colmar sus aspiraciones en lo que resta de su trayectoria.

La vivencia de la crisis podría derivar en cambios como los que aquí se han señalado. Además de la falta de reconocimiento, este tipo de modificaciones en la trayectoria laboral estarían marcadas por la falta de innovación en la trayectoria científica, el reordenamiento de prioridades y la solidez del *ethos* científico.

Resulta interesante indagar qué es lo que lleva a los académicos a aventurarse en ese tipo de experiencias, que parecen restar y no sumar a su trayectoria científica. Y su participación legítima de alguna manera las iniciativas de los grupos en el poder. Su participación en esos cargos le da respaldo académico a las decisiones políticas.

Es posible que la crisis o transición de la media vida académica sea una de las causas de la participación de investigadores en cargos directivos, la experticia puesta al servicio de un tema-problema social (Peters, 2008), que pareciera un paso casi natural para quienes se hacen expertos en un tema de la agenda pública.

La *evidencia* mostrada soporta algunos de esos planteamientos, pero deja varias conjeturas para la agenda de investigación. Aún falta profundizar en las trayectorias de investigadores la conjunción de los elementos que los llevan a buscar cargos directivos: el concepto de sí mismo como científico y sobre la reputación, la valoración personal y social de los puestos ocupados, el reconocimiento de los pares y el reconocimiento social, la crisis o la transición en la media vida académica.

Salvando las proporciones entre la tarea científica y el hacer poesía, *El peatón* de Jaime Sabines (1996) muestra esas cuestiones de manera más fehaciente:

“Se dice, se rumora... alguien o algunos enterados, que Jaime Sabines es un gran poeta. O cuando menos un buen poeta. O un poeta decente, valioso. O simplemente, pero realmente, un poeta. Le llaga la noticia a Jaime y éste se alegra: ¡qué maravilla! ¡Soy un poeta! ¡Soy un poeta importante! ¡Soy un gran poeta! Convencido, sale a la calle, o llega a la casa... Pero en la calle nadie, y en la casa menos: nadie se da cuenta de que es un poeta...”

### ***Referencias***

BALDWIN, R. G., LUNCEFORD, C. J. AND VANDERLINDEN, K. E. (2005) Faculty in the Middle Years: Illuminating an Overlooked Phase of Academic Life. *Review of Higher Education*, Baltimore, Volume 29, Number 1, p. 97-118.

BECHER, T. (2001) *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. España: Gedisa.

BRIM, O. G. (1982) Male Mid-Life Crises: A Comparative Analysis. In Hess, B.(Org.). Growing Old in America. 2. ed. USA: Transaction books, Rutgers.

CARDEN, F. (2015) Issues in assessing the policy influence of research, International Social Science Journal, París, Volume 56, Number 179, 135-151. 2004.

COLOMER, J. El gobierno mundial de los expertos. España: Anagrama.

EDWARDS, A. (2012) User engagement and the process of educational research. In Fenwick, T. and Farrell, L. (Org.). Knowledge Mobilization and Educational Research. Politics, languages and responsibilities. New York: Routledge. p. 44-57.

FENWICK, T. AND FARRELL, L. (2012) Introduction: Knowledge mobilization. The new research imperative. In Fenwick, T. and Farrell, L. (Org.). Knowledge Mobilization and Educational Research. Politics, languages and responsibilities. New York: Routledge. p. 1-13.

GINSBURG, M. Y GOROSTIAGA, J. (2003) Dialogue about Educational Research, Policy, and Practice. To What Extent Is it Possible and Who Should be Involved. In Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (Org.). Limitations and Possibilities of Dialogue among Researchers, Policy Makers, and Practitioners. International Perspectives on the Field of Education. New York: Routledgefarmer. p. 1-36.

IGNATIEFF, M. (2014) Fuego y Cenizas. Éxito y Fracaso en Política. México: Taurus.

KARPIAK, I. E. (1996) Ghosts in a Wilderness: Problems and Priorities of Faculty at Mid-Career and Mid-Life. The Canadian Journal of Higher Education, Ottawa, Volume XXVI-3, 49-78.

KLEMPERER, A, THEISENS, H. AND KAISER, F. (2003) Dancing in the Dark. The Relationship between Policy Research and Policy Making in Dutch Higher Education. In Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (Org.). Limitations and Possibilities of Dialogue among Researchers, Policy Makers, and Practitioners. International Perspectives on the Field of Education. New York: Routledgefarmer. p. 37-59.

KUZMINOV, Y. (2012) Academic Community and Contracts: Modern Challenges and Responses. In Altbach, P. G., Yudkevich, M., Androushchak, G., and Pacheco, I. F. (Org.). Paying the Professoriate. A Global Comparison of Compensation and Contracts. New York: Routledge. p. 331-339.

LATAPÍ, P (1994) La investigación educativa en México. México: FCE.

LEVIN, B. AND COOPER, A. (2012) Theory, research and practice in mobilizing research knowledge in education. In Fenwick, T. and Farrell, L. (Org.). Knowledge Mobilization and Educational Research. Politics, languages and responsibilities. New York: Routledge. p. 17-29.

LEVINSON, D. J.(1986) A Conception of Adult Development. American

Psychologist. Washington, Volume 41, Number 1, 3-13.

MALDONADO-MALDONADO, A. (2011). *Comunicación personal*.

MEDAWAR, P. (2001) Consejos a un joven científico. España: Crítica.

MERTON, R. (2002) Teoría y estructura sociales. 4. ed. México: Fondo de Cultura Económica.

MORELES, J. (2011) El *uso* de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar. Un caso de *evidencia* basada en la política. Revista Mexicana de Investigación Educativa, México, Volumen XVI, Número 50, 725-750.

MORELES, J. (2010) Científicos y políticos. Aproximación a las experiencias de investigadores educativos que participan en la toma de decisiones políticas. Revista de la Educación Superior, México, Volumen XXXIX (3), Número 155, 43-58.

MORELES, J. (2009) La investigación y la política. El caso de la evaluación de la educación superior en México. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en:[http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/cgraduados/acion\\_y\\_la\\_politica.pdf](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/cgraduados/acion_y_la_politica.pdf)

MOSS, G. Y HUXFORD, L. (2007) Exploring literacy policy-making from the inside out. In Saunders, L. (Org.) Educational Research and Policy Making. Exploring the border country between research and policy. New York: Routledge. p. 55-73.

PETERS, H. P.(2008) Scientific as public experts. In Bucchi, M. & Trench, B. (Org.) Handbook of Public Communication of Science and Technology. New York: Routledge. p. 131-146.

ROSS, C. (2015) Teaching Renewal for Midcareer Faculty: Attending to the Whole Person. Disponible en: [http://www.iced2014.se/proceedings/1698\\_Ross.pdf](http://www.iced2014.se/proceedings/1698_Ross.pdf)

SABINES, J. (1996) Antología Poética. México: FCE.

SAUNDERS, L. (2007) Go-betweens, gofers or mediators? Exploring the role and responsibilities of research managers in policy organisations. In Saunders, L. (Org.) Educational Research and Policy Making. Exploring the border country between research and policy. New York: Routledge. p. 106-126.

SHINN, T. (2007) Jerarquías de investigadores y formas de investigación. Redes, Bernal, Volumen 12, Número 25, 119-63.

SULLIVAN, S. (2009) E. and Baruch, Y. Advances in Career Theory and Research: A Critical Review and Agenda for Future Exploration. Journal of Management, Volume 35, Number 6, 1542-1571.

TSUTSUMI, A. AND KAWAKAMI, N. (2004) A review of empirical studies on the model of effort-reward imbalance at work: reducing occupational stress by implementing a new theory. Social Science & Medicine, Boston, 54, 2335-2359. 2004

UHEREK, Z. Use of social research on migration policy in the Czech Republic, *International Social Science Journal*, París, Volume 56, Number 179, 101-113.

WEBER, M. (2004). *El político y el científico*. 8. reimp. México: Ediciones Coyoacán.

WETHINGTON, E. (2000) Expecting Stress: Americans and teh <Midlife Crisis>. *Motivation and Emotion*, Volume 24, Numer 2, 85-10.

WILSON, R. (2015). Why Are Associate Professors So Unhappy? *The Chronicle of Higher Education*. Disponible en: <http://chronicle.com/article/Why-Are-Associate-Professors/132071/>.

## CAPÍTULO 8

### **Intelectuales académicos y reformas institucionales en Brasil: Neoamericanismo**

*João dos Reis Silva Júnior  
Daniel Schugurensky  
Luiz Carlos Anelli Júnior*

#### *Introducción*

En este capítulo intentamos hacer una reflexión sobre el contexto social, económico y político de la educación superior estadounidense de las últimas décadas para contribuir a la comprensión de algunas transformaciones que tienen lugar en las universidades públicas brasileñas. Esta reflexión puede ayudar a entender algunos cambios estructurales que tienen lugar en Brasil y sus consecuencias sobre el trabajo académico y la producción científica. Ya a principios de este siglo, el historiador Nicolau Sevcenko (2000) ya preveía los problemas de la universidad estatal brasileña. Las tendencias que hoy se perfilan claramente ya incomodaban al historiador. Su mirar sobre los países centrales, que por diferentes procesos producen una convergencia de reformas institucionales, mostraba la tendencia que vendría a extenderse por varias regiones del planeta.

Con el ejemplo de las universidades inglesas a modo de ilustración, Sevcenko describe un homenaje al profesor Noel Annan (que en los años 1950s fue el primer rector con exclusividad en el cargo) en el King's College de la Universidad de Londres. Según su relato, en el auditorio era posible identificar tres generaciones. La primera, en el frente, estaba integrada por los contemporáneos del homenajeado. Un "pequeño grupo de familias de linajes distintas, cuyos miembros y descendientes ocupaban todos los puestos de decisión, haciendo de la academia la extensión natural de sus privilegios de clase". La segunda, la generación de la década de 1960, que abriría camino para lo que no cabía en el interior de la universidad inglesa, de donde nacerían "inspiraciones y alianzas radicales, cuyos frutos más exóticos fueron la insurrección punk, la música

electrónica, el *dub*, el nuevo cine inglés y la llamada escuela londinense de artes plásticas.” La tercera generación, constituida por los profesores de la década de 1990 -a los que denominó “herederos del futuro”- eran los nuevos intelectuales que reformularían en su práctica cotidiana la institución universitaria y formarían a las siguientes generaciones.

### *Intelectuales y hegemonía*

La reconstrucción actual de la universidad estatal brasileña está siendo realizada en una medida significativa por estos intelectuales que actúan en la academia y en ciertos casos tienen posiciones privilegiadas en la formulación de políticas universitarias. Dada la convergencia de políticas universitarias a nivel internacional, para comprender mejor las prácticas y el trabajo cotidiano de estos nuevos académicos brasileños es útil examinar las reformas institucionales en las universidades de países centrales (Altbach, Gumport & Berdahl, 2011; Slaughter & Rhoades 2011, Schugurensky 2013<sup>16</sup>). Tres hechos recientes pueden ayudar a contextualizar este viraje: la huelga de 2012 y su impacto en las universidades federales, las manifestaciones sociales ocurridas en 2013, y la tentativa de privatización de la universidad estatal brasileña, con inicio simbólico en las universidades estatales paulistas.

Sevcenko sugiere uno de los caminos para entender la formación de esta generación y de la actual cultura de la universidad estatal brasileña como parte de un movimiento mayor, del cual Brasil y otros países vendrían a participar de forma orgánica a partir de la década de 1990. Para él, las nuevas generaciones de académicos han sido socializadas en el modelo neoliberal que sustituye los principios de solidaridad, igualdad y esperanza de cambios por una perspectiva thatcheriana que propone que no existe la sociedad sino individuos que interactúan (léase compiten) el mercado:

La operación ideológica construida por el nexo Reagan-Thatcher mudó completamente la configuración del debate político. Su mayor proeza fue metamorfosear los términos de su alianza en una amalgama cultural de alcance místico. Fuertemente apoyados en tradiciones puritanas exclusivistas y autocentradas de la cultura anglosajónica, dislocaron sus contenidos doctrinarios de la esfera religiosa para la política. El resultado fue el

---

<sup>16</sup> La convergencia se procesa por diferentes mecanismos que combinan elementos de imposición y persuasión. Entre ellos se pueden mencionar tres: los financiamientos condicionales (con condiciones definidas para su uso), la persuasión ejercida por intelectuales y think tanks de los países centrales, y la emergencia de comunidades epistémicas globalizadas.

deslizamiento del concepto de destino manifiesto, tan latente en Cromwell como en Washington y Jefferson, de un factor incontestable de los pueblos anglosajones para el propio sistema capitalista. (Sevcenko, 2000:34)

La expresión de ese momento se fue concretizando en tiempos diferentes en distintos países, alterando drásticamente el aparato del estado y las instituciones republicanas. Más que una nueva episteme política y religiosa, se produjo un cambio estructural en la economía, en la ciencia y en la tecnología. Esta nueva cultura de las universidades estatales se ha ido gestando por varias décadas, pero se torna más visible en el momento actual. Por un lado, se expresa en una serie de reformas, políticas y programas para la universidad estatal. Por otro, se expresa en el discurso, las actitudes y las prácticas de intelectuales que ocupan posiciones en la propia universidad o en órganos de Estado en las distintas esferas administrativas.

De acuerdo con Ianni (1994), el contexto de estas transformaciones es una nueva cultura mundial que tiene como corazón una apología y endiosamiento de la ideología de la eficiencia concretizado en la disminución de la brecha entre la ciencia y la tecnología a través de la innovación. Estos rasgos se transformarían en la práctica política en programas de gobierno y de propuestas en que la ciencia, tecnología y educación consistirían en la fundación de un nuevo momento histórico. Para Sevcenko (2000:45), este nuevo momento histórico tuvo su origen en la disputa por ciencia y tecnología de la postguerra:

Era una propuesta clara que tocaba a todos. La nueva realidad solo ofrece oportunidades para el trabajo cualificado, por tanto el mejor medio de suscitar la promoción social debe ser necesariamente la educación. Además, en la vertiginosa corrida tecnológica que sucedió a la Guerra Fría, sólo quien tuviese autonomía tecnológica podría garantizar su soberanía. Luego, educación, ciencia y tecnología son las tres llaves de la nueva era. Pero el veneno de la manzana prohibida ya se infiltró en las venas de los nuevos líderes.

Con el tiempo, la eficiencia alcanza el estatuto de dogma como fundamento político y se concretiza en la búsqueda diaria de la innovación. Este trasfondo nos permite darle un contexto histórico e internacional a las reformas que se dieron en las universidades brasileras y en las de otros países en las últimas décadas. Lo que se puede observar, en gran medida, es la convergencia de muchos sistemas universitarios hacia el modelo estadounidense, una tendencia que ya identificó Altbach (1992) y que se ha

intensificado en el siglo XXI. En el caso de universidad estatal brasileña, los ‘herederos del futuro’ vienen jugando un papel importante en esta transición.

### ***Estados Unidos: La Bayh-Dole Act y el Competes Act***

En el sistema universitario brasilero es posible percibir que la autonomía y la orientación pública han ido disminuyendo, y en su lugar se ha ido imponiendo una lógica de mercado. Una perspectiva histórica e internacional que considere la tesis de la convergencia propuesta por Altbach debe poner la mirada en algunas reformas que han ocurrido en los países centrales. Si bien es cierto que la colaboración entre universidad e industria en los Estados Unidos tienen larga data<sup>17</sup>, es sobre todo a partir de la década de 1980 que esta asociación toma un impulso significativo. Dicha relación se expresa, por ejemplo, en altos niveles de patentamiento y de licenciamiento, esto es, de conocimientos producidos en la universidad que son comercializados rápidamente. El origen de esta tendencia puede observarse en la presión que sufren las universidades estatales para conseguir financiamiento que les permita sobrellevar los cortes presupuestales. También es pertinente notar que estas reformas tienen una dimensión legislativa. Entre muchos posibles ejemplos, mencionaremos la promulgación de la Bayh-Dohle Act de 1980) y de la Competes Act del 2007.

La Bayh-Dole Act de 1980 es interesante porque no fue tanto una imposición del Estado hacia las instituciones universitarias sino que fue –por sobre todo- el resultado de la presión de las propias instituciones estadounidenses, de la industria y de los propios formuladores de política, que se convencieron del reordenamiento necesario para recolocar a la economía americana en una posición dominante a nivel internacional (Perorazio, 2009 & Mowery et al. 2004). Así, la producción de una nueva forma histórica de la hegemonía se produce por los intelectuales en las instituciones, en la industria y en el Estado. Marginson y Ordorika (2010), siguiendo a Gramsci, notan que en condiciones de hegemonía cultural, una población dada adopta formas lingüísticas, e inclusive un idioma completo, de otro grupo de personas.<sup>18</sup> Esta adopción no es

---

<sup>17</sup> Según Mowery & Rosenberg (1998), las relaciones entre la investigación en las universidades de los Estados Unidos y la industria se remontan a aproximadamente un siglo y medio. Esto es, estas relaciones se habrían iniciado al final del siglo XIX. Ver también Weber (2002).

<sup>18</sup> El inglés se tornó un idioma mundial, el latín de la modernidad, primero con el Imperio Británico y luego con la dominación ejercida por los Estados Unidos de América. La gran mayoría de las revistas científicas son publicadas en inglés. Los autores argumentan teórica y empíricamente sobre la hegemonía de los Estados Unidos en muchas partes del planeta (Marginson & Ordorika, 2010).

provocada no tanto por la coerción, sino por la persuasión que emana del prestigio cultural y el poder económico, político y social. Según estos autores, la teoría de la hegemonía de Gramsci coloca a la universidad en un papel central dentro de la sociedad civil, pues esta institución “estandariza e inculca el lenguaje dominante y el conocimiento autorizado, un lugar de actividad cultural por derecho propio, y el sitio donde se forman las siguientes generaciones de líderes” (p.69).

Promulgada el 12 de diciembre de 1980, la Ley de Patentes y Licenciamientos (PL 96-517, o Bayh-Dole Act) creó una política de patentes uniforme entre las muchas agencias federales que financian la investigación en los Estados Unidos. Esta ley permitió que pequeñas empresas y organizaciones sin fines de lucro, incluyendo universidades, retuvieran la propiedad de las invenciones obtenidas con financiamiento del gobierno federal en programas de investigación. Este proyecto de ley fue presentado por los senadores Birch Bayh, de Indiana y Robert Dole de Kansas.

La Bayh-Dole Act fue fundamental en el incentivo a las universidades para que participen de actividades de transferencia de tecnología y alteró significativamente el paradigma de propiedad intelectual y de financiamiento de las investigaciones realizadas en las instituciones estadounidenses. En aquella época, como apuntan Mowery et al. (2004), había un consenso entre los investigadores de las instituciones universitarias de los Estados Unidos de que una parte significativa de las investigaciones realizadas con financiamiento del gobierno federal presentaban dificultades para la comercialización debido a las barreras para la obtención de patentes por parte de estas instituciones. Desde la perspectiva de estos investigadores, era necesario producir un marco legal para regular la histórica relación entre universidad e industria en los Estados Unidos. Por otro lado, tanto los ejecutivos de las industrias como los formuladores de políticas públicas comenzaron a entender que la innovación sería una salida precisa para el crecimiento económico. En ese contexto comenzó a formarse una nueva camada de intelectuales que poco a poco consolidaría un nuevo modelo de universidad en un país con una de las economías mas grandes del mundo. Berman (2012) identifica dos factores principales que explican la reforma de la universidad estadounidense y particularmente la orientación de las actividades de investigación hacia la satisfacción de las necesidades del crecimiento económico:

El primero consiste en que el gobierno lo estimuló e indujo a las universidades a que asumieran la ciencia académica como un valioso producto económico. (...) El segundo consiste en que tal movimiento sería

mayor y se esparció una nueva concepción [hegemonía], de que la innovación científica y tecnológica debe servir como un motor del crecimiento económico (p.2)<sup>19</sup>

De esta manera, el Bayh-Dole Act fue fuertemente impulsado por las universidades que venían desarrollando investigaciones con patentamiento. Su aprobación representó un marco en las políticas de innovación de los Estados Unidos a partir de la década de 1980. Esa ley tenía por objetivo el incentivo a la comercialización de los resultados de las investigaciones en la universidad. Había, entonces, una nueva forma de producción real de riqueza. Eso fue novedad en el capitalismo de los Estados Unidos y, actualmente, se esparce por los países relacionados con Estados Unidos influenciando fuertemente los cambios en la universidad brasileña a partir del inicio del siglo XXI.

Además de producir y fortalecer el estatuto de la propiedad intelectual, la ley buscaba contribuir con el desarrollo económico de los Estados Unidos, fomentando la competitividad del sector industrial a través de la innovación tecnológica y comercialización de conocimiento producido por la academia de ese país. Este nuevo orden jurídico significó un importante incentivo a la defensa de la propiedad intelectual, llevando a las universidades de investigación a reestructurarse, e implantando de manera acelerada sus departamentos de transferencia de tecnología a fin de estrechar la relación con las empresas privadas (Mowery et al., 2004).

En ese contexto, las universidades estadounidenses pasaron a organizar la producción del conocimiento científico – tanto en lo referente al financiamiento, a la agenda de investigación y a la gestión de la propia institución- de forma tal que sus resultados fuesen rápidamente comercializados. Desde entonces, las universidades pasaron a guiarse no solamente por indicadores de productividad académicos y científicos sino también –y en muchos casos principalmente- por indicadores de desempeño económico y financiero. Esto orientó a la academia a adoptar modelos de gestión que se identificaron con las prácticas corporativas, resultando en la mercantilización del conocimiento y de la institución universitaria, caracterizando lo que algunos autores llaman capitalismo académico. (Slaughter & Rhoades, 2011). Esta

---

<sup>19</sup> Según Berman (2012), ésta fue en parte una respuesta a la crisis económica: “Durante años, los Estados Unidos vivieron un largo período de estancamiento económico, incluyendo desempleo, alta inflación, bajo crecimiento de la productividad, y una crisis de energía. (p.3) (versión libre del original en inglés traducida por los autores).

nueva universidad induce a la modificación de la naturaleza del trabajo del profesor investigador en el sentido de que sus resultados puedan ser comercializados.

Slaughter y Rhoades resaltan que desde la aprobación del Bay-Dohle Act en 1980 se elevó significativamente el número de patentes concedidas a las universidades norteamericanas y expandió el número de departamentos de transferencia de tecnología. Esto traería consecuencias para la producción de conocimiento. Un ejemplo de ello se puede encontrar en la agenda de investigación de estas instituciones, que pasaron a priorizar el desarrollo de proyectos de investigación aplicada (en perjuicio de los de investigación básica) por el mayor potencial de comercialización y de transferencia de tecnología al sector productivo.

Los datos presentados en el estudio de Loise & Stevens (2011, p.187) revelan esta tendencia. Según estos autores, hasta la aprobación del Bay-Dohle Act, solamente veintitrés universidades poseían departamentos de transferencia de tecnología. En el período entre 1983 y 2012, hubo un crecimiento en el orden de 769% en el número de estos departamentos. Esto generó una expansión significativa de las actividades de transferencia de tecnología para el sector industrial. En el período de 1991 a 2008 hubo un crecimiento exponencial de las actividades relacionadas a la transferencia de tecnología en el ámbito de estas instituciones, lo que demuestra la tendencia de la academia a una creciente mercantilización del conocimiento. En relación a las licencias, Loise & Stevens afirman que en el mismo período, 50% fueron contratadas por pequeñas empresas, 35% por grandes corporaciones y 15% por las llamadas *spin-off companies* universitarias (Loise & Stevens, 2011, p.187). No es difícil deducir las consecuencias de este proceso en el trabajo de los profesores investigadores y en la manera en que conciben su trabajo y la universidad en la que trabajan.

Los datos presentados en el estudio de Loise & Stevens (2011) muestran además que la facturación obtenida por las universidades con estas licencias presentó un crecimiento expresivo, pasando de US\$7,3 millones, en 1981, para US\$3,4 mil millones, en 2008. En este mismo período, fueron formadas 6.652 *start-ups* o empresas nuevas. Este estudio también demostró que en el período de 1996 a 2007, las actividades de transferencia de tecnología de las universidades, sumada a la creación de empresas, fueron responsables por la generación de aproximadamente 279.000 empleos y contribuyeron con US\$187 mil millones para el PIB de los Estados Unidos en ese mismo período.

Slaughter y Rhoades (2011) analizan cómo las universidades norteamericanas redefinieron sus actividades de investigación, pasando a priorizar la comercialización de sus resultados, principalmente después de la aprobación de la Bay-Dohle Act durante la administración de Ronald Reagan, y de la Competes Act en la primera década del siglo XXI, cuando la crisis del 2008 ya era una realidad. Según ellos, en aquel período, las instituciones universitarias, en especial las estatales, pasaron a privilegiar las actividades relacionadas con la comercialización del conocimiento para disminuir su dependencia en relación al financiamiento público, federal y estatal. Esta estrategia les permitiría reducir su vulnerabilidad financiera frente a las crecientes restricciones del presupuesto público para el mantenimiento de las universidades, en respuesta a las crisis fiscales del Estado. En forma jocosa, se bromea con que hace unas décadas las universidades públicas estaban financiadas por el estado, luego pasaron a ser parcialmente subsidiadas por el estado, y ahora simplemente están ubicadas en un Estado<sup>20</sup>.

El *Competes Act* 2007, que podría ser traducida libremente como la “Ley América de la competitividad”, tiene entre sus disposiciones la cobertura de la gama de actividades de un gran número de agencias y empresas federales, incluyendo el Gabinete de Política de Ciencia y Tecnología (Título I), la Administración Espacial y Aeronáutica (Título II), el Instituto Nacional de Tecnología y Standards (Título III), la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (Título IV), el Departamento de Energía (Título V), y de la Fundación Nacional de Ciencia (Título VII). En muchos lugares, la ley determina que cada agencia debe cooperar con sus pares y departamentos, y llama la atención para la investigación de alta recompensa en áreas de necesidad nacional crítica. Alerta para la necesidad de considerables esfuerzos de las agencias en relación a la educación de los futuros profesionales ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (STEM), <http://www.aau.edu/search/default.aspx?searchtext=Competes%20Act> ingresado en diciembre de 2014.

En síntesis, la aprobación de la Bay-Dole Act y de la Competes Act reforzó el proceso de mercantilización del conocimiento y alteró la función social y política de la universidad, produciendo nueva cultura académica orientada por objetivos económicos. Tal cultura reformó la gestión institucional, que a su vez instituyó un nuevo régimen de producción de conocimiento en el cual docentes investigadores y administradores forman un bloque nuevo de actores. Este nuevo bloque de actores está produciendo

---

<sup>20</sup>En inglés, “from state financed to state subsidized to state located”.

nuevo *ethos* académico alineado con valores y prácticas corporativas con consecuencias para el trabajo cotidiano de profesores e investigadores.

Esas leyes, de hecho, son parte fundamental del contexto que promueve los continuos cortes presupuestales a las universidades estatales y la orientación al mercado. Esto se puede observar, por ejemplo, en los planeamientos estratégicos de las universidades estatales, donde la búsqueda de financiamiento privado y el aumento de los aranceles estudiantiles se constituyen en pilares estructurales de su crecimiento y a veces de su misma sobrevivencia. Esta nueva racionalidad también impulsa la movilidad académica de estudiantes y profesores, y altera el perfil de los profesores a contratar. En muchos concursos públicos, por ejemplo, se buscan profesores con antecedentes que demuestren que son capaces de obtener subsidios de investigación (*grants*) de montos significativos. Aun más, en algunas universidades ya existen categorías específicas de profesores que deben generar una alta proporción de su salario a través de *grants*.

Todo esto ha llevado a una aceptación de la mercantilización, de la intensificación del trabajo de los profesores y de la nueva naturaleza del trabajo del investigador, y sobre todo en la consolidación de una nueva cultura en la cual el objetivo primordial es la inmediatez del resultado de las investigaciones, y que dicho resultado sea comercializable. En este modelo el investigador tiene tres objetivos: la patente, el licenciamiento y la publicación. Una de las consecuencias de estas reformas es que los investigadores experimentan una reducción de su autonomía para decidir sus temas de investigación, que ahora se supeditan a las demandas de una economía cada vez más globalizada. En esta nueva configuración, el investigador académico no sólo tiende a adaptar su agenda de investigación al mercado sino también los tiempos de producción de conocimiento, que deben compaginarse con los tiempos de producción de valor económico (Sguissardi & Silva Júnior, 2009).

Colocados en esta posición, muchos investigadores tratan de vender sus servicios para el patentamiento y el licenciamiento de productos, las instituciones académicas tratan de diferenciarse encontrando nichos que les permitan competir favorablemente, y se termina generando un mercado de educación superior que le permite al estado abandonar paulatinamente su responsabilidad fiduciaria. Estas transformaciones que comenzaron en Estados Unidos en el contexto de las crisis económicas de los años 1970s y 1980s, se profundizaron durante la crisis inmobiliaria que provocó otra ola de crisis en muchas familias y universidades. Como ha sido observado en varias ocasiones (e.g. *The Economist*, 2009; Vedder & Denhart, 2014), a la burbuja inmobiliaria le siguió la

burbuja universitaria En esa conyuntura, la ciencia académica adquiere un valor estratégico. Aun más, todo ese conjunto de factores fortaleció la internacionalización de la educación superior. Por ejemplo, los índices de movilidad académica son los más altos según las series históricas del *International Institute of Education (IIE)*. Además, como las universidades públicas no pueden seguir incrementando los aranceles de estudiantes domésticos debido a presiones políticas, comienzan a depender más y más de los aranceles de estudiantes internacionales.

En términos de gerenciamiento, los rectores de muchas universidades tienen un perfil de administradores profesionales, y la gestión académica está subordinada a la gestión administrativa. Se destaca, además, el Consejo de Administración (*Board of Trustees*), que en muchos casos tiene una conformación mayoritaria de representantes del gobierno y de grupos económicos que orientan las políticas de cada institución. El profesor se transforma en emprendedor y al mismo tiempo en un intelectual que disemina la nueva cultura por medio de su trabajo a través del ejemplo cotidiano, más allá de formar las futuras generaciones según los mismos principios en todos los niveles de enseñanza.

Esta es la generación de la década de 1990 a la que se refería Sevcenko. Ella se constituye en los nuevos intelectuales que van a producir la universidad estatal en Brasil de las próximas décadas. Este profesor está más dispuesto a ofrecer su trabajo al mercado y hará todo lo posible para publicar en revistas reconocidas en los *rankings* internacionales, para conseguir financiamiento y para vender patentes. Todas estas actividades se relacionan de una manera central con la agenda de investigación, que es determinada crecientemente por criterios determinados por el estado y el mercado, y cada vez menos por los mismos investigadores a partir de criterios académicos.

### *Las universidades brasileñas: reforma y resistencia*

El movimiento docente de las universidades federales que intentó resistir la imposición de este modelo en Brasil a través de una huelga nacional en 2012 <sup>21</sup>,

---

<sup>21</sup> Las tres demandas principales de los profesores eran el aumento salarial, la mejora de las condiciones de trabajo, y la reformulación de la carrera docente. En un encuentro de profesores y alumnos en huelga por 57 días, la filósofa Marilena Chaiu resaltó que la universidad debe rechazar cinco medidas que estaban siendo adoptadas en algunas universidades: la tercerización, la privatización y mercantilización de cursos, la contratación masiva de profesores temporales, la masificación de la enseñanza a través del aumento de estudiantes y la disminución de contrataciones de profesores, y los cursos de corta duración.

consiguió el apoyo de sindicatos docentes y logró algunas reivindicaciones. Sin embargo, éstas fueron de carácter menor, y no consiguieron detener la imposición del dogma efficientista y de las reformas de la universidad orientadas al mercado. En este contexto es pertinente resaltar que si bien muchas de estas reformas fueron introducidas por organismos multilaterales, a nivel doméstico fueron adoptadas y adaptadas por intelectuales brasileros de gran influencia en el estado y en las mismas universidades. Por ejemplo, ya en 1998 Francisco de Oliveira escribía que las concepciones, las justificaciones y las teorías que promovían estas reformas estaban siendo defendidas y propagadas por el Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES).

No accidentalmente, algunos de los antiguos principales investigadores del NUPES ocupan puestos claves en sectores decisorios para la formulación e implementación de las políticas educacionales en el aparato de Estado; unos, si bien fueron dislocados para funciones no directamente envueltas con la educación superior, influyen notablemente lo que pasa en el área (Oliveira 1998:p.viii).

Otro ejemplo es Luiz Carlos Bresser-Pereira, profesor emérito de la Universidad de Sao Paulo y ministro de Hacienda de Brasil en los ochentas, ministro de la reforma de la administración pública y del aparato del estado (1995-1999) y ministro de Ciencia y Tecnología en el 2000. Para él, la reforma del estado debe orientarse a superar la crisis fiscal, de forma que el país vuelva a tener una reserva pública que le permita estabilizar sólidamente los precios y financiar inversiones económicas. En su opinión, la reforma debe implementarse a través de cuatro sectores: 1) el núcleo estratégico del Estado, 2) las actividades exclusivas del Estado, 3) los servicios no exclusivos o competitivos, y 4) la producción de bienes y servicios para el mercado. En el ámbito federal, los servicios no exclusivos del Estado más relevantes que para Bresser-Pereira deben orientarse por la economía son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos (Bresser Pereira 1996: 286).

La huelga del 2012 y otros movimientos de protesta no lograron frenar la salida del estado de la esfera pública, que pasó a ser administrada en parte por corporaciones profesionales. Nuevamente, en el contexto de la reforma del aparato del estado, la necesidad de producción de servicios estatales que son comercializables – epicentros de

la sociabilidad de los nuevos intelectuales – se hizo más fuerte. En el 2014 se produjo una huelga de tres meses de las tres universidades de Sao Paulo que resistían los intentos de privatización. Para esa época, después de dos décadas de mercantilización, la convergencia de las reformas de las instituciones brasileñas parecía ser irreversible Gilga & Assunção (2014). Esta huelga universitaria tuvo más éxito que la anterior en frenar algunas medidas privatizadoras en el Estado de Sao Paulo, pero la dinámica general a nivel nacional continuaba su marcha.

Los principales intelectuales en posiciones estratégicas del estado tienen su origen en las universidades públicas, a veces con postgrados en el exterior. En el contexto de la reforma del estado de los noventa, los investigadores más productivos que logran acumular poder y prestigio a través de financiamientos públicos y privados se van convirtiendo en ejemplos paradigmáticos y defensores del nuevo *ethos* de la universidad estatal brasileña. Esto podría explicar la situación pasiva de muchos profesores, alumnos y gestores institucionales en cuanto a resistir las reformas en educación superior. Estas reformas han sido, en gran parte, promovidas por una serie de actores institucionales.

Uno de estos actores fue el MOBIT (*Mobilização Brasileira para a Inovação Tecnológica*) fundada en base a un informe de investigación de Glauco Arbix (2007) sobre política industrial y de innovación. Arbix era en ese entonces sociólogo de la Universidad de São Paulo, donde también era coordinador del *Observatório de Inovações e Competitividade*, con sede en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo. Luego funiría como coordinador del MOBIT y actualmente es presidente de FINEP (Fundación para el Financiamiento de Proyectos – innovación y pesquisa). El informe de Arbix (2007) se produjo en un contexto en que el sistema de investigación brasileño buscaba formular una propuesta para la consolidación de políticas similares a la de los países centrales. Arbix analizó siete países (Estados Unidos, Francia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Finlandia y Japón) y afirmaba que éstos consideran a la innovación como el factor más importante de sus estrategias competitivas, aglutinando a grupos empresariales, académicos y públicos.

Cada uno a su manera, esos países caminaron para un paradigma en que el conocimiento ocupa el lugar central en la reproducción de nuevas relaciones económicas y sociales (Arbix, citado en Marques, 2008, p. 34)

La preocupación consistiría, en esa primera mitad de la década del siglo XXI, en incorporar lo mejor que estaba siendo hecho en el mundo en el ámbito de la innovación

científica y tecnológica, que en general se interpretaba como una orientación al mercado. Para Marques, una de las características centrales del informe Arbix es el lugar atribuido a las empresas en esas estrategias. Los esfuerzos están orientados a perfeccionar las actividades de investigación, desarrollo e innovación en la empresa: “existe consenso de que es a través de la empresa que la economía se moverá y generará el bienestar económico. En esos siete países analizados, las universidades son presionadas a colaborar” (Marques 2008:34). Arbix argumentaba, de hecho, que no se trata de discutir la autonomía universitaria sino la relevancia de su agenda de investigación. Para él, “las universidades son estimuladas a adaptarse a las mudanzas para ayudar a las empresas”. (Arbix, citado en Marques, 2008, p.34)

También es relevante destacar que las reformas de educación superior son relativamente independientes del signo político del partido gobernante. Por ejemplo, el paradigma de reformas en educación superior en los gobiernos de Clinton (1993-2001) no se diferenció significativamente de los dos mandatos de la administración Bush (2001-2009) ni de las de Obama (2009-2016). Algo similar ocurrió en Brasil. Existen pocas diferencias entre las políticas de educación superior de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1993-2002), de Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2009) y de Dilma Rousseff (2010-2018). Aún más, existen interesantes paralelos entre las reformas implementadas en Estados Unidos y en Brasil durante estas dos décadas. Este es un dato interesante porque esta convergencia se puede observar tanto en periodos en que Brasil y Estados Unidos tuvieron gobiernos con ideologías relativamente afines (e.g. Rouseff y Obama) como en periodos en que estos dos países tuvieron gobiernos con ideologías diferentes (e.g. Bush y Lula).

La convergencia de las reformas universitarias hace el modelo estadounidense ya aparecía en una profecía weberiana hace casi un siglo. En un discurso que brindó en 1917 en la universidad de Munich, Weber argumentó que las universidades alemanas estaban desarrollándose de acuerdo al modelo estadounidense, particularmente en ciertas ramas del conocimiento como ciencias o medicina. Weber observó que esta situación ofrecería “ventajas técnicas” como sucede en cualquier empresa capitalista, pero al mismo tiempo alertó sobre ciertas consecuencias que esta dinámica podría generar en el trabajo de investigación:

Ahora es posible ver claramente cómo la ampliación de nuestra universidad, de ayer a hoy, para dar acceso a nuevas ramas de la ciencia, se está haciendo de acuerdo con los patrones norteamericanos. Los importantes institutos de

medicina o de ciencias se han convertido en empresas de capitalismo de Estado. Para realizar su tarea requieren medios de gran envergadura, y sin ellos se produce la misma situación que donde sea que intervenga la empresa capitalista, esto es la separación del trabajador de los medios de producción (Weber 1917:2).

En ese discurso, titulado *La ciencia como vocación*, Weber también predijo que con el correr del tiempo esta tendencia se profundizaría y se ampliaría a otras disciplinas, incluyendo las ciencias sociales. Siguiendo un razonamiento similar, C. Wright Mills, en su tesis doctoral, señalaba el proceso de transformación de las disciplinas en ocupaciones profesionales, y la correspondiente transformación del intelectual en académico profesionalizado (Mills 1942, Horowitz 1968).

En Brasil, la convergencia de las reformas del estado y la ‘americanización’ de las universidades que tomaron impulso durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en el siglo XX tuvieron continuidad en el siglo XXI con los gobiernos del Partido de los Trabajadores, llegando hasta el gobierno actual de Dilma Rouseff. Un momento importante en esta trama fue el compromiso de continuidad de proyecto de país iniciado por Cardoso en la transición al gobierno de Lula en 2002. Matías Spektor, profesor de la Fundación Getulio Vargas, muestra en su libro *18 días: cuando Lula y Fernando Henrique Cardoso se unieron para conquistar el apoyo de Bush* cómo Lula se incorpora a un proceso que le impone, con su aceptación, la continuidad de muchas directrices institucionalizadas durante las administraciones de Cardoso. Hubo en ese momento un esfuerzo conjunto de toda la esfera diplomática del gobierno de Fernando H. Cardoso y de todos los que compondrían esta misma área en el gobierno Lula para buscar la credibilidad de Brasil pues la desconfianza de los inversores internacionales después de la victoria de Lula se pudo observar en el riesgo país, que pasó de 800 a 2.400 puntos. Según Spektor (2014), en *Wall Street* nadie sabía con certidumbre si Lula honraría los compromisos que Brasil venía asumiendo con los bancos durante el periodo Cardoso. Paul O’Neill, secretario del Tesoro de los Estados Unidos, había dicho que Lula precisaría “demostrar que no era loco”. En el Congreso de los Estados Unidos de América, una carta firmada por doce diputados afirmaba que “el Sr. Da Silva, en cooperación con el regimen comunista de Fidel Castro, estableció un grupo izquierdista, antiglobalizante, llamado Foro de Sao Paulo<sup>22</sup>”. Aun más: Henry

---

<sup>22</sup>El Foro de São Paulo se constituyó en 1990, cuando partidos políticos progresistas de América Latina y Caribe se reunieron por invitación del Partido de los Trabajadores (PT Brasil), con el objetivo de debatir la nueva conyuntura internacional luego de la caída del Muro de Berlín y las consecuencias de la

Hyde, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Diputados de los Estados Unidos acentuó la amenaza lulista con estas palabras: “Hay una posibilidad real de que Fidel Castro, Hugo Chávez y Lula da Silva puedan constituir un eje del mal en las Américas”.

El esfuerzo conjunto de Fernando H. Cardoso (que en esos momentos finalizaba su mandato presidencial) y Luiz Inácio Lula da Silva (que estaba por comenzar el suyo) resultó en una reunión realizada en la Casa Blanca la que participaron George W. Bush, Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva. Como resultado de esa reunión, eventualmente Lula obtuvo el apoyo de Bush. Como contrapartida, al recibir la aprobación del presidente de la primera economía mundial, el futuro presidente de Brasil se comprometió a continuar con el modelo económico que había generado e institucionalizado durante ocho años el gobierno de Cardoso. Según Spektor (2014, p.13-17), este fue un acto a la vez simbólico y concreto que le permitiría a Brasil continuar el acceso al mercado mundial de capitales pero en un contexto de relaciones de poder desiguales en una economía cada vez más globalizada.

En el 2002 Lula heredó ese modelo de país, y en muchas áreas debió adaptarse a las reglas del capital financiero. Para Oliveira (2010), esas reglas de juego se expresaban en una forma específica de *hegemonía al revés*, en la que Brasil, según Paulani (2008), funcionaba como plataforma de producción real de valor para la concretización del capital financiero (especialmente de Estados Unidos) que entraba en el país. Por otro lado, el gobierno de Lula intentó resolver los problemas sociales por medio de políticas específicas, incorporando a la grandes mayorías al escenario político a través del acceso a bienes privados y públicos nunca antes alcanzados por los sectores más empobrecidos en los más de 500 años de historia de Brasil. Dos fueron las principales consecuencias de este proceso. Primero, Lula se convirtió en un mito viviente, y su popularidad creció más que la de su propio partido. Segundo, fue preciso consolidar esta hegemonía y aumentar la productividad económica del país por medio del aumento de la productividad industrial (CGEE 2010, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil 2011).

El proyecto continuó, con ligeras variantes, hasta la actualidad, incluyendo los gobiernos de Dilma Rousseff. Más que eso, durante los últimos años parece haber una reorientación semejante a la que viene ocurriendo en los Estados Unidos. Como observa

---

implantación de políticas neoliberales por la mayoría de los gobiernos de la región. <http://forodesaopaulo.org/historico-do-foro-de-sao-paulo/> ingresado el 29 de agosto de 2014.

Cummings (2014), el modelo de búsqueda de la eficiencia de la ciencia académica como motor de la economía global necesita una evaluación para la producción eficiente en relación al crecimiento económico. En su opinión, el momento actual propicia una oportunidad para alimentar la función de transferencia de tecnología de las universidades para la economía, disminuyendo los costos de producción. Este autor propone la creación de nuevas asociaciones público-privadas y una acción emprendedora que incluyan a los alumnos con el reto de alcanzar nuevos medios de cambio tecnológico y gestión de propiedad intelectual:

Se trata de un compromiso sustancial para el éxito a largo plazo. Es necesario el compromiso colectivo del cuerpo docente, la comunidad y los especialistas que auxilian en el activo de tecnología crítica y desarrollo de las incubadoras (*start-up*). El desarrollo de ese complejo modelo de transferencia de tecnología tiene un retorno increíble y gratificante sobre la inversión y produce valor a largo plazo en las relaciones, rendimiento, impacto y desarrollo económico. (Cummings 2014, p.1047, Traducción libre hecha por los autores, directamente del original en inglés.)

Lo que propone Cummings para los Estados Unidos puede ser observado actualmente en otros países, incluyendo Brasil. Por ejemplo, el Programa Nacional de Plataformas del Conocimiento (PNPC) fue instituido por la presidente Dilma Rousseff a través del decreto 8.269 del 25 de junio de 2014, con el objetivo de aproximar el Brasil a la frontera del conocimiento orientado por la demanda de los sectores estratégicos de la economía doméstica y por la demanda de las corporaciones nacionales y transnacionales. Según el profesor y formulador de políticas Glauco Arbix, ahora presidente de la FINEP, el programa Plataformas del Conocimiento es un gran propulsor de la economía brasileña, tiene base en la universidad pública, y cuenta con significativos fondos públicos para su implementación. El programa busca articular la producción generada en las universidades e instituciones de investigación, de las empresas y las acciones del Estado, particularmente en áreas vinculadas a la agricultura, la salud, la energía, la aeronáutica, la industria naval, y la tecnología de la información y comunicación.

En síntesis, el proyecto nacional de los gobiernos petistas ayudó a consolidar las reformas institucionales que se originaron con la reforma del aparato de Estado durante la presidencia de Cardoso. En este contexto, las universidades públicas introdujeron reformas que se orientaban en la misma dirección que las universidades de los países de economías centrales. Lentamente, pese a algunos gritos opositores, la universidad

estatal va reorganizándose y una nueva cultura académica va emergiendo, especialmente por la práctica de los nuevos intelectuales, la inducción de los programas de incentivos a la investigación y la formación de un nuevo perfil de investigador formado en los programas de posgrados en los últimos dos décadas. Los “nuevos doctores” o “nuevos intelectuales” llegan preparados a las universidades y no cuestionan la nueva cultura; al contrario, contribuyen para su consolidación.

### ***Consideraciones finales***

En un análisis internacional que incluyó a Brasil sobre la situación de los profesores, Philip Altbach (2003) observó que en el siglo XXI las condiciones de trabajo académico se están deteriorando como producto de cuatro tendencias centrales: la masificación, la rendición de cuentas (accountability), la privatización y la comercialización. El contexto de estas dinámicas es la reforma del Estado y la reestructuración de las universidades públicas, que muchas veces tuvieron una relación complementaria. La adhesión de Brasil a las demandas del capital financiero y el nuevo pacto político y social sugieren orientar nuestra mirada hacia los actores de estas reformas, y para ello puede ser útil vale recordar algunas reflexiones de Gramsci sobre los intelectuales.

Para Gramsci (1988, p. 13-14.), la superestructura, síntesis dialéctica de elementos de la sociedad civil y de la sociedad política, en su relación también dialéctica con la estructura económica, es espacio de la hegemonía y de la dominación de los grupos en el poder o de sus representantes. El lulismo, identificado ideológica y antropológicamente con la clase trabajadora, está condicionado significativamente por el capital nacional e internacional. En la expresión de Francisco de Oliveira, se está produciendo una hegemonía invertida, pues los gobiernos del Partido de los Trabajadores – así se presenta – gobierna, sobre todo, diciendo sí al capital financiero y a la nueva forma histórica de hegemonía global. Para Oliveira, las características de esta hegemonía al revés no tienen precedentes en la historia de Brasil. Según el sociólogo brasileño, el lulismo es un fenómeno nuevo, que exige nuevas reflexiones:

“No es nada parecido a cualquiera de las prácticas de dominación ejercidas a lo largo de la existencia de Brasil. Supongo también que no se parezca con lo que el Occidente conoció como política y dominación. No es patrimonialismo, pues lo que los administradores de los fondos de pensión estatales producen es capital-dinero. No es patriarcalismo brasileño de *Casa-*

*Grande y senzala*, de Gilberto Freire, porque no es un patriarca que ejerce el mando ni la economía es “doméstica” (en el sentido de *domus* romano), Aunque en la cultura brasileña el jefe político pueda ser confundido, a veces, con el “padre” – Getúlio Vargas fue apodado de padre de los pobres. No es populismo, como sugiere la crítica de la derecha, y aún algunos sectores de la izquierda, porque el populismo fue una forma autoritaria de dominación en la transición de la economía agraria para la urbana industrial. [...] Nada de eso está presente en la nueva forma de dominación. (Oliveira, 2010, p. 26).

Es pertinente, pues, indagar sobre los intelectuales que a lo largo de ese período actuaron en la construcción de lo que nos interesa en este artículo: la construcción de la nueva universidad pública. Para Gramsci, la función intelectual está ligada fundamentalmente a la superestructura. Los intelectuales son "funcionarios de la superestructura" y al mismo tiempo están ligados a la estructura económica, pues representan un determinado segmento social, aún cuando no están concientes de ello, pensando en trabajar en pro de un bien humano, mientras la profesionalización cuida de la comercialización de su trabajo. Aún así, en las carreras grado y de postgrado, en la investigación y en la consultoría, siguen formando a las nuevas generaciones y siguen formando los “herederos del futuro”. Acaban, así, por hacer la unión con la estructura y consolidar la nueva cultura de la universidad actual, en las líneas descritas por Weber, Mills, Berman e Sevcenko.

La relación entre los intelectuales y el mundo de la producción no es inmediata, como ocurre en los grupos sociales fundamentales, pero es “mediatizada” en diversos grados por todo el contexto social, por el conjunto de las superestructuras del cual los intelectuales son precisamente los funcionarios. (Gramsci, 1988, p. 13.) Gramsci no ve a los intelectuales en el sentido convencional, o sea, enclaustrados en un despacho y distantes del segmento que representan. Para Gramsci, el intelectual debe estar en contacto con el segmento que organiza, sentir como tal segmento siente, para poder captar sus deseos y organizar los elementos de la clase fundamental que representa. Sin el intelectual no existe dirección, no hay organización y, de esta forma, no puede haber hegemonía de las clases subalternas.

La educación es un campo privilegiado para la actuación de los intelectuales en el sentido que le atribuye Gramsci. Para lo que nos interesa, la universidad pública se tornó un aparato privado de hegemonía privilegiado para la diseminación del movimiento que vinimos analizando desde hace dos décadas pasadas. Vale destacar lo que mostramos en páginas anteriores de este texto sobre el papel de los investigadores en las universidades inglesas, estadounidense y brasileñas. Se destaca que los

intelectuales están ligados a la superestructura, pero su papel en la economía es de fundamental importancia.

En el caso en cuestión, los nuevos intelectuales son los que están moldeando la universidad estatal brasileña del siglo XXI. La universidad pública se reforma en respuesta a de exigencias históricas que debió enfrentar Brasil desde la década de 1980. Sin embargo, sin bien la universidad es reformada en el contexto de condiciones objetivas, en ella actuaron intelectuales, y en ella estos intelectuales están formando a las siguientes generaciones que van a reproducir la nueva cultura académica.

Esta nueva cultura académica, que ya está bastante consolidada en las universidades de Estados Unidos y en Brasil está en proceso de consolidación, tiene su origen en condiciones económicas e institucionales determinadas y en un contexto específico de incentivos, castigos y recompensas, pero también es producto de actores políticos e intelectuales. Los intelectuales universitarios en particular son instados a realizar un trabajo de producción y circulación del conocimiento que alcanza una modificación estructural de la naturaleza de su propio trabajo, y en ese mismo proceso el propio intelectual se transforma. Asume no solamente la nueva naturaleza de su trabajo, sino también la cultura de un nuevo tiempo que el propio trabajo y los cambios institucionales definen. Es importante indagar sobre la nueva naturaleza del trabajo de esos intelectuales y sus consecuencias. En las investigaciones iniciales lo que nos quedó claro fue la intensificación del trabajo de los profesores y la precarización de sus relaciones de trabajo, especialmente en el caso de los trabajadores con contratos temporales. Como observamos en este artículo, la intensificación del trabajo y la precarización de sus relaciones son consecuencia del cambio de la naturaleza del trabajo del investigador, que a su vez es resultado de las transformaciones de la universidad pública y de la reforma del estado.

Es importante reconocer los logros económicos, sociales y educativos que se produjeron en Brasil durante las últimas dos décadas con los distintos gobiernos del Partido de los Trabajadores a través de una serie de políticas y programas. En el área económica, por ejemplo, entre 2003 y 2009, el PBI per capita aumentó de US\$7.700 a US\$10.450. En el terreno social, los avances fueron notables. Entre 1990 y 2008, la pobreza bajó del 46% al 26% de la población, y entre 2004 y 2008, unos diez millones de brasileños se incorporaron a la clase media. En estos años, aumentó significativamente el empleo y el consumo popular, y se redujeron las desigualdades sociales de una manera nunca vista en la historia del país. Gran parte de este éxito se

puede atribuir a tres iniciativas. La primera es el program Bolsa Familia, que da cobertura a unas 12 millones de familias brasileras (aproximadamente un cuarto de la población total del país). La segunda es el aumento real del salario mínimo, que se incrementó en un 25% durante los gobiernos de Lula. La tercera iniciativa fue el aumento crédito a los sectores populares, que se incrementó en un 80% durante el mandato de Lula (Singer 2012).

En el terreno educativo, se logró un significativo aumento de la escolarización desde preescolar hasta la superior. Con la creación del Fondo de Manutención y Desenvolvimento de Educação Básica (FUNDEB) el gobierno garantizó la extensión de la oferta educativa desde preescolar hasta la escuela media. En el área de educación superior, los logros fueron notables. Por ejemplo, a través de la iniciativa REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) se crearon más de veinte universidades federales, y el número de municipios atendidos por universidades se duplicó, y el número de estudiantes de grado en las universidades federales creció alrededor del 60%. El programa Ciencia sin Fronteas brinda oportunidades de estudio en el exterior a 100.000 estudiantes brasileños en las áreas de ciencia, ingeniería, tecnología y matemáticas (y recientemente también en sociales y humanidades) a través de becas de un año de duración. A nivel de postgrado, tanto el número de estudiantes de maestría como el de doctorado prácticamente se duplicó entre 2003 y 2013. Los estudiantes de maestría crecieron de 531,634 a 1,045,507 en ese periodo, y los de doctorados aumentaron de 37,728 a 79,478 del 2002 al 2012 (INEP, 2014).

Reconocer estos importantes logros no significa perder de vista que la trayectoria general de las universidades públicas brasileñas sigue una pauta similar a la trayectoria de las universidades de los países centrales. Las universidades brasileñas, como las de muchos otros países, están supeditadas a los efectos de la globalización y a la comercialización creciente de los resultados del trabajo universitario. Cuando asumieron la nueva naturaleza de su trabajo, los investigadores y profesores de Brasil transformaron las instituciones y a sí mismos y pasaron a formar nuevos intelectuales a su imagen y semejanza. Se trata, aquí, de poner en discusión el papel de los intelectuales en la producción y difusión de conocimiento para tornar público y explícito ese proceso que muchas veces es invisible.

### ***Referencias***

ALTBACH, P. (2003). The decline of the guru. Centres and peripheries in the academic profession: the special challenges of developing countries. *In*: P. Altbach, ed, *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. NY: Palgrave.

ALTBACH, Philip (1992). Patterns in Higher Education Development: Toward the Year 2000, in *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. Robert Arno, Philip Altbach, and Gail Kelly (Albany: State University of New York Press).

ALTBACH, P. G.; Gumport, P. J.; Berdahl, R. O. (2011). *American higher education in the twenty-first century – social, political and economic challenges*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 3<sup>rd</sup>. ed., pp. 433-464.

ARBIX, G. (2007) et al. Relatório de Pesquisa *Plano de Mobilização Brasileira pela Inovação Tecnológica – MOBIT*. São Paulo, Cebrap.

BERMAN, E. P. (2012). *Creating the marketing university – how academic science became an economic engine*. Princeton: Princeton University Press.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.

CGEE. Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil. (2010) Livro Azul 4<sup>a</sup> Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Brasil Sustentável.

CUMMINGS, B. (2014). The changing landscape of intellectual property management as a revenue-generating asset for U.S research universities. *George Mason Law Review*. 21(4), pp. 1027-1047. Retrieved from <http://connection.ebscohost.com/c/articles/97014125/changing-landscape-intellectual-property-management-as-revenue-generating-asset-u-s-research-universities>.

GILGA, B. & Assunção, D.(2014). A cuatro meses de La combativa huelga de La USP. Retrieved from <http://www.clasecontraclase.org/A-cuatro-meses-de-la-combativa-huelga-de-la-USP>, Acceso 16 de Julio.

GRAMSCI, A. (1988). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

HOROWITZ, I. L. (1968) La génesis intelectual de C. Wright Mills. Prefacio al libro Mills, C. W. *Sociología y pragmatismo*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.

IANNI, O. (1994). Globalização: o novo paradigma das ciências sociais. *Revista de Estudos Avançados*. 8(21), pp. 147-163. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&tlng=pt). 10.1590/S0103-40141994000200009.

Instituto Nacional de Estudios e Pesquisa Educativa Anísio Teixeira (2014). Censo Educacional 2014. Brasília: INEP.

- LOISE, V. & STEVENS, A.J. (2011). The Bay-Dole Act Turns 30. *SCI Transl Med*, 2(52), pp.1-5, DOI: 10.1126/scitranslmed.3001481. Retrieved from <http://stm.sciencemag.org/content/2/52/52cm27.full>
- MARGINSON, S. & ORDORIKI, I. (2010). Hegemonía en la era del conocimiento: competencia global en la educación superior y la investigación científica Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- MARQUES, F. (2008). Lições Inovadoras. *Revista Pesquisa FAPESP*, São Paulo, n. 147, pp. 34-36, Maio. Retrieved from <http://revistapesquisa.fapesp.br/2008/05/01/licoes-dos-inovadores/>
- MILLS, C.Wright (1942). A Sociological Account of Pragmatism: An Essay on the Sociology of Knowledge. Doctoral Dissertation. University of Wisconsin-Madison.
- Ministério de Relações Exteriores do Brasil. (2011) *Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática.*
- MOWERY, D. C., NELSON, R. R., SAMPAT, B. N., & ZIEDONIS, A. A. (2004). Ivory tower and industrial innovation: University-industry technology before and after the Bayh-Dole Act in the United States. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.
- MOWERY, D. C. & N. ROSENBERG (1998) *Paths of Innovation: Technological change in 20th-Century America.* Cambridge: Cambridge University Press.
- OLIVEIRA, F. de (2001). A face do horror. In: Silva Júnior, J. R. & Sguissardi, V. (eds.). *As novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção.* Bragança Paulista e São Paulo: EDUSF e Cortez Editora, 2ª edição.
- OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, R. & RIZEK, C. (orgs). (2010) *Hegemonia às avessas.* São Paulo: Boitempo.
- PAULANI, L. (2008) *Brasil delivery – servidão financeira e estado de emergência econômico.* São Paulo: Boitempo Editorial.
- PERORAZIO, T.E. (2009) *Curiosity and commercialization: faculty perspectives on sponsored research academic science and research agendas* (doctoral dissertation). University of Michigan. ProQuest, UMI Dissertations Publishing, UMI No. 3392864.
- SCHUGURENSKY, D. (2013). Higher education restructuring in the era of globalization: Toward a heteronomous model? In Robert Arnove and Carlos A. Torres (eds.) *Comparative education: The dialectic of the global and the local.* Lanham: Rowman & Littlefield.
- SGUISSARDI, V. & SILVA JÚNIOR, J. dos R. (2009) *Trabalho intensificado nas federais – pós-graduação e produtivismo acadêmico.* São Paulo: EJR Xamã Editora.
- SILVA JÚNIOR, J. dos R. & SGUISSARDI V. (2001). *As novas faces da educação superior brasileira.* São Paulo: Cortez Editora.

SINGER, André (2012). Os sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. Sao Paulo: Companhia das Letras.

SLAUGHTER, S. & RHOADES, G. (2011). Markets in Higher Education. In: Altbach, P. G.; Gumpert, P. J.; Berdahl, R. O. (eds.). *American higher education in the twenty-first century – social, political and economic challenges*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 3<sup>rd</sup>. ed., pp. 433-464.

SLAUGHTER, S.; RHOADES, G. (2011). *Academic capitalism and new economy – market, State and higher education*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 3<sup>rd</sup>. ed.

SPEKTOR, M. (2014). *18 dias – quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva. Sevcenko, Nicolau. O Professor Corretor. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0406200004.htm> Agosto de 2014.

VEDDER, R., & DENHART, C.(2014). How the College Bubble Will Pop. *Wall Street JournalL*, 13.

WEBER, M. (2002). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC.



## CAPÍTULO 9

### **El sistema nacional de investigadores (SNI) de Mexico, un sistema legal que orienta, fortalece y debilita la investigación del País**

*Sara Aliria Jiménez García*

#### *Introducción*

Las evaluaciones que el gobierno de México ha diseñado para valorar las instituciones de educación superior, sus programas y actores, han cambiado los modos en que se organizan y desarrollan las actividades de estos contextos, pues actualmente no sólo son mecanismos para rendir cuentas de lo realizado, también son procesos que dictan, determinan y redistribuyen los saberes, recursos, acciones, e intereses de los actores que trabajan en las universidades.

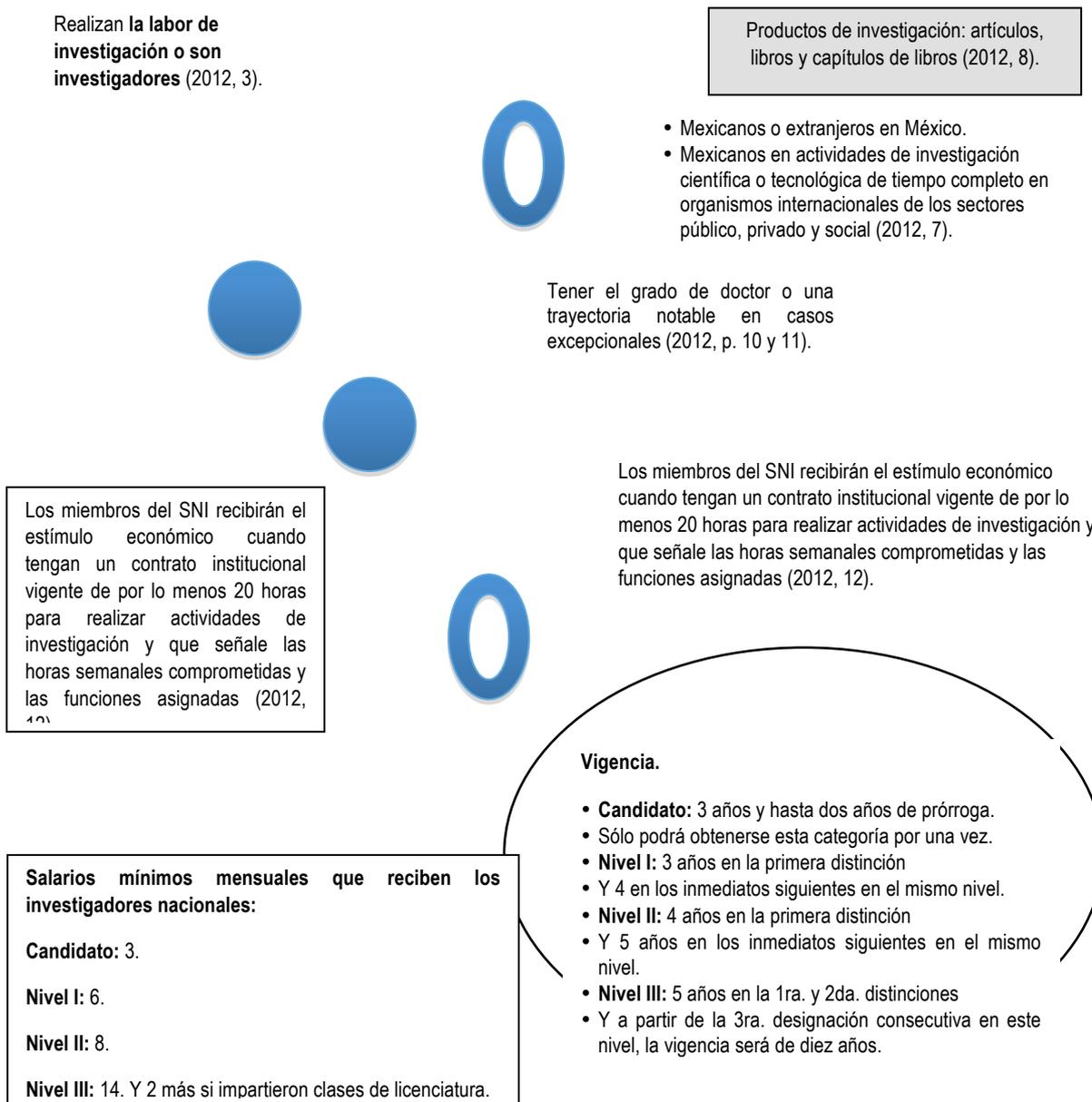
Para tratar de entender mejor la profesión de investigador en México me pregunté, ¿cuáles son los referentes de conocimiento más importantes para que los actores comprendan el oficio científico?, ¿qué elementos privilegian cuando desarrollan sus actividades?, y ¿por qué toman estas decisiones? Me parece que parte de las respuestas a estas preguntas está en ubicar los diversos mecanismos de orientación intelectual para el oficio científico.

Como mostraré en las páginas que siguen, uno de estos mecanismos de orientación intelectual para el oficio científico en México, es el Reglamento vigente del SNI (Sistema Nacional de Investigadores) del CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2012), dado que promueve que algunos de los actores que trabajan en las universidades del país y mexicanos que trabajan en otros países realicen ciencia, tengan un tipo de productividad específica, sean reconocidos por conseguir los resultados esperados, se mantengan participando en estas dinámicas durante su vida laboral y, cuando no cumplen, pierdan su registro en el Sistema.

Además, el SNI como mecanismo de orientación intelectual en este país resulta particularmente influyente debido a las bases de saber, legales, económicas, políticas y

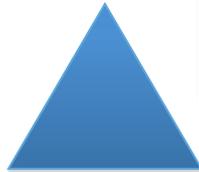
de poder que lo construyen y que le dan voz institucional en el país y fuera de éste. Para abrir este análisis, en el siguiente cuadro muestro algunos de los rasgos del Reglamento del SNI que retomé en este texto.

## El SNI, sus reglas para ser investigador nacional en México



**Para ser SNI I:**

- Haber realizado trabajos de investigación científica o tecnológica original y de calidad (2012, 11).
- Un libro o un mínimo de 5 trabajos, según los criterios del área IV del SNI (2014, 2).



**La calidad de la producción se evalúa por:**

- La originalidad de los trabajos.
- Su influencia en la formación de recursos humanos y en la consolidación de líneas de investigación.
- La trascendencia de los productos de investigación en la solución de problemas científicos y tecnológicos.
- Su repercusión en la creación de empresas de alto valor agregado o relevancia en problemas sociales.
- El liderazgo y reconocimiento nacional e internacional del solicitante
- La innovación (2012, 9).

Elaboración propia con base en el Reglamento vigente del SNI (CONACyT, 2012) y los criterios de evaluación del área IV (CONACyT, 2014b).

Existe un conjunto de valores, promesas y significados que orientan los quehaceres y las racionalidades de los investigadores; una parte importante de éstos los aprenden mientras cursan la formación escolarizada, tanto en pregrado como en posgrados; otra parte de estos mecanismos de conocimiento los integran en las prácticas del oficio, cuando los actores interpretan cuáles son las fuentes y coordenadas que descifran su profesión.

Los mecanismos de orientación intelectual para el oficio científico revelan cómo realizar la profesión, cuáles son los saberes y productos requeridos, así como los reconocimientos, apoyos, condiciones laborales y tiempos que implica este quehacer; como se puede notar en el esquema anterior, el SNI revela que para ser investigador con reconocimiento nacional en México se requiere ser doctor, tener un contrato de 20 horas para la investigación, producir libros, artículos y capítulos de libros y ser evaluado y aprobado constantemente, entre otros requerimientos.

Estas coordenadas que descifran la profesión de investigador en México, conllevan un conjunto de principios y procesos que distinguen la ciencia producida en este contexto, de la que se realiza en otros países; de acuerdo con Popkewitz (2012a), si vemos a la ciencia como una comunidad discursiva, podemos observar cómo sus diálogos replican valores y visiones de un determinado contexto cultural. En México, el SNI cumple este papel de definir valores y visiones nacionales para esta profesión, para que sean replicados por sus practicantes.

De acuerdo con lo anterior, el Reglamento del SNI del CONACyT (2012), es uno de estos diálogos o mecanismos de orientación intelectual en el oficio científico en

México, pues es el instrumento a través del que el Gobierno Federal expresa a los actores de las universidades, cuáles son sus obligaciones y reconocimientos por participar en el oficio. Este Sistema se creó “en 1984 como un mecanismo que contribuye a la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel...” (CONACyT, 2012, 1).

Analicé las orientaciones intelectuales que conlleva el Reglamento del SNI, porque es el único sistema de reglas nacionales que se dirige a quienes realizan “habitual y sistemáticamente actividades de investigación científica o tecnológica..., se desempeñan en México, cualquiera que sea su nacionalidad, o son mexicanos que realizan actividades de investigación científica o tecnológica de tiempo completo en el extranjero, en... organismos internacionales de los sectores público, privado o social” (CONACyT, 2012, 7).

Como se puede observar en el esquema previo, estas maneras de orientar lo que los investigadores producen en México, se traduce en *niveles de reconocimiento* en el Sistema y en *ingresos adicionales o complementarios* para los investigadores; entonces, un miembro del SNI recibe determinado número de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con el nivel en el que sea valorado; según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2014), un salario mínimo en el país equivale a \$1,950.00 pesos mensuales o a 136 dólares.

De acuerdo con el Reglamento del SNI (CONACyT, 2012, 13), un investigador que es valorado como *candidato* en el Sistema, recibe tres salarios mínimos mensuales (408.00 dólares); el investigador nivel I recibe seis salarios mínimos (816.00 dólares); el nivel II obtiene ocho de estos salarios (1,088.00 dólares); el nivel III y el emérito reciben 14 salarios mínimos (1,904.00 dólares); en caso de que estos últimos hayan impartido clases de licenciatura, reciben dos salarios adicionales (272 dólares), y quienes trabajen en uno de los estados de la República reciben un salario adicional (136 dólares).

Entonces, como se podrá notar en las cifras anteriores, hay reglas o cálculos que expresan el valor económico de los productos científicos que se desarrollan en un contexto; además, como veremos en los dos apartados que siguen, estas medidas permiten analizar al menos tres rasgos de los Sistemas en que se incrustan, el valor monetario y de estatus que le adjudican a la profesión de científico, la calificación que tiene el Sistema que califica a los evaluados y los mecanismos de orientación intelectual que se construyen desde un Sistema como éste.

***Bases legales, económicas, políticas y de poder que despliega el SNI para orientar el oficio científico en México.***

Al analizar el Sistema Nacional de evaluación del oficio como mecanismo de orientación intelectual en México, es posible ubicar cómo las reglas que norman una profesión se transforman en lo que Bourdieu (2003, 14) reconoce como una “representación oficial de la ciencia” en un país, pues los investigadores trabajan sobre unas inscripciones y textos que crean especificidad sobre su oficio científico.

Estudiar un Sistema Nacional de Reglas como el SNI resulta muy interesante y revelador para entender mejor el oficio científico en México, pues el Reglamento representa el *mecanismo legal* que utiliza el gobierno del país para orientar los ejercicios de preparación y producción de estos actores en el país.

De acuerdo con el Reglamento del CONACyT (2012, 3), el SNI “reconoce y premia con distinciones y en su caso, con estímulos económicos, la labor de investigación en el país, evaluando la calidad, producción, trascendencia e impacto del trabajo de los investigadores *seleccionados* mediante los concursos que periódicamente se convoquen”.

Si observamos las cifras respecto a los contratos y contratados en las universidades del país, encontramos que, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014), los académicos que trabajan en las universidades del país son un poco más de 350,000 y sólo el 20% o 2 de cada diez son Profesores de Tiempo Completo, de los que sólo 21,359 (menos del 10%) son reconocidos o están vigentes en el SNI (CONACyT, 2014a).

La legalidad del Sistema que se instituye desde el gobierno federal, le otorga voz nacional para definir y priorizar resultados o publicaciones deseables de este quehacer, orientar a los actores hacia perfiles profesionales específicos, crear una estructura jerárquica o de niveles para quienes hacen o pretenden hacer investigación en la nación, implementar un sistema de normas que iguala los desempeños de los investigadores por áreas disciplinares, formalizar convenios temporales con los investigadores, invertir en becas o sueldos complementarios que son sólo para una minoría de actores, y reducir la vigencia de estos convenios a los periodos de vida en que los investigadores son más productivos.

Por supuesto, orientar el oficio científico por medio de un reglamento nacional, se relaciona con los movimientos internacionales que mercantilizan esta profesión y

proponen que los actores repiensen cuánto vale ser investigador en un país y en el mundo y cuáles son los ingresos que habrían de recibir a cambio de los resultados de su trabajo.

Como señala Radder (2012), la comercialización de la educación es más clara en el mundo desde la década de los ochentas y este fenómeno ha modificado los estándares éticos de la investigación científica, porque sus actores se están preguntando cuáles son las implicaciones de *publicar o perecer*.

Los mecanismos actuales de orientación intelectual respecto al oficio científico, provocan cambios en las maneras en que se pensaba que se hacía este quehacer y promueven que los actores se involucren más en la investigación aplicada, consigan financiamiento fuera de sus universidades para continuar sus trabajos, dialoguen con actores e instituciones sobre la pertinencia de sus trabajos y atiendan normas nacionales e internacionales para completar sus salarios.

No cabe duda que los vínculos entre investigadores y sectores sociales pueden resultar ampliamente favorables para todos los implicados; sin embargo, la escasez de recursos económicos y la búsqueda de éstos fuera de las universidades están provocando una priorización diferente en los intereses de los investigadores y en *el poder asociado a las instituciones universitarias*, pues crean otras comprensiones sobre quiénes son las fuerzas políticas, intelectuales y económicas que diseñan las agendas en este oficio.

Las orientaciones intelectuales del oficio que se desprenden del SNI, desdibujan el papel de las universidades como instituciones que abrigan el desarrollo de la ciencia, pues develan su poca capacidad para dirigir suficientemente la investigación y a sus trabajadores, a la vez que enfatizan la necesidad de que el Estado sea la voz que intervenga con reconocimientos y recursos para movilizar la ciencia del país.

En esta intervención del Estado mexicano a través del SNI, los actores y las universidades del país pierden, pues es claro que la competencia internacional entre instituciones de educación superior también incluye la búsqueda de talentos, proyectos y temas de investigación; y como señala Stephan (2012), las ganadoras son las universidades que incentivan y remuneran mejor a los investigadores y de paso incrementan su reconocimiento en este campo profesional.

En México las universidades dependen del SNI para posicionarse en este mercado internacional y nacional, de modo que los investigadores que analicen la posibilidad de trabajar en este país, tendrán que considerar que sus condiciones

laborales no sólo dependen de su desempeño y evaluación en la universidad, también implican su participación y evaluación constante en el SNI.

Esta *redistribución del poder* entre instituciones y actores también transfiere mayor capital político al Estado, porque al crearse en México un Sistema que remunera una parte del sueldo a los investigadores, el gobierno federal tiene en sus manos las decisiones que se gestan ordinariamente en las universidades. Esta redistribución del poder corresponde con lo que Da Rocha (2008) señala como un modelo de gestión en el que el Estado busca resultados precisos, por lo que no se involucra en los procesos para generarlos, sólo estimula un determinado indicador.

En contraste con el poder que adquiere el gobierno federal mexicano para orientar la investigación, las instituciones de educación superior tienen menos capital económico y político para decidir sobre los quehaceres de sus trabajadores y para usar su voz en la organización de su propio contexto laboral, pues una parte de sus actores tienen otras prioridades e intereses y éstos son creados desde fuera y por el SNI.

Por medio de este mecanismo de orientación intelectual del oficio, el valor económico y profesional de este quehacer decrece y produce incertidumbre en los actores que lo realizan; antes de asociarse al SNI los investigadores firman un convenio laboral con su universidad, el cual señala las condiciones bajo las cuales trabajarían a lo largo de su vida laboral y cómo responderían a su empleador.

Cuando un investigador ingresa al SNI estas condiciones cambian, pues atiende nuevas orientaciones sobre su oficio, lo que le da posibilidades de aspirar a ser reconocido por un organismo nacional y a recibir un salario complementario por su labor. Sin embargo, como se observa en el esquema presentado previamente, estos convenios son por tiempo limitado y van desde los tres hasta los diez años.

Esta constante evaluación produce presión e inestabilidad en las condiciones laborales de los investigadores, pues en cada periodo los sueldos y el reconocimiento que un actor recibe podrían variar, incrementarse, disminuirse o incluso, perderse. En contraste con la incertidumbre laboral que se genera en México con el esquema de evaluación del SNI, Kuzminov (2012) refiere que ahora las universidades y los países tienen el reto de generar seguridad laboral en los académicos, de manera que éstos no se sientan en riesgo constante de perder lo que han conseguido en sus empleos.

Así mismo, es posible apreciar que el SNI es un movimiento nacional que reorienta el quehacer de la investigación y que representa un mecanismo legal que utiliza el Estado para transferir gran parte de su responsabilidad a los actores, por lo que

en este Sistema, los investigadores se representan a sí mismos en las competencias y concursos por sueldos, reconocimientos, aprobaciones y movilidad laboral.

En México el SNI es la otra cara de la moneda en lo que se refiere a sueldos y salarios, un mecanismo de orientación intelectual del oficio científico que complementa las ambiciones y opciones que ofrecen la ciencia en el país, sus universidades y actores; como señala Musselin (2010), en diversas dinámicas actuales los investigadores participan en un mercado que rebasa los ámbitos de sus universidades.

La evaluación del SNI como mecanismo de orientación intelectual del oficio tiene mayor fuerza en el país, porque define una parte del salario de los investigadores; esta lógica de evaluación *crea la ciencia de crear evidencias* o de *preparar* documentos que cuadren con los ideales que un Sistema diseñó como esquema en el que caben todos los que osen ser registrados como investigadores y quieran ascender en las jerarquías que los legitiman.

Estos Sistemas solicitan a los actores que saquen cuentas de las evidencias que tienen que presentar, de los medios académicos en los que requieren participar y de las maneras en que es preciso que registren sus productos y los presenten a evaluación, por lo que habría que decir que el SNI representa un sistema de justificación de la profesión de investigador en México. Como señala Brown (2012), en la ciencia no es lo mismo hacer un descubrimiento que justificarlo.

Esta orientación intelectual del oficio científico hacia aprendizajes que se construyen desde la administración, resulta altamente estructurada porque amplía y reorienta la gama de conocimientos de un investigador e implica que sepa cómo incorporar documentos que sean válidos en una evaluación, etiquetarlos, justificar el desempeño profesional en cada periodo en el que se participa y saber administrar el tiempo que se tiene tanto para la construcción de las evidencias como para su organización y envío oportuno a las oficinas del Sistema Evaluador.

Cabe preguntarse con base en Resnik (2012), ¿las normas establecidas para la ciencia procuran la honestidad y las buenas intenciones de los actores? Y además de lo que dice el autor, en esta discusión sobre el SNI habría que preguntarse si estas normas promueven el aumento de los participantes en la ciencia, la igualdad de oportunidades y los salarios justos para los investigadores mexicanos.

No es tan claro que así sea, por lo que pareciera que la calificación a este sistema de evaluación tendría que mejorar, y principalmente enriquecer las estructuras organizativas para realizar ciencia en México; además, parece necesario que los

investigadores aprendan su oficio y no conocimientos administrativos para participar en la ciencia de crear evidencias, pues en esta última orientación intelectual, dejan temporalmente sus labores de investigación y se concentran en atender una de las múltiples evaluaciones en las que participan los académicos de este país.

Esta ingeniería que conlleva la ciencia de crear evidencias en el SNI y en los sistemas evaluativos actuales, no está contemplada en la preparación escolarizada de los investigadores, pues los saberes que implica la evaluación del oficio, no cuentan ni con la estructuración suficiente para ser sistematizados en un programa educativo, ni con el estatus de conocimiento para ser validados en la formación escolarizada de estos actores. En este sentido, Stephan (2012) señala que los académicos tienen mucho que aprender respecto a las maneras en que se consiguen financiamientos, sueldos y prestaciones en el mundo de la academia, y gran parte de estas estrategias apenas se están desarrollando y se aprenden en la práctica.

En suma, estas orientaciones intelectuales que se desprenden del SNI, un organismo nacional y externo a las universidades, se refuerzan porque tienen bases económicas, políticas y de poder que estimulan a quienes hacen investigación y quieren incrementar su reconocimiento y complementar su sueldo. Este modo de organizar y regular la ciencia nacional mejoraría en la medida que sea más flexible, menos burocrático y ayude a crear un sistema de ingresos más permanente y sólido para los investigadores que trabajan en México y para quienes son mexicanos que laboran en el extranjero.

De acuerdo con lo anterior, me parece que es preciso preguntarse, ¿es preciso que haya tantos trámites, evaluaciones y burocracia para practicar la ciencia en un país?, ¿se gana transparencia cuando los académicos son evaluados en el SNI, en el PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente), por miembros de sus instituciones y de otros organismos para la certificación de programas y de instituciones?, ¿o sólo se pierde tiempo, se repiten procesos e información y los académicos se distraen de las tareas principales de las universidades?

Creo que lo que habría de cambiar del Sistema para que obtenga una mejor cualificación como mecanismo de orientación intelectual es la lógica con la que opera, pues es precaria al no garantizar salarios estables a los investigadores, pide tantas evidencias y condicionantes, que resulta una distracción en el oficio y los actores de la ciencia sólo reciben una parte de sus salarios si atienden cada periodo lo que este organismo dicta. Vistas así las bases legales, económicas y políticas de este sistema,

indican que no es la vocación ni la ocupación de los actores lo que tiene que mejorar, es la manera en la que se han pensado las recompensas y condicionantes para hacer ciencia la que queda corta, si se quiere tener un trabajo intelectual que represente una fuerza laboral más competitiva a la que ahora se ha logrado en el país.

Así mismo, como se podrá leer en el apartado que sigue, estas orientaciones intelectuales irrumpen las relaciones obrero patronales de un trabajador universitario, pues los miembros del SNI atienden una lógica laboral distinta de la que consideran las instituciones que los contrataron.

### ***El SNI como segundo patrón de los investigadores mexicanos.***

Como mostré en el apartado anterior, este Sistema como mecanismo de orientación intelectual del oficio está en posibilidades de definir reglas para esta profesión e, incluso, de tener mayor peso que las universidades para tomar decisiones de lo que producen los actores, en qué medios producen y cuántos textos elaboran cada periodo en que son evaluados; por esto actúa como un patrón externo de los investigadores, porque cada vez que los evalúa, redefine sus condiciones de ingreso y de estatus profesional. Según Popkewitz (2012a), este fenómeno de definir a los actores de acuerdo con su ocupación, como lo hace el SNI, es frecuente en la actualidad, por lo que diversos esquemas de evaluación complejizan, burocratizan e intentan sintetizar la diversidad cultural que los caracteriza.

Mientras esta transferencia de responsabilidades de las instituciones hacia los actores, otorga a los investigadores nuevas responsabilidades y otro ámbito de competencia y reconocimiento, también les muestra que para tener un salario acorde con su ejercicio, requieren hacer esfuerzos extras para mantenerse vigentes en el Sistema de evaluación del SNI; entonces, la condición de SNI representa tanto una fortuna como un infortunio para los actores, dados los extras que conlleva calificar como miembro del Sistema.

Además, si observamos con detenimiento las reglas nacionales del SNI como mecanismo legal para dirigir y orientar las decisiones y acciones de los investigadores, vemos que éstas funcionan ***adheridas, separadas y en algunas condiciones, confrontadas con las normas contractuales*** que tiene cada actor con su universidad, por lo que resulta extraño que estas lógicas no hayan sido mejoradas en los 30 años de vida que tiene este Sistema. Como recomienda Jenks (2012), es preciso que

cuestionemos las categorías de conocimiento que construyen una realidad social, en vez de aceptar sus lógicas, las maneras en que funcionan y que conceptualizan lo que hacemos.

Estas condiciones contractuales que tienen los investigadores en sus universidades no son un asunto menor en la vida laboral, pues condicionan su empleo principal, permanencia, promoción y despido en su lugar de trabajo; entonces, en la medida que las orientaciones intelectuales del Sistema fortalecen la ciencia en México, también dualizan las condiciones laborales de los investigadores y, como dice Popkewitz (2012b, 17), estos “estándares de la razón -son tan relevantes porque- generan principios acerca de lo que alguien es y debería ser”.

***Las reglas del SNI funcionan adheridas a las normas contractuales de las universidades***, porque quienes aspiran a recibir estímulos económicos del Sistema, tendrán que ser parte de una universidad; es así que este reglamento señala que “los miembros del SNI podrán recibir el estímulo económico correspondiente a cada categoría y nivel cuando..., ***tengan un contrato... institucional vigente*** para realizar actividades de investigación científica o tecnológica... los servicios establecidos en el contrato... deberán ser por lo menos 20 horas a la semana...” (CONACyT, 2012, 12).

A través de esta disposición de tener un contrato institucional de 20 horas dedicadas a la investigación, el Sistema se dirige específicamente a una minoría de los actores que trabajan en las universidades, pues en México quienes tienen horas contratadas para la investigación son los profesores de tiempo completo.

Lo anterior se puede observar con claridad en las cifras que antes señalé, los académicos que trabajan en las universidades del país son un poco más de 350,000, sólo el 20% o 2 de cada diez son Profesores de Tiempo Completo (INEE, 2014) y sólo 21,359 o menos del 10% están vigentes en el SNI (CONACyT, 2014a); o dicho de otro modo, actualmente el SNI sólo tiene la capacidad para registrar a 1 de cada 10 Profesores de Tiempo Completo, mientras que el resto de los académicos no pueden recibir los sueldos complementarios ni los reconocimientos del Sistema.

Entonces, visto así el Reglamento del SNI representa un ***sistema oficial, político y de poder*** para reorientar los saberes que se producen a través de la investigación en México; y, a la vez, constituye un ***mecanismo económico*** para abaratar la inversión del Estado en la investigación que se desarrolla en este contexto, pues sólo incentiva los ingresos y reconocimientos de menos de uno de cada 10 académicos que están en las universidades y lo hace a través de convenios temporales

que pierden vigencia en la medida que los actores ya no presentan los resultados que el Sistema *valora*.

Este mecanismo económico que configura el SNI es un sistema altamente jerarquizado, tanto por los actores que excluye como por las maneras en que ordena a los que sí incluye; como señala Bourdieu (2003), es frecuente que los actores más conocidos se beneficien de la mayoría de los beneficios y que en apariencia éstos sean distribuidos de las maneras más justas.

Como mencioné, y de acuerdo con el Reglamento actual del SNI (CONACyT, 2012), la vigencia de los convenios que celebra el CONACyT con los investigadores van desde los tres hasta los diez años. Cabe señalar que la excepción a la regla son los investigadores que reciben un reconocimiento como eméritos, pues esta distinción es vitalicia y, entre otras condiciones, sólo la podrán solicitar quienes tienen al menos 65 años de edad. O habría que decirlo de modo más explícito, los eméritos del SNI son quienes están cerca de finalizar su vida laboral, por lo que la vigencia de esta excepción tiene los días contados y en su misma bonanza encuentra sus limitaciones.

Tal vez es una estrategia que intercambia reconocimientos por fondos para el retiro laboral, para que los sexagenarios olviden que el SNI no considera sistemas de retiro o pensiones una vez que ya no les es posible trabajar, por lo que la economía y la calidad de vida que impacta el SNI, es de quienes son productivos, publican y cumplen los méritos del Sistema.

A la vez que las reglas del SNI funcionan adheridas a los contratos laborales de las universidades, *jerarquizan los saberes y poderes* que existen dentro de las instituciones educativas y orientan a los actores para que publiquen lo que se reconoce en el Sistema como productos de calidad o artículos de revistas arbitradas (e indexadas preferentemente), capítulos de libros y libros en editoriales de prestigio, según el mismo reglamento (CONACyT, 2012).

Entonces, de acuerdo con los productos que son valorados favorablemente en el SNI, el Sistema produce un tipo de ciencia que está hecha bajo las normas del gobierno federal, por especialistas y para especialistas dentro de un pequeño grupo de académicos y para su mismo consumo. Esta relación económica, de reconocimiento y de poder que adquieren los investigadores con el SNI, representa una orientación intelectual de su oficio, que desestima a los investigadores que no son SNI y a los que están fuera de los márgenes de lo que es la ciencia que impulsa el gobierno federal.

Esta adhesión de las normas del SNI a los contratos laborales de los investigadores que trabajan en las universidades mexicanas, no parece afortunada para aquellos que el sistema ignora, dada su tipo de contratación o su poca capacidad o tiempo para producir el número y tipo de publicaciones que solicita.

Además, si observamos las condiciones de ventaja y desventaja del Reglamento del SNI, ubicamos que es el propio Sistema el que garantiza que sea un bajo porcentaje de actores (menos del 10%, según el CONACyT, 2014a) quienes mantengan vibrante, orientada e innovadora la ciencia en México; de modo que las condiciones de estatus político y económico del Sistema también lo limitan, pues resulta altamente improbable que el 90% de los actores que no están en él, ingresen y diversifiquen los tipos y números de productos que se solicitan; como señala Wagner (2006), no todas las formas nacionales de organización del conocimiento están pensadas para trascender sus mismas estructuras.

Así mismo, *las reglas del SNI funcionan separadas a las normas contractuales de las universidades*, porque tienen la capacidad de orientar algunas de las acciones y racionalidades de los actores del oficio científico del país, sin la necesidad de ofrecerles condiciones laborales y económicas permanentes, pues el CONACyT (2012) establece convenios directamente con los investigadores y estos acuerdos tienen una vigencia limitada, según la productividad del actor evaluado.

Este mecanismo que le permite al SNI funcionar separado de las normas contractuales, lo posiciona como el *organismo* que aglutina a los investigadores del país, dado que les orienta sobre su quehacer, los reconoce cuando cumplen sus normas y los sanciona o les quita los reconocimientos e ingresos complementarios cuando no lo hacen. Según Kuzminov (2012), después de analizar las condiciones de contratación de los académicos de 28 países, el deterioro del salario de estos actores tiende a ser un infortunio temporal y raramente afecta a las profesiones, cuando este deterioro no es provisional, está dando señales de que las universidades están en crisis. En México, el SNI surgió en 1984 y hasta la fecha funciona como una estrategia para compensar los bajos salarios de los académicos o sólo de menos del 10% de éstos.

El SNI se encarga de definir a los profesionales que están en el Sistema y lo hace desde fuera de los contextos en que éstos trabajan. Una manera que, de acuerdo con Varela (2006, 127), cambia la génesis de las instituciones educativas, al alterar sus racionalidades, lo que revela “la complejidad de las relaciones que se entretienen entre

diversas formas de ejercer poder, la formación del conocimiento y la formas específicas de subjetivación” de la ciencia y de sus mecanismos de orientación intelectual.

Este mecanismo de orientación intelectual que posibilita que el Sistema funcione separado de las condiciones contractuales que tienen los investigadores en sus universidades, le permite ser una de las manos que mece la cuna, sin que desarrolle o mejore las condiciones contextuales en que se desarrolla la ciencia, pues este Reglamento sólo implica compromisos de reconocimientos y sobresueldos con los investigadores, siempre y cuando éstos tengan un contrato previo con una universidad.

Entonces, las condiciones para el desarrollo de la ciencia sólo están parcialmente previstas en las condiciones de contratación de las universidades y en el Sistema (SNI) que se formó en el país para evaluar investigadores. En coincidencia con Maldonado (2012), es preciso decir que los retos más urgentes respecto a los académicos que trabajan en educación superior en México, es la mejora de sus salarios, de sus condiciones de trabajo, limitar su dependencia a la evaluación por méritos y establecer procesos dignos para el retiro.

Así mismo, es posible observar que ***las reglas del SNI funcionan confrontadas con las condiciones contractuales*** que tienen los investigadores en las universidades, porque crean mecanismos de orientación intelectual que no recuperan las actividades cotidianas que realiza un profesor de tiempo completo en una universidad estatal del país.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP de la SEP, 2013, 19), otra estrategia de evaluación externa de académicos en el país, un profesor investigador (o de tiempo completo) que es contratado en estos ámbitos, tiene la responsabilidad de realizar “de forma equilibrada actividades de docencia, generación o aplicación innovadora de conocimientos, tutorías y gestión académica-vinculación”.

En contraste con las disposiciones del PRODEP (Op cit), un investigador SNI tiene un contrato vigente que permite que se dedique la mitad de su tiempo laboral (20 horas a la semana) a la investigación; esta contrariedad que se marca entre los dos reglamentos, el del SNI y el del PRODEP, muestran que los contratos laborales de los académicos que están en las universidades estatales responden a dos orientaciones intelectuales distintas, una de investigador y otra de un docente que realiza investigación, gestión y otras actividades.

Ante esta contrariedad o confrontación entre las reglas del gobierno federal y las condiciones laborales del investigador, parece necesario que existan condiciones institucionales e individuales que permitan superar las diferencias profesionales y que un actor busque las maneras de conciliar los intereses del gobierno federal, los de la institución en que trabaja y los propios. Y ante las complicaciones de estas reglas, como señala Popkewitz (2012a), son los actores los que usarán su tiempo y saberes para interpretar los controles administrativos y los roles que les corresponde jugar en las relaciones institucionales.

Esta confrontación entre las reglas del SNI y las condiciones contractuales de un investigador en las universidades, se origina principalmente porque el tiempo de dedicación que se reconoce a un profesor de tiempo completo es de 40 horas a la semana, y si revisamos las demandas del SNI y del PRODEP, podemos observar que el PRODEP no estimula una orientación intelectual hacia la investigación, que el SNI sí la promueve y condiciona este oficio y sus formas.

Entonces, quienes quieren participar en el Sistema, aprenden a resolver estas contradicciones entre las reglas de su profesión y a usar el tiempo contratado de manera que puedan acceder al SNI y atender lo que pide su universidad mediante el PRODEP; o bien, aprenderían a ignorar algunas de las demandas de estos organismos, dadas sus contrariedades o a simular que las cumplen todas.

Y habría que subrayar que la atención de los investigadores a las reglas, la simulación de su cumplimiento o su limitada participación en el SNI, reproduce los esquemas del mismo Sistema; entonces, son las organizaciones del gobierno federal y las universidades las que habrían de resolver estas contrariedades contractuales y de orientación intelectual, aunque en la actualidad esta tarea queda principalmente en manos de los actores. Al igual que señala Radder (2012), la coerción, corrupción y modificación de la ciencia tiene muchos participantes, y para prevenir y romper estas dinámicas, las universidades juegan un papel fundamental.

### ***A modo de conclusiones***

El Sistema Nacional de Investigadores representa un poderoso mecanismo de orientación intelectual del oficio en México porque tiene la capacidad legal, económica y política para expresar lo que hay que hacer y saber para hacer ciencia, y para definir lo que no es deseable que realice quien sustenta esta personalidad profesional.

Además, las bases legales del SNI le permiten constituirse como una herramienta del gobierno federal para definir parte de los salarios de los investigadores y para celebrar contratos temporales con éstos, por lo que representa un sistema de financiamiento limitado y escaso para la ciencia del país, pues crea una manera de pagar estímulos económicos a 1 de cada 10 académicos, lo que no desarrolla un Sistema de ingresos sólido, constante y que dé seguridad laboral a los actores durante su vida profesional y para el retiro; una manera de empobrecer a los actores de las universidades y el desarrollo de la ciencia en México; ninguna de las dos condiciones estructurales parecen tan evidentes en este Sistema, que por otro lado promueve que las evaluaciones sean entre pares, transparentes y justas.

Este Sistema propone dinámicas que supeditan los reconocimientos y estímulos económicos a los ciclos de la vida en los que los actores se encuentran activos y concentrados en este oficio, por lo que no considera condiciones vitales de los ciclos de vida familiar y profesional de los investigadores, como la vejez, los reposos por enfermedades graves, el cuidado de la familia o la realización de las múltiples actividades universitarias que demandan atención y tiempo.

Por supuesto, vale la pena reiterar que estas orientaciones intelectuales del oficio científico implican la definición y redefinición de los precios (costos y ganancias) que tiene un producto y un productor científico en México, pues en la medida que los Sistemas de Evaluación de Investigadores como el SNI determinan proporciones de los sueldos de los investigadores, con base en las cifras de las publicaciones, también fija el costo de estos productos en el mercado de la ciencia en México y el mundo.

El Sistema de evaluación de investigadores en México es un mecanismo de orientación intelectual del oficio científico que desde hace 30 años funciona adherido, separado y en algunas condiciones, confrontado con las normas contractuales que tiene cada actor con su universidad, por lo que parece viable que si existen intenciones de mejorar la ciencia en México, se revise también la vigencia y calificación del Sistema, sus condiciones de ventaja como segundo empleador de investigadores y las desventajas que ocasiona en las universidades y en el conocimiento producido en el país.

### ***Referencias***

BOURDIEU, P. (2003). *El oficio del científico*. Ciencia de la ciencia y reflexividad. España: Editorial Anagrama.

BROWN, M. (2012). Coercion, corruption and politics in the commodification of academic science. In Radder, H. (Editor). *The commodification of academic research. Science and the modern university*. United States of America: University of Pittsburgh Press.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2014). *Salario Mínimo General Mensual*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Consultado el 4 de diciembre de 2014 en [http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2014/01\\_01\\_2014.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2014/01_01_2014.pdf)

CONACyT (2012). *Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores. México: CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología)*. Consultado el 10 de marzo de 2014 en <http://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-sistema-nacional-de-investigadores-sni/marco-legal-sni/reglamento-sni/841-reglamento2013-1/file>

CONACYT (2014a). *Sistema Nacional de Investigadores. Investigadores vigentes*. México: CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Consultado el día 15 de octubre de 2014 en <http://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/sistema-nacional-de-investigadores>

CONACyT (2014b). *Área IV: Humanidades y Ciencias de la Conducta. Criterios específicos de evaluación*. México: CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Consultado el 10 de marzo de 2014 en <http://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-sistema-nacional-de-investigadores-sni/marco-legal-sni/criterios-sni/830-criteriosespecificosareaiv/file>

DA ROCHA, M. (2008). Políticas públicas para la Educación Superior. *Perfiles Educativos. Vol. XXX*. N° 122. Consultado el 26 de enero de 2012 en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/132/13211181002.pdf>.

INEE (2014). *Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional*. México: INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). Recuperado el día 14 de octubre de 2014 de: [file:///C:/Users/TEMP.FLEXTUR/Downloads/2013\\_Ciclo2012-2013\\_\\_.pdf](file:///C:/Users/TEMP.FLEXTUR/Downloads/2013_Ciclo2012-2013__.pdf)

JENKS, C. (2012): *Rationality, Education and the social organization of knowledge. Papers for a reflexive sociology of education*. Nueva York, Routledge.

KUZMINOV, Y. (2012). Academic Community and Contracts: Modern Challenges and Responses. In Altbach, P., Reisberg, L., Yudkevich, M., Androushchak, G. y Pachecho, I. (Editors). *Paying the professoriate. A Global comparison of compensation and contracts*. New York: Routledge.

MALDONADO, A. (2012). Mexican faculty salaries today. Once a bagger, always a beggar? In Altbach, P., Reisberg, L., Yudkevich, M., Androushchak, G. y Pachecho, I. (Editors). *Paying the professoriate. A Global comparison of compensation and contracts*. New York: Routledge.

MUSSELIN, C. (2010). *The Market of Academics*. Nueva York: Routledge.

SEP (2013). *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)*. México: SEP (Secretaría de Educación Pública). Consultado el 13

de marzo de 2014 en  
<http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/Reglas%20de%20Operacion%202014.pdf>

Popkewitz, T. (2012a). *Paradigm and ideology in educational research. The social functions of the intellectual*. United States of America: Routledge.

POPKEWITZ, T. (2012b). Estudios comparados y “pensamiento” comparado inimaginable: la paradoja de la “razón” y de sus abyecciones. Espacios en blanco. *Series indagaciones*, N° 22. Junio. Consultada el 13 de noviembre de 2014 en <http://revistaespaciosenblanco.webs.com/nuestros-numeros>

RADDER, H. (Edit. 2012). *The commodification of academic research. Science and the modern university*. United States of America: University of Pittsburgh Press.

RESNIK, D. (2012). Financial interests and the norms of academic science. In Radder, H. (Editor). *The commodification of academic research. Science and the modern university*. United States of America: University of Pittsburgh Press.

STEPHAN, P. (2012). *How economics shapes science*. United States of America: Harvard College.

VARELA, J. (2003). Conocimiento, poder y subjetivación en las instituciones educativas. Sobre las potencialidades del método genealógico en el análisis de la educación formal e informal. En Popkewitz, T., Franklin, B. y Pereyra, M., (Compiladores). *Ensayos críticos sobre conocimiento y escolarización*. España: Ediciones Pomares.

WAGNER, P. (2006). Variedades de interpretaciones de la modernidad: sobre las tradiciones nacionales en sociología y otras ciencias sociales. En Charle, C.; Schriewer, J. y Wagner, P. (Compiladores). *Redes intelectuales transnacionales. Formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales*. España: Ediciones Pomares.

## CAPÍTULO 10

### **Las legislaciones locales y el concepto de gestión democrática de la educación.**

*Rosimar Serena Siqueira  
Esquinsani*

“Es que la democracia, como cualquier sueño, no se hace con palabras desencarnadas, sino con reflexión y práctica” (Paulo Freire)<sup>23</sup>

#### *Introducción*

La previsión legal del principio de ‘gestión democrática’ para la educación tiene casi treinta años. Aparece en la Constitución Federal de 1988, en el Art. 206, inciso VI, siendo repetido, posteriormente, en distintas legislaciones reguladoras, especialmente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional 9394/96 en el Art. 3º, inciso VIII y en el Art. 14 de la misma ley y, recientemente, en la Ley 13.005/2014, Art. 2º, inciso VI, además del Art. 9º. Y de la mención explícita a este principio en la Meta 19, del anexo. Sin embargo...

...aunque existan en la Constitución Federal más reciente y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional referencias a principios de la gestión democrática y de la calidad de la enseñanza pública, esas disposiciones legales tropiezan [...] con la insuficiencia de describir y definir con mayor precisión mecanismos que garantizan acciones administrativas educacionales efectivamente más democráticas (PASSADOR; SALVETTI, 2013, p.480).

---

<sup>23</sup>FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. 13.ed. São Paulo: Olho d'Água, 2003, p. 91

El intento de establecer de manera más concreta mecanismos y acciones que garantizan la gestión democrática de la educación posiblemente haya conducido a legisladores a vincular – en el texto de la Ley 13.005/2014 -, el principio de gestión democrática explícitamente a dos artículos: el Art. 2º, y el Art. 9º. Ellos demandan providencias a cada entidad federada en cuanto a la reglamentación de leyes específicas para el tratamiento del tema:

Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán aprobar leyes específicas para sus sistemas de enseñanza, disciplinando la gestión democrática de la educación pública en los respectivos ámbitos de actuación, en el plazo de 2 (dos) años contado desde la publicación de esta Ley, adecuando, cuando sea el caso, la legislación local ya adoptada con esa finalidad (BRASIL, 2014).

La meta 19 del Plan Nacional de Educación corrobora con la cuestión de la necesaria reglamentación, al “asegurar condiciones, en el plazo de 2 (dos) años, para la efectivación de la gestión democrática de la educación, asociada con criterios técnicos de mérito y desempeño y con la consulta pública a la comunidad escolar, en el ámbito de las escuelas públicas, previendo recursos y apoyo técnico de la Unión para ello” (BRASIL, 2014).

La meta 19 señala asimismo una serie de acciones estratégicas para garantizar el tema como, por ejemplo, en la estrategia 19.1, que prioriza el repase de transferencias voluntarias de la Unión a las entidades federadas que tengan legislación específica que reglamente la cuestión.

Dice textualmente dicha estrategia:

(19.1) priorizar el repase de transferencias voluntarias de la Unión en el campo de la educación para las entidades federadas que hayan aprobado legislación específica que reglamente la materia de su abrangencia, respetándose la legislación nacional, y que considere, conjuntamente, para el nombramiento de los directores y directoras de escuela, criterios técnicos de mérito y desempeño, así como la participación de la comunidad escolar (BRASIL, 2014, Estrategia 19.1).

Ahora bien, si el financiamiento se ha fortalecido como agenda educacional contemporánea, relacionar directamente fuentes de recursos a la existencia de legislaciones reglamentadoras sobre gestión democrática parece ser una manera – bastante convincente – de impulsar las entidades federadas al debate sobre el asunto.

En las estrategias siguientes son establecidos indicadores objetivos para mensurar la gestión democrática y, por fin, en la estrategia 19.8 se menciona la creación de posible nueva evaluación a gran escala con la previsión de un “examen nacional específico”, visando a “subvencionar la definición de criterios objetivos al provimientto de los cargos”.

Partiendo de la premisa que el debate académico, social y político colabora en la forja de consensos provisionales y puede auxiliar en el establecimiento de acciones políticas, el texto objetiva a sumar al debate sobre gestión democrática de la enseñanza pública, a partir del mapeo de legislaciones locales sobre el tema, enfocando el provimientto del cargo de gestor escolar, teniendo como *locus* de investigación las redes municipales de los 12 mayores municipios de Rio Grande do Sul en términos poblacionales.

La legislación específica en Rio Grande do Sul - Ley n. 10.576, del 14 de noviembre de 1995, actualizada por la Ley n. 13.990, del 15 de mayo de 2012 -, cuyo contenido dispone sobre la gestión democrática de la enseñanza pública en el sistema estadual de enseñanza con previsión de votación directa por la comunidad escolar para indicación de directores y vice-directores tiene fuerza legal solamente en las escuelas de la red estadual. Mientras tanto, las instituciones de enseñanza pertenecientes a las redes públicas municipales resultan sujetas a legislaciones locales.

La Constitución del estado de Rio Grande do Sul, fechada del 3 de octubre de 1989, en su Art. 8º, dice que **“El Municipio, doptado de autonomía política, administrativa y financiera, será regido por ley orgánica y por la legislación que adopte, observados los principios establecidos en la Constitución Federal y en esta Constitución”**. Orienta en el Art. 20 en cuanto a la provisión de cargo público del funcionalismo, prescribiendo que

Art. 20. La investidura en cargo o empleo público así como la admisión de empleados en la administración indirecta y empresas subsidiarias dependerán de aprobación previa en concurso público de pruebas o de pruebas y títulos, resalvados los nombramientos para cargos catalogados como de confianza, declarados en ley de libre nombramiento y remoción.

A continuación, en el mismo artículo, están definidos los Cargos Comisionados como aquellos que “se destinan a la transmisión de las directrices políticas para la ejecución administrativa y al asesoramiento (§ 4º Art. 20, incluido por la Enmienda Constitucional nº 12, de 14/12/95).

Así, puede haber una variedad de criterios y metodologías para la provisión del cargo de gestor en el ámbito local. Literatura del campo de administración educacional ha puntuado la posibilidad de cuatro formas básicas de acceso al puesto de gestor escolar: el nombramiento; el concurso público; la elección y el esquema mixto (GADOTTI; ROMÃO, 2004).

En igual relación, Vieira y Medeiros (2006) referencian la clasificación, con algunas alteraciones de nomenclatura, siendo: indicación del ejecutivo; elecciones directas en forma de ley; concurso y/o selección y combinación de una o dos de las formas anteriores. A su vez, Paro (2003) considera, efectivamente, la existencia de tres categorías de provisión al puesto de gestor escolar en las escuelas públicas: a) nombramiento, b) concurso y c) elección.

Por fin, Mendonça indica que:

[...] provisión por indicación es aquella de libre nombramiento por autoridad del Estado, incluso cuando el nombre del indicado es el resultado de presiones político-partidarias. La categoría de concurso involucra los procedimientos que aplican el concurso público de pruebas y títulos para la elección y nombramiento de los primeros lugares. Considero provisión por elección cuando el nombre del elegido que ocupa el puesto de director de escuela es resultado de proceso en el que la manifestación de la voluntad de los segmentos de la comunidad escolar se manifiesta por el voto. Los procesos que adoptan la elección de candidatos previamente seleccionados en pruebas escritas son designados selección y elección (MENDONÇA, 2000, p. 174).

De esta forma, el texto, al mapear y examinar estas legislaciones locales - entendiéndolas como manifestaciones o materialidades de la política educacional -, busca contribuir al debate a partir de dos puntos: a) hay una necesidad contextual y premente de la existencia de legislaciones que reglamenten la cuestión de la gestión democrática pues, b) en el silencio de la ley, hay el alineamiento del concepto de gestión democrática al mecanismo/acción de la elección de directores/gestores.

Por fin, el texto asume que...

Analizar la gestión de la educación, sea desarrollada en la escuela o en el sistema municipal de enseñanza, implica reflexionar sobre las políticas de educación. Esto porque hay una relación muy fuerte entre ellas, pues la gestión transforma metas y objetivos educacionales en acciones, dando concreción a las direcciones trazadas por las políticas (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p.147).

De esta manera, al examinar las legislaciones locales como materialidad de políticas educacionales, también nos asomamos a eventuales prácticas de gestión educacional, colaborando para la problematización no sólo del concepto de gestión

democrática y del mecanismo de elección de directores en esta relación, sino también de la discusión sobre la propia relación entre políticas educacionales y la acción de gestión educacional.

### ***Los hallazgos de la investigación***

El **corpus** empírico de la investigación, o las legislaciones locales referentes a los 12 municipios más populosos de Rio Grande do Sul fueron colectadas en el **sitio** [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br) (con excepción de un municipio cuya legislación fue colectada directamente en el sitio de la Municipalidad) y examinadas a partir de una clave de lectura que consideró categorías de forma y contenido. Por orden de población, los doce municipios que tuvieron examinadas sus legislaciones locales fueron: Porto Alegre; Caxias do Sul; Pelotas; Canoas; Santa Maria; Gravataí; Viamão; Novo Hamburgo; São Leopoldo; Rio Grande; Alvorada y Passo Fundo.

La necesidad de 'lectura' e interpretación de las legislaciones locales como elemento que posibilita problematizar y comprobar la materialidad de la gestión democrática se debe al hecho de que...

...la ley es ante todo una síntesis, un producto de embates. Por tanto, aunque represente un avance, la simple presencia en el texto legal de cualesquiera medidas democratizadoras no implica su ejecución. Ello es parte de la ambigüedad que acompaña los logros en el campo de la ley: las contradicciones entre lo propuesto y lo implementado (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

De ese modo, mencionar el término gestión democrática en una legislación – nacional o local –, no significa la ejecución o formalización de tal principio. Es necesario identificar los mecanismos que accionan esta gestión democrática, así como los soportes que la garantizan.

Las categorías de forma han sido subdivididas en: a) aspectos exteriores de la ley y b) cuestiones operacionales. Ya las categorías de contenido han sido divididas en: a) calificación de los sujetos narrados, b) descripción de los mecanismos de gestión y c) concepto de gestión democrática.

En lo que se refiere a la categoría 'aspectos exteriores de la ley', se llegó a la siguiente sistematización: con relación a la denominación de las legislaciones, tenemos un decreto y once leyes, siendo que tres documentos son nombrados, específicamente, como legislaciones de 'gestión democrática', y las demás son legislaciones que 'reglamentan', 'establecen' o 'definen' la elección de directores.

Aquí podemos abrir una primera cuestión de interpretación pues, si bien reglamentando la gestión democrática, todas las legislaciones examinadas tratan del mismo asunto: elección de puestos de gestión escolar. Dicha situación refuerza la comprensión de la estrecha vinculación entre gestión democrática y el mecanismo de elección para los cargos de gestor escolar, como si fuese relativamente consensual la comprensión de que la gestión democrática es la elección de directores, eventualmente complementada por el registro legal de algunos principios, (como veremos a continuación).

Asimismo, con relación a los ‘aspectos exteriores de la ley’, la edición más antigua de una legislación sobre gestión democrática y elección para el cargo de gestor escolar es de 1985 (véase que es anterior a la propia Constitución Federal). Además de esta legislación de la década de 1980, tenemos cinco legislaciones de la década de 1990 (siendo cuatro anteriores a la propia LDB). De las legislaciones citadas hasta aquí, sólo una, de 1999, no fue revisada o alterada en momento posterior a su primera edición. Cinco legislaciones son de los años 2000 y solamente una remite a la década de 2010 (esta legislación no informa revisión o existencia de ley anterior).

También llama la atención, con relación a los aspectos exteriores, que todos los doce municipios examinados denominan a los gestores escolares como ‘directores’, no habiendo la utilización de ningún otro término correlacionado.

En la categoría ‘cuestiones operacionales’ relacionadas con la legislación sobre elección de directores escolares, se llegó a las siguientes sistematizaciones: cuatro municipios mencionan que los gestores elegidos hacen justicia a una diferenciación salarial bajo forma de Gratificación de Dirección (GD), o Función Gratificada (FG). Los demás municipios no hacen ningún tipo de mención a eventuales diferenciaciones salariales permitiendo la suposición de que esta diferenciación tal vez no exista o sea objeto de legislaciones relacionadas.

Los 12 municipios refieren un mandato de tres años para los cargos electivos, siendo que nueve municipios poseen legislaciones que autorizan tan sólo una reconducción al puesto, dos no mencionan esta posibilidad y uno de ellos remite a otra legislación que autorizaría un número mayor de reconducciones. Además, en las leyes de nueve municipios hay previsión de elección para el cargo de director y vicedirector (en composición o individualmente). En dos municipios, la elección del vicedirector no se da por elección y, en uno de los municipios, la elección abarca los cargos de director, vice-director y supervisor (SÃO LEOPOLDO, 2006).

Con relación a las categorías de contenido, la investigación se ha preocupado, en esta etapa investigativa, en problematizar ‘calificación de los sujetos narrados’, ‘descripción de los mecanismos de gestión’ y el ‘concepto de gestión democrática’ expreso en los documentos, por creer que estas categorías aportan importantes pistas de la concepción de gestión educacional (adjetivada o no como democrática) que ha embasado a los legisladores y de cómo dicha concepción expresa el entendimiento relativamente consensual de lo que es ‘gestión democrática’ y cuáles serían los mecanismos, estructuras y acciones que garantizarían su efectivación.

La calificación de los sujetos narrados describe, con primacía, las condiciones o requisitos para la investidura en el cargo de gestor escolar. Todas las leyes son unísonas con relación a autorizar la candidatura para la elección solamente a: miembro del magisterio o profesor, efectivo y estable, entre dos y tres años de ejercicio. Algunas leyes son más detallistas con relación a estos requisitos exigiendo, por ejemplo, como mínimo seis meses de actuación en la escuela donde pretende candidatearse.

En lo que atañe a los requisitos de foro calitativo, algunas legislaciones locales mencionan la entrega de un *curriculum vitae*, o asimismo vinculan la candidatura con atender a requisitos académicos, como: poseer curso de licenciatura o presentar comprobación de formación académica en el campo de la educación.

Sin embargo, algunas legislaciones locales van hacia más allá y establecen otros requisitos de foro calitativo para habilitar el candidato a la elección como, por ejemplo, que él deberá:

VII - poseer Curso de Gestión Escolar y/o participar en curso para precandidatos a equipos directivos, por la Secretaría Municipal de Educación y/o poseer experiencia en la función; VIII – estar de acuerdo con su candidatura; y IX - presentar curriculum vitae, propuesta pedagógica y plan de metas, para el trienio, en consonancia con el regimiento y la propuesta pedagógica de la Escuela donde es candidato (CAXIAS DO SUL, 2011).

O que el candidato “[...] III – Se comprometa con frecuentar curso para calificación del ejercicio de la función si convocado después de indicado” (SÃO LEOPOLDO, 2006), o mismo que él tenga como responsabilidad “V - presentar y defender junto a la comunidad escolar su plan de acción” (SANTA MARIA, 2003).

Las legislaciones locales parecen, en lo que atañe a esta categoría, coincidir en lo que se refiere a limitar el número de reelecciones y a considerar apto a presentarse como candidato al cargo de director sólo el miembro del magisterio municipal que goce

del **status** de efectivo en el cargo, con más de dos años de actividad y con un periodo mínimo de actuación en la escuela donde desea presentarse como candidato. También son unánimes al exigir que el candidato tenga una formación en nivel de grado.

En cuanto a los demás requisitos o calificaciones exigidas de los candidatos, hay una multiplicidad de condiciones que ora se suman, ora aparecen de forma aislada en las legislaciones, como la participación en cursos específicos de gestión escolar y/o que presente y defienda su plan de acción junto a la comunidad escolar.

Si consideramos que un líder (y el director es un líder) debe ser capaz de ejercer funciones de liderazgo, entendidas como aquellas direccionadas “para la dinamización de las relaciones interpersonales, para el desarrollo de la escuela como comunidades democráticas, para la transformación de las prácticas profesionales, para la gestión de las redes de conocimientos, para el emprendimiento del cambio” (BARROSO, 2000, p. 174), los requisitos comúnmente exigidos del candidato al cargo de director – y descritos en las legislaciones locales examinadas - no son capaces, aisladamente, de garantizar este perfil de liderazgo.

Secuencialmente, la investigación se empeñó en examinar la 'descripción de los mecanismos de gestión' contenida en las legislaciones locales. Partimos desde la suposición que los mecanismos de gestión son los espacios legitimados e institucionalizados en diferentes niveles (por leyes y/o arreglos y prácticas instituidas), caracterizados por desempeñar papel protagonista en procesos de gestión, por decisivos y participativos. Son ejemplos de mecanismos de gestión: Consejo Escolar; Gremio Estudiantil; asociaciones de padres; reuniones pedagógicas, consejos de clase, asambleas deliberativas y/o de rendimiento de cuentas, etc...

Tales mecanismos están legalmente previstos en legislaciones como la Ley de Directrices y Base de la Educación Nacional n. 9394/96, que menciona textualmente en su Art.14 que:

Los sistemas de enseñanza definirán las normas de la gestión democrática de enseñanza pública en la educación básica, de acuerdo con sus peculiaridades y según los siguientes principios:

I – participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto político-pedagógico de la escuela;

II-participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares o equivalentes (BRASIL, 1996).

Los mecanismos de gestión pueden ser divididos en mecanismos instituidos, entendidos como las normas legales señaladas de manera oficial por los órganos

mantenedores; y los mecanismos instituyentes, o las cuestiones de foro práctico, cotidiano, de la organización interna de una red de enseñanza, creada por los sujetos que vivencian este cotidiano (LIBÁNEO, *et.all*, 2003). Así, hay una distinción entre instituido e instituyente. El primero se refiere a la norma, a la regla, al registro. El segundo orbita en la esfera de la práctica cotidiana.

Con base en esa división, mecanismos como Consejo Escolar o Gremios estudiantiles figurarían entre los mecanismos instituidos, mientras que consejos de clase, y asambleas de padres serían mecanismos instituyentes.

Los mecanismos instituyentes, por su naturaleza de práctica cotidiana, son subjetivos y de difícil narrativa en un texto legal. Los mecanismos instituidos son específicamente relacionados con la norma legal. Hay, por tanto, en los textos legales examinados, la descripción de un conjunto de mecanismos instituidos que merece consideración.

El mecanismo más citado es el Consejo Escolar, que figura en once legislaciones. En cinco de esas legislaciones locales, el Consejo Escolar asume una condición de coadyuvante en los procesos de elección de directores, siendo responsable de coordinar y/o fiscalizar el proceso. Sin embargo, en seis legislaciones locales es posible encontrar la descripción de otras incumbencias para el Consejo Escolar, como partícipe también en los movimientos de gestión 'pos-elecciones', como la descripción de la participación activa de ese mecanismo en la aprobación y fiscalización del plan de trabajo del director elegido.

Por fin, cuando nos detenemos en la tercera categoría de contenido, o el 'concepto de gestión democrática', ese concepto o definición parece sobrepasar la cualificación de sus 'representantes' directos, o los directores escolares, puesto que...

La gestión de la escuela pública puede ser entendida pretenciosamente como un proceso democrático, en el que se comprende la democracia como principio, puesto que se tiene en cuenta que esa es la escuela financiada por todos y para atender al interés que es de todos; y también como método, como un proceso democratizante, puesto que la democracia es también una acción educativa, en sentido de la conformación de prácticas colectivas en la educación política de los sujetos (SOUZA, 2009, p. 126).

En lo que atañe al concepto de gestión democrática, hay tres documentos que nombran las leyes que tratan, específicamente, como 'gestión democrática', 'gestión democrática de la enseñanza pública' y 'gestión escolar democrática'. En dos de estos documentos, hay un intento de adjetivación del concepto de gestión democrática.

Sin embargo, uno de los documentos es singular. Él infiere el término gestión democrática tan sólo en el título, haciendo entender que la legislación que sigue al título se califica como 'gestión democrática' a partir del mecanismo de elección de directores, narrado en la secuencia del documento (NOVO HAMBURGO, 2015).

Aún así, este documento presenta una figura inédita en las legislaciones locales examinadas: la Comisión de Acompañamiento de los Deberes de Gestión de los Directores (NOVO HAMBURGO, 2015). Dicho mecanismo de control social de la actuación del director insta una nueva protagonista en la gestión escolar democrática: la evaluación de desempeño como sinónimo de control y rendimient de cuentas social de lo que desarrollan las direcciones y vice-direcciones de las escuelas municipales.

Los documentos que relatan formalmente la comprensión de 'gestión democrática' más allá del mecanismo de elección de directores posibilitan alzar el debate hacia caminos más concretos con relación al concepto. Uno de los documentos menciona las garantías que son conquistadas y/o mantenidas a partir del ejercicio de la gestión democrática, mientras el otro documento es más prescriptivo y, por tanto, detallista con relación a lo que considera gestión democrática, listando los preceptos a observar en el proceso.

El documento que refiere 'garantía' es suficientemente claro: menciona las garantías advenidas de la gestión democrática, sin describir lo que calificaría esta gestión. De acuerdo con la ley, la gestión democrática garantizará:

I - autonomía de los establecimientos de enseñanza en la gestión administrativa, financiera y pedagógica; II - libre organización de los segmentos de la comunidad escolar; III - participación de los segmentos de la comunidad escolar en los procesos decisorios y en órganos colegiados; IV - transparencia de los mecanismos administrativos, financieros y pedagógicos; V - garantía de la descentralización del proceso educacional; VI - valoración de los profesionales de la educación; VII - eficiencia en el uso de los recursos (SANTA MARIA, 2003)

Así, estamos autorizados a comprender que el ejercicio de la gestión democrática garantiza autonomía, libre organización de los segmentos, participación, transparencia, descentralización, valoración de los profesionales de la educación y eficiencia con relación a los recursos.

Por esta perspectiva, la gestión democrática puede ser caracterizada como un mecanismo que garantiza tres dimensiones: la ampliación y calificación de los foros

decisorios (libre organización de los segmentos, participación); el respeto por la comunidad escolar, sus sujetos y procesos (autonomía, descentralización y valoración de los profesionales de la educación) y el control social (transparencia y eficiencia con relación a los recursos).

Considerados basilares entre los principios de gestión democrática, la participación y la autonomía pasarían por las tres dimensiones. La participación está considerada “el principal medio de garantizar la gestión democrática de la escuela, posibilitando que se involucren profesionales y usuarios en el proceso de toma de decisiones y en el funcionamiento de la organización escolar” (LIBÂNEO, 2004, p.102).

Considerando que "la participación democrática presupone una acción reguladora, fiscalizadora, evaluadora, además de decisoria sobre los rumbos de la vida política y social de las instituciones (escolares) y de la sociedad" (SOUZA, 2009, p.135), parece coherente concebir que la autonomía estaría implícita en el proceso de participación, figurando como el otro principio basilar de la gestión democrática.

El concepto de autonomía estaría, pues, asociado con el concepto de participación, puesto que la autonomía

... es el fundamento de la concepción democrático-participativa de gestión escolar, razón de ser del proyecto-curricular. Ella es definida como facultad de las personas de auto gobernarse, de decidir sobre su propio destino. Autonomía de una institución significa tener poder de decisión sobre sus objetivos y sus formas de organización, mantenerse relativamente independiente del poder central, administrar libremente recursos financieros (LIBÂNEO, 2004, p. 141).

La legislación nacional es suficientemente clara con relación a este tema, prescribiendo a los sistemas de enseñanza que deben asegurar “... a las unidades escolares públicas de educación básica que los integran progresivos grados de autonomía pedagógica y administrativa y de gestión financiera, observadas las normas generales de derecho financiero público” (BRASIL, 1996, Art. 15).

En cuanto al segundo documento, él trata de los preceptos de la gestión democrática. Aquí reside una cuestión semántica, pero de gran relevancia para el análisis de la ley. Si comprendemos el término ‘precepto’ como sinónimo de disposiciones, prescripciones, reglas y/o enseñanzas, poderemos asumir que tal documento legal presenta una directriz concreta, o una normalización de la significación de la gestión democrática.

De acuerdo con el documento legal analizado, los preceptos o principios para la gestión democrática serían provenientes de cuatro dimensiones:

I - Autonomía de los establecimientos de enseñanza en la gestión administrativa, financiera y pedagógica; II - transparencia de los mecanismos administrativos, financieros y pedagógicos; III - garantía de la descentralización del proceso educacional; IV - eficiencia en el uso de los recursos (SÃO LEOPOLDO, 2006).

Utilizando los mismos criterios aplicados para el examen de la legislación anterior, es posible decir que los preceptos estipulados por la ley comprenden el respeto por la comunidad escolar, sus sujetos y procesos (incisos I y III) y el control social (incisos II y IV). Sin embargo, mirando fríamente para la ley, no fue posible observar – de forma claramente mencionada como precepto de la gestión democrática - la ampliación y calificación de los foros decisorios.

Aún así, parece haber una idea subyacente en los documentos, la intención de concebir la gestión democrática empeñada en los municipios como un...

... proceso político que es más amplio que sólo las tomas de decisión y que se sostiene en el diálogo y en la alteridad, en la participación activa de los sujetos del universo escolar, en la construcción colectiva de reglas y procedimientos y en la constitución de canales de comunicación, de manera a ampliar el dominio de las informaciones a todas las personas que actúan en/sobre la escuela" (SOUZA, 2009, p.136).

### ***Concluyendo***

Investigar legislaciones impone alguna disciplina al investigador: toda ley está indexada a un determinado momento/movimiento histórico y a él presta reverencia. Justo por esta razón...

...conocer las leyes es como encender una luz en una sala oscura llena de pupitres, mesas y otros objetos. Las leyes encienden una luz importante, pero ellas no son todas las luces. Importante es que un punto luminoso ayuda a seguir el camino. [...] entonces encender muchos otros focos de luces, reconocer sus espacios y, cuando sea el caso, modificarlos (CURY, 2002, p. 11).

Creemos que definir un debate puntual sobre gestión democrática, a partir de legislaciones locales, es encender una luz sobre las prácticas y mecanismos de esa gestión en las escuelas y en los municipios. Pero estas legislaciones no son todas las luces.

Carecen de nuevas problematizaciones y de una permanente vigilancia y actualización, buscando acompañar los movimientos históricos de las entidades federativas, sobre todo a partir de la vigencia de la Ley 13.005/2014, en especial de su Meta 19 que favorecerá la discusión sobre el asunto.

Las legislaciones locales dan el ton del debate: en la ausencia de un concepto claro y específico sobre gestión democrática definido en una legislación nacional, cada uno de los doce municipios examinados demuestra haber encontrado su propia fórmula de definir la gestión democrática ‘en la forma de la ley’.

La equiparación del mecanismo de elección de directores a la gestión democrática ha sido la tónica de las legislaciones donde, incluso en aquellos documentos que mencionan explícitamente la ‘gestión democrática’, el enfoque principal resta por ser la elección de directores.

Ante un debate que está lejos del fin: ¿qué es gestión democrática y cómo, materialmente, ocurrirá ella? El Plan Nacional de Educación de 2014 dio pasos significativos con relación a la cuestión, tanto al vincular estructuras de financiación a legislaciones locales sobre el tema, como al crear la posibilidad de una serie de estrategias que asuman la materialidad y definición de la cuestión.

### *Referencias*

ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B. (2001) A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã.

ALVORADA. **Lei Municipal nº 2.605**, de 24/01/2013. Dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores. Disponible en: <http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2605> Acceso el: 24/01/2013.

BARROSO, João (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In: COSTA, J. A; MENDES, A. N.; VENTURA, A. (Org.). **Liderança e estratégia nas organizações escolares**. Portugal: Aveiro Universidade.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V (2004). Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez.

BRASIL. **Lei 13.005**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2014. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei 9. 394.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm)

CAXIAS DO SUL. **Lei nº 7320**, de 11 de julho de 2011. Estabelece regramento referente a eleição direta para equipes diretivas das escolas municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

CANOAS. **Lei nº 5246** de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores das escolas municipais de ensino fundamental e dá outras providências, revogando a Lei nº 5010/05. Disponível em:  
<https://www.leismunicipais.com.br>

CURY, Carlos Roberto Jamil. (2002) **Legislação educacional brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A,

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (2004). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. São Paulo: Cortez Editora: IPF.

GRAVATAÍ. **Lei nº 1182**, de 23 de dezembro de 1997. Modifica a eleição direta para diretores, vice-diretores e suplentes nas escolas públicas municipais, revogando a Lei 573 de 27 de dezembro de 1990 e o Decreto nº 1844 de 18 de março de 1991. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estimativas da população residente** com data de referência 1º de julho de 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. (2004) **Organização e Gestão Escolar:** Teoria e Prática. Goiânia: Ed. Alternativa, 5ª edição.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (2003) **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 6749**, de 19 de março de 2015. Regulamenta a Gestão Democrática no ensino público, a eleição direta para escolha para o exercício da função de diretor (a) e vice-diretor(a) das escolas da rede pública municipal de ensino e o acompanhamento dos deveres de gestão, conforme determina a lei municipal nº 2.015/2009, de 13/10/2009, e dá outras providências. Disponível em:  
<https://www.leismunicipais.com.br>

PARO, Vitor Henrique. (2003) **Eleição de diretores:** a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã.

PASSADOR, Cláudia Souza; SALVETTI, Thales Silveira. (2013) Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas. **Educação e Sociedade**, Jun 2013, vol.34, no.123, p.477-492.

PASSO FUNDO. **LEI Nº 3261**, de 31 de outubro de 1997. Dispõe sobre a eleição de diretores de escolas municipais, em cumprimento ao disposto no Art. 217 da Lei

Orgânica do município, revoga as Leis no 2.707/91, e 2.709/91, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

PELOTAS. **Lei nº 4432**, de 19 de novembro de 1999. Dispõe sobre as eleições de diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais de ensino fundamental e ensino médio. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

PORTO ALEGRE. **Lei nº 7365**, de 17 de novembro de 1993. modifica a eleição direta para diretores e vice-diretores nas escolas públicas municipais e extingue o colegiado, revogando as Leis nº 5693, de 26 de dezembro de 1985 e 7165, de 16 de outubro de 1992. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

RIO GRANDE **LEI nº 6114**, de 06 de julho de 2005. Dá nova redação ao artigos 3º, §3º, 7º, 9º, §1º, "A", 21, Parágrafo Único, e 41, Caput e Parágrafo Único, e acrescenta incisos IV e V ao artigo 11, à Lei nº 5339, de 15 de setembro de 1999, que institui eleição direta uninominal para diretores e vice-diretores da rede municipal de ensino. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 70, de 2014. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>

SANTA MARIA, **Lei nº 4740**, de 24 de dezembro de 2003. Institui a Gestão Escolar Democrática. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

SÃO LEOPOLDO, **Lei nº 6134**, de 20 de dezembro de 2006. Regulamentada pelo Decreto nº 5225/2007. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de São Leopoldo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

SOUZA, Ângelo Ricardo (2009). Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, Dez. 2009. 123-140

VIAMÃO. **Lei nº 3675/2009**. Revoga a Lei nº 3160/2003 e cria a lei que regulamenta as eleições municipais para a escolha de diretores e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>

VIEIRA, Sofia Lerche; MEDEIROS, (2006) Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS.



## CAPÍTULO 11

### **Políticas y gestión de la escuela de educación básica en Brasil: sobre tesituras y proyectos en disputa**

*Elton Luiz Nardi  
Durlei Maria Bernardon Rebelatto*

#### *Introducción*

En las últimas décadas, Brasil ha sido escenario de debates candentes sobre el papel de la educación pública, en buena medida acompañados de discursos que reclaman o postulan la mejora de la calidad educacional y, por esa razón, la necesidad de mejorar el desempeño de la escuela.

Ese fenómeno ha implicado singular e indeleblemente la gestión escolar, puesto que ella es el campo por medio del cual las políticas alcanzan concreción y uno de los dominios de la política educacional en los que se vienen procesando muchos de los cambios que hemos asistido en las últimas tres décadas en el país (Oliveira 1997, 2010; Krawczyk 2005, 2008; Krawczyk y Vieira, 2008).

Debido a ese contexto y con el propósito de contribuir al debate en curso, el objetivo de este trabajo es analizar tendencias actuales en el campo de las políticas educacionales, más específicamente en el dominio de la gestión de la escuela pública de educación básica en Brasil. Para ello, en la primera parte del trabajo recorreremos a referencias históricas y políticas, de modo a trazar un panorama de la trayectoria de la construcción del conocimiento en administración de la educación en el país y poner en evidencia influencias, continuismos y rupturas que atraviesan el campo de la educación y que se modifican según demandas y dinámicas convocadas por los padrones de desarrollo de la sociedad.

Teniendo en cuenta esos elementos históricos y políticos, en la segunda parte del texto abordamos más específicamente las tendencias actuales en gestión de la escuela básica en el país, considerando la correlación de fuerzas derivada de proyectos en

disputa y las repercusiones de las reformas educacionales de los años de 1990 con sus imperativos para la mejora de la calidad educacional.

### ***Notas sobre la trayectoria de la administración de la educación en Brasil***

De acuerdo con Sander (2007), el conocimiento en administración escolar, inserido en el contexto sociopolítico, se naturaliza por la correlación entre educación y sociedad, dando cuenta de que la administración escolar se ubica entre el sistema educacional y los procesos contextuales de la sociedad en sus varios aspectos, incluyendo “[...] el sector estatal, la iniciativa privada y la sociedad civil organizada” (p. 11). De ahí su síntesis de que el nacimiento y el desarrollo de la administración de la educación en el país ocurrieron en el contexto de la administración pública y en el ámbito de la política económica, científica y cultural.

Asimismo, al respecto de ese desarrollo, Paro (2012) destaca la naturaleza de la actividad administrativa como producto de la evolución histórica, marcada por las contradicciones sociales e intereses políticos en juego en la sociedad, a pesar de cualquier estructura social determinada. Por eso, está la necesidad de entender la administración en su sentido general y el papel que ella cumple en la sociedad, para que se comprendan los determinantes históricos del modo de producción de una determinada sociedad y su influencia en la dinámica de la administración. Ésta, se la entiende como “la utilización racional de recursos para la realización de fines determinados” (Paro 2012, p. 25), puesto que la administración implica la racionalización del trabajo y la coordinación del esfuerzo humano colectivo.

Siendo necesaria a una sociedad organizada en diversas formas institucionales, la administración se va modificando a causa de demandas advenidas de modelos de desarrollo presentes en esa sociedad. A fin de cuentas, en una sociedad de clases “[...] el propio objeto de estudio de determinada disciplina o ciencia propende a moldearse a los intereses dominantes” (Paro 2012, p. 32). Puesto que se trata de la administración, continúa el autor, “[...] una delimitación restrictiva de su campo [...] atendió a conveniencias de los grupos detentores del poder en la sociedad.” (p. 32).

Igualmente considerando la influencia de determinantes contextuales, Sander (2007) señala que la administración de la educación fue impulsada a partir de fuerte marca organizacional decurrida de la consolidación de la Revolución Industrial, en un movimiento que, a partir del ámbito de las organizaciones empresariales, se extendió a

la administración pública y a la administración de la educación. En el caso de Brasil, las evidencias de ese proceso se pueden identificar, según el autor, tanto en las iniciativas de importación de perspectivas teóricas y modelos analíticos, como en la creación de alternativas teóricas y metodológicas nacionales.

Aunque las teorías de la administración despuntadas a comienzos del siglo XX – Escuela Clásica de Administración –<sup>24</sup> enfocasen políticas y prácticas administrativas direccionadas a cualquier organización de la sociedad, en distintos aspectos la generalización de esas teorías no resistió, puesto que se ha vuelto evidente que la naturaleza distinta de los objetos administrados requería la definición de una acción administrativa específica.<sup>25</sup> Además, fue en el curso del destaque a las especificidades que, a lo largo de los años, la administración de la educación se desarrolló, sea como campo de estudio, sea como actividad profesional.

Sin embargo, los principios de la eficiencia y eficacia sostenidos por las Teorías Clásicas de la Administración y movilizadas por el desarrollo industrial, tenidos como orientadores de la moderna administración y del desarrollo de las organizaciones, llegaron a los países periféricos sin que se los contextualizara con el proceso de desarrollo social y económico de esos países. Fue lo que ocurrió en Brasil y, de modo general, en los demás países latinoamericanos.

En Brasil, tan sólo en la década de 1930 la administración de la educación despuntó como campo de estudio, en el curso de cambios de la década de 1920 y se relacionaron con la efervescencia política, cultural e intelectual en el país, relacionada con hechos como la *Semana da Arte Moderna*, de 1922, la fundación de la Asociación Brasileña de Educación (ABE), en 1924, y todo el proceso político que desaguó en la Segunda República, en el año de 1930. A eso se suma la influencia ejercida por el movimiento intelectual de la “Educación Nueva”, que en contraposición a la educación tradicional, defendía una mejor correspondencia de la educación con los ideales de desarrollo del país.

En la pauta del movimiento reformador, que resultó en el Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva, en 1932, figuraba la defensa por mayor científicidad en el campo educacional, en buena medida a causa de cuestiones como la inexistencia de un sistema escolar a la altura de las necesidades del país y la falta de determinación

---

<sup>24</sup> Frederick W. Taylor (en 1911, en los Estados Unidos), Henry Fayol (en 1916, en Francia) y Max Weber (en 1921, en Alemania).

<sup>25</sup> El enfoque en la administración pública fue protagonizado por William Franklin Willoughby (1867-1960), en 1929, en el ámbito de la ciencia política.

de los fines de la educación. También que la resolución de problemas de la administración escolar carecía, según el Manifiesto, de espíritu filosófico y científico (Saviani 2011). Se trató de un momento histórico que dio lugar a las primeras bases teóricas sobre la administración escolar en el país.

Ante esas primeras producciones, estuvieron Anísio Spínola Teixeira (1935), José Querino Ribeiro (1938), Antônio Carneiro Leão (1939) y Manoel Bergstron Lourenço Filho (1941),<sup>26</sup> autores de una fase precursora de la administración escolar que, en las décadas siguientes, se consolidaría como campo de estudio. Cabe señalar que Anísio Teixeira y Lourenço Filho ya mencionaban la “administración de la enseñanza” y la “administración educacional” en el contexto de la administración pública, dando indicativos, según entendimiento de Sander (2005), de una tendencia más sociológica en el estudio de las políticas de educación y de la administración de la enseñanza.

Sin embargo, aunque por influencia de la pedagogía nueva, las décadas de 50 y 60 del siglo XX no demarcaron una superación del modelo formalista tradicional de gestión educacional. Según señala Hypolito (2007), predominó el modelo de gestión basado en la lógica racional-técnico-instrumental, con base en los supuestos de la administración científica, que siguió los modelos de gerencia del taylorismo, fayolismo y fordismo.

Como señala Sander (2007), en la administración pública vigoraba un sistema de organización tecnocrático, de modo que el desarrollo teórico y práctico asumía un enfoque tecnoburocrático, con el que aspectos políticos, aspectos humanos y valores éticos eran secundarizados. De ahí que, en el ámbito de la administración de la educación, ese enfoque consistió en un pragmatismo pedagógico, en el contexto de la articulación de la pedagogía tecnicista, de modo que muchos de los estudios realizados tuvieron por albo el proceso administrativo en sí, alejándose de las cuestiones atinentes a la acción política y a los determinantes económicos, políticos y culturales.

Con la pedagogía tecnicista, impulsada durante el régimen militar en el país, las acciones se volvían a la reorganización de la enseñanza con base en la eficiencia y en la productividad, lo que llevó a la escuela métodos semejantes a los de la empresa

---

<sup>26</sup> Con base en la producción teórica de la administración pública y empresarial, influenciados por la consciencia nacionalista de la época, los protagonistas de esa escritura se incorporan en el movimiento académico internacional, en los campos de las ciencias políticas y administrativas. Además de los clásicos de la administración, los autores brasileños también fueron influenciados por pensadores estadounidenses, como John Dewey y William James, y algunos especialistas pioneros de administración educacional, como Ellwood Patterson Cubberley, Jesse Brundage Sear y Arthur Moehlman (Sander 2007a).

capitalista, de lo que es prueba la subdivisión del trabajo pedagógico a los moldes de la división del trabajo practicada en la industria (Paro 2012).

En el curso de la consolidación de la administración educacional como campo de estudio y punto de salida para una actuación renovada de la sociedad civil en la política y en la gestión educacional en el país (Sander 2007), se destacó la creación de la Asociación Nacional de Profesores de Administración Escolar (Anpae), en 1961.<sup>27</sup>

Aunque en su fase inicial la Asociación haya seguido los principios y prácticas de la Escuela Clásica de Administración, algunos desdoblamientos siguientes han modificado esa influencia, llevando la institución a inclinarse más a las contribuciones de las ciencias sociales, como resultó evidente en el *IX Simpósio Brasileiro de Administração Educacional*, realizado en la Universidad Federal del Paraná (UFPR), en 1978<sup>28</sup>. Este fue, sin duda, un marco en la historia del pensamiento en administración de la educación en Brasil, pues se trató de una de progresión en términos de especificidad: de la administración del campo de la enseñanza para la administración de la educación (Sander 2005).<sup>29</sup>

Sin embargo, las inquietudes expuestas por la sociedad de la época, en tiempos de gobierno militar, van a eclosionar en una gran movilización popular, en la década de 1980, marcada por la efervescencia política protagonizada por los movimientos de resistencia de la sociedad civil.

Ya en el contexto de las luchas por la democratización del país, con la movilización de distintos sectores de la sociedad y la defensa de procesos más democráticos y participativos, fue iniciada una nueva fase de producciones en el campo de la administración escolar en Brasil, ahora con un enfoque sociocultural. Esta fase inscripta en el contexto de la efervescencia política de la década, resultó de una notable movilización de la comunidad científica y de la sociedad civil entonces organizada en

---

<sup>27</sup> En el liderazgo estuvieron Querino Ribeiro, Anísio Teixeira, Antonio Pithon Pinto, Paulo de Almeida Campos y otros.

<sup>28</sup> Cabe registrar que, tras dos décadas de la creación de la Anpae, fue instituido el Grupo de Trabajo (GT) Estado y Políticas Educativas en el ámbito de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (Anped), cuya fundación fue en 1976. De acuerdo con Sander (2007), el surgimiento de ese GT “[...] representa, cronológicamente, el segundo paso decisivo de la actuación de la comunidad académica de la sociedad civil organizada en materia de investigación sobre políticas públicas y gestión de la educación en Brasil.”

<sup>29</sup> Se delineaba, así, el camino para el cambio del propio nombre de la institución para Asociación Nacional de Profesionales de Administración de la Educación, que ocurrió en 1982. Ya en el año de 1995, a causa de la fuerte presencia de estudios con enfoque en la relación entre política y administración de la educación, pasa a ser denominada “Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación”.

defensa de la escuela pública, de la valoración del magisterio y de la gestión democrática de la enseñanza pública.

Se trataban, pues, de esfuerzos visando a superar la visión positivista y funcional que marcaba el campo, en la perspectiva de una concepción sociocrítica de gestión<sup>30</sup> que tiene la educación como medio para promover la apropiación de la cultura históricamente producida (Paro, 2012) y como práctica social comprometida con un proyecto de transformación social. En ese mismo sentido, se entiende la gestión de la educación como “[...] proceso político-administrativo contextualizado, a través del que organiza, orienta y viabiliza la práctica social de la educación” (Bordignon y Gracindo 2011, p. 147).

En la década de 1990, marcada por el apareamiento de gobiernos neoliberales, diferentes términos pasaron a disputar el espacio semántico en los ámbitos del pensamiento y de la práctica de la educación, como es el caso de los términos gestión, gerencia y gobernación.<sup>31</sup> Una entrada que acarrió también una perspectiva de gestión distinta de la defendida por los sectores progresistas en la década de 1980, consonante una recalificación de la eficiencia y de la eficacia de las inversiones y, por tanto, de la acción del Estado.

Del contexto y demarcaciones de los años de 1990, decurre una “reconceptualización de la gestión democrática” (Arelaro 2000, p. 102), en la lógica de la economía privada y con base en modelos de gestión fundamentados en la flexibilidad administrativa (Oliveira 2008), que requieren innovaciones en la organización y en la gestión escolar.

---

<sup>30</sup> Son ejemplos de los escritos en esa dirección los trabajos de Miguel Arroyo (1979), con su análisis crítico sobre la administración como ejercicio del poder visando a la reproducción de determinadas relaciones sociales funcionales a los intereses capitalistas, y sobre la necesidad de impulsar prácticas de administración escolar pautadas en la participación de la comunidad; de Vitor Henrique Paro, en obra de 1982, (Paro 2012), con un análisis acerca de la administración escolar como práctica destinada a racionalizar la fuerza de trabajo en el contexto del modo de producción capitalista, y sobre la perspectiva de administración orientada para la transformación social; y de Maria de Fátima Costa Félix (1984), que también dirige su análisis a la función de la administración de controlar desde el proceso de producción hasta acción del trabajador, así como la crítica a los abordajes que confirieron carácter universal a las teorías clásicas de la administración – de que son ejemplos las elaboraciones de Querino Ribeiro con relación a la administración escolar –, realzando, por tanto, su carácter político de ese campo.

<sup>31</sup> Según Sander (2005), los administradores de empresa tradujeron el término gestión del *management* anglo-americano, de la *gestion par les systèmes* de los franceses; en fin, de la *gerencia* racionalizadora e instrumental de los hombres de negocios. Asimismo, según el autor, ese término no era corriente en la teoría y práctica de la educación brasileña y, además, estaba visto con desconfianza. Para Sander (2005), es probable que esa desconfianza decurra del hecho de que los administradores empresariales han sido los primeros a divulgarlo o, de otro modo, a causa del entendimiento de que se tratase de una transposición “[...] de categorías analíticas y praxiológicas de la administración empresarial para la administración del Estado y de la educación” (Sander 2005, p. 45).

Así, en la actualidad, podemos decir que coexisten dos tendencias que se presentan en la producción del conocimiento en el campo de las políticas públicas y de la gestión de la educación en Brasil. Siguiendo la síntesis de Sander (2005), una de ellas asume un enfoque productivo, de orientación económica y comercial, y se inscribe en el pensamiento neoliberal. La otra, de enfoque democrático, enfatiza la naturaleza participativa en el campo de la gestión y valora la formación política y cultural. Es sobre esas dos tendencias que concentramos nuestra atención a partir de ahora.

### ***Políticas y gestión de la escuela pública de educación básica: tendencias actuales***

Según señalado, fue especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los 1990 que pasaron a transcurrir las implicaciones de la reforma del Estado brasileño y, en su contexto, las de la reforma educacional.

La justificativa entonces corriente en el discurso reformador era que las medidas constituían esfuerzos para la salida de la crisis económica y, por tanto, comprendían propuestas modernizantes ante el anacronismo de las estructuras políticas y económicas. En cuestión estaría la busca por un Estado más democrático y eficiente en la ejecución de las políticas públicas, para lo que sería demandada una nueva gestión, como frecuentemente refieren los organismos internacionales en el desempeño de su papel orientador e inductor de cambios.<sup>32</sup> Según señala Frigotto (2005), con el gobierno Fernando Henrique Cardoso empezó un nuevo ciclo en la historia de Brasil, caracterizado por un proyecto de sociedad de largo plazo, cuyo proceso de construcción contó con reformas neoliberales que alteraron profundamente la estructura de la administración pública.<sup>33</sup>

En lo que atañe al campo educacional, esa influencia internacional para la reforma del sistema educacional del país fue ejercida ideológica y políticamente, en vista de la promoción de una educación alineada con la realización de la producción

---

<sup>32</sup> En lo que atañe a las reformas operadas en Brasil, Gandini y Riscal (2010) destacan el hecho de que estas han sido, en gran medida, influenciadas por factores inscriptos en el escenario político y económico internacional.

<sup>33</sup> El proceso de reforma fue orientado por el Plan Director de la Reforma del Estado (Brasil 1995), bajo el comando del entonces Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (Mare). Para el ministro Bresser Pereira (1996, p. 5), la salida para la gestión pública era la administración gerencial, pues “[...] la administración burocrática es lenta, cara, auto-referida, poco o nada orientada para la atención de las demandas de los ciudadanos.”

capitalista (Oliveira 2008). En esa dirección, decurrió un redimensionamiento de las finalidades educativas, principalmente en la educación básica, de modo a ajustarlas a los intereses del mercado.

Con los establecimientos educacionales convocados a modificar sus objetivos y prioridades a causa de demandas y valores característicos del campo económico (Oliveira y Fonseca 2005), también en el ámbito de la gestión una “nueva” cultura en la forma de concebir la educación enfoca las tendencias gerenciales de la esfera empresarial, anunciadas como contrapunto a la administración burocrática acusada de inhibir la actuación del Estado en favor de una educación para “todos”.

Consonante el ton de las justificativas de los reformadores, los problemas presentes en el ámbito escolar – evasión, reprobación, distorsión edad/serie, entre otros, podrían decurrir de la gestión inadecuada de los “servicios” prestados, motivo por el que la busca por la calidad de esos servicios dependería de una profunda reforma administrativa del sistema escolar, ya que carecía de una gestión orientada por mecanismos reguladores de la productividad, la eficiencia, la eficacia (Gentili 1995).

Como el modelo gerencial – configurado en la lógica del proceso productivo en boga – tiene la focalización de los resultados como una de sus referencias de base, también en la educación, en lugar del control rígido del proceso educativo, índices calcados en procesos de evaluación externa y a gran escala operan como mecanismo de control, visando a determinado padrón de calidad.

En ese modelo gerencial, como ocurre en la empresa, la descentralización administrativa basada en la flexibilización y desreglamentación de la gestión constituye el eje estratégico de acción, *realzada* la autonomía del administrador en la gestión de los recursos, sean ellos humanos, materiales o financieros (Gandini y Riscal 2010).

Vale señalar que la descentralización que estuvo en la pauta de los movimientos por la democratización del país en la década de 1980 se asociaba con la bandera de la gestión democrática de la enseñanza pública, requerida en faz del centralismo del poder decisorio, con el que se mantuvo el planeamiento de la educación pública siempre distante de las bases. Sin embargo, como señalado, la travesía de la década de 1980 para la de 1990 mostró el carácter economicista-instrumental de los procesos de descentralización movilizadas por la reforma.

En el campo de la gestión educacional, las orientaciones de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (Cepal) – Comisión que ejerce función de asesoría en la construcción de políticas en los países latinoamericanos a la luz de los

cambios provenientes del medio productivo y tecnológico –, por ejemplo, tienen justamente como enfoques la descentralización y la autonomía de la escuela. Además de la defensa de mayor aproximación de los establecimientos escolares con el sector productivo y la absorción de recursos de la iniciativa privada, la Comisión apuesta por la autorregulación a ser ejercida por cada establecimiento, desde un régimen mínimo y eficaz que sea acompañada del refuerzo de los mecanismos de información y de evaluación de resultados educacionales (Nardi 2010).

Así, de acuerdo con el análisis de Krawczyk (2005), si por un lado, con mayor “autonomía” en su gestión, con base en principios de flexibilidad, libertad, diversidad, competitividad y participación, la escuela puede compartir con la comunidad la responsabilidad por un proyecto propio de educación, de otro, esa misma autonomía puede significar la utilización de sus “[...] ‘propios’ recursos (ideas, deseos, valores, contactos sociales, recursos materiales, etc.) por la ausencia de los tradicionales recursos normativos y de la vocación universalista del Estado en su política financiera” (p. 809).

La “nueva” gestión de la escuela aboga, por tanto, por el involucramiento de los profesores, padres y comunidad en el proceso escolar, aunque persista en cuestión el poder de decisión de esos sujetos sobre los asuntos de la escuela, como se busca realzar en una gestión pautada por valores democráticos. En la óptica de Arelaro (2000), se trata de un sistema “sofisticado y bien engendrado” cuando pensado al lado del control de las decisiones, que siguen centralizadas. Además, siguiendo las nuevas formas de regulación de la calidad, al paso que la escuela tiene la autonomía de pensar su planeamiento a partir de su propio proyecto político-pedagógico, es confrontada con su desempeño y el de sus alumnos, según informan los resultados de las evaluaciones a gran escala.

Con relación a eso, Oliveira (2008) comenta que la descentralización que resultó en mayor autonomía de las escuelas tuvo como contrapartida una sobrecarga de trabajo administrativo, lo que no se hizo acompañar de mejores condiciones de infraestructura de los establecimientos de enseñanza, además del hecho de que inducen nuevas formas de enseñar y evaluar, cuya repercusión también correspondió a la intensificación del trabajo docente.

Finalmente, como se puede inferir, en el actual escenario del país transitan perspectivas distintas de gestión educacional, perspectivas que en su esencia son portadoras de diferentes proyectos de educación y de sociedad. En la síntesis de Dourado (2000), un conjunto de interpretaciones y formulaciones que informan

diferentes concepciones de naturaleza política y social de la gestión democrática, desde posturas de participación restringida y funcional hasta perspectivas de participación efectiva y ciudadana.

Por tanto, si de un lado la escuela y su gestión pueden ser escenario de la reproducción de estructuras de dominación de la sociedad capitalista, de otro pueden ser un campo abierto a la problematización de la realidad y al padrón de dominación desde hace mucho cuestionado, en consonancia con los fines que justificaron las pautas de los movimientos de la sociedad civil organizada en los años de 1980, en defensa de la escuela pública y de la democratización de su gestión, con relieve a la alteración de la estructura de poder en su interior.

En esta perspectiva, implica concebir la educación como una práctica social – por tanto, no neutra –, constituida de relaciones sociales amplias a partir de embates y procesos en disputa que traducen diferentes concepciones de hombre, de mundo y de sociedad (Dourado 2007).

En cuanto a los ordenamientos legales relacionados con el tema de la gestión de la escuela de educación básica, la Constitución Federal de 1988, en su artículo 206, inciso VI, definió la gestión democrática como principio de enseñanza pública, requiriendo de los sistemas de enseñanza la normalización de la materia en sus esferas administrativas. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), aprobada en 1996, orientada por ese principio, propendió a reforzarlo, aunque sin establecer condiciones más precisas que pudiesen representar avances con relación a la orden introducida por la Constitución Federal.

Así, si por un lado está el reconocimiento de que la ley de la educación se ha constituido en un balizador para políticas de democratización de la gestión de la escuela (Dourado 2000), por otro, ha sido evidente que sus directrices carecen de refuerzo para alcanzar más efectivamente la implementación de prácticas de gestión comprometidas con valores democráticos.

Por todo eso, entendemos que discusiones sobre la gestión de la educación, teniendo en cuenta la competencia de diferentes concepciones en este campo, implica percibirla en su complejidad, comenzando por el papel atribuido a la educación y a la escuela en la sociedad actual. Implica, también, reflexionar sobre el proyecto de democratización de esa gestión mientras compromiso asumido históricamente y, en esa dirección, sobre determinadas visiones y posiciones construidas a lo largo del tiempo sobre ese proyecto.

Refiriendo las recientes acciones para la educación básica brasileña, Dourado (2007) las ubica en un escenario ambiguo, en el que de un lado, un conjunto de programas parece demostrar avances en dirección a políticas con compromiso democrático, mientras que de otro lado, prevalecen encaminamientos alineados predominantemente con principios del modelo gerencial. Esta es, por tanto, una lectura indicativa del carácter multifacetado que asume el tema de la gestión democrática de la enseñanza pública, especialmente en las últimas dos décadas.

En el análisis de Frigotto (2009), puesto que en la realidad brasileña el ensanchamiento de la escuela la hizo “robusta para menos”, siéndole exigidas acciones de formación amplia y de calidad que ella no consigue garantizar, dado el despiece que viene sufriendo con la fragmentación de políticas educacionales, la apuesta por una gestión escolar comprometida con la transformación social es realmente un hito de dimensiones históricas.

Con respecto a eso, también Araujo (2012) señala que las dificultades puestas a la democratización de la educación y su gestión no son aleatorias, sino que se refieren a una opción política asumida por las elites políticas y económicas brasileñas. Para el autor, en esa dirección se suelen poner en cuestión las condiciones para que escuela y el sistema de enseñanza se vuelvan democráticos, pues propenden al “[...] bloqueo de la participación de la población en las decisiones de la escuela y para impedir la formación de sujetos autodeterminados, que tengan capacidad crítica de intervenir en el mundo donde viven” (p. 19). Según señalamos, el resultado es la constitución de escenarios tencionados y de disputas, dado que a su modo basan, orientan y promueven el pensar y el hacer de la gestión de la escuela pública.

En suma, en términos de tendencias actuales, podemos decir que, de un lado, figura un proyecto de gestión pautado en principios democráticos, constituido a lo largo del tiempo y que alcanzó sus mejores contornos en el proceso de democratización más amplio protagonizado, en la década de 1980, por sectores organizados de la sociedad civil. En esa perspectiva, la lucha por la afirmación de la gestión democrática como referencia de política pública tiene por base la valoración de la dimensión política de la gestión y la participación de la sociedad en la definición de los rumbos de la educación y de la escuela pública.

Aquí la visión de la gestión escolar tiene como enfoque el proceso educativo, considerando a los sujetos sociales involucrados en la práctica de ese proceso, con acciones orientadas por la relevancia social. Decurre decir que las dimensiones política y

pedagógica de la gestión escolar son inseparables e intrínsecas a la práctica educativa comprometida con la transformación social, lo que está de acuerdo con una visión socioantropológica de gestión (Gracindo 2009). De acuerdo con Dourado (2000, p. 79), en esa perspectiva la gestión constituye un:

Proceso de aprendizaje y de lucha política que no se circunscribe a los límites de la práctica educativa, pero vislumbra, en las especificidades de esa práctica social y de su relativa autonomía, la creación de canales de efectiva participación y aprendizaje en el “juego” democrático y, consecuentemente, del repensar de las estructuras de poder que permean las relaciones sociales y, en el seno de ellas, las prácticas educativas.

De otro lado, figura un proyecto que tiene en la gestión escolar un mecanismo de promoción a las demandas del sector productivo (Araujo 2012), por medio del cual métodos y técnicas de la lógica empresarial son transpuestos para la educación, con énfasis en la eficiencia y eficacia en gestión y en el control sobre los resultados escolares. De acuerdo con Gracindo (2009), esa tendencia tiene que ver con una vuelta al pasado, a un neotecnicismo de la administración gerencial que tuvo su desarrollo en el sistema educacional brasileño en los años de 1970. Para la autora, como sinónimo de la gestión, la gerencia es un proceso “[...] instrumental que cuenta, inclusive, con hartos financiamientos de diversos organismos internacionales, para la implantación de experiencias denominadas de ‘gerencia empresarial de la escuela’, ‘escuela-empresa’ o de ‘escuela de calidad total’” (p. 136). En esa lógica, por tanto, despuntan propuestas de articulación con la iniciativa privada, consonante una nueva dinámica de gestión del Estado y de la escuela, con el control decisivo siendo desplazado para los resultados.

### ***Notas finales***

Según buscamos señalar, diferentes concepciones de gestión escolar nos rodean en el actual contexto educacional brasileño y, con mayor o menor intensidad, alcanzan concreción en el campo de la práctica.

Como expresión de proyectos distintos de educación y de sociedad, el refuerzo a una u otra concepción tiene fuerte relación con las prioridades de las políticas educacionales en el país – como la mejora de la calidad de la educación – y los rumbos por ella asumidos, aunque no exclusivamente. Siguiendo a Gracindo (2009), la distinción de esos proyectos no es un mero diferencial conceptual o juego de palabras,

en la medida que decurre del embate de fuerzas político-ideológicas que ubican la gestión escolar en el contexto social más amplio, de acuerdo con distintas visiones de Estado y sociedad, sobre todo en cuanto al papel del Estado en el aprovisionamiento de la educación escolar para todos.

Como parte de ese embate de fuerzas que implica el campo de la gestión, asistimos al refuerzo del discurso de la gestión democrática de la escuela pública por sectores conservadores de la sociedad brasileña, estrategia corriente en los procesos de delineamiento e implementación de políticas educacionales en las últimas décadas. Así, si bien en la vigencia de una base legal para la gestión democrática, esos discursos suelen servirse de insignias que no son las de esos agentes discursivos, pero que, cuando resignificadas, favorecen con que tales discursos, vaciados políticamente, refuercen la producción de un clima de “convergencia” con principios democráticos.

Sin embargo, es importante decir que, en la actualidad, las banderas empuñadas y caras a los sectores de la sociedad brasileña comprometidos con la escuela pública se mantienen en pauta, lo que incluye cuestiones relacionadas con la gestión de la escuela, especialmente en lo que atañe a la transformación de las estructuras de poder en su interior. Se suma a eso el hecho del Estado brasileño haber sido, en la última década, más permeable a los requerimientos venidos de esos sectores, de lo que es ejemplo la realización, en 2010 y 2014, de la Conferencia Nacional de la Educación (Conae), con amplia participación de la sociedad.

En ese contexto, ha sido fuerte la posición política por una educación escolar con calidad referenciada a lo social, lo que, de acuerdo con Aguiar (2011, p. 147), “significa optar por un proyecto educativo que contemple la mayoría de la población y que tiene como supuesto la igualdad y el derecho a la educación”, posición que se viene constituyendo como contrapunto a la perspectiva de calidad sometida a los intereses de mercado.

Resulta decir que, siendo la calidad social una tarea de dimensiones históricas en el campo de la educación, teniéndose en cuenta que nuestra realidad ha sido cingida por la desigualdad social y sus consecuencias, el reto de la gestión escolar es indudablemente parte de un desafío mayor de la educación pública en la actualidad, desafío demarcado en el sentido de “[...] una formación sólida, crítica, ética y solidaria, articulada con políticas públicas de inclusión y de rescate social” (Dourado, Oliveira y Santos 2007 p. 14).

Importa, pues, señalar que avances efectivos en la calidad de la educación referenciada en lo social demandan, a nuestro ver, el ingrediente de la gestión democrática como opción política comprometida con una educación transformadora, teniendo la participación de la comunidad escolar en los procesos decisorios como elemento fundamental de la construcción de otra realidad político-social.

Pensando así, cuando valores fundamentales que orientan esa perspectiva de educación y de gestión escolar son amenazados por la emergencia de una cultura gerencial, vemos ampliado el desafío de la construcción de escuelas democráticas y de calidad, a fin de cuentas, como subraya Rosar (1999), la presencia de fuerzas que se fundamentan en proyectos distintos de sociedad y de gestión de la educación requiere que reconozcamos, fundamentalmente, la dialéctica entre concepción y práctica de la gestión democrática.

### ***Referencias***

- AGUIAR, M. A. S. (2011). “Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate”. *in*: FERREIRA, N. S. C. (Org.). ***Políticas Públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises***. 2ª ed. Brasília: Liber Livro. pp. 127-151.
- ARAUJO, A. C. (2012). ***Gestão, avaliação e qualidade da educação: políticas públicas reveladas na prática escolar***. Brasília: Liber Livros – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília.
- ARELARO, L. R. G. (2000) “Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990”. *In*: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M. e HADDAD, S. ***O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate***. Campinas: Autores Associados, pp. 95-116.
- ARROYO, M. G. (1979). Administração da educação, poder e participação. ***Educação & Sociedade***, vol. 1, nº 2. Campinas: CEDES. pp. 36-46.
- BORDIGNON, G. e GRACINDO, R. V. (2011) “Gestão da educação: o município e a escola”, *in*: FERREIRA, N. S. C. e AGUIAR, A. S. (Org.). ***Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos***. 8ª ed. São Paulo: Cortez, pp. 148-176.
- BRASIL (1995). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. ***Plano de diretor da reforma do aparelho do Estado***. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado.
- \_\_\_\_\_ (1996). Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil***, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. Seção 1, pp. 27833-27841.
- DOURADO, L. F. (2000) “A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, N. S. C. ***Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios***. 2. ed. São Paulo: Cortez. pp.77-95.

- \_\_\_\_\_. (2007). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, vol. 28, n.º 100 – Especial. Campinas: CEDES. pp. 921-946.
- FÉLIX, M. F. C. (1984). *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados.
- FRIGOTTO, G. (2005). “Concepções e mudanças no mundo do trabalho e ensino médio”, *in*: FRIGOTTO, G., CIAVATTA, M. e RAMOS, M. (Org.). *Ensino médio integrado: concepções e contradições*. São Paulo: Cortez. pp. 57-79.
- \_\_\_\_\_. (2009). “Política e gestão educacional na contemporaneidade”, *in*: FERREIRA, E. B. e OLIVEIRA, D. A. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica. pp. 65-80.
- GANDINI, R. P. C. e RISCAL, S. A. (2010). “A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica. pp. 41-74.
- GENTILI, P. A. A. (1995). “O discurso da ‘qualidade’ como retórica conservadora no campo educacional”, *in*: GENTILI, P. A. A. e SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Vozes. pp. 111-177.
- GRACINDO, R. V. (2009). O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. *Retratos da Escola*, vol. 3, n.º 4. Brasília: CNTE. pp. 135-147.
- HIPÓLITO, Á. M. (2007). “Gestão do trabalho docente e qualidade da educação”, *in*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23, 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007. Disponível em: [www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/16.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/16.pdf). Acesso el 10 ago. 2015.
- KRAWCZYK, N. R. (2005). (2005). Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educação & Sociedade*, vol. 26, n.º 92. Campinas: CEDES. Pp. 799-819.
- \_\_\_\_\_. (2008). “Em busca de uma nova governabilidade na educação” *in*: OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. F. F. *Política e gestão da educação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica. pp. 61-74.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã.
- NARDI, E. L. Descentralização na gestão e autonomia da escola: orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. *Roteiro*, vol. 35, n.º 2. Joaçaba: UNOESC. pp. 205-230.
- OLIVEIRA, D. A. (1997). “Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão”, *in*: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes. pp. 64-104.
- \_\_\_\_\_. (2008). “Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola”, *in*: OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. F. F. *Política e gestão da educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica. Pp. 127-145.

- OLIVEIRA, J. F. e FONSECA, M. (2005). A educação em tempos de mudança: reforma do estado e educação gerenciada. *Impulso*. Vol.16, n<sup>o</sup>.40. Piracicaba: Unimep. pp. 55-65.
- PARO, V. H. (2012). *Administração escolar: introdução crítica*. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez.
- PEREIRA, L. C. B. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília. *Revista do Serviço Público*, vol. 47, n<sup>o</sup> 1. Brasília: ENAP. pp. 7-29.
- SANDER, B. (2005). A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. *Linhas Críticas*. Vol. 11, n<sup>o</sup> 20. Brasília: UnB. pp. 41-54.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro.
- \_\_\_\_\_. (2007a). A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. *Revista Brasileira de Política e Administração em Educação*. Vol.23, n<sup>o</sup>.3, Recife: Anpae. pp. 421-447.
- SAVIANI, D. (2011). *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3. Ed. Campinas: Autores Associados.
- ROSAR, M. F. F. (1999). A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XX, n<sup>o</sup> 69, Campinas: CEDES.

## CAPÍTULO 12

### **La educación superior para el empoderamiento de la clase trabajadora: posibilidades y límites del Plan Nacional de Educación como instrumento de democratización de la universidad**

*Edite Maria Sudbrack  
Hildegard Susana Jung  
Tharles Gabriele Cauduro*

La Educación Superior en Brasil tiene su génesis relacionada a la venida de la Familia Real, en 1808, cuando el país pasó a contar con las *Escolas Régias de Medicina* en Bahia, la Politécnica (de Ingeniería) en Rio de Janeiro y de Derecho en Olinda y Recife, teniendo en vista la calificación de mano-de-obra especializada y siguiendo el modelo napoleónico francés.

Desde entonces, cupo a las elites enviar a sus hijos a la universidad. La democratización del acceso a la educación – y principalmente de la Educación Superior – es muy reciente en Brasil y su proceso aún no está libre de tensiones.

Con relación a la democratización de la enseñanza de una manera general, Burton (2014), nos pone una relevante cuestión: “¿Cuál es hoy la relación entre el papel del Estado (liberal democrático) y la formulación de políticas para la educación?” (p. 316). Para reflexionar al respecto, urge que contextualicemos algo de la formulación de las políticas públicas educacionales en Brasil.

En las últimas décadas, las políticas públicas han buscado la universalización de la Educación Básica brasileña en una clara intención de ecualizar, especialmente, el acceso a la Enseñanza Media y a la Educación Infantil. La expresión de esta voluntad política se consustancia en el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb), que

sustituyó el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef). Asimismo, por medio de la Enmienda Constitucional n° 59, de 2009 (ley 12796/2013), que alteró los incisos I y VII del artículo 208, previendo la enseñanza obligatoria de los cuatro a los diecisiete años.

A pesar de ello, las acciones son todavía descentralizadoras, cuyos principios adoptados en la década de 1990 siguen los preceptos neoliberales del Banco Mundial (BM). Este modelo da a la escuela una falsa autonomía en el proceso educacional y en el campo financiero, pues “se observa un proceso contradictorio: a la vez que la escuela adquiere mayor autonomía, se ve constreñida para responder a los procesos de evaluación externa y a políticas que son definidas centralmente” (Costa y Oliveira, 2011, p. 728-729). Los autores definen que “la reforma educacional implantada en Brasil en las dos últimas décadas puede estar en la contramano de la educación de calidad social” (p. 730).

Sin embargo, volviendo a la cuestión de la Educación Superior, ésta tiene su lastro jurídico, además de otros instrumentos, en la formulación del Plan Nacional de la Educación (PNE), instituido el 9 de enero de 2001, en el mandato del presidente – a la época - Fernando Henrique Cardoso, a través de la Ley n° 10.172. Por otro lado, con relación al financiamiento y gestión de las políticas relacionadas con la Educación Superior, los avances más significativos ocurren en el gobierno Lula [2003-2010], pero éste aprobó el plan gubernamental *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE) en lugar del PNE, manteniendo la lógica de políticas gubernamentales en detrimento de políticas de Estado (Dourado, 2011).

Para mejor organización de este trabajo, lo dividimos en cuatro partes, a saber: en un primer momento, haremos un recorrido por el(los) concepto(s) de empoderamiento, partiendo de la etimología de la palabra anglicana *empowerment*; A partir de ella, reflexionamos sobre la Educación (Superior) como articuladora de un proceso de empoderamiento y de emancipación de la clase trabajadora en términos de Freire (1986); En un tercer momento, proponemos una visión del PNE como política pública y finalizamos con un estudio comparativo entre los PNE 2001-2010 y el PNE 2014-2024, teniendo como referencia la Educación Superior. ¿Sería el PNE una política pública de democratización del acceso a la universidad sirviendo al empoderamiento de la clase trabajadora brasileña? Sobre ésta y otras cuestiones le invitamos al lector a reflexionar con nosotros a partir de ahora.

## *El(los) sentido(s) de empoderamiento*

Al investigar conceptos relacionados con el neologismo de origen anglicana, percibimos que éstos se presentan múltiples y complejos. Comencemos, pues, por el significado etimológico del término, disponible en el *Collins English Dictionary* (2003): 1. *the giving or delegation of power or authority; authorization*; (la concesión o delegación de poder o autoridad; autorización); 2. *the giving of an ability; enablement or permission* (la donación de una habilidad; habilitación o permiso). Buscando su significado en portugués, encontramos la definición del Diccionario Aurélio *on-line*: “1. Hecho o efecto de empoderar o empoderarse”. Para la palabra *empoderar*, se lee en el mismo sitio: “Dar o adquirir poder o más poder.”. Notamos una sensible distinción en la hermenéutica de la palabra en su sentido original del inglés, donde el término designa *conceder, donar* autoridad o poder. Ya en portugués, su significado se presenta más amplio en nuestro entendimiento: “empoderar” o “empoderarse”, como verbo transitivo o intransitivo, cuando además de *conceder* poder, es posible entender también *investirse* de poder, en un sentido de *autoempoderamiento*. En español, el sitio de la Real Academia Española (RAE) trae la siguiente significación: “Del inglés *empower*. 1. Hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido”<sup>34</sup>. A continuación retomaremos estos conceptos.

Según Baquero (2012), diferentes áreas del conocimiento han utilizado el término *empowerment*, como la “educación, sociología, ciencia política, salud pública, psicología comunitaria, servicio social, administración” (p. 174), aunque sus raíces estén en la Reforma Protestante, comenzada por Martín Lutero (1552), en el siglo XVI. Lutero tradujo la Biblia para el alemán, hasta entonces sólo disponible en latín, como una forma de posibilitar al pueblo simple y poco culto el acceso a las Sagradas Escrituras, promoviendo su “empoderamiento”.

En la segunda mitad del siglo XX, el término vuelve a aparecer en los Estados Unidos, con la *Empowerment Tradition* (Tradición del Empoderamiento), vinculado a movimientos emancipadores de grupos que reivindicaban su reconocimiento, como los negros, homosexuales, mujeres, discapacitados, etc., en los años 1960. En los años de 1970 sufre influencia de los movimientos de auto-ayuda, a partir de 1980 de la psicología comunitaria y a partir de la década de 1990 distintas esferas de la vida social

---

<sup>34</sup> Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=ErreFb4|Ers1PZE>.

pasan a usar el concepto de *empowerment*: salud, política, justicia y acción comunitaria.

Asimismo, Baquero (2012) refiere que, actualmente, tres esferas se han apropiado del término *empowerment*: a) la sociedad norteamericana, “que ha sido cooptada por el individualismo y por las nociones individuales de progreso, orientadas al *self madem man* (el hombre que se hace por su propio esfuerzo personal)” (p. 177); b) El empoderamiento organizacional, suponiendo autonomía y participación, visando al mejor desempeño y mayor productividad; c) Empoderamiento comunitario, cuyo objetivo es capacitar grupos o individuos desfavorecidos en sentido de conquistar ciudadanía plena y defensa de sus intereses para influir en las acciones del Estado.

Por otro lado, Gohn (2004) alerta que la expresión *empowerment* se estaría volviendo una jerga de las políticas públicas y de sus analistas, pudiendo referirse a aspectos que tengan la capacidad de “generar procesos de desarrollo autosostenible, con la mediación de agentes externos - los nuevos educadores sociales - actores fundamentales en la organización y en el desarrollo de proyectos.” (p. 23).

Investigadores como Valoura (2006) traen a Paulo Freire (1921-1997) como el autor del término empoderamiento en su sentido transformador, pero por otro lado, tenemos el amplio estudio realizado por Roso y Romanini (2014) que, al analizar 16 obras<sup>35</sup> de Freire, encontraron el término *empowerment* en tan sólo una de ellas: Miedo y osadía (Freire & Shor, 1986). “Paulo Freire emplea 16 veces el término en este libro. En tres de ellas, Freire demuestra preocupación con el uso indiscriminado del concepto” (Roso y Romanini, 2014, p. 87), porque, para Freire (1986), la cuestión remonta a la “autonomía individual, al individualismo y a la autolibertación” (Freire & Shor, 1986, p.135).

Aún en esta obra de Freire encontramos una importante aclaración:

---

<sup>35</sup> Los autores investigaron el término en las siguientes obras de Paulo Freire: La importancia del hecho de leer: en tres artículos que se completan (1989); Acción cultural para la libertad (1981); ¿Extensión o comunicación? (1983b); Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios a la práctica educativa (1996); Pedagogía de la indignación: cartas pedagógicas y otros escritos (2000); Pedagogía del Oprimido (1983a); Profesora sí, tía no. Cartas a quien osa enseñar (1997); Educación y cambio (1979); Pedagogía. Diálogo y conflicto (Freire, Gadotti, & Guimarães, 1995); Cartas a Guiné-Bissau (1978); Por una pedagogía de la pregunta (Faundez y Freire, 1985); Pedagogía de la esperanza (1992); Medo y osadía (Freire & Shor, 1986); Conscientización (1979); Educación como práctica de la libertad (1967). “De las 29 veces que él es citado, diez advienen de Ira Shor, una compone el índice, otra es mencionada en nota de pie de página y otra aparece en el título del capítulo cuatro ¿Qué es método dialógico de enseñanza? Qué es una pedagogía situada y *empowerment*? Es decir, Paulo Freire emplea 16 veces el término en este libro” (Roso y Romanini, 2014, p. 87).

La cuestión del *empowerment* de la clase trabajadora, a través de sus propias experiencias, su propia construcción de cultura, se empeña en la obtención del poder político. Esto hace de *empowerment* mucho más que un invento individual o psicológico. Indica un proceso político de las clases dominadas que buscan la propia libertad de la dominación como un largo proceso histórico de que la educación es una frente de lucha (Freire & Shor, 1986, p. 72).

Con eso, volvemos a la hermenéutica del término que abordamos al comienzo de este trabajo: *empoderar* y *empoderarse*. En nuestro entendimiento, Freire (1986) se refiere al segundo significado, dentro del cual la clase trabajadora *se investe* de poder, pero con una importante resalva: este proceso no podrá ser individual, sino colectivo, a través del diálogo cooperativo y en el que la educación es la gran protagonista.

Así, llegamos a que la educación se articula como frente de lucha para el empoderamiento de la clase trabajadora. ¿Y por qué no la Educación Superior? Pero, ¿podríamos encarar la educación como un pasaporte al empoderamiento? Sobre esta cuestión discurremos a continuación.

### ***La educación como posibilidad de emancipación y de empoderamiento***

Proponemos una rápida reflexión respecto de la propia educación mientras política pública, pues dispone la Carta Magna brasileña de 1988, en su artículo 205, que la educación es derecho de todos y “*deber del Estado y* de la familia [...] visando al pleno desarrollo de la persona, su preparo para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo” (Brasil, 1988 – el destacado es nuestro). Igualmente, el artículo 208 garantiza que el “deber del Estado con la Educación” (id.) se consumará garantizando “III - atención educacional especializada a los portadores de discapacidades, preferentemente en la red regular de enseñanza; IV - atención en guardería y preescola a los niños de 0 a 6 años de edad.” (id.).

Puesto que políticas públicas se refieren a los ‘quehaceres’ del Estado (en una definición minimalista al extremo) y la educación se configura “deber del Estado” (Brasil, 1988), entendemos la educación como política pública, pues

No se puede olvidar que la escuela y principalmente la sala de clase son espacios donde se concretizan las definiciones sobre política y el planeamiento que las sociedades establecen para sí mismas [...]. El cotidiano escolar, por tanto, representa el anhelo final de una compleja cadena que se arma para dar concreción a una política – a una *policy* – entendida aquí como programa de acción (Azevedo, 1997, p. 59).

A pesar de que el origen de las políticas educacionales no sea el escopo de este trabajo, nos parece importante salientar que, con relación a la creación de una política educacional, esta normalmente parte de una demanda, pero su verdadero origen podrá ser proveniente de presión de organizaciones internacionales, organizaciones privadas y/u organizaciones no-gubernamentales. Las políticas públicas surgen, se caracterizan y se implantan normalmente en medio a tensiones y conflictos sociales y a ellas se le atribuye la capacidad de superación de estos embates en el lastro de la organización del Estado. Con las políticas educacionales no es diferente, éstas, “por más que aparenten un carácter benefactor, traducen una relación de poder de un grupo que se sobrepone al otro. (Sudbrack, 2014, p. 171).

De todas maneras, la política educacional necesita una base jurídica, sea de la esfera municipal, estadual o de la Unión, que toma cuerpo a partir de una ley, un decreto con fuerza de ley, un decreto ejecutivo o un pronunciamiento judicial. Tras su creación, los efectos serán sentidos en la práctica educacional y a partir de ahí las consecuencias podrán ser inesperadas.

Según Fávero et. al (2013), vivimos una época paradójica en la educación, ya que, por un lado, a la vez que hay más inversiones y crece el acceso a la enseñanza superior y al posgrado, por otro lado distintas contradicciones “obstaculizan que la educación ocupe el lugar que le compete en la realización de una sociedad justa y democrática” (p. 278). Los autores continúan, reafirmando el desafío actual de la escuela, que necesita, en el proceso de socialización del conocimiento, reubicarse en la sociedad de la información, lo que implica en la urgente redefinición de las características identitarias, tanto de la escuela en sí, como de sus docentes y gestores.

Considerando la escuela como espacio democrático y de decisiones, pasando por la cuestión de la participación, llegamos al concepto de emancipación, cuya aspiración es la “construcción de conexiones entre la práctica y el contexto social más amplio, el cual provoca autonomía en los educandos que deben transformar la realidad en la misma proporción de su emancipación” (Nogaro y Silva, 2015, p.69).

Con relación a la concepción de escuela mientras espacio democrático de participación, Sudbrack (2014) destaca el papel del gestor como “fundamental para el acontecimiento efectivo de prácticas democráticas buscando el aprendizaje de todos los estudiantes” (p. 116). La autora complementa refiriendo que, para ello, el ambiente deberá ser positivo y necesita promover la participación de todos.

En la construcción de una agenda educativa que pueda movilizar en sentido de una acción humana transformadora, Teodoro (2011) señala tres puntos de salida: a) el primero se refiere a la condición de igualdad, en sentido de que “todos somos ciudadanos del mismo mundo” (p. 137), luchando por el bienestar y que para eso se hace necesario luchar contra todos los tipos de injusticia y de exclusión; b) el segundo, aún relacionado con la cuestión de la igualdad, pero como principio de reconocimiento de las diferencias, que el autor denomina “el antídoto del miedo del otro” (p. 132), remite a la igualdad de oportunidades; c) el tercero y último punto es la escuela de excelencia para todos, en la cual no se dicotomiza la pedagogía de la performance.

En Weyh (2011) encontramos asimismo la cuestión de la educación como posibilidad de reflexión crítica, pero para enseñar a pensar críticamente, el educador también necesita hacerlo. La emancipación, aunque sea la de los educadores y educadoras, enseña el autor, ocurre en la dialogicidad entre los sujetos.

Así, considerando la educación como política pública y espacio que protagoniza el diálogo en sentido de empoderamiento de la clase trabajadora, pasaremos a reflexionar sobre el Plan Nacional de Educación (PNE) como posibilidad de soporte legal para la efectivación de este proceso y democratización del acceso a la universidad, recorriendo brevemente su origen y, a continuación, estableciendo una comparación entre el PNE 2001-2010 y el PNE 2004-2024 teniendo como referencia la Enseñanza Superior.

### ***El PNE como política pública y la Educación Superior***

La historia de la educación brasileña está marcada por disputas de proyectos con concepciones distintas del papel del Estado y del planeamiento, de la relación entre las entidades federativas y de la lógica de gestión y organización. Al pensar la discusión alrededor del Plan Nacional de Educación (PNE), debemos considerar sus diversos sentidos y concepciones que, implicados en la definición del término a lo largo del tiempo, nos sirven como base para la comprensión del asunto en los días actuales. Sus orígenes nos aportan subsidios para comprender su espacio y papel en el campo de las políticas educacionales brasileñas.

Según Dourado (2011), la marcha del planeamiento y de las políticas educacionales en Brasil siempre estuvo marcada por políticas gubernamentales y no por políticas de Estado. El autor destaca, entre otros, algunos marcos importantes:

- a) En 1932 se da el Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva, influenciando la Constitución Brasileña de 1934, la cual estableció, además de fijar el Plan Nacional de Educación, coordinar y fiscalizar su aplicación. En 1937, el Estado Nuevo negligencia el proyecto y, a través de la Constitución de 1937, atribuye a la Unión la fijación de bases y directrices para la “formación física, intelectual y moral de la infancia y de la juventud” (Brasil, 1937). Ya de 1939 a 1945, el gobierno Vargas elabora un plan quinquenal, pero éste no se concretiza. Con la Constitución de 1946, cabe a la Unión legislar sobre “directrices y bases de la educación nacional” (Brasil, 1946). En el gobierno Kubistcheck [1956-1961] se implanta el Plan Nacional de Desarrollo (Programa de Metas) y surge por primera vez la relación educación-desarrollo (Dourado, 2011).
- b) En la década de 1964, el gobierno militar desarticula la LBD y entra el pensamiento tecnocrático<sup>36</sup>; De 1964 a 1966, el Plan Trienal fue sustituido por el Programa de Acción Económica del gobierno y por planes decenales, estratégicos y de desarrollo. Hasta 1974, los planes del régimen militar se alejan de la opción de ofrecer la educación para el mayor número posible de educandos y asume un estilo economicista de ubicar la educación en el proceso de desarrollo.
- c) De 1980 a 1985, el III Plan Nacional de Desarrollo refleja el nuevo escenario de reducción de la interferencia de los tecnócratas y crece la movilización social en pro de la salud y de la educación, pero todavía vigora el modelo tecnicista de desarrollo. Fue en 1988 que la Constitución Federal trajo una nueva configuración al papel y a la autonomía de las entidades federativas y municipios, reforzando el federalismo, a través de leyes complementarias y normas de colaboración entre Unión y estados, Distrito Federal y municipios, y aún una concepción de administración pública directa e indirecta marcada por los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia (Dourado, 2011).
- d) El Art. 214 de la Constitución Federal de 1988, por medio de la Enmienda Constitucional 59/2009, señala a un significativo avance en la actual legislación,

---

<sup>36</sup>“Pensamiento práctico, objetivo, operativo, racional y abstracto. Implica un modo particular de desagregación de los contenidos políticos y las condiciones reales de existencia de las personas, los grupos y la vida sociales en general” (BAUTISTA, 2013, p. 26).

garantizando el establecimiento del Plan Nacional de Educación, de duración decenal, con el objetivo de articular el sistema nacional de educación en régimen de colaboración y definir directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación para garantizar el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles, etapas y modalidades por medio de acciones integradas de los poderes públicos de las diferentes esferas federativas que conducen a (EC 59/2009):

I – Erradicación del analfabetismo; II- universalización de la atención escolar; III – mejora de la calidad de enseñanza; IV – formación para el trabajo; V – promoción humanística, Científica y tecnológica del País; VI – establecimiento de meta de aplicación de recursos públicos en educación como proporción del Producto Interior Bruto (BRASIL, 2009, art. 2014)

Es importante señalar que todos los antecedentes históricos indican los caminos y las opciones hegemónicas adoptadas en el planeamiento y en las políticas educacionales de gobierno. El 9 de enero de 2001, en el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, fue sancionada la Ley n° 10.172, responsable de la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), no teniendo referencia-base del planeamiento y de las políticas públicas. Es en el gobierno Lula que hubo avances significativos, principalmente en lo que se refiere a la financiación y gestión de las políticas relacionadas con la Educación Básica y la Educación Superior, pero éste aprobó el plan gubernamental PDE en lugar del PNE, manteniendo la lógica de políticas gubernamentales en detrimento de políticas de Estado (Dourado, 2011).

### ***El PNE 2001-2010 y el PNE 2014-2024 con relación a la Enseñanza Superior – límites y posibilidades de democratización del acceso a la universidad***

Hablar del PNE requiere seguramente reflexionar sobre la Ley de Directrices y Bases (LDB) para el campo educacional. Su intuición es ofrecer una educación igualitaria como derecho de todos. Fue propuesto por el Ministro de la Educación de la época, Clemente Mariani, el Proyecto de Ley y Directrices y Bases de la Educación Nacional, que resultó (tras largo proceso de tramitación) en la primera Ley de Directrices y Bases n° 4.024/61, sancionada el 20 de diciembre de 1961. Esta fue modificada por enmiendas y artículos, siendo reformada por las leyes 5.540/68, 5.692/71 y, posteriormente, sustituida por la LDB 9.394/96 (Wiziack, 2010).

Se percibe la importancia de la LDB, fijando los objetivos, los medios y las condiciones de planeamiento a través de los cuales el poder público coordina los esfuerzos de la Nación en el campo educativo. Sin embargo, la creación del PNE, para Saviani (2007, p.160) “resulta, por tanto, más importante que la propia LDB”. De forma breve y sucinta, el PNE tiene como objetivo establecer directrices y metas para la educación en todos los niveles en un periodo de 10 años. El primero creado en Brasil fue el PNE 2001-2010. Pero, ¿qué menciona sobre la Educación Superior y qué pasó en la práctica?

El primer Plan Nacional de Educación tuvo 295 metas establecidas y entre ellas estaba la destinación del 7% del Produto Interior Bruto (PIB) para la educación, la erradicación del analfabetismo, el combate a la evasión escolar, la ampliación del acceso a la Enseñanza Superior, etc. Sin embargo, observando los datos señalados por Saraiva (2011), resultan caracterizadas muchas fragilidades:

- La evasión escolar aumentó entre 2006 y 2008, y el índice pasó del 10% al 13,2% - la meta del PNE era reducir el 5% al año -.
- La tasa de analfabetismo sigue siendo muy alta, el 9,7% en 2010<sup>37</sup>. En 2000 la tasa era del 13,6% y la meta del PNE era la erradicación del analfabetismo en 2010. La comparación con otros países de la América Latina no deja dudas sobre el tamaño del problema, en Uruguay, en Argentina y en Chile las tasas cambian entre el 2% y el 4 %.
- El número de jóvenes en la Enseñanza Superior sigue siendo muy bajo, el 14,4%<sup>38</sup> en 2009. La meta del PNE era llegar al 30% de los jóvenes en la universidad. En este ritmo, el país tardaría 59 años en cumplir la meta. Brasil también es campeón de exclusión en este aspecto, en los otros países de América Latina el porcentaje de jóvenes en la Enseñanza Superior es mucho mayor: Argentina - 40%; Chile - 20,6%; Venezuela - 26%; y Bolivia - 20,6%.
- En la última década, la Enseñanza Superior privada creció dos veces más que la pública. La meta del PNE era ofertar el 40% de las plazas universitarias en la red pública; en 2002 ese índice era del 29% y en 2010 del 25%.
- Otro factor es la desigualdad en el acceso a la Enseñanza Superior, caracterizada como altísima. Tan sólo el 5,6% de los jóvenes que tienen rendimientos

---

<sup>37</sup> *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010.*

<sup>38</sup> *Análisis del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a partir de los datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).*

mensuales *per capita* de medio a un salario mínimo están en la universidad. Para los jóvenes que se encuentran en la faja de cinco salarios mínimos o más, el porcentaje sube 10 veces: el 55,6% están en la Enseñanza Superior.

De acuerdo con Saraiva (2011), el PNE 2001-2010 acabó transformándose en un fracaso, porque 2/3 de las metas programadas acabaron no siendo cumplidas. En gran parte de los discursos sobre el fracaso fue señalado el exceso de metas, falta de indicadores que pudiesen aferir la marcha de las metas, ausencia de planeamiento de los estados y municipios, entre otros. Sin embargo, entre los especialistas, incluso apoyadores del gobierno, la razón central del fracaso fue la ausencia de recursos invertidos en la educación que deben constar en las metas proyectadas.

Al observar las estadísticas listadas en el antiguo PNE, reflexionamos que muchos aspectos deben cambiar para alcanzar una educación con eficiencia y calidad. Llamamos la atención al proceso de elaboración del nuevo PNE 2014-2024, que tiene la responsabilidad de la Conferencia Nacional de Educación – CONAE, la que se reunió en Brasilia en 2010 y también en 2014 con un enfoque diferenciado y bien organizado, siendo coordinado por el MEC, y recibiendo aportes para su elaboración, venidos de empresarios, del gobierno y de los trabajadores<sup>39</sup> (Saraiva, 2011). Lo que llama la atención es que esos representantes involucrados no tienen ninguna relación con los estudiantes, personas que trabajan con la educación, o con movimientos sociales. No tienen siquiera compromiso con la educación pública y con los intereses de los trabajadores y del pueblo pobre brasileño.

Con base en el nuevo PNE, ley 13.005, del 25 de junio de 2014, una nueva reforma fue elaborada. Lo que antes era un documento con 100 páginas, en el nuevo se estableció con 14 páginas y 20 metas. Cinco de las veinte metas tratan específicamente de actividades de la Educación Superior y serán analizadas aquí, con base en el escenario actual y en los desafíos a enfrentar.

La primera de ellas, ***Meta 12: propone la elevación de la tasa bruta de matrícula en la Educación Superior al 50% y la tasa líquida al 33% de la población de 18 a 24 años, asegurada la calidad de la oferta y expansión para, por lo menos, el 40% de las nuevas matrículas en el segmento público.***

---

<sup>39</sup> La Confederación Nacional de los Establecimientos de Enseñanza, la Confederación Nacional de los Empresarios y la Confederación Nacional de la Industria hicieron parte de la Comisión Organizadora de la CONAE.

Teniendo como soporte teórico a Lima y Ramos<sup>40</sup> (2013), podemos observar que en 2011, 6,4 milhões de alumnos fueron matriculados en la Enseñanza Superior y, de éstos, el 26% en instituciones públicas y el 74% en instituciones privadas, correspondiendo a una tasa líquida del 14,6% y una tasa bruta de matrículas del 27,8%. Se puede analizar que, además, hay aquellas metas que a pesar de no cumplidas, fueron olvidadas y siguen citadas en el nuevo PNE, como la oferta de al menos el 40% de las vacantes de la Enseñanza Superior en las instituciones públicas. El objetivo de incluir el 30% de los jóvenes de 18 a 24 años en la universidad en 2010 se transformó en 33% para 2024, es decir, la gran mayoría de ellas es una simple repetición de las metas no cumplidas.

***Meta 13: propone elevar la calidad de la educación superior y ampliar la proporción de másters y doctores en las instituciones de Educación Superior para por lo menos el 75% de los docentes en efectivo ejercicio, siendo, del total, el 35% doctores.***

Nuestro escenario actual muestra el total de 345 mil docentes actuantes – el 28% doctores, 38% con máster y el 34% con grado/especialización. Para que sea alcanzada la meta, necesitamos promover un incremento del 9%. De alguna manera, ésta parece menos compleja de alcanzar que la meta anterior. Sin embargo, se debe articular con la próxima meta, - la de formación de másters y doctores – y tener en cuenta que esa formación ocurre de forma asimétrica en cuanto a la distribución regional (Lima y Ramos, 2013).

***Meta 14: trata de elevar de forma gradual el número de matrículas en el posgrado stricto sensu, de modo a atingir la titulación anual de 60 mil másters y 25 mil doctores.***

Una de las pocas metas cumplidas en el antiguo PNE corresponde al incremento de másters formados por año (de 2002 a 2012), que pasó de 24 mil a 47 mil, teniendo un crecimiento del 102%. Por tanto, si Brasil continúa en ese crecimiento, superar la meta programada para el nuevo PNE, alcanzando los 60 mil másters, no será difícil. Aún así, conseguir lo que se anhela en la clase de doctores será de alguna manera penoso, a fin de cuentas, consta que en Brasil (hasta 2012) tenemos aproximadamente 14 mil. La

---

<sup>40</sup>José Fernandes de Lima es presidente del Consejo Nacional de Educación y profesor jubilado de la Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mozart Neves Ramos es miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE) y del Consejo de Gobernación del Todos Por la Educación, y profesor de la Universidad Federal de Pernambuco (PE).

distribución de más becas y mayor cantidad de plazas para esa especialización seguramente ayudará en la efectividad de la meta programada para el 2024 (Lima y Ramos, 2013).

***Meta 15: garantizar, en régimen de colaboración entre Unión, estados, Distrito Federal y municipios en el plazo de un año de vigencia de este PNE, política nacional de formación de los profesionales de la educación de que tratan los incisos I, II y III del caput del art.61 de la Ley n°9.394, del 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores de la educación básica posean formación específica de nivel superior, obtenida en curso de licenciatura en área de conocimiento en que actúan.***

De alguna manera, esa meta la cuestionan mucho los docentes hoy día. Nuestra educación necesita mejor calidad, comenzándose por la integración de personas especializadas y capacitadas para atender tales necesidades encontradas. Para alcanzar la meta, es necesaria la expansión e incentivo en la especialización docente, es decir, hay que trabajar junto a las redes públicas estatales y municipales para que abran los concursos públicos necesarios, sin olvidar que por detrás de toda esa demanda hay también un gran trabajo por la valoración de la profesión del profesor, caso contrario, la evasión en los cursos de licenciatura continuará alta. Lima y Ramos (2013) mencionan que en 2011 esa etapa de enseñanza empleó cerca de 2 millones de profesores, de los cuales el 78% posee formación superior, lo que significa tener que graduar 450 mil nuevos docentes, alcanzando particularmente las áreas identificadas como carentes. Para la consecución de este propósito, la Unión necesitaría actuar en su función de asistencia técnica y financiera junto a los estados y municipios para el cumplimiento de lo planeado.

***Meta 16: formar, en nivel de posgrado, el 50% de los profesores de la Educación Básica, hasta el último año de vigencia de este PNE, y garantizar a todos (as) los (as) profesionales de la Educación Básica formación continuada en su área de actuación, considerando las necesidades, demandas y contextualizaciones de los sistemas de enseñanza.***

Según señalado en las consideraciones de la meta 15, Brasil posee dos millones de profesores, siendo que un millón deberá tener especialización hasta el fin del actual PNE (2024). De alguna manera, es necesario que las secretarías de educación liberen sus profesionales para cursar las maestrías y doctorados y hagan los ajustes necesarios en los planes laborales, garantizando mejor aprovechamiento de esos profesionales. Lo que

vivenciamos actualmente es la no valoración docente y la falta de tiempo hábil para pensar en la especialización, puesto que el horario que sobra está reservado tan sólo para el planeamiento de las clases.

Después de esos análisis del antiguo y del nuevo PNE para la Enseñanza Superior, es posible percibir que los desafíos a alcanzar son expresivos y van a exigir un plan de articulación bien elaborado entre gobiernos y instituciones formadoras, para que esas metas puedan ser efectivamente alcanzadas en el actual PNE.

En ese momento, lo que de hecho podemos afirmar es que no hubo muchos avances en la Enseñanza Superior, pero aún así el PNE constituye un importante instrumento jurídico para la democratización del acceso a la universidad, que podrá servir como articulador del empoderamiento de la clase trabajadora. Es necesaria mayor autonomía de la educación pública superior, pues las políticas no garantizan autonomía de gestión financiera a las universidades, como determina el art. 207 de la Constitución. Asimismo, según Dourado (2011, p. 292-293) “es fundamental la efectivación constitucional de la autonomía universitaria para que establezcan sus propios procesos de gestión y los de los recursos financieros puestos a su disposición”.

De igual forma, urge el acompañamiento y control social de lo proyectado de parte de la comunidad docente y sociedad, volviéndose protagonistas del proceso.

### ***Palabras finales***

De alguna manera, la Educación Superior necesita un perfeccionamiento en el proceso evaluativo, volviéndolo abarcador, promoviendo el desarrollo institucional y la mejora de la calidad de la educación como lógica constitutiva del proceso emancipador, considerando la autonomía de la Institución de Enseñanza Superior (IES), y la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión (CONAE, 2010).

Esperamos que, con Brasil creciendo y disminuyendo las desigualdades sociales y regionales, y elevando su renta *per capita*, sean mitigados los desafíos educacionales. Uno de esos caminos sería el cumplimiento de las metas y, entre las más significativas, la aplicación del 10% del Producto Interior Bruto (PIB), elevando las inversiones para que pueda aumentar la calidad de la enseñanza.

Entender la educación mientras política pública en la articulación de las demás políticas es fundamental para que ésta se efective como política de Estado. Para ello, es necesario avanzar en el planeamiento y en la gestión educacional, actualizando los indicadores para que éstos contribuyan con el monitoreo y evaluación del PNE, y para

que garanticen programas entre las distintas entidades federativas con mayor organicidad.

Repensar la educación significa repensar todo el Estado, puesto que la política educacional sufre inyecciones de las esferas política, económica y social. Perfeccionando el Estado Brasileño, se estará avanzando a una concepción más amplia, que traducirá una correlación de fuerzas entre sociedad civil y política, lo que significa mayor participación social.

Podemos concluir que, al examinar la palabra *empowerment*, si tomamos como estela la concepción de “empoderarse” en sentido de “invertirse” de poder, en términos de Freire (1987), que refiere este proceso no como un hecho individual y aislado de un individuo, sino como aquel que opera en la colectividad del diálogo, la Educación – ¿y por qué no la Educación Superior, antes sólo destinada a las élites? – se presentan como valiosas herramientas en este proceso.

A pesar de lentamente, caminamos hacia una mayor democratización del acceso a la universidad y el PNE se hizo un instrumento importante en sentido de fijar metas para los próximos años (hasta 2024). Comparando los últimos dos planes en lo que se refiere a la Educación Superior (PNE 2001-2010 y PNE 2014-2024) percibimos que no avanzamos mucho, si bien repetimos las metas no alcanzadas. Por otro lado, hubo una laguna entre los años de 2010 y 2014, espacio temporal entre el término de la vigencia de un Plan y la emergencia del nuevo PNE.

Cabe ahora al ciudadano *empoderarse* y dejar de al lado la cultura del silencio que todavía retrae a la clase obrera y hacer valer sus derechos en sentido de que se cumplan las metas trazadas para la Enseñanza Superior y aquí incluimos la academia, que forma a educadores y a educadoras diseminadores de la práctica reflexiva, pues la “emancipación no es tan sólo una práctica emancipada, antes deberá integrar la consciencia del sujeto, solidificarse en su pensar para actuar con autonomía continuamente” (Nogaro y Silva, 2015, p. 94).

### ***Referencias***

AZEVEDO, Janete M, (1997). Lins de. *A Educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. (2012) “Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual.”. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. 2012. PP. 173-187. Disponible en:

<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26722/17099>. Acceso el 30.05.2015.

BRASIL (1988). “Constituição da República Federativa do Brasil”. Brasília.

BRASIL (2001). “PNE. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001”. Câmara dos Deputados. Brasília-DF, 2001.

BRASIL (2010), Presidência da República, Ministério da Educação. “CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação”. Brasília, DF: CONAE, abril de 2010.

BRASIL (2014). “PNE. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.” Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2014.

BURTON, Guy. (2014) “Teorizando o Estado e a Globalização na política e políticas educacionais.” *Práxis Educativa*, Vol. 9, N. 2. Disponible en: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/viewArticle/6386>. Acceso el 04.04.2015.

COLLINS, English Dictionary (2003). Harper Collins Publishers, New York City.

COSTA, Gilvan Luiz Machado. OLIVEIRA, Dalila Andrade. (2011) “Trabalho docente no ensino médio no Brasil.” *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 2, 727-750, jul./dez. 2011. Disponible en: <http://www.perspectiva.ufsc.br/>. Acceso el 16.11.2014.

DICIONÁRIO AURÉLIO Online. Disponible en <http://dicionariodoaurelio.com/>. Acceso el 30.05.2015.

DOURADO, Luiz Fernando. (2011) “Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva.” – 2º ed. – Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora.

FÁVERO, Altair Alberto; TONIETTO, Carina; ROMAN, Marisa Fátima. (2013) “A formação de professores reflexivos: a docência como objeto de investigação.” *Revista Educação*. Santa Maria, v. 38, n.2, p. 277-288, maio/ago. 2013. Disponible en: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/article/view/5483/5466>. Acceso el 04.04.2015.

FREIRE, Paulo. (1974 [1987]) “Pedagogia do oprimido.” 17ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. (1992[1986]) “Medo e ousadia: o cotidiano do professor.” Trad.: Adriana Lopes. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GOHN, Maria da Glória. (2004) “Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais”. *Saúde e Sociedade* v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004. Disponible en: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fsauc%2Farticle%2Fdownload%2F7113%2F8586&ei=10lrVcHeLsyVNqGJgvgB&usg=AFQjCNGcfnd8ylBSvoe4eYm52ASaPflCxcg&sig2=zBh1tWsdhbOZs\\_mZIw6n8A&bvm=bv.94455598,d.cWc](https://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fsauc%2Farticle%2Fdownload%2F7113%2F8586&ei=10lrVcHeLsyVNqGJgvgB&usg=AFQjCNGcfnd8ylBSvoe4eYm52ASaPflCxcg&sig2=zBh1tWsdhbOZs_mZIw6n8A&bvm=bv.94455598,d.cWc). Acceso el 30.05.2015.

LIMA, José Fernandes de; Ramos, Mozart Neves. (2013) “Os desafios da Educação Superior para a próxima década.” Artículo publicado en el *Correio Braziliense* el 3/10/2013. Acceso el 27/10/2014 en <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas->

pne/12-ensino-superior/analises/os-desafios-da-educacao-superior-para-a-proxima-decada>

NOGARO, Arnaldo e SILVA, Henriqueta Alves. (2015). “Professor reflexivo: prática emancipatória?”. Curitiba, PR: CRV.

ROSO, A., ROMANINI, M. (2014) *Empoderamento individual, empoderamento comunitário e conscientização: um ensaio teórico*. Psicologia e Saber Social, 3, jul. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/psisabersocial/article/view/12203>. Acesso em: 30.05.2015.

SARAIVA, C. (2011). “Novo PNE: uma sistematização da contra reforma do ensino superior. CSP- Conlutas – Central Sindical e Popular.” 12/08/2011. Disponível em: <http://cspconlutas.org.br/2011/08/texto-formacao-setorial-educacao-novo-pne-uma-sistematizacao-da-contr>-. Acesso em novembro de 2014

SAVIANI, D. (2007) “Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional.” Campinas, Autores Associados.

SUDBRACK Edite Maria (org.). (2014). “Políticas Educacionais: condicionantes e embates na educação básica.” Frederico Westphalen: URI.

TEODORO, António. (2011) “A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais.” Brasília: Liber Livro.

VALOURA, Leila de Castro (2006). “Paulo Freire: o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador.”. Otics Rio. Disponível em: [http://www.otics.org/estacoes-de-observacao/rio-saude-presente/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/paulo-freire-o-educador-brasileiro-autor-do-termo-empoderamento-em-seu-sentido-transformador/at\\_download/file](http://www.otics.org/estacoes-de-observacao/rio-saude-presente/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/paulo-freire-o-educador-brasileiro-autor-do-termo-empoderamento-em-seu-sentido-transformador/at_download/file). Acesso em 30.05.2015.

WEYH, Cênio Back. (2011). “Educar pela participação.” Santo Ângelo: FURI.

WIZIACK, João Carlos. (2010) “O Ensino Superior no PNE: ideais estabelecidos para a “década da educação” e compromissos renovados para o período de 2011 a 2020” Disponível em: [https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/28112011\\_154339\\_dissertacaofinal.pdf](https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/28112011_154339_dissertacaofinal.pdf). Acesso em 30.05.2015.

ZANARDINI, João. (2011) “Plano nacional de educação – PNE (2011 – 2020): algumas considerações. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste Campus de Cascavel.” Disponível em: [http://www.uffs.edu.br/~forgradsul/files/Joao%20Zanardini%20\\_UNIOESTE\\_%20\\_%20Plano%20Nacional%20de%20Educacao%20\\_%20PNE%202011\\_2020.pdf](http://www.uffs.edu.br/~forgradsul/files/Joao%20Zanardini%20_UNIOESTE_%20_%20Plano%20Nacional%20de%20Educacao%20_%20PNE%202011_2020.pdf). Acesso em 30.05.2015.



## POSFACIO

### **Estado, mercado e investigación académica: una discusión de la relación universidad & sector productivo**

*Maria de Lourdes Pinto de Almeida*

#### *Introducción*

“(…) El argumento respecto de los beneficios sociales de la investigación no considera el hecho de que la ciencia se hizo, en sí misma, un importante emprendimiento económico. Hoy por hoy, los científicos constituyen un grupo de interés que compite por recursos con otros grupos de interés, y por eso puede participar en conflicto de clase” (Ben-David 1971, p. 249).

Durante los últimos diez años se ha observado claramente un cambio de comportamiento en los investigadores académicos, que propenden a valorar cada vez más sus actividades de investigación en términos meramente económicos (Etzkowitz y Webster 1995). Ello va a generar un cambio en el código de conducta de los investigadores académicos. Ese fenómeno se debe al proceso de capitalización del conocimiento, base del crecimiento económico en la sociedad actual. Hay un entrelazamiento entre las Políticas Industriales y Científicas, que consisten en asegurar el conocimiento como propiedad privada, donde se crean mecanismos para capturar fácilmente el nuevo conocimiento generado.

La mercantilización del conocimiento consiste en la implantación de mecanismos que incrementan el valor del conocimiento asegurado, el que pasa por el desarrollo de actividades de mercado. Ese nuevo conocimiento tendrá un valor, teniendo como base la creación de nuevas Políticas para la Ciencia que buscan su orientación comercial.

Sin embargo, tenemos el contrapunto a ese posicionamiento de crear ‘investigación competitiva’ en el interior de la Academia, una investigación integrada al Mercado Liberal, en fin, esa nueva situación que se engendra en las Academias Brasileñas en el siglo XXI, que cree que se trata de una etapa temporal que durará hasta que se produzca una perfecta armonización y conscienciación del papel que

cumple al académico, tanto el empresarial como el científico. Según Etzkowitz y Webster (1995, p. 488), después de esa armonización y conscienciación de ambos papeles, surgirá un nuevo *ethos académico* que reflejará un nuevo código de conducta, una nueva identidad y una nueva ideología profesional. La mayoría de los investigadores involucrados en esa actividad comercial piensa que no hay nada contradictorio en hacer ‘buena ciencia’ y un ‘buen negocio’<sup>41</sup>. Sabemos que esa nueva práctica posee problemas *de ética* y también *de justicia social*.

El liberalismo reciente (en las versiones neo y ultra) ha encontrado defensas radicales, en el sentido de hacer valer la política de apertura del mercado. Se puede destacar, como resultado de ese radicalismo, el principio de la reducción máxima del papel del Estado. Los liberales surgieron en contraposición a las doctrinas mercantilistas que, si bien admitiendo la limitación de las reglamentaciones internas, eran más favorables a una política gubernamental activa, destinada a incrementar la participación nacional en los mercados internacionales. Los liberales, a partir de los fisiócratas y de Adam Smith, radicalizaron el principio de la libertad interna y aún más en la esfera externa.

El *credo liberal* se fue afirmando, gracias a la industrialización, ante los principios de la ética paternalista católica y del mercantilismo. En ese sentido, el individualismo inherente al liberalismo clásico se hizo la ideología dominante del capitalismo, cuyos principios orientadores fueron el egoísmo, la frieza calculista y el atomismo (Hunt y Sherman, 1977, p. 56). Los individuos actuaron movidos por los impulsos egoístas de maximizar su *felicidad*, es decir, disminuir el sufrimiento y aumentar los placeres. Adam Smith, el gran sistematizador del ideario liberal, por ejemplo, afirma que debemos esperar el pan no de la bondad del panadero, sino de su egoísmo, pues sería pensando en incrementar sus lucros y no en hacer una buena acción que él se empeñaría en producir sus mercancías.

Para Smith (1985, p. 50), en el caso de casi todas las otras razas de animales, cada individuo, al alcanzar la madurez, es totalmente independiente y, en su estado natural, no tiene necesidad de ayuda de ninguna otra criatura viviente. Sin embargo, el hombre tiene necesidad casi constante de la ayuda de los semejantes, y es inútil esperar esta ayuda simplemente de la benevolencia ajena. Él tendrá mayor probabilidad de obtener lo que quiere en cuanto consiga interesar a su favor la autoestima de los otros,

---

<sup>41</sup> Ver ALMEIDA, M.L.P. *UNIVERSIDADE PUBLICA & INICIATIVA PRIVADA*. Campinas, Ed. Atomo e Alinea, 2002.

mostrándoles que es ventajoso hacerle o darle aquello que necesita. Esto es lo que hace toda persona que le propone un negocio a otra. Dame lo que quiero y tendrás esto que quieres - ése es el significado de cualquier oferta de ese tipo; de esa forma es que obtenemos unos de los otros la gran mayoría de los servicios que necesitamos. No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra cena, sino de la consideración que ellos tienen por su propio interés. Nos dirigimos no a su humanidad, sino a su autoestima y nunca les hablamos de nuestras propias necesidades, sino de las ventajas que les advendrán<sup>42</sup> (Smith, A. La riqueza de las naciones, S.P. Nova Cultural. 1985, vol. I, p. 50).

Al lado del egoísmo calculista, se destaca la atribución de una inercia originaria constituyendo la naturaleza humana. En ese aspecto, los factores desencadenadores de la acción serían el placer y el dolor. La naturaleza sometió al hombre a dos señores: el dolor y el placer, siendo que el placer difiere del dolor tan sólo en cuanto a la intensidad, sin, por tanto, haber distinciones de calidad entre ambos. La consecuencia práctica de esa doctrina, escriben Hunt & Sherman (1977, p. 58), sería el prejuicio con relación a los trabajadores, que estaban vistos como *incurablemente perezosos*. Ellos citan al Reverendo Joseph Townsend, para quien el hambre ejercería no sólo una presión “*plácida, silenciosa e incesante*”, sino que sería la motivación fundamental para la industria, pues el “*aguijón del hambre los iba a tañer al trabajo*”. En cuanto a los hombres *superiores*, los capitalistas, a estos les motivaba la ambición.

En las propias tendencias individuales se iba a encontrar las tendencias *armonizadoras* del mercado. Movidado por esas fuerzas inherentes a los individuos, el mercado no necesitaría ninguna intervención gubernamental. El libre juego de las fuerzas actuando en los individuos, aunque aparentemente desordenado, produciría una armonía en su totalidad. Bastaría con desatascar la libre iniciativa y la libre competencia para que todo ocurriera de forma adecuada a la naturaleza de las cosas.

En verdad, como suelen admitir algunos defensores del mercado, el liberalismo radical sería un anarquismo. Sin embargo, los liberales no estarían dispuestos a admitir otros valores del *anarquismo* sin contradecirse. Aun así, algunos linajes liberales admitieron un intervencionismo mitigado o hasta mismo *profundizado*. Eso resultó una tendencia después del *Crack* de la bolsa de valores de *New York* y de la ola de

---

<sup>42</sup> SMITH, Adam. La riqueza de las naciones. Bubok, 2012, p. 50.

quiebras, cortes drásticos en la producción y en las inversiones, con altísimo nivel de desempleo.

Mientras duró el círculo vicioso del declinio de la renta nacional y del desempleo en masa, miles de corporaciones quebraron y millones de trabajadores perdieron sus empleos. Ante tal cuadro amenazador de la *libertad* y de la *propiedad*, bienes sagrados del credo liberal, surge la idea de un control centralizado de la economía, capaz de sanar los males provocados por los *desarreglos* o *desajustes* del mercado que, en verdad, serían crisis profundas del capitalismo.

Con respecto a esto, dice Peter Greaves que la “Gran Depresión comenzada en 1929... fue equilibrada con éxito tan sólo por el estímulo a los armamentos y por el advenio de la II Guerra Mundial. Esta constatación es extremadamente deprimente. ¿Puede la depresión ser derrotada sólo por la creación de formas de destrucción? ¿Es ésta la lógica del hombre racional?”.<sup>43</sup>

En verdad, la racionalidad de los individuos atomizados, que actuando con vistas a sus fines egoístas contribuyó para el bien común, según la teoría de la mano invisible y de la armonía natural de las fuerzas agentes en el mercado fue contestada por la histórica crisis del capitalismo. La racionalidad a que se refiere Greaves sería la razón planeadora, capaz de establecer metas comunes, de crear nuevas fuentes de empleo y de destinar recursos que no más se podrían distribuir por el mercado. Sin embargo, los esfuerzos y estrategias de los gobiernos de los países capitalistas en crisis acabaron por usar los aparatos del planeamiento, no a causa de la generalidad de los ciudadanos, sino en defensa de la propiedad y de los intereses del capital, hecho que no implicaría en discutir los fundamentos del liberalismo, pero en esforzarse por mantenerlos. Ello muestra que los principios que fundamentaban las decisiones de los “*planificadores*” capitalistas en este siglo no estaban preocupados con problemas ‘*éticos*’ alrededor de los valores humanos - vida, libertad, tolerancia, que en verdad serían antiguos valores del liberalismo clásico - sino con la salvaguardia de la propiedad y de los lucros que dependían de la continuación de las actividades económicas.

Keynes no sólo participó directamente en la decisión de políticas anti-cíclicas generadoras de empleo en la crisis de 1929, como también mostró a través de ecuaciones la posibilidad del equilibrio fuera del pleno empleo, cuestionando por tanto la corriente principal de la economía en la época. Keynes es el padre de las “*frentes de*

---

<sup>43</sup> Prefacio. In: *Política versus técnica no planejamento*. BUSTELO, B. E. (org). Política e Técnica no Planejamento. S.P. Ed. Brasiliense. 1982. p. 09.

*trabajo*" y decía que el Estado debería contratar a trabajadores, ni que fuera para excavar hoyos que otros trabajadores vinieran a tapar: era necesario crear un flujo de renta para las manos de los desempleados para recalentar la economía. De ese modo, en las relaciones capital-trabajo, los sindicatos poderosos neutralizan el poder de las grandes corporaciones, así como las poderosas asociaciones de consumidores neutralizan las fuerzas monopolistas y oligopolistas de los grandes comerciantes. Se insta un tipo de equilibrio de mercado, como si una mano invisible armonizara los intereses de todos. "El todo armonioso se compone, ahora, de un pequeño número de gigantes neutralizados, y no más de una infinidad de pequeñas empresas atomizadas, compitiendo unas con las otras" (Hunt y Sherman, 1977, p. 185).

En ese contexto, sumándose a la amenaza comunista, surge la doctrina económica keynesiana. Keynes formuló su doctrina a partir de la constatación del no automatismo de los procesos económicos. El mismo cuadro utilizado para una empresa aislada se iba a aplicar también a la economía en su conjunto. Los flujos circulares presentan derramamientos. Parte del dinero que fluye de las empresas para lo público no retornaría directamente para las empresas. Parte del dinero de las empresas no sería invertido, parte de semejante renta sería ahorrada en Bancos. Aunque pudiesen llenar ese vacío, aquellos que contrajeron préstamos bancarios y desembolsar cifras superiores a sus rentas, Keynes había constatado que, en el auge de la prosperidad los ahorros generalmente superan las inversiones, formándose un ahorro líquido o un vaciamiento real en el flujo circular rentas - gastos. Como otras fuentes de vaciamientos, Keynes habría indicado que al adquirir bienes y servicios de empresas extranjeras, las personas gastarían en importación el dinero que sería gastado con bienes nacionales y las sumas destinadas al pago del impuesto son también retiradas del flujo rentas - dispendios.

Según Keynes, las economías capitalistas maduras tendrían un límite de oportunidades para inversiones lucrativas. El "*mal*" se vincularía al hecho de que "*cada empresa vería sólo su problema*". Lo que para Marx y Lenin sería un *mal* incurable inherente al capitalismo, fue visto por pensadores relacionados al capitalismo como susceptible de control por intervenciones destinadas a "*suprimir las distorsiones en la distribución de rentas y, consecuentemente, reducir los ahorros*" (Hunt y Sherman, 1977, p. 170). Ya para Keynes, cuando los ahorros excediesen las inversiones, el gobierno debería intervenir, recogiendo el exceso de ahorros mediante préstamo e invirtiendo el dinero en proyectos de utilidad social, visando a crear condiciones para el pleno empleo, sin alterar las reservas de capital. Se

trataría sobre todo de proyectos o inversiones en sectores de utilidad pública, como la construcción de escuelas, hospitales, parques, etc.

El gran papel ideológico desempeñado por las teorías de Keynes fue el de “*atribuir importancia central al Estado en el planeamiento racional de las actividades económicas*”. Resultó una ventaja de la burguesía que enfrentaba amenazas advenidas de la crisis interna del capitalismo y de las “*advertencias*” externas representadas por el avance de la social democracia, vinculada con los movimientos socialistas y con los *hechos* del comunismo en Rusia que, entonces, se quería esparcir por el mundo.

Para Keynes, “*la cuestión principal era combinar la regulación de la economía por el Estado con el funcionamiento de la economía de mercado basada en la propiedad privada*”, en un intento de reestructurar el capitalismo con fin de evitar su destrucción debido a las propias fuerzas. De ahí entonces las propuestas de intervención gubernamentales para contener las crisis reincidentes, visando a mantener el pleno empleo y tasas de crecimiento continuadas. Rompiendo con los preceptos tradicionales del capitalismo, se admitió como inevitable la intervención gubernamental, con incrementos de los gastos públicos para incentivar la producción y el consumo, admitiendo hasta mismo los indigestos déficits presupuestarios de parte del poder público (Saviani 1991, p. 98-99).

Otro factor político e ideológico importante analizado por Hunt & Sherman (1977, p. 177) se refiere al hecho de que las teorías keynesianas habrían proporcionado elementos para que la ideología neoclásica enfrentase el más importante problema económico de la década de 1930, pero a la vez obscurecieron o agravaron otros problemas, como la concentración de poder económico en la mano de una ínfima minoría. Los intentos de mostrar armonía entre los grandes gigantes que se neutralizan o la idea de una difusión de la propiedad, por la rápida multiplicación del número de capitalistas, proporcionada por el aumento del número de accionistas nada más han sido que nuevas formas de justificación del sistema capitalista, que en nada contribuyeron para deshacer su carácter de iniquidad.

La ola de intervencionismo generó una traumática crítica de uno de los más destacados defensores contemporáneos del liberalismo, Friedrich A. Hayek, Premio Nobel de Economía, en 1974. Se trata de la obra *Camino de Servidumbre (The Road to Serfdom)*, publicada por primera vez en 1944. Con él, nacerían los nuevos

defensores de la ideología capitalista que, recientemente, se agruparon alrededor del ideario *neoliberal*.

Si bien con toda la polémica alrededor del planeamiento y de la reglamentación de la economía, ha vencido entre los liberales la idea de que la función del Estado *es fortalecer y hacer más eficaz el juego de la competición*, lo que en verdad es un *recrudescimiento* o una revitalización de la ideología capitalista clásica.

Actualmente, el capitalismo tiene su expresión ideológica mayor en el denominado *neoliberalismo*. Esa nueva versión de la ideología capitalista *radicaliza* la propuesta de reducción de las funciones del Estado. El Estado mínimo debería reducir al máximo su papel con relación a la economía. Se propone un total desmantelamiento de los sistemas públicos vueltos para atender los sectores sociales, como subsidios, inversiones directas y reglamentación de las actividades económicas típicas de las políticas del Estado de bienestar social. Se predica mismo el desarme del sistema público de previdencia social y la *privatización* de las empresas estatales. La antigua noción de investimento público en sectores estratégicos no más tiene sentido. En lo que se refiere al comercio internacional, las naciones más poderosas predicán una total liberación de fronteras y tarifas, si bien que, en verdad, ellas continúan manteniendo una serie de medidas proteccionistas, que no se limitan a las restricciones del *dumping* social, sino a una serie de cobros de tasas directas e indirectas que acaban incidiendo sobre los intereses de los aparceros comerciales, principalmente los más débiles.

La educación, aunque muchas veces tuviese su carácter lucrativo de inversión denegado, resultó un factor de relieve en las preocupaciones empresariales. Desde las preocupaciones de Smith con una instrucción mitigada a los trabajadores, pasando por la propuesta de una educación más diversificada y constante de Condorcet, llegando a los principios de la educación liberal contemporánea de adecuación de la mano-de-obra a partir de la especialización y de la disciplina, inherentes a la propuesta taylorista, se ha destacado el papel del Estado como responsable de la educación básica, aunque debiesen prevalecer las escuelas de la libre iniciativa con objetivos idénticos, es decir, señalando a la preparación del trabajador con vistas a incrementar su eficiencia y adaptabilidad en obediencia a los imperativos de la producción, aunque las escuelas particulares estuviesen direccionadas a otro lado, el de los futuros dirigentes de las líneas de producción.

En verdad, la lucha de clases en las fábricas debe ser analizada alrededor de la relación teoría y práctica, de los detentores del saber analítico (ingenieros) y de aquellos que poseen tan sólo el saber funcional, es decir, el discurso técnico y operativo. Sin embargo, en lo que se refiere a los cambios históricos de la educación es destacable el proceso de racionalización, reorganización e industrialización por el que vienen pasando los sistemas de enseñanza en el capitalismo.

Silva Jr y Sguissard (1999), retomando a M. F. Enguita (1993, p. 260), muestran que básicamente la escuela pasó por tres momentos en el contexto histórico de las relaciones capitalistas:

(...) en el primero, la enseñanza hace parte simplemente de las condiciones generales de la producción capitalista, pero no lo asumen como proceso de trabajo los capitales particulares; en el segundo, se introduce en la enseñanza el capital, bajo la fuerza de capital de servicio; en el tercero, se propende a sustituir el capital de servicio por capital industrial (p. 101).

Para los autores, la enseñanza se presenta como calificación de la mano de obra, produciendo la “mercancía fuerza de trabajo” siendo asumido por el Estado debido a sus altos costos. (p. 101). En el segundo momento, el sector de enseñanza pasa a ser **explotado por el capital de servicio**: “son empresas educacionales que explotan el sector en el contexto del movimiento de saturación/expansión provocado por la propia racionalidad del capital”. (p. 102). Así surgen las empresas de enseñanza y el “proceso académico-científico, que en el caso de la educación superior, resulta mercancía” (p. 103). En el tercer momento, asimismo según Silva Jr y Sguissard (1999), prevalecería la industrialización del sector de enseñanza. Se trata de la base en que la racionalidad del capital **“introduce mercancías necesarias a la educación”** (p. 103). Con eso se tiene el siguiente cuadro general: “Además de la introducción del capital industrial – que ya trae consigo una lógica organizativa de la producción capitalista – se observa la reconfiguración del campo educacional, según una racionalidad no específica de su naturaleza”. Basta con observar que, por ejemplo: 1) las evaluaciones introducidas en el campo educacional de manera general inducen la participación de instituciones privadas en su realización y a cambios en el mercado editorial; 2) la educación a distancia produce la necesidad de compra de una inmensa parafernalia de objetos (instrumentos, aparatos) para su ejecución (...), 3) las nuevas normas jurídicas para la reacreditación de cursos de grado inducen a la constitución, de forma tercerizada, de consultorías, por los **centros de excelencia de la educación** superior (p. 103).

La globalización del sistema de investigación y desarrollo se da en el interior de una profunda reestructuración del sistema mundial de producción del conocimiento. Se trata de un proceso orquestado por las corporaciones multinacionales.<sup>44</sup> En ese sentido, se constata una apropiación, dominio y control corporativo del conocimiento generado por la ciencia académica. Con eso, la academia propende a transformarse, cada vez más, en un nicho *funcionalista* en sentido de ser regida por criterios comerciales. Se opera lo que podemos llamar de cambio en el *ethos* académico. Ello se da debido al hecho de que la Academia pierde cada vez más su antigua función intelectual-cultural-social, para asumir un carácter más empresarial.

Se admite, por tanto, la existencia de un *ethos* académico tradicional. Según ese conjunto de valores y normas fundamentales del mundo académico, los mayores fines de la universidad serían intelectuales, culturales y sociales. Por otro lado, la universidad tradicional visa a beneficiar todos los hombres indistintamente y no sólo aquellos que podrían *pagar* por sus beneficios. Además, la universidad en los moldes tradicionales tendría fines a largo plazo, siendo que, de ninguna manera debería someter sus propósitos a intereses inmediatos de corto plazo, tal como exige el mercado.

Estamos aquí haciendo un análisis a partir de la comprensión de que las transformaciones por las que pasan la Academia provienen de la mundialización del capital, de la transición del modo de producción industrial para el de una economía global. Según estos cambios, son hechas nuevas exigencias a los sectores de Investigación.

Los cambios en la Política Pública conducen a la Gestión de la Enseñanza Superior a presentar como principal característica de los nuevos rumbos impuestos por el proceso de globalización de la economía, el desvirtuamiento de los objetivos que éste posee como esenciales, pues se vincula inicialmente al esfuerzo de llevar al Académico Investigador a efectuar una duplicación del esfuerzo en la producción, y procurar fusiones y asociaciones empresariales, siempre buscando reducir los *costos*. Ese proceso ha hecho que se incentive cada vez más el surgimiento de redes organizacionales,

En el patrón naciente de la ID (Investigación y Desarrollo) corporativa, además de la investigación básica, las funciones de monitoreo global (*global scanning*) e ingeniería reversa (*reverse engineering*) son cruciales para el desarrollo de la llamada ID genérica, que es la investigación orientada al

---

<sup>44</sup> LICHA, Isabel, LA INVESTIGACIÓN Y LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI: LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN., Colección UDUAL 7, Ciudad Universitaria, México, 1996, México. D.R. Unión de Universidades de América Latina, p. 23

logro de la competitividad en los mercados globales. El monitoreo tiene como propósito crear conocimiento general sobre el mercado, mientras que la ingeniería reversa provee a la firma de un servicio de inteligencia sobre los productos de los competidores. Estas actividades de monitoreo y de investigación básica propenden a ser delegadas en las universidades. Cabe destacar que la ID abarca desde la investigación básica hasta el desarrollo experimental, y la ingeniería genérica se centra en la creación de conceptos generales que tienen múltiples aplicaciones (LICHA, 1996, p. 24-25).

La universidad acaba por ser cooptada en esa red construida por el sector económico:

Las universidades son los grandes centros de investigación básica, ya que el grueso del esfuerzo de investigación de las industrias está orientado a la resolución de problemas, es decir, que en el marco de la globalización, las empresas están interesadas en ensanchar su base tecnológica a través de una suerte de anexión de los espacios de investigación de las universidades, con lo cual se produce una reorientación de la investigación académica hacia fines más prácticos (idem, p. 26).

Unas de las consecuencias más drásticas de ese proceso es el incremento de la social desigualdad. Al entrar en el juego de la globalización, la universidad propende a perder sus raíces, su nacionalidad, y a alejarse cada vez más de los intereses locales y de las comunidades en el interior de la cual tuvo su origen y para la cual fue originariamente pensada. Así, la universidad de Investigación globalizada propende a favorecer a aquellos que comandan el proceso de globalización del capital. Eso se verifica en la profundización de la exclusión de los países pobres que perdieron espacio para luchar contra la miseria en la que está inmersa la mayoría de sus poblaciones.

Con la globalización y la privatización del sistema de investigación universitaria, el conocimiento académico puede pasar a ser mera mercancía y la ciencia pierde su carácter de bien público.

Se puede afirmar que con el proceso de globalización de las universidades, en el cual la América Latina se está profundizando, la oportunidad de una afirmación económica de los países de la región pasa a ser cada vez más mínima, lo que acentuará más el proceso de dependencia y exclusión, puesto que se pierde cada vez más la capacidad de autodeterminación.

Sin embargo, se ha constatado que las resistencias a las iniciativas de política Educativa de parte del movimiento crítico y progresista se han revestido de un carácter pasivo. Cuando se anuncia una medida de política educativa, pueden surgir voces discordantes que expresan sus críticas negativas que podrán advenir, caso la medida propuesta venga a efectivarse. Son, en general, manifestaciones individuales que, aunque en cantidad significativa y

representativa de preocupaciones y anhelos generalizados entre los profesionales que militan en el campo educacional, acaban no ultrapasando el ámbito del ejercicio del derecho de discordar. Ahora, ese procedimiento [...] no más es suficiente en el contexto actual. En ese nuevo contexto, la resistencia pasiva termina por resultar inútil. De ahí la necesidad de pasar a la resistencia activa. Ésta implica por lo menos dos condiciones, la primera se refiere a la forma, es decir, la exigencia de que la resistencia se manifiesta no sólo individualmente, sino a través de organizaciones colectivas galvanizando fuertemente a aquellos que son, de algún modo, atingidos por las medidas anunciadas; la segunda se refiere al contenido, involucrando, por tanto, la formulación de alternativas a las medidas propuestas en lo que será difícil conseguir la movilización (Saviani, 1997).

El tenor contradictorio de la integración entre Universidad y contexto socioeconómico y político ya se puede verificar en el propio estatuto de la Universidad. En él encontramos el compromiso de promover y estimular la integración. Pero, ¿hasta que punto ocurrirá esa política de integración? ¿Hasta dónde irá la autonomía de la Universidad ante los investimentos consecutivos de las empresas locales? Esos aspectos difícilmente pueden ser contemplados en los estatutos. Ellos se configuran históricamente, según las fuerzas económicas y políticas. La universidad está condicionada por el contexto en el cual está inserida, sus objetivos están necesariamente relacionados con los intereses predominantes de los grupos organizados.

Cuando se pregunta donde debe ser producido el *conocimiento*, quien debe producirlo y quien debe financiarlo y aún quien debe decidir qué va a ser investigado, esas cuestiones anteriores siempre se presentan con mayor o menor frecuencia. Son cuestiones que permiten *captar* los puntos de vista y las contradicciones de los propios académicos respecto de los límites entre *público* y *privado* en la academia. Para muchos, que profesarían el credo liberal, esa diferenciación no tendría razón de ser.

En la lucha competitiva, las empresas tienen en el conocimiento la herramienta más estratégica. La capacidad de dominar el conocimiento y aplicarlo en tiempo hábil a la producción de mercancías competitivas resulta fundamental para la supervivencia de las empresas en el mundo globalizado. Sin embargo, a medida que las empresas tienen en el Estado-Nacional la base inmediata de acción, ellas relacionan su destino al destino del país donde se ubican. Solo la soberanía nacional, la capacidad de auto-determinarse de un país, permite la implementación y coordinación de programas políticos donde los proyectos de Ciencia & Tecnología podrán ser pensados en conformidad con los intereses locales. Dichos intereses involucran no sólo la maximización de la competitividad de las empresas actuando con base local, pero, sobre todo la garantía de

un desarrollo con preocupaciones ambientales y que vise, principalmente, revertir la situación de la gran mayoría de excluidos que cada vez más son lanzados al limbo de la *subclase* (“inempleables”, desempleados, subempleados, en fin, aquellos que estarían sin perspectiva de participación en el mercado de trabajo y consumo). Quien no tiene competencia científica y capacidad tecnológica estará condenado a la periferia, mismo que disponga de los demás factores de producción - capital, mano-de-obra y materias-primas. Sin embargo, los intereses de una nación son mucho más abarcadores que aquellos de las empresas.

Las empresas nacionales con alcance significativo en la economía mundial hasta pueden desaparecer con la globalización. Así debe ser pensado el concepto de empresa nacional como índice o referencial para la soberanía nacional. Sólo a partir de una base sólida de demanda por tecnología de parte de empresas se puede crear condiciones económicas que lleven a la Academia a involucrarse en aparcerías con las empresas en sentido de producir saberes conversibles en tecnología. Así la política económica resulta vital para el desarrollo de Investigación & Desarrollo. En el juego de la liberalización y protección del mercado está la habilidad para hacer nacer y crecer, así como perecer empresas nacionales. Por otro lado, las empresas estatales en Brasil fueron fundamentales para el avance de las investigaciones en las universidades. Las privatizaciones ocurridas en los últimos años aceleran el proceso de desarme de un sistema de investigación que integra la Academia a la Empresa. Así, fue abortado el pilar fundamental del modelo de Ciencia & Tecnología nacional.

### ***Consideraciones finales***

La universidad ocupa una posición central para promover un desarrollo conjunto y autosostenido. Es a partir de ella que se puede articular un amplio programa de Investigación & Desarrollo que contemple los distintos intereses sociales. El propio papel de la investigación académica se redefine en función de esa problemática de la soberanía nacional. Sin embargo, la sobrevivencia de la universidad dependerá de los financiamientos. Eso podrá lanzarla definitivamente a la competición en el mercado del conocimiento, manejándola los intereses inmediatos del mercado y los imperativos de la demanda industrial. Universidades que se globalicen en sentido de establecer convenios multinacionales de investigaciones propenderán a permanecer, desde que se adapten a las exigencias para ello requeridas, cada vez más distantes de las necesidades locales.

La globalización exige una reorganización de sus divisiones internas, suprimiendo áreas de investigaciones económicamente inviables, inversión mayor en investigación aplicada, con un progresivo abandono de la investigación pura. En ese sentido, ella propenderá a ser una prolongación de la investigación industrial, manteniendo el tradicional proceso de reproducción de sus cuadros con fondos públicos. Por otro lado, la universidad pública se puede reafirmar como un centro de resonancia de los problemas nacionales, y determinarse según un proyecto más vasto en el que el mercado y las empresas estarían subordinados a los intereses más amplios de un desarrollo económico no excluyente internamente y no subordinado externamente.

Resta recordar que todo el desarrollo tecno-científico reciente en nada ha contribuido para la disminución de la desigualdad entre las naciones y para la eliminación de la iniquidad de la desigual distribución de renta, generadora de concentración de la riqueza y privilegios sociales. En ese proceso perverso, sólo una parte de las naciones se integra al mercado global, relegando la gran mayoría excluida del propio mercado nacional, creando una gran franja de miseria globalizada. Se trata de límites y contradicciones del capitalismo globalizado. Límites, pues tales problemas no serían resueltos en el interior del modelo actual de globalización. Dicho modelo ha propiciado a la ciencia “*metamorfosearse*” en técnica y esta en fuerza capitalista de producción. Se trata de *metamorfosis* que multiplican ampliamente las condiciones y las posibilidades de reproducción ampliada del capital, intensificando su carácter civilizatorio. Sin embargo, se refiere también a una civilización para pocos.

Los avances de la ciencia y de la *técnica* no se traducen necesariamente en la reducción o eliminación de las desigualdades... Al contrario, preservan, recrean o profundizan las desigualdades. En ese *carrefour* de tendencias económicas, políticas e ideológicas, la universidad pública encuentra su desafío máximo. Se trata, sobre todo de redefinir, reafirmar y reinventar su papel social. Si antes de la era de la *globalización* cabría al Estado definir y orientar las metas de Investigación & Desarrollo, con la globalización ese papel debe ser “repensado” sin que eso le retire la capacidad de articulación de políticas con fines nacionales.

Cabe pensar un modelo en que ocurra la mayor participación de la empresa nacional en la financiación de Investigación & Desarrollo, pero sin comprometer la autonomía de la universidad pública. En ese sentido, el papel del gobierno es fundamental para determinar los criterios de la relación de la universidad pública con la empresa, evitando que los sectores organizados del empresariado impongan

unilateralmente sus intereses. El carácter público de la universidad está en su autonomía ante no sólo el gobierno, sino sobre todo ante el capital. Sin una negociación en que ambos los sectores de la sociedad civil estén incluidos, difícilmente la universidad podrá mantener su autonomía para conducir investigaciones sin ningún atraillamiento o subordinación a los intereses particulares de las industrias.

La excelencia de la investigación, su prioridad económica-social y su publicidad (accesibilidad a todos interesados) constituyen factores básicos para tener una universidad que contemple los intereses nacionales e incluso globales, pues la ciencia académica siempre fue abierta a lo global. Así, la universalidad contribuiría, de alguna manera, con el desarrollo económico y la soberanía política ante las fuerzas globalizantes y, sobre todo, daría su parcela en la promoción de la equidad social.

En ese sentido, se puede hablar de una esfera de acción pública nacional en la que las frentes de intereses de diversas clases, grupos y sectores sociales puedan expresar sus demandas científicas y tecnológicas para actuar conjuntamente en un mundo **globalizado**. Se trata de articular una política nacional en que los programas de Investigación & Desarrollo contemplen no sólo los intereses de los industriales, sino también de la universidad pública, de los trabajadores, y de los que son excluidos del mercado de trabajo, que son los más directamente afectados con la introducción de nuevas tecnologías.

### ***Referencias***

ALMEIDA, María de Lourdes P. (1995). ***Relação Universidade-Empresa: a questão do repasse tecnológico em uma perspectiva histórica***. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp.

BEN-DAVID, Joseph (1974). ***O Papel do Cientista na Sociedade***. São Paulo: EDUSP.

BROMLEY, Ray e BUSTELO, EDUARDO. S. (orgs.). (1982). ***Política versus técnica no planejamento***. São Paulo: Brasiliense.

BRASIL. (1991), Documento da Secretaria da Ciência e Tecnologia. ***A Política Brasileira de Ciência e Tecnologia 1990/95***. Brasília.

CASTELLS, Manuel (1999). ***A Sociedade em Rede***. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1999). ***O Poder da Identidade***. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1999). ***Fim de Milênio***. São Paulo: Paz e Terra.

---

CHAIMOVICH, H. (1997). “Independência e conhecimento: a caminho de uma política de desenvolvimento científico, tecnológico”, *in* RODRIGUES, P. S. (org.). ***Universidade e a Pesquisa, o público e o privado***. Rio de Janeiro: UFRJ.

COLTON, Robert (1987). University/Industry Cooperative Research Centers are proving themselves. ***Research Management***, vol. 30, no. 2.

CORTELAZZO, Iolanda B. C. e OLIVEIRA, Vera B. (1996). “Telemática: proposta e desafio à educação e comunicação” In: ***Informática em Psicopedagogia***. São Paulo: Editora SENAC. pp. 113-130.

DAVIS, B., “Technology Brokers Meet Limited Success. High Technology. (Oct. 1985).

ETZKOWITZ, Henry (1989). “Entrepreneurial science in the academy: a case of the transformation of norms”, ***Social Problems***, vol. 36, no. 1, pp. 14-29. Oxford University Press.

FÁVERO, María de Lourdes A. (1977). ***A Universidade Brasileira em busca de sua identidade***. Rio de Janeiro: Vozes.

FRIEDMAN, Milton (1977). ***Capitalismo e liberdade***. Arte Nova.

GRAMSCI, Antonio (1995). ***Os intelectuais e a organização da cultura*** (9ª ed.). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1991). ***Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*** (8ª ed.). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1975). ***Quaderni del cárcere***. vol. I e II. Torino: Enaldii Editore.

\_\_\_\_\_. (1995). ***Concepção dialética da história***. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

HAYEK, Friedrich. (1977). ***O caminho da servidão*** (2ª ed.). Porto Alegre: Globo.

HARVEY, David. (1992). ***Condição pós-moderna***. São Paulo: Edições Loyola.

HUNT & SHERMAN. (1977) ***História do Pensamento Econômico***. Rio de Janeiro: Vozes.

IANNI, Octávio (1995). ***Teorias da globalização***. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1999). ***A sociedade global***. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1996). ***A era do globalismo***. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

MARX, Karl. (1977). ***Contribuição a crítica da economia política***. São Paulo: Livraria Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (1977) “Teses sobre Feuerbach (III)”, In MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. ***TEXTOS***. São Paulo: Edições Sociais.

\_\_\_\_\_. (1985). ***O Capital***. Vol III. São Paulo: Nova Cultural.

MOREL, Regina L. (1979). ***Ciência e Estado: a política científica no Brasil***. São Paulo: T.A Queiroz.

- NEVES, Lucía María W. (1994). *Educação e Política no Brasil de Hoje*. São Paulo: Cortez Editora.
- PORTELLI, Hugues (1977). *Gramsci e o Bloco Histórico*. São Paulo: Paz e Terra.
- RATTNER, Henrique (1979). *Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.
- RODRIGUES, P.S. (org.) (1997). *Universidade e a Pesquisa, o público e o privado*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- RUGIU, Antonio S. (1998). *A Nostalgia do Mestre Artesão*. Campinas: Autores Associados.
- SAVIANI, Dermeval (1991). *Educação e questões da atualidade*. São Paulo: Livros do Tatu ed. Cortez.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Pedagogia Histórico-crítica: primeiras aproximações* (6ª ed.). Campinas: Autores Associados.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Educação, do senso comum à consciência filosófica* (11ª ed.). Campinas: Autores Associados.
- \_\_\_\_\_ (1997). *A Nova Lei da Educação* (3ª ed. rev.). Campinas: Autores Associados.
- SOBRINHO, José D. (1994). *Avaliação Institucional da Unicamp: processo, Discussão e Resultados*. Campinas: Unicamp.
- SOBRINHO, José D. & RISTOFF, Dilvo K. (orgs.) (2000). *A Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular.
- SILVA Jr, João R. & SGUISSARD, Waldemar (2001). *Novas Faces da Educação Superior no Brasil* (2ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural. vol. I.
- THAYER, Willy (1996). *La Crisis no moderna de la Universidad Moderna*. Santiago de Chile: Editora Quarto Próprio.
- VELHO, Silvia (1996). *Relações Universidade-Empresa: desvelando mitos*. São Paulo: Editora Autores Associados.
- WASSBLUTH, M. (1989) Mecanismos de articulacion de la investigacion científica y tecnologica com los sectores productivos. UNESCO, mimeo.
- WEBER, Max (1968). *Ciência e Política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WEBSTER, A. & ETZKOWITZ, H. (1991) *Academic-industry relations: the second academic revolution*. SPSG Concept Paper, no. 12, Science Policy Support Group, Londres.
- ZIMAN, J. \*1989) *“Research as a career”*, Science Policy Support Group, (mimeo), London, julho.
- \_\_\_\_\_. (1981) *A força do conhecimento*. S.P, Itatitáia. EDUSP.
-

\_\_\_\_\_. (1987) *Conhecimento Público*. S.P. Ed. Itatiaia e EDUSP, 1979. ZUCKERMAN, H. Theory choice and problem choice in science. *Sociological Inquiry*, v. 48. Número 3 e 4, p. 65-95. CNPq (Conselho Nacional de Pesquisas), FAPESP, (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo)

---



## SOBRE LOS AUTORES

### **Antonio Bolívar**

Profesor catedrático de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Granada (España). Dirige la Revista “Profesorado” y es miembro de comités editoriales y científicos de varias revistas de reconocido prestigio. Tiene treinta libros y más de cincuenta artículos publicados en las siguientes líneas de trabajo e investigación: educación secundaria, consultoría curricular y formación de profesores, innovación y desarrollo de curriculum, competencias básicas. abolivar@ugr.es

### **Camila Regina Rostirola**

Posee maestría en Educación por la Universidad del Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Asesora pedagógica de la Secretaría Municipal de Videira y profesora en el Curso de Pedagogía de la Universidad del Oeste de Santa Catarina. Investigadora del Nucleo de Estudios e Investigaciones en Políticas Educativas (Nupe) y miembro del Grupo de Investigación *Educação, Políticas Públicas e Cidadania*. Tiene experiencia en el campo de la educación, actuando principalmente en los siguientes temas: políticas educativas, políticas de evaluación y responsabilización de la educación básica. milarostirola@hotmail.com

### **Daniel Schugurensky**

Profesor en la *School of Social Transformation da Arizona State University*, donde también es *faculty head of Justice and Social Inquiry* y coordinador del Máster en Pedagogía Social y Cultural. También actúa en la *School of Public Affair*, donde es el director fundador del *Programa Iniciativa de Governança Participativa*. Publicó decenas de libros y más de 100 artículos y capítulos de libros sobre una variedad de tópicos, incluyendo la educación de adultos, desarrollo de la comunidad, democracia participativa, educación para la ciudadanía, economía social, compromiso cívico, educación superior, migración, aprendizaje informal y trabajo voluntario.

### **Durlei Maria Bernardon Rebelatto**

Posee máster en Educación por la Universidad del Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Investigadora del *Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educativas* (Nupe) y miembro del Grupo de Investigación *Educação, Políticas Públicas e Cidadania*. Participa en investigaciones sobre temas relacionados con políticas públicas y gestión de la educación. durlei.rebelatto@gmail.com

### **Edite Maria Sudbrack**

Posee doctorado en Educación (UFRGS 2002). Coordinadora y docente del PPGEduc y profesora del Curso de Pedagogía de la *Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões*. Miembro del Consejo Editorial de la Revista de Ciencias Humanas, Revista Vivencias-URI y *Educação* de la UFSM. Integra la *Rede*

***Iberoamericana de pesquisa em políticas e processos na/da educação superior.***  
Evaluadora de investigación de la UFFS. Desarrolla investigaciones y posee diversas publicaciones sobre los siguientes temas: educación, formación docente, evaluación a gran escala, gestión, políticas públicas y educacionales. sudbrack@uri.edu.br

***Elton Luiz Nardi***

Posee doctorado en Educación por la *Universidade do Vale do Rio dos Sinos* (Unisinos), con Pos-Doctorado por la *Universidade do Minho*, Portugal. Es profesor titular del Programa de Posgrado en Educación de la *Universidade do Oeste de Santa Catarina* (Unoesc), investigador del *Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais* (Nupe) y miembro del Grupo de Investigación *Educação, Políticas Públicas e Cidadania*. Es director de la *Associação Nacional de Política e Administração da Educação* (Anpae)/Sección Santa Catarina y miembro de otras asociaciones científicas de Brasil y del exterior. Desarrolla investigaciones y posee diversas publicaciones sobre temas relacionados con políticas públicas y gestión de la educación. elton.nardi@unoesc.edu.br

***Enrique Martínez Larrechea***

Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Rector y miembro del Consejo Académico del Instituto Universitario Suramericano – IUSUR. Colaborador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO - Uruguay y del Instituto Universitario CLAEH. Fue Director Nacional de Educación del MEC de Uruguay y participante en Mercosur Educativo. Es también presidente del comité provisorio de la Sociedad Uruguaya de Educación Comparada e Internacional - SUECI- e investigador en el campo de las políticas educativas comparadas. martinez.larrechea@gmail.com/ enriquemartinez@iusur.edu.uy

***Hildegard Susana Jung***

Doctoranda en Educación, Unilasalle; Máster en Educación, URI (2015), Posgrado en Psicopedagogía (2009), y Licenciatura en Normal Superior (2007). Línea de investigación: Gestión Educacional y Políticas Públicas de la Educación. Actúa principalmente en los temas: autonomía, gestión y participación, currículo, evaluación y planeamiento. Integrante del GPE/URI/FW, y del GP *Gestão Educacional*/Unilasalle. Es revisora textual de portugués y español de la revista RIESup y traductora de la RIFP. Con Edite Sudbrack es autora del libro *Educação e Formação Continuada: Uma análise do Pacto Nacional do Ensino Médio - Percalços, Desafios e Possibilidades*, 2016, Editora CVR. hildegardsjung@gmail.com

***Iana Gomes de Lima***

Posee máster en Educación por el Programa de Posgrado en Educación de la UFRGS. Actualmente es doctoranda en el Programa de Posgrado en Educación de la UFRGS, habiendo realizado parte de su doctorado en la *University of Bristol* (Inglaterra). Actúa como investigadora en el área de Sociología de la Educación, teniendo como

enfoque principal los temas: trabajo docente, Estado Gerencialista, Estado y políticas públicas. Sobre esos temas, publicó artículos en revistas de circulación internacional y participó como poniente en eventos académicos. [iana\\_glima@yahoo.com.br](mailto:iana_glima@yahoo.com.br)

### ***Jaime Moreles Vázquez***

Posee doctorado en educación por la Universidad de Guadalajara, México. Actualmente es profesor de la facultad de pedagogía de la Universidad de Colima. Es miembro del sistema nacional de investigadores, nivel 1, un programa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Sus intereses de investigación son las culturas científicas y académicas, el uso de políticas de investigación y educación. Sobre estos temas, ha publicado artículos en periódicos de circulación internacional, así como capítulos de libros y libros. [jamovaz@hotmail.com](mailto:jamovaz@hotmail.com)

### ***João dos Reis Silva Junior***

Posee doctorado en Educación: Historia, Política, Sociedad por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, pos-doctorado en Sociología Política por la Unicamp, pos-doctorado en Economía USP y *University of London*, Libre-Docente en Educación por la USP. Es profesor asociado-4 de la Universidad Federal de São Carlos, coordinador del *Observatório Nacional de Expansão da Ed. Superior Brasileira*, investigador invitado - *Mercer University* (GA-US) y Profesor Visitante en la condición de *Full Professor* en la *Arizona State University* (2014-2015), donde mantiene investigación con Daniel Schugurensky. Tiene experiencia en el campo de la Educación, con énfasis en educación y trabajo, reforma del Estado, educación superior brasileña, política educacional e internacionalización de la educación superior brasileña en el contexto de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos de América. [joadosreissilvajr@gmail.com](mailto:joadosreissilvajr@gmail.com)

### ***José Camilo dos Santos Filho***

Posee doctorado en Educación (Ph.D in education) por la *University of Southern California* y pos-doctorado por la *University of Southern California at Los Angeles* (UCLA). Se jubiló de Unicamp como profesor titular y actualmente es docente de la Universidad Paulista y Profesor Colaborador en la Facultad de Educación de la Unicamp, actuando en el GEPES – *Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior*. Fue editor de la *Revista Pró-Posições* y actualmente es editor de la *Revista de Educação Máthesis*. Tiene experiencia en el campo de la educación, con énfasis en gestión de la escuela y en problemas curriculares de la universidad. [jcamilosantos@gmail.com](mailto:jcamilosantos@gmail.com)

### ***Leticia Pons Bonals***

Posee doctorado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de tiempo integral, desde 1989, en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), donde también actúa en los cursos de licenciatura en Pedagogía, ministrando la asignatura de Estudios Culturales. Realiza investigaciones en la línea de Problemas Educativos regionales y procesos culturales emergentes. Integra el *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI) y el Sistema Estatal de Investigación en Chiapas. Coordina el grupo de investigación en Educación del desarrollo humano, donde promueve un trabajo interinstitucional en redes de investigación.

***Luiz Carlos Anelli Júnior***

Posee doctorado en Ciencias por la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) y posdoctorado por el Departamento de Educación de la misma Institución. Es miembro del ***Grupo de Pesquisa Economia Política da Educação, Estética Formação Humana*** (GEPEFH) de la UFSCar y es investigador del Obeduc en el proyecto ***Políticas da Expansão da Educação Superior***. Actualmente es profesor asociado en la FATEC - Itapetininga (Centro Paula Souza) y especialista en procesos de reconocimiento de cursos de Educación del Consejo Estadual de Educación / São Paulo. Actúa en las áreas de economía de la educación, gestión ambiental y agroturismo.

***Maria de Lourdes Pinto de Almeida***

Posee doctorado en Filosofía, Historia y Educación por la Universidad Estadual de Campinas y posdoctorado en Políticas Educativas por la USP y en Ciencia Tecnología y Sociedad por la Unicamp. Desde 2001 es Investigadora del GIEPES - ***Grupo Internacional de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior***, de la Facultad de Educación de Unicamp. Actualmente es docente investigadora del PPGEd de la Unesco, en la línea de investigación Educación, Políticas Públicas y Ciudadanía e investigadora de la Universidad Virtual del Estado de São Paulo. Investigadora del Programa de Posgrado de la ***Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões*** – URI. Directora de la ***Rede Iberoamericana de Pesquisas em Políticas e Processos de Educação Superior*** - RIPPEs sediada en la Unesco y directora adjunta de la ***Rede Internacional de Educação Superior*** - RIES sediada en la FE de la Unicamp. Coordinadora del ***Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Superior da Região Sul*** - GEPPES - Sul. Editora de la ***Revista Internacional de Educação Superior*** de la RIES y del GIEPES – UNICAMP. Email: malu04@gmail.com

***Marilda Pasqual Schneider***

Posee doctorado en Educación por la Universidad Federal de Santa Catarina y posdoctorado por la ***Universidade do Minho*** - Portugal. Actualmente es profesora titular del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (Unesco), con estudios en la línea de investigación Educación, políticas públicas y ciudadanía. Es Editora-jefe de la Revista Roteiro. Actúa como evaluadora institucional de cursos de grado por el Sistema eMEC. Desarrolla investigaciones sobre políticas públicas educativas enfocando, principalmente, directrices curriculares nacionales y políticas de evaluación de la educación básica. marilda.schneider@unesco.edu.br.

***Rosimar Serena Siqueira Esquinsani***

Posee doctorado en Educación por la ***Universidade do Vale do Rio dos Sinos*** y posdoctorado por la misma universidad. Actualmente es profesora titular I de la Universidad de Passo Fundo, actuando en el Programa de Posgrado en Educación. Tiene experiencia en el campo de la educación, con énfasis en Historia de la Educación, Administración Educativa y Políticas Educativas, investigando los siguientes temas: políticas educativas, administración de redes y sistemas de enseñanza,

formación de profesores, historia de la educación y pensamiento pedagógico.  
rosimaresquinsani@upf.br.

***Sara Aliria Jiménez García***

Posee doctorado en Educación por la Universidad de Guadalajara, México. Actualmente es profesora investigadora de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México, nivel 1. De 2011 a 2014 fue directora del proyecto ALFA, TRALL, ***Transatlantic Lifelong Learning: Rebalancing Relations***. Sus temas de investigación son: identidades profesionales, grupos científicos y políticas sobre educación superior y ciencia. Sobre esos temas, publicó artículos en revistas indexadas de circulación internacional. ocsar\_12@hotmail.com

***Tharles Gabriele Cauduro***

Máster en Educación por la URI- Campus Frederico Westphalen/RS (2016) y Posgrado en el curso de especialización en Educación Infantil y Años Iniciales por la UFSM - polo ***Palmeira das Missões*** (2015). Licenciado en Educación Física - ***Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões*** - URI - Campus de Frederico Westphalen (2013). Trabaja en la Municipalidad de Taquaruçu do Sul/RS. Correo electrónico: tharlescauduro@hotmail.com.

En ninguna otra época de la historia de la educación brasileña la infancia ha recibido tanta atención como en los días de hoy a tal punto que la educación infantil pasó a integrar la educación básica obligatoria. La aprobación de la Ley nº 12.796 en abril de 2013 que hizo compulsoria la matrícula a los cuatro años de edad en la Educación Infantil es tan sólo uno de los indicativos de cómo el tema de la infancia es central en la atención hodierna de educadores, gestores, investigadores, políticos y de la sociedad de modo general. Sin embargo, esa centralidad de la infancia e incluso la aprobación de la referida Ley, no nos garantiza que de veras se efectúe el cuidado educacional del niño. Por esa razón, tratar de la infancia, de su presencia en la escuela de forma compulsoria, de las condiciones de infraestructura para acoger a ese niño que llega más temprano a la escuela, de la manera como los municipios y las escuelas se están preparando para atender a esta nueva demanda formativa, son desafíos que necesitan ser enfrentados. El propósito de esta obra reside en contribuir para la calidad de la educación, especialmente la educación infantil. Esta obra presenta un estudio que hace una fotografía del esfuerzo de un municipio brasileño, de la región Sur, para hacer frente a la obligatoriedad legal de ofrecer educación infantil de calidad a los niños de 4 y 5 años. Más que etapa compulsoria, reflexiona sobre el derecho de tal nivel de escolarización, capaz de aportar elementos que contribuyan con las etapas subsecuentes de la Educación Básica. En esta perspectiva, el texto conyuga la ampliación del acceso con el desafío de la calidad.

Patrocinado por



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



ISBN 978-987-722-319-4



9 789877 223194