

# Horizontes Latino Americanos

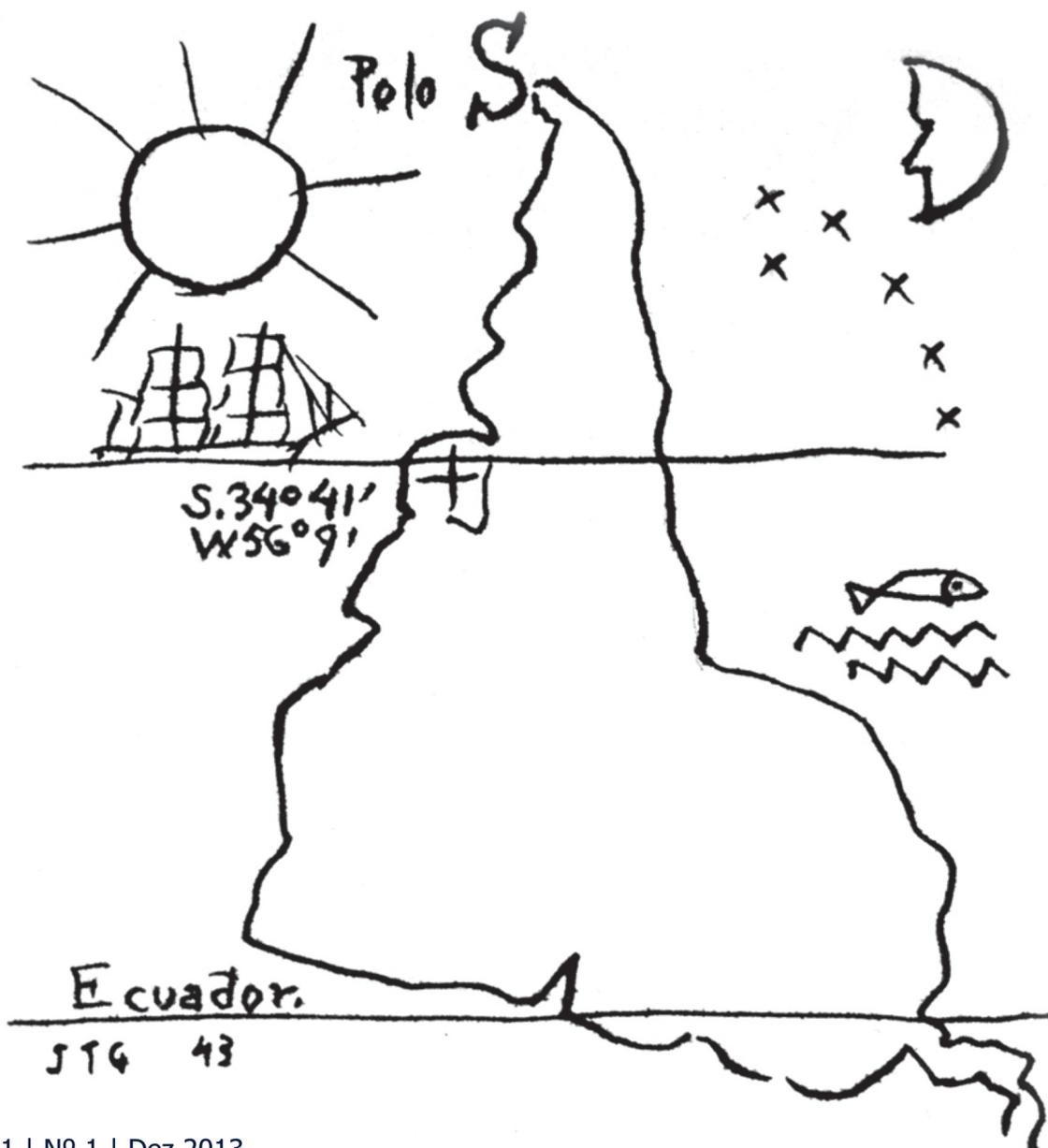


ISSN 2318-8626

Fundação  
Joaquim Nabuco

Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional  
Revista de Humanidades y Ciencias Sociales del Mercosur Educativo

**DOSSIÊ:** Transformações estruturais em políticas educacionais na América Latina  
**DOSSIER:** Cambios estructurales en las políticas educativas en América Latina







# Horizontes Latino Americanos

Vol. 1 | Nº 1 | Dez 2013

**Horizontes Latino Americanos** é uma publicação do Setor Educacional do Mercosul, com produção editorial realizada pela Editora Massangana, da Fundação Joaquim Nabuco, instituição vinculada ao Ministério da Educação da República Federativa do Brasil.

## **Editor Científico**

Mauricio Antunes Tavares, Fundação Joaquim Nabuco, Brasil

## **Assistente Editorial**

Julia Almeida de Menezes, Ministério da Educação, Brasil

## **Conselho Editorial**

Adrián Padilla Fernández, Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, Venezuela

Amado Luiz Cervo, Universidade de Brasília, Brasil

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina

Miguel Serna, Universidad de la Republica, Uruguai

Patricio Brickle, Ministerio de Educación, Chile

## **Produção Editorial**

Fernando José Freire, Presidente, Fundação Joaquim Nabuco

Paulo Gustavo, Editor, Editora Massangana

Rosângela Mesquita, Chefe do setor de editoração; Projeto Gráfico/Diagramação

Rejane Vieira, Projeto Gráfico/Diagramação

Antonio Laurentino, Projeto Gráfico/Diagramação

---

## **Horizontes LatinoAmericanos *on line***

### **Fundação Joaquim Nabuco**

<http://www.fundaj.gov.br>

### **Mercosul Educacional / Mercosur Educativo**

<http://www.sic.inep.gov.br>

### **Este número contou com a colaboração institucional de:**

Ministerio de Educación, Argentina

Ministério da Educação, Brasil

Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay

Ministerio del Poder Popular para la Educación, Venezuela

Secretaria do Mercosul

## **Capa**

Joaquín Torres García. *América Invertida*. 1943. © Museo Torres Garcia (Montevideo).

Uso autorizado.

*Horizontes LatinoAmericanos – Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional.* /  
Fundação Joaquim Nabuco – v. 1, n. 1 (dez. 2013) – Recife: Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 2013.

Semestral

ISSN 2318-8626

1. Pensamento social latino-americano – Periódicos. 2. Ciências Sociais – História – Periódicos.  
3. Diversidade cultural. 4. Imaginário Social

CDU- 301(7/8=134)

# EDITORIAL

La publicación de este número inaugural de **Horizontes Latinoamericanos** revela la intención del Mercosur Educativo al decidir la creación de una revista de Humanidades y Ciencias Sociales en el ámbito de la cooperación e integración regional, la cual es contribuir en los debates internacionales y multidisciplinarios sobre temas de importancia para las sociedades latinoamericanas, posibilitando así la expansión del diálogo entre intelectuales y centros de investigación y, por consiguiente, la universalización de ideas plurales amalgamadas en los modos de vida y en los imaginarios de los pueblos que habitan el lado meridional del continente. Este número que contiene el Dossier “Transformaciones Estructurales en Políticas Educativas en América Latina”, trae diferentes miradas sobre la relación entre las transformaciones en el área educativa y los avances sociales y políticos constatados en varios países de la región, especialmente a partir del inicio del siglo XXI, que coincide, en algunos de ellos, en la ruptura con las políticas de ajuste estructural que marcaron las últimas décadas del siglo anterior.

Los articulistas de este dossier contribuyen para la comprensión de esa compleja relación a partir de diferentes perspectivas que devienen de sus trayectorias formativas, recorriendo de la Economía a la Antropología, de la Ecología a la Ciencia Política y encontrando en la relación entre educación y democracia el punto nodal de articulación de sus ideas, que son también ideales, propósitos perseguidos por intelectuales comprometidos con las problemáticas de su tiempo y comprometidos con sus comunidades. Las entrevistas contenidas en este número también están relacionadas con la misma temática y arrojan luces sobre los retos alcanzados y los muchos a enfrentar, sea en el plano del sistema escolar, sea en el plano mayor de las políticas educativas, en el camino para la ampliación de los derechos y de la redistribución de los beneficios venidos del incremento de conocimientos, riquezas materiales e innovaciones tecnológicas en los países de la región.

La publicación como un todo, artículos, entrevistas y reseñas, trae una visión amplia sobre las transformaciones que los sistemas educativos vienen atravesando en América Latina. Las textualidades reivindican la expansión de la educación universitaria, acompañada de los cambios estructurales que en ella ocurren, en una perspectiva dialógica que asocia las disciplinas a los saberes, las universidades a las comunidades, la calidad académica al compromiso social, de tal forma que se puedan explorar nuevas modalidades basadas en el protagonismo estudiantil, en la participación de nuevos actores sociales que todavía no fueron alcanzados y en el potencial comunicativo de las nuevas tecnologías. Apuestan a la posibilidad de luchar contra las desigualdades dentro del sistema escolar y, también, en la de transformarlo de tal forma que pueda ser un instrumento de esta lucha. Creen que la profundización de la relación entre educación y valores democráticos, con la consecuente ampliación de los mecanismos de participación popular en la formulación, implantación y acompañamiento de las políticas públicas posibilitará a las sociedades latinoamericanas establecer formas de convivencia más democráticas y más ecológicas, logrando, entonces, liberarse del peso de las herencias antropocéntricas, eurocéntricas, positivistas y patriarcales que todavía circulan en ellas, especialmente en las universidades.

Concuerdan con Paulo Freire, conscientes que *“la educación sola no puede transformar la sociedad, pero sin ella tampoco la sociedad cambia”*. Y actualizan lo que José Carlos Mariátegui escribió hace casi un siglo atrás, en el texto **Enseñanza**: *“No es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por ende, su superestructura política”*.

Con este número **Horizontes Latinoamericanos** presenta una propuesta editorial volcada para la discusión y la difusión de conocimientos, paradigmas y prácticas que caracterizan las identidades de los pueblos que habitan el Sur del continente americano, colocándose como un punto de conexión de saberes producidos en los diferentes campos de las Ciencias Sociales y Humanidades y en los distintos países de América Latina.

Buena lectura!

**Mauricio Antunes Tavares**  
Editor

A publicação deste volume inaugural de **Horizontes LatinoAmericanos** revela a intencionalidade do Mercosul Educacional ao decidir pela criação de uma revista de Humanidades e Ciências Sociais no âmbito da cooperação e integração regional: proporcionar debates transnacionais e multidisciplinares sobre temas importantes para as sociedades latino-americanas, possibilitando a expansão do diálogo entre intelectuais e centros de pesquisa e, por conseguinte, a universalização de ideias plurais e, simultaneamente, amalgamadas nos modos de vida e nos imaginários dos povos que habitam o lado meridional do continente. O volume que carrega o Dossiê *Transformações Estruturais em Políticas Educacionais na América Latina*, traz diferentes olhares sobre a relação entre as transformações na área educacional e os avanços sociais e políticos constatados em vários países da região, especialmente a partir do início do século XXI, que coincide, em alguns destes, com o abandono das políticas de ajuste estrutural que marcaram as últimas décadas do século anterior.

Os articulistas desse dossiê contribuem para o entendimento dessa complexa relação a partir de diferentes perspectivas que derivam de suas trajetórias de formação, transitando da Economia à Antropologia, da Ecologia à Ciência Política e encontrando na relação entre educação e democracia o ponto nodal de articulação de suas ideias, que são, também, ideais, propósitos perseguidos por intelectuais engajados com as questões de seu tempo e comprometidos com suas comunidades. As entrevistas contidas neste número também estão relacionadas com a mesma temática e lançam luzes sobre os desafios vencidos e os muitos outros a enfrentar, seja no plano do sistema escolar, seja no plano maior das políticas educacionais, no caminho para a ampliação dos direitos e da redistribuição dos benefícios oriundos do incremento de conhecimentos, riquezas materiais e inovações tecnológicas nos países da região.

No conjunto da publicação, artigos, entrevistas e resenhas trazem uma visão ampla sobre as transformações que os sistemas educacionais vêm atravessando na América Latina. Reivindicam a expansão do ensino superior, acompanhado de mudanças estruturais nesse, numa perspectiva dialógica que associe as disciplinas aos saberes, as universidades às comunidades, a qualidade acadêmica ao compromisso social, de forma a explorar novas modalidades baseadas no protagonismo estudantil, na participação de novos atores sociais que ainda não foram alcançados e no potencial comunicativo das novas tecnologias. Apostam na possibilidade de lutar contra as desigualdades dentro do sistema escolar e, ainda, de transformar este de forma a torná-lo um instrumento desta luta. Acreditam que o aprofundamento da relação entre educação e valores democráticos, com a consequente ampliação dos mecanismos de participação popular na formulação, implantação e acompanhamento das políticas públicas possibilitará às sociedades latino-americanas estabelecerem formas de convivência mais democráticas e mais ecológicas, conseguindo, então, libertarem-se do peso das heranças antropocêntricas, eurocêntricas, positivistas e patriarcais que ainda circulam nelas, especialmente nas universidades.

Concordam com Paulo Freire, cientes de que “a educação sozinha não pode transformar a sociedade, mas sem ela tampouco a sociedade muda”. E atualizam o que José Carlos Mariátegui escreveu, há quase um século, no texto *Enseñanza*: “No es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por ende, su superestructura política”.

Com este número **Horizontes LatinoAmericanos** apresenta uma proposta editorial voltada para a discussão e a difusão de conhecimentos, paradigmas e práticas que caracterizam as identidades dos povos que habitam o Sul do continente americano, colocando-se como um ponto de conexão de saberes produzidos nos diferentes campos das Ciências Sociais e Humanidades e nos distintos países da América Latina.

Boa leitura!

Mauricio Antunes Tavares

Editor

# SUMÁRIO

## EDITORIAL

## DOSSIÊ

9

LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Rodrigo Arocena

21

DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Benício Schmidt

31

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA EN EL CONO SUR:  
permanencias y novedades en la regulación de los sistemas de enseñanza

Nicolás Bentancur

45

EL SENTIDO DE LA TRANSFORMACIÓN UNIVERSITARIA EN UNA  
PERSPECTIVA DE ECOLOGÍA SOCIAL

Francisco Javier Velasco Páez

## ENTREVISTAS

61

Christian Baudelot:

“Luchar contra las desigualdades sociales en la escuela”

Gabriela Diker y Eduardo Rinesi

67

Héctor Navarro:

“La transformación educativa va más allá de los cambios curriculares”

Adrián Padilla Fernández

73

Sérgio Franco:

“Qualificar uma política cultural e educacional forte; na lógica Sul-Sul”

## LETRAS

81

Miradas en plural.

Acerca de *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, de Verónica Filardo y María Ester Mancebo

Lucas D'Avenia

85

Para la transformación.

Acerca de *Universidad Dominación y Liberación*, de María Egilda Castellano

Adrián Padilla Fernández

89

Historia de una biblioteca y de un país.

Acerca de *la Historia de la Biblioteca Nacional*, de Horacio González

Abraham Leonardo Gak

93

Útil estado del arte.

Acerca de *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*, de Norberto Fernández Lamarra.

Marina Larrea

# Las Políticas de Educación Superior en la Democratización del Conocimiento

Rodrigo Arocena

## Resumen

El conocimiento de alto nivel incide cada vez más en la distribución del poder en la sociedad y particularmente en la expansión de la desigualdad entre seres humanos, sectores sociales, regiones geográficas. Democratizar el conocimiento es pues condición imprescindible para avanzar en el desarrollo entendido como expansión de las capacidades y las libertades. Para colaborar a ello aquí se discuten y ejemplifican ciertas políticas de Educación Superior.

*Palabras clave:* Desarrollo. Políticas de Educación Superior. Democratización del conocimiento.

## Abstract

### HIGHER EDUCATION POLICIES FOR KNOWLEDGE DEMOCRATIZATION

High level knowledge is increasingly influential in the distribution of power in society and particularly in the expansion of inequality between human beings, social groups, and geographic regions. Thus democratization of knowledge appears as an unavoidable condition for advancing in development understood as the expansion of freedoms and capabilities. As a contribution to such aim some policies for Higher Education are discussed and exemplified.

*Key words:* Development. Higher Education Policies. Knowledge democratization.

## Introducción: desde una concepción del desarrollo

El desarrollo hoy pasa por la democratización del conocimiento, que a su vez exige reformar a la Universidad. Semejante afirmación es una guía para la acción que este texto se propone elaborar y ejemplificar.<sup>1</sup>

Para avanzar en esa dirección, hay que empezar por esbozar una concepción del desarrollo que cumpla algunos requisitos no demasiado fáciles

de compatibilizar entre sí. Ella debe ser, ante todo, éticamente sostenible; en segundo lugar, ha de poseer valor heurístico para calibrar los principales problemas a encarar y para orientar la búsqueda de soluciones, lo que exige calar hondo en la interpretación de la realidad pero también apuntar a propuestas netas; en tercer lugar, tiene que ser lo suficientemente amplia como para dar cabida a una pluralidad de preocupaciones e

intenciones, sin lo cual no hay accionar colectivo democrático.

Con tales propósitos, se parte de una caracterización bien conocida y bastante compartida: “El desarrollo humano tiene que ver con la expansión de las libertades y las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar.” (PNUD, 2011: 1) La afirmación es el núcleo de la concepción de Amartya Sen (2000) en la cual, por cuenta nuestra, incluimos tanto las dimensiones individuales como las colectivas. En ese entendido, la tesis medular de Sen es que la expansión de las libertades y las capacidades individuales y colectivas de la gente, vista como un conjunto no de pacientes sino de agentes, establece los fines normativos del desarrollo y constituye también su principal herramienta, la clave orientadora de las políticas en tanto medios para tales fines.

El propósito de contribuir a la expansión de libertades y capacidades lleva directamente a toparse con la realidad de la desigualdad, evidente en lo que hace a las posibilidades que tienen personas y grupos distintos para, en general, “llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar” y, en particular, para ampliar sus capacidades mediante el aprendizaje y el acceso al conocimiento avanzado.

Justamente, los procesos históricos reales en los que se puede registrar avances sustanciales, en materia de desarrollo humano con cierto grado de sustentabilidad ambiental, tienen en común la multiplicación de las posibilidades de aprendizaje a alto nivel, lo que ha permitido hacer del conocimiento una palanca del crecimiento económico así como, más en general, de la mejora de la calidad promedial de vida. Para esto último no es suficiente, pero sí absolutamente necesario, incorporar conocimientos y calificaciones avanzadas a todos los procesos productivos de bienes y servicios socialmente valiosos.

En la sociedad global que el capitalismo ha configurado, el conocimiento científico y tecnológico se constituye en infraestructura fundamental del conjunto de las relaciones de poder; las dinámicas productivas más gravitantes y desestabilizantes tienen como motor principal a la innovación tecnológica; el capital financiero

hace sentir su duro dominio. Esos tres procesos interconectados inciden profundamente en quiénes ganan o pierden con el crecimiento económico y la globalización, en la distribución de beneficios y perjuicios de la expansión de la ciencia, en las posibilidades de manejar la problemática ambiental.

Por consiguiente, mejorar la calidad de vida material y espiritual de la gente, a través de la expansión de sus libertades y capacidades, tiene entre sus requisitos insoslayables la expansión y la democratización del conocimiento. Lo primero es bastante más claro que lo segundo, por lo cual a su consideración específica está dedicada la primera parte de este artículo, mientras que la segunda describe ciertas políticas de Educación Superior que, en las condiciones de nuestra región, pueden contribuir tanto a la expansión como a la democratización del conocimiento y, de esa manera, al desarrollo en el sentido recién esbozado.

### **Primera parte: sobre la democratización del conocimiento**

La centralidad contemporánea del conocimiento se refleja tanto en el poder colectivo – poder que tiene un grupo para lograr mediante ciertas formas de cooperación objetivos que son comunes a sus integrantes – como en el poder distributivo – poder que tienen dentro de un grupo los que coordinan y controlan el accionar de los demás. La base de las relaciones de poder social radica cada vez más en el conocimiento avanzado. Y, por consiguiente, la desigualdad también.

Consignemos dos tesis que constituyen cimientos principales del enfoque presentado aquí:

- a) Emerge “una economía basada en el conocimiento y motorizada por la innovación” (de la Mothe y Paquet, 1996).
- b) “La desigualdad basada en el conocimiento prevalece en el mundo de hoy” (Tilly, 2005).

Por consiguiente, los caminos para democratizar – vale decir, para ampliar el poder de la gente, el demos – hoy pasan necesariamente por el conocimiento. Intentaremos elaborar un poco más esta noción.

## Democratización

En un libro ya clásico Sartori (1988: 288), habla de la democracia en tanto “demo-poder” y en tanto “demo-beneficio”, sugiriendo prestar más atención a lo último. Ahora bien, difícilmente haya incremento sostenido de lo segundo sin alguna cuota de lo primero. Como primerísima aproximación, democratizar es en líneas generales ampliar de maneras interconectadas el demo-poder y el demo-beneficio.

Cabe aquí recordar la famosa caracterización normativa de la democracia como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La expansión del demo-poder y del demo-beneficio se conecta, respectivamente, con los avances hacia un gobierno *por* el pueblo y *para* el pueblo. ¿Qué significa gobierno *del* pueblo y cómo se avanza hacia él?

No es fácil concebir un gobierno por el pueblo y para el pueblo que no sea también un gobierno del pueblo. La pregunta planteada puede dar respuestas sugerentes justamente porque nunca puede existir, en sentido estricto, un gobierno del pueblo: como tal, el pueblo ni gobierna ni puede gobernar. Hay sí cuotas de participación y de control que pueden ser mayores o menores. Puede lograrse una incidencia menos desigual de distintos sectores sociales en las decisiones gubernamentales; pueden estructurarse los procesos de decisión y ejecución de modo que reflejen más bien opiniones generales que opiniones particulares. Avanzar en esa dirección, y no menos importante, enfrentar los permanentes impulsos en dirección contraria que surgen del ejercicio mismo del poder político, es democratizar en tanto fomento de la mayor vigencia del demo-poder.

Tampoco puede existir, en sentido estricto, un gobierno para el pueblo: hay intereses comunes a todos y otros que no lo son; casi siempre, hacer algo que conviene a muchos o aún a todos supone no hacer otra cosa que también puede ser conveniente; además, el balance de beneficios y perjuicios suele depender del horizonte temporal que se maneje. Pero la incidencia en las decisiones gubernamentales de intereses contrapuestos refleja frecuentemente las diferentes cuotas de poder social. Cabe atender de manera menos

desigual las necesidades y preocupaciones de diferentes sectores; cabe también procurar que las decisiones beneficien a los más postergados, a las mayorías, a lo que sobre todo a mediano y largo plazo puede considerarse como más próximo al interés colectivo. Avanzar en esa dirección, y afrontar los impulsos en dirección contraria, es democratizar en tanto fomento de la mayor vigencia del demo-beneficio.

Las complejidades grandes y crecientes de los procesos de decisión, en ámbitos gubernamentales y en otros, refuerzan la propuesta de concentrar la atención en el demo-beneficio más que en el demo-poder. ¿Acaso lo que importa no es la mejora de la calidad de vida de la gente? Sin duda, pero sólo una visión ingenua de las relaciones sociales combinada con la ignorancia histórica puede llevar a sostener sinceramente que es viable avanzar sostenidamente en la expansión igualitaria del demo-beneficio sin un afianzamiento significativo del demo-poder. Más puede decirse, pues sin un cierto involucramiento en la problemática colectiva parece difícil apreciar las posibilidades reales de mejorar las condiciones de vida de todos. Ello puede reflejarse en fenómenos de signo opuesto: por un lado, la satisfacción de los sectores más postergados y desinformados ante pequeñas dádivas brindadas desde las alturas del poder; por otro lado, la insatisfacción de sectores, a menudo en ascenso, que reclaman una aceleración de la distribución sin considerar las condiciones que la hacen sostenible a largo plazo. Ambas actitudes limitan la expansión sostenida del demo-beneficio.

Cuando a la complejidad de los procesos de decisión se suman la diversificación de los intereses y, también, la multiplicación de beneficios posibles – que el avance tecnológico y el crecimiento económico nos muestran –, entonces es difícil que no prevalezca de hecho una actitud instrumental ante la democracia: ejerzamos cada “nosotros” (cada grupo que se considera parte del pueblo) las cuotas de poder a las que tengamos acceso para ampliar los beneficios a los que afirmamos tener derecho. La fragmentación tanto del demo-poder como del demo-beneficio a la larga fortalece las posiciones de quienes mayor poder social efectivo tienen. Quizás quepa decir que, para que el gobierno sea en alguna medida

significativa por el pueblo y para el pueblo, y por ende de tipo democrático, debe haber una vocación importante por la cosa pública, una cuota de interés por lo que a todos afecta, que provisionalmente podemos denominar demo-involucramiento. Tal vez por esta vía haya una vinculación entre la noción de gobierno del pueblo y la democratización entendida como expansión de la vocación por el ejercicio de la ciudadanía, en tanto involucramiento en las preocupaciones, discusiones y decisiones acerca de lo que a todos concierne. Propiciar esa vocación por lo público, y contrarrestar las poderosas tendencias que nos impulsan a ocuparnos sólo de lo que nos concierne individual o grupalmente (vale decir, privadamente), es también democratizar, en tanto fomento del demo-involucramiento.

Recapitulando, democratizar es en líneas generales ampliar de maneras interconectadas el demo-poder, el demo-involucramiento y el demo-beneficio.

### Democratización y conocimiento

Cuando el criterio propuesto se maneja en relación al conocimiento, el mismo sugiere vincular el propósito igualitario en materia de *uso* del conocimiento con las *decisiones* sobre conocimiento, a través de las *vinculaciones* de la gente con las cuestiones planteadas. Por ejemplo: ¿cómo se decide acerca de estrategias, agendas de investigación y fondos para generar conocimientos? A ese respecto, ¿cuáles son los procedimientos institucionales para involucrar actores, consultarlos y adoptar resoluciones?

Tales interrogantes llevan directamente a la cuestión de las relaciones entre expertos y legos, que de una u otra forma afecta a la democratización en general y no sólo a la del conocimiento, pero que en este caso – en la medida en que se refiere cada vez más a conocimiento complejo y sofisticado – se plantea de manera especialmente desafiante, al punto que algunos simplemente la descartan. En todo caso, para democratizar el uso del conocimiento, es necesario democratizar el acceso al conocimiento. Cuando el conocimiento deviene recurso primordial, los procesos sociales de aprendizaje pasan al primer plano (Lundvall & Johnson,

1994).

Democratizar el conocimiento exige pues generalizar los aprendizajes que expanden capacidades y libertades, individuales y colectivas. Las posibilidades de acceder a la enseñanza terciaria y, entre quienes acceden, la calidad de la educación que reciben, constituyen factores mayores y de importancia creciente para la estratificación social; allí pueden radicar algunos de los grandes conflictos de nuestro tiempo. Chile ilustra las afirmaciones precedentes.

Los países que han alcanzado niveles apreciables de desarrollo, en el sentido de que ofrecen comparativamente la mejor calidad de vida material y espiritual, tienen en común, y sin desmedro de sus múltiples diferencias, el haber generalizado el acceso a la enseñanza terciaria. Hace un siglo Argentina y Uruguay, probablemente los países de mejor calidad de vida de América Latina por entonces, habían generalizado el acceso a la enseñanza elemental.

Las reformas primordiales para la democratización del conocimiento tienen que ser las que contribuyan a la generalización del acceso efectivo a formas diversas de la educación avanzada de alto nivel, conectada a lo largo de la vida entera con el trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura y la mejora de la calidad de vida individual y colectiva. Ello supone que lo único que se puede aprender de manera definitiva es a seguir aprendiendo siempre; junto con el énfasis de Sen en las personas como agentes y no como pacientes, lo anotado muestra que estamos hablando de la enseñanza activa, definida porque sus principales protagonistas son quienes aprenden.

La relación entre minorías de expertos o especialistas y ciudadanía mayoritariamente compuestas por legos no constituye una dificultad sólo para las políticas de conocimiento, sino para la política y las políticas en general. Dahl (1989: 327-328) lo presenta como problema fundamental para la democracia en nuestro tiempo, pues los “expertos” pueden llegar a desempeñar un papel asimilable al de los “guardianes” en la formulación brillante y extrema de la “anti democracia” por Platón. Inspirados por Dahl, pero por cuenta nuestra, aventuraríamos que, por lo menos

cuando llega a estar establecida y relativamente consolidada la democracia representativa como régimen de gobierno, un desafío mayor es confrontar el dominio de las “roscas” generadas por la conjunción de intereses y acciones entre poderes fácticos (los grupos o élites que ocupan las cimas en las principales redes de poder organizado) y “expertos” (entre comillas porque pueden ser reales o supuestos) en las diversas especializaciones del conocimiento avanzado.

Al presente es difícil ofrecer mejor ejemplo de tales “roscas” que aquella en la cual se vinculan las cimas del capital financiero, los altos funcionarios de los organismos financieros internacionales y afines, las agencias calificadoras de riesgo y tantos economistas “main stream”. (Ver Stiglitz, 2012: 61, 71, 74, 96, 173, 191-2, 201, 213, 264.)

En el campo mencionado como en otros – desde lo que tiene que ver con el llamado “poder médico” hasta gran parte de lo que constituye la agenda política cotidiana, particularmente lo que se refiere a las decisiones enmarcadas en las contradicciones entre crecimiento económico y sustentabilidad ambiental – es difícil imaginar alternativas para confrontar el poder de semejantes “roscas” que no incluyan la priorización de los procesos sociales de aprendizaje y, en especial, la generalización de la enseñanza avanzada, el acceso a la cual será condición cada vez más necesaria para el ejercicio autónomo de la ciudadanía.

Volvamos a la distinción (y conexión) entre demopoder y demo-beneficio, que va más allá del ámbito (del poder) político y tiene que ver con las redes de poder en general. En especial, se vincula con la contradicción entre sistema político democrático y economía no democrática, que es otra cuestión jerarquizada por Dahl (1985). Si tanto la economía como la desigualdad se basan crecientemente en el conocimiento – según lo afirman las tesis evocadas al comienzo de este numeral –, ello implica que el poder económico basado en el conocimiento avanzado erosiona sustantivamente, al menos en términos relativos, el demo-beneficio, de donde las alternativas con inspiración igualitaria no pueden esquivar la problemática del demopoder en el campo específico de la economía.

Generalizar la enseñanza avanzada es necesario para la democratización del conocimiento. No es suficiente: gran parte de la gente con formación terciaria podría no encontrar ocupación que la impulse a seguir aprendiendo siempre; podría haber escasa generación de conocimiento, cuya democratización es inseparable de su expansión; el conocimiento propio o ajeno podría seguir beneficiando sólo a minorías. Esas tres posibilidades tienen mucho de realidades en el mundo del subdesarrollo. El desarrollo precisa una masiva incorporación de conocimiento avanzado y altas calificaciones al conjunto de la producción de bienes y servicios. Promover tal incorporación es asunto mayor para las políticas democratizadoras del conocimiento. Estas últimas tienen pues dos dimensiones, interconectadas pero no idénticas: por un lado hay que ampliar la generación de conocimientos en las regiones y países dependientes, por otro hay que reducir la desigualdad en la distribución de sus beneficios y perjuicios.

## **Segunda parte: políticas de Educación Superior para educar en democracia**

### **Síntesis de un planteo**

En la Educación Superior, las reformas primordiales para la democratización del conocimiento tienen que ser las que contribuyan a la generalización del acceso efectivo a formas diversas de la educación avanzada de alto nivel, conectada a lo largo de la vida entera con el trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura y la mejora de la calidad de vida individual y colectiva. Avanzar en esa dirección es en nuestra época – ya hoy y sobre todo mañana – una de las condiciones imprescindibles para enfrentar con ciertas posibilidades de éxito a la desigualdad y al subdesarrollo, ofreciendo a más gente mejores posibilidades de construir, individual y colectivamente, vidas que justificadamente consideren valiosas. Ése es nuestro punto de partida.

Tal propósito suscita una gran interrogante: ¿qué modalidades educativas debieran caracterizar la expansión de la Educación Superior (ES) para que su generalización contribuya efectivamente a ello?

Para ensayar respuestas, conviene destacar que las afirmaciones de partida tienen aspectos (1) normativos, (2) teórico-fácticos, (3) prospectivos y (4) propositivos.

(1) En términos normativos afines a la caracterización del desarrollo de Sen (2000), se asume que es “bueno” expandir las capacidades individuales y colectivas de las personas para elegir e impulsar por sí mismas formas de vivir que tengan justificados motivos para preferir, en contextos plurales que compartan la valoración de las libertades, de la igualdad y de la solidaridad entre los seres humanos.

(2) En términos teórico-fácticos (vale decir, intentando combinar la observación empírica y la comprensión racional de lo que ocurre en el mundo, cosa que en el mejor de los casos sólo se puede lograr de manera muy parcial y siempre provisional), se considera “cierto” que: a) el conocimiento avanzado tiene influencia creciente en las relaciones sociales, particularmente en la expansión del poder colectivo de ciertos grupos sociales – clases, naciones, organizaciones, etc. – así como en la distribución del poder al interior de tales grupos; b) la expansión de variados tipos de conocimiento ha tenido efectiva incidencia en la mejora de la calidad de vida de los grupos con mayor poder para aprovechar tales conocimientos.

(3) En términos prospectivos – vinculados al esfuerzo por detectar procesos que pueden tener gran relevancia futura – se destaca una tendencia a la consolidación de la desigualdad basada en el conocimiento, que según Tilly (2005) caracteriza al mundo de hoy.

(4) En términos propositivos, se entiende que los tres enfoques antes destacados confluyen para hacer que el propósito general de democratizar el conocimiento sea a la vez deseable (altamente) y viable (en alguna medida), siendo la generalización de la ES una de los caminos mayores para concretar tal propósito.

Volviendo a la cuestión planteada más arriba, cabe reformularla preguntando qué modalidades de la ES pueden contribuir mejor a la democratización del conocimiento. Enseñar incluye, en modos y con énfasis muy variados, tres

dimensiones diferentes pero no independientes, que pueden ser descritas como preparación disciplinaria, cultura general y formación ética. Ello es así al menos en la ES. Encarar de manera concreta cada una de esas dimensiones y su articulación constituye un problema mayor. Cada solución específica que se construya para tal problema constituye, a su vez, una de las principales características de la modalidad o institución educativa involucrada. Dos grandes procesos condicionan, entre otros, tales soluciones, tendiendo a hacerlas más transitorias y a complejizar la búsqueda de alternativas. El primero de esos procesos es el creciente y cambiante *papel social del conocimiento*, que incluye por lo menos los siguientes aspectos: la clara y neta expansión de lo que en conjunto los seres humanos saben; la diversificación y transformación de las formas de producción y utilización de conocimiento; su mayor gravitación en la creación y distribución del poder, que incluye modalidades viejas y también nuevas o muy nuevas. El otro proceso cuya gravitación en lo que nos ocupa procuramos destacar es la expansión del *pluralismo ideológico* y la multiplicación de relaciones humanas en las que se manifiesta.

Cuando se trata de educar dentro de marcos democráticos y para la democracia, el cambiante papel social del conocimiento y la expansión del pluralismo ideológico complejizan particularmente la construcción de alternativas y las hacen especialmente transitorias. Pero, como intentaremos argumentar a continuación, si bien *educar en democracia* es el nombre del problema, constituye asimismo un hilo conductor hacia la solución.

## El caso de la Universidad

Cada vez más estudiantes llegan a la Universidad buscando preparación disciplinaria, dejando cada vez menores espacios, energías y reconocimientos para el cultivo de la cultura general y la formación ética. Estas últimas dos dimensiones se ven, además, jaqueadas por el (hiper) pluralismo ideológico y cultural de las sociedades contemporáneas: en la modernidad (o mejor en la postmodernidad), ¿qué es la cultura general? ¿Y cuáles son los valores que la Universidad debe

cultivar? Las dos interrogantes convergen en otra: ¿quiénes y con qué autoridad pueden resolver ambas cuestiones?

El pluralismo ideológico sugiere encarar la cuestión de la formación ética en dos etapas. La primera establece el marco republicano y democrático del pluralismo al que nos referimos, que ni es un “todo vale” ni alguna ortodoxia cualquiera. En el caso de la Universidad de la República (UdelaR, Uruguay) el compromiso con la república democrática y con los derechos humanos está consagrado en la legislación y moldeado por su tradición. Se refleja en los hechos, por ejemplo en el enfrentamiento de los colectivos de la UdelaR a los regímenes autoritarios de ayer, en la contribución actual de la institución al esclarecimiento de los crímenes cometidos por la dictadura que concluyó en 1985, en su preocupación por defender y expandir los derechos.

Recordando una de las caracterizaciones de la democracia como “gobierno mediante la discusión”, y agregando que la discusión es parte sustancial de la “educación en democracia”, puede llegarse a la segunda etapa de la formación ética: la necesaria formulación de propuestas, compatibles con el marco plural pero polémicas, capaces a la vez de generar debates y de informar decisiones relevantes, contribuyendo a que se aprenda a discutir, resolver y ejecutar.

El tipo de propuestas con las que nos identificamos se inspiran en el ideal, con no poca gravitación en el mundo real, de universidad socialmente comprometida tal como se forjó en América Latina. La Reforma de Córdoba constituyó un intento de cambiar interconectadamente el funcionamiento interno de la universidad y sus relaciones con la sociedad. En relación a las funciones universitarias, se caracteriza por proponer el cultivo conjunto de la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria. En la relación fundamental entre el adentro y el afuera de la academia, puede caracterizarse como el intento de democratizar la universidad – a partir del cogobierno autonómico – para hacer de ella una institución al servicio de la democratización de sociedades dependientes y altamente desiguales, en particular

mediante la ampliación del acceso a la ES, la vinculación directa del conocimiento con los problemas colectivos más urgentes y el respaldo de la universidad a las reivindicaciones de los sectores populares.

La noción de Segunda Reforma Universitaria plantea – como eje vertebrador de propuestas, debates y cambios – la actualización de ese ideal en las condiciones sociales y culturales del siglo XXI. Cabe sintetizar esa noción diciendo que apunta a transformar la Universidad y sus vínculos con la Sociedad de modo que la institución pueda hacer una contribución sustantiva a la expansión y la democratización del conocimiento para el desarrollo integral. Se dibuja así la propuesta de “Universidad para el Desarrollo” (Sutz, 2005; Arocena y Sutz, 2007). Mencionaremos más abajo, brevemente, algunos ejemplos de los cambios y las políticas que estas ideas inspiran.

Habiendo comentado la dimensión relacionada con la formación ética en perspectiva democrática, abordemos la dimensión de la enseñanza directamente ligada a la cultura general. Entre el pluralismo valorativo, que es también y particularmente estético, y la multiplicación no sólo de conocimientos sino también de especializaciones y de formas de la creación, no pueden sino multiplicarse asimismo los fosos entre culturas. La divisoria famosa planteada por C. P. Snow (1993) entre “las dos culturas” – la de las artes y las humanidades contrapuesta a la de las tecnologías y las ciencias de la naturaleza – es más bien una entre varias. ¿Es culta una persona que conoce la *Iliada* pero no la segunda Ley de la Termodinámica o a la inversa? ¿Y si no conoce las expresiones musicales que son parte del sentido de la vida de tanta gente? ¿O las manifestaciones de la religiosidad? ¿O el mundo de la informática que está cambiando al mundo y también la visión que del mismo muchos tienen? ¿O ...?

Se ha propuesto considerar como persona culta a quien sea capaz de comprender aunque sea mínimamente todos los problemas relevantes de su época. Esa caracterización es fecunda para pensar la educación, incluso si se privilegia decididamente la dimensión de la preparación especializada; para ponerlo de manifiesto, cabe

referirse a las profesiones más tradicionales, pero que no han perdido gravitación: ¿hay algún problema relevante de la época que un abogado o un médico no “necesita” comprender?

Ahora bien, la propuesta anotada se liga directamente con los dos procesos que venimos destacando, la expansión del conocimiento y el pluralismo ideológico. En efecto, la caracterización de persona culta evocada asume, primero, la existencia de un acuerdo sobre cuáles son los problemas relevantes en cada época y, segundo, la posibilidad de comprenderlos todos. Ambas suposiciones han llegado a ser más bien vidriosas.

Los fosos entre culturas y consiguientemente el bloqueo de los diálogos en el marco de la diversidad constituyen un problema mayor de nuestro tiempo y, en especial, un desafío mayor para las tres dimensiones de la educación que estamos considerando. La formación ética ha de cultivar el pluralismo ideológico, en el marco del respeto a los derechos humanos y de la democracia, fomentando la tolerancia y contraponiéndola al rechazo al diferente, que es difícilmente evitable si se ignoran sus circunstancias. La cultura general es cuestión cada vez más polémica pero no lo es el empobrecimiento cultural que genera la endogamia, el contacto restringido a los que son como uno. La preparación (cada vez más) especializada es (cada vez más) necesaria, pero aún desde el punto de vista más pragmático la tendencia puede derrotarse a sí misma: para una persona que sólo tiene (conocimiento del uso de) un martillo, el mundo parece (que debiera considerarse como si sólo fuera) un clavo (y tiene mucho interés en que otros lo vean de la misma manera). La especialización extrema puede desembocar en la pobreza cultural combinada con la ineficacia práctica.

La fragmentación de culturas y diálogos constituye un problema relevante para la democracia así como para la riqueza y la eficiencia del conocimiento. La reflexión crítica sobre la naturaleza misma del conocimiento científico en expansión, particularmente en lo que se refiere a las ciencias de la naturaleza, tiende a pensar su validez no tanto como consecuencia de su

“objetividad” sino más bien del acuerdo intersubjetivo entre quienes lo cultivan. La intersubjetividad del conocimiento científico resalta lo comunicacional y (re)introduce un aspecto de índole filosófica en toda práctica vinculada con el conocimiento de alto nivel. La filosofía surgió como indagatoria a la vez del conjunto de lo que puede ser conocido y de lo que debe ofrecerse como educación. La evolución de la filosofía ha estado signada por los golpes asestados a ese propósito omnicompreensivo por la piqueta de la especialización. Se trata de evitar que ese proceso, inevitable y también imprescindible para el avance del conocimiento, sea más bien un obstáculo para su riqueza cultural, su fecundidad social y su contribución a una educación de carácter integral. Se ha dicho que hoy la filosofía debe ser una herramienta al servicio del diálogo democrático de la sociedad consigo misma. Ese punto de vista se emparenta con el énfasis en la intersubjetividad del conocimiento científico y con la noción de educar en democracia.

La Universidad, heredera también de las primeras academias filosóficas, puede contribuir a la cultura desde el cultivo de las diversas formas del conocimiento y de la creación, combinado con los diálogos plurales, tolerantes y “horizontales” entre enfoques y disciplinas para ampliar perspectivas y afrontar problemas multifacéticos. Entre otros esfuerzos en esa dirección, que pasa por transformar en profundidad la estructura académica, la UdelaR ha creado su Espacio Interdisciplinario (ver UNAM, 2012).

En lo que se refiere a la preparación especializada, educar en democracia implica democratizar el acceso efectivo a la Educación Superior, en el entendido de que en principio todos los seres humanos tienen condiciones para ello. Considerar que sólo algunos las tienen es un residuo oligárquico, emparentado con las restricciones al sufragio, y tan poco sustentado en hechos como lo era hace un siglo y medio o dos restringir el acceso a la enseñanza elemental. En esta época, en términos individuales, un nivel terciario de educación personal será cada vez más necesario para el ejercicio de la ciudadanía, las posibilidades de realizar un trabajo de calidad, el acceso a varias

manifestaciones de la cultura y la protección de la calidad de vida. En términos colectivos, no está demás repetir que *generalizar el acceso a la Educación Superior es una de las condiciones imprescindibles para enfrentar con ciertas posibilidades de éxito a la desigualdad y al subdesarrollo.*

La UdelaR encara semejante tarea defendiendo un modelo de acceso abierto a la ES y respaldando el avance efectivo en los estudios de su estudiantado, el 76% del cual pertenece a la Población Económicamente Activa y el 36% del cual trabaja más de 30 horas a la semana. Para ello se impulsa la diversificación de las modalidades de enseñanza, el apoyo individualizado a los estudiantes, en particular mediante el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) que toma contacto con ellos aún antes de que ingresen a la Universidad, la promoción de las tutorías de estudiantes por compañeros con mayor avance en sus estudios (“tutorías entre pares”), la flexibilización de las trayectorias estudiantiles con particular atención a la enseñanza por proyectos y por problemas, la enseñanza “semi presencial” que combina el acceso autónomo al conocimiento mediante recursos “virtuales” con las imprescindibles interacciones “presenciales”. De manera todavía muy insuficiente pero ya auspiciosa, ha empezado a disminuir el abandono de los estudios universitarios y a acelerarse el incremento de la graduación.

Se trata de ampliar el ejercicio de un derecho individual a la formación avanzada, al presente aún no generalizado y con potenciales beneficios colectivos, doble motivo para sostener que, cuando la comunidad logra brinda oportunidades de efectivizar ese derecho, ello conlleva deberes. Es prioridad pública responder a la demanda social de ES, atendiendo en la medida de lo posible a las preferencias disciplinarias de cada uno, tanto porque cultivar una vocación valiosa es parte del derecho a la educación como porque en general seguir la propia vocación enriquece los aprendizajes y los desempeños relacionados. Este énfasis en los derechos, al hacer referencia a la preparación especializada, nos devuelve a la formación ética, que ha de prestar especial atención a los deberes que tales derechos generan.

Los deberes son sobre todo los de quienes han alcanzado una preparación profesional que los habilita para desempeñar un trabajo calificado, que puede ser socialmente útil, y que puede generar ingresos de cierta significación; ambos conceptos permiten hacer efectivos los deberes mencionados. Pero ellos pueden ser cumplidos ya durante las etapas de estudios; brindar oportunidades para ello es aspecto fundamental de la formación ética inherente a educar en democracia, pues apunta a democratizar los beneficios que la educación supone.

En ese entendido, en la UdelaR se ha resuelto “curricularizar la extensión universitaria”, vale decir, incorporar actividades de ese tipo al conjunto de los Planes de Estudio de la institución. Se impulsa así la vinculación temprana de los estudiantes con problemas de la vida real, particularmente de sectores postergados, a cuya solución pueden contribuir en procesos interactivos que involucran a diversos actores que ponen en común sus saberes propios. Ello contribuye tanto a la preparación disciplinaria e interdisciplinaria como a la formación ética del estudiantado.

A ello apunta asimismo la ya mencionada labor de las “tutorías entre pares” en la UdelaR, cuya relevancia ha llevado a extenderla de modo que estudiantes de nivel terciario apoyan, voluntariamente también, a sus compañeros de Enseñanza Media, procurando contribuir a mejorar la tasa de culminación a ese nivel, que en el Uruguay es preocupantemente baja.

La concepción esbozada en los párrafos precedentes puede ser recapitulada por contraste con la que interpreta a la educación como transmisión de conocimientos y de valores. Una versión extrema de ello ve a la educación como adiestramiento más adoctrinamiento; es una concepción autoritaria, basada en la suposición de que el saber relevante ya es conocido; se ubica pues en las antípodas tanto de la ciencia como de la democracia. Por el contrario, la educación en democracia asume con modestia que es mucho más lo que se ignora que lo que se sabe. Si se apunta a que los estudiantes se ubiquen como receptores de los conocimientos y hasta de los valores que los docentes les transmiten, se les está

preparando para repetir procedimientos y argumentos, incluso sin comprender en profundidad sus fundamentos, y por consiguiente sin mayores capacidades para elaborarlos, adaptarlos, cuestionarlos y superarlos. Estas capacidades – que son las de aprender a aprender con autonomía – se forjan bastante mejor cuando los principales protagonistas de los procesos de aprendizaje son, individual y colectivamente, quienes aprenden. Así puede caracterizarse la enseñanza activa. No procura que los estudiantes se parezcan a los docentes sino que sean mejores y también distintos. En tal perspectiva, enseñar es ante todo ayudar a aprender – a pensar, hacer, (re)descubrir, cuestionar, resolver, incluso crear. Los terrenos más propicios para todo ello son los ámbitos de diálogo, experimentación, creación, reflexión crítica sobre el conocimiento y sus usos, construcción de propuestas. Esos son los ámbitos más estimulantes para forjar una preparación especializada capaz de superarse a sí misma, enmarcada en la diversidad cultural y en la exigencia ética.

Por ello la enseñanza activa converge naturalmente con el proyecto humboldtiano, que caracteriza a la enseñanza universitaria como la que se cultiva en conjunto con la investigación; respecto a esta última, la UdelaR asume una especial responsabilidad, dando cuenta de alrededor de las tres cuartas partes de la generación de conocimientos en el Uruguay. Para profundizar el proyecto humboldtiano, la UdelaR ha puesto en funcionamiento su Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil. Dicho proyecto, entendido en clave democratizadora, tiene una manifestación sustantiva en los programas de Investigación e Innovación orientadas a la Inclusión Social, que la UdelaR impulsa en el contexto de una gama emergente a escala internacional de políticas de ciencia, tecnología e innovación consideradas como políticas sociales (Arocena y Sutz, 2012 a, b). Así se fomenta la demanda social de conocimientos, y se afronta uno de los principales problemas de la condición periférica, que es precisamente la debilidad de la demanda solvente – con poder efectivo de compra – en materia de conocimiento (Arocena y Sutz, 2010, 2011). También busca afrontar ese problema con perspectiva

democratizadora la reciente creación – por la Cámara de Industrias del Uruguay, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, y la UdelaR – de un Centro de Extensionismo Industrial destinado a respaldar la generación e incorporación de conocimientos para el sector manufacturero, particularmente las empresas más pequeñas.

La enseñanza activa democratizadora se inscribe naturalmente en el ideal latinoamericano de universidad socialmente comprometida, que caracteriza a la enseñanza universitaria como la que se cultiva en conjunto con la investigación y la extensión. En tal perspectiva la UdelaR impulsa, como se anotó, la curricularización de la extensión y específicamente la construcción de “espacios de formación integral”, en los que se intenta cultivar las tres funciones universitarias. Un ejemplo prometedor en esa dirección es “Flor de Ceibo”, programa a través del cual docentes y estudiantes universitarios ofrecen apoyo a escolares, sus familias y sus maestros para el mejor aprovechamiento del Plan Ceibal, que es una política de Estado para dotar de una laptop a cada alumno, en la perspectiva de la apropiación social de la tecnología.

Educación en democracia implica hacer de la participación democrática una guía para la educación y su gobierno. Asumiendo que las formas democráticas son apenas aproximativas (en todos los terrenos y en el mejor de los casos), se trata de buscar modalidades que combinen esa inspiración “horizontal” con la vocación por la eficiencia para el trabajo en el aula, para la definición de las propuestas educativas, para el funcionamiento institucional, para el relacionamiento con el afuera de la academia. La participación amplia en las discusiones y decisiones vinculadas puede hacerlas más fecundas y además *educa*, en lo específicamente profesional, en la cultura de la diversidad, en la ética de la democracia. Supone por supuesto tensiones y conflictos: ¿no los hay en las modalidades “verticales” de la enseñanza? Asumir que esas modalidades son necesariamente más eficientes que otras más “horizontales” no tiene real fundamento empírico pero implica renunciar a que la educación sea forjadora de ciudadanía. Educación en democracia exige, en suma, cuotas

significativas de autogestión para la educación.

En ese entendido, en la UdelaR se busca corregir carencias y procesar cambios desde la autonomía y el cogobierno. En las antípodas de la autarquía, se fomenta una autonomía conectada con los más variados actores sociales e institucionales. El cogobierno de estudiantes, docentes y egresados permite combinar la estabilidad y la legitimidad de las formas representativas de la democracia con el potencial de iniciativa y compromiso de las modalidades participativas. Para mejorar la gestión administrativa, se fomenta la capacitación de los funcionarios, incluso a nivel de grado y postgrado, y se apuesta a su mayor involucramiento en la adopción e implementación de decisiones.

Resume gran parte de lo ejemplificado hasta aquí la política de descentralización y regionalización que la UdelaR viene plasmando en hechos: constituye una estrategia de largo plazo definida por los procedimientos de la democracia universitaria; apunta a abrir oportunidades de acceso a la educación avanzada en el conjunto del territorio nacional; lo hace mediante la

construcción de centros universitarios regionales con estructura académica innovadora, que abren amplio espacio a lo interdisciplinario y priorizan las temáticas fundamentales definidas en cada región en diálogo con los actores dispuestos a ellos; se avanza hacia la construcción de capacidades de generar y usar conocimientos de alto nivel en todo el país.

Recapitulando, en la Educación Superior hablamos de *educar en democracia* para referirnos a la generalización de la preparación disciplinaria avanzada mediante modalidades de la enseñanza activa, en el contexto de debates plurales y de diálogos entre disciplinas y saberes, de creación y de uso creativo del conocimiento, buscando combinar calidad académica y compromiso social, propiciando el protagonismo estudiantil en los aprendizajes específicos, la forja de cultura general y la formación ética. La denominación se justifica porque: (i) las modalidades educativas son democráticas en tanto fomentan el protagonismo de los que aprenden, (ii) apuntan a formar para las convivencias democráticas, y (iii) contribuyen a la democratización del conocimiento ■

## Referencias

- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2007). La Universidad para el Desarrollo. En B. Kliksberg y N. Blaistein (Comps.), *Por un mundo mejor. El rol de la sociedad civil en la inclusión social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (pp 107-141). Buenos Aires AECI, AMIA y PNUD.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2010). Weak knowledge demand in the South, learning divides and innovation policies. *Science and Public Policy*, Vol. 37, No. 8, 571-582.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2011). Knowledge demand must drive developmental universities. *SciDev* <http://www.scidev.net/en/opinions/knowledge-demands-must-drive-developmental-universities.html>. Acceso el 24 de setiembre de 2013.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2012a). Research and innovation policies for social inclusion: an opportunity for developing countries. *Innovation and Development*, Volume 2, Issue 1, 147-158.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2012b). Research and innovation policies for social inclusion: is there an emerging pattern? En Lastres, H. M. M. et al. (organizadores) *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo - sustentabilidade social e ambiental* (pp 101-113) Brasilia: CNI, BNDES, BID.
- AROCENA, R. (2013). La democratización del conocimiento como clave para una nueva Reforma Universitaria. Volumen del Congreso de la Federación de Estudiantes de Chile, en prensa.
- DAHL, R. (1985). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- DAHL, (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale Univ. Press.
- DE LA MOTTE, J. & PAQUET (1996). *Evolutionary Economics and the New International Political Economy*. London: Pinter.
- LUNDEVALL, B.A. & JOHNSON, B. (1994). The Learning Economy. *Journal of Industry Studies I* (2), 23-42.
- PNUD (2011). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2011*. Nueva York: Naciones Unidas.
- SARTORI, G. (1988). *La teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- SEN, AMARTYA (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SNOW, C.P. (1993). *The Two Cultures*. Cambridge: Canto.
- STIGLITZ, J. (2012). *The Price of Inequality*. N. York: Norton.
- SUTZ, J. (2005). The role of universities in knowledge production. *Journal of Himalayan Science*, 3 (5), 53-56.
- TILLY, C. (2005). *Identities, Boundaries, and Social Ties*. Boulder, Colorado: Paradigm Publishers.
- UNAM (2012). *Interdisciplina en el estuario: saberes orilleros*. Tema del mes, Revista Digital de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.revista.unam.mx/vol.13/num5/art58/art58.pdf>. Acceso el 24 de setiembre de 2013.

## Nota

<sup>1</sup> En las páginas siguientes se retoma en parte un planteo formulado en un trabajo anterior (Arocena, 2013).

## Rodrigo Arocena

Rector de la Universidad de la República (Uruguay). Licenciado y Doctor en Matemática y Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Central de Venezuela. En la Universidad de la República es Profesor de Ciencia y Desarrollo. Fue electo como Rector en 2006 y reelecto en 2010.

# Democracia e Educação no Brasil

Benício Schmidt

## Resumo

A consolidação da democracia depende da expansão da educação à população, em todos os níveis. O Brasil tem uma herança escravocrata, tendo a Abolição uma história recente. Também, desenvolveu tardiamente suas instituições educacionais. Conta, ainda, com uma das maiores desigualdades sociais do mundo. A democracia brasileira depende de políticas de inclusão social, tendo a educação como instrumento central. Recentemente os governos brasileiros têm feito enorme esforço de expandir a educação como direito social efetivo, que na margem ajudam a consolidar a democracia.

*Palavras chave:* Inclusão Social. Desenvolvimento. Educação.

## Abstract

### DEMOCRACY AND EDUCATION IN BRAZIL

The consolidation of democracy depends upon the expansion of educational status for all the population, at large. Brazil has a dramatic heritage based on slavery and on the highest level of unequal wealth distribution in the world. The Brazilian democracy has a perspective of success, as long as turns out to effective a policy of massive social inclusion. Political governments, in the last decades, have tried to implement education as a social right, therefore helping to consolidate democracy in the country.

*Key words:* Social inclusion. Development. Education.

Para a literatura hegemônica nas ciências sociais contemporâneas, a educação é assumida como campo estratégico para a concretização dos direitos individuais e sociais; bem como insumo insubstituível para a capacitação dos recursos humanos aptos a conviver com as demandas da sociedade do conhecimento.

Do ponto de vista das relações entre a educação e a política, hoje torna-se impossível conceber o exercício da cidadania plena sem o desfrute de um status educacional hábil o suficiente para permitir

a mobilidade social e o exercício dos direitos, na sua mais ampla concepção.

No caso do Brasil esta relação torna-se ainda mais dramática e significativa por algumas razões de ordem social e outras de ordem política. As de ordem social repousam sobre o fato do Brasil ser o campeão mundial da desigualdade social, possuir uma larga experiência escravista, e por ter sido um dos últimos países latino-americanos a construir suas próprias universidades.

Ou seja, o Brasil ressalta a perversa combinação de altas desigualdades sociais históricas e baixo desenvolvimento educacional. Na verdade, somente a partir dos anos 1980 que o país realmente despertou para a valorização massiva das conquistas educacionais necessárias para a habilitação coletiva ao mercado de trabalho compatível com uma sociedade com projetos industrial moderno.

Portanto, diferentemente da Argentina, por exemplo, a alfabetização efetiva da população brasileira, bem como a expansão significativa da população em idade universitária (19-25 anos) têm sido objeto de políticas nacionais relativamente recentes; cujos resultados começam a aparecer.

Deve ser ressaltado que, além de sua funcionalidade para o avanço do desenvolvimento econômico, a educação tem de ser encarada como meio de solidificar as bases de nosso sistema político-representativo, ainda em processo de solidificação. Educar é, deste ângulo, fortalecer a democracia como regime político no Brasil!

O Brasil desfruta, hoje, de um regime político democrático: eleições regulares para todos os níveis de governo, publicidade das decisões governamentais, ampla comunicação pública dos trabalhos do Legislativo, direitos de voto universal, garantia de direitos individuais e sociais, estrutura burocrático-estatal baseada na meritocracia e submetida à seleção de pessoal por concursos públicos. Uma democracia formalmente em efetivo funcionamento.

Todavia, o experimento democrático, em sua plenitude, tem ainda uma vida curta no Brasil. O processo de abertura política (1974-85) foi dos mais longos entre os regimes autoritários ao final do século 20, seja na América Latina, seja na Europa do Sul. Sua consolidação vem com a consagração da Constituição Federal de 1988, o marco mais avançado alcançado pelo povo brasileiro, em termos de direitos sociais, recursos em defesa da cidadania e de resistência frente as ações do Estado. Ainda que restem cerca de um terço dos artigos constitucionais fora da efetiva regulamentação legislativa, a democracia está instalada e em funcionamento no Brasil.

Esta questão não é trivial ou desprezível, uma vez que a democracia representativa sempre teve muitos obstáculos de ordem ideológica para sua afirmação no Brasil; bem como para sua ampliação para a consecução de uma Democracia Social compatível com a contemporaneidade.

A consideração da esfera política - *strictu sensu* - padeceu sob o crivo ideológico de teorias positivistas e até profascistas, que alimentaram golpes de Estado, bem como movimentos autoritários que embasaram dolorosas experiências antidemocráticas, como a última ditadura militar (1964-1985). Outras fontes, provenientes das diversas matrizes marxistas também puseram o sistema democrático como subsidiário de outras esferas sociais, assim anulando a possibilidade de considerações estritamente políticas para a consolidação do regime político democrático. Correntes oriundas das várias vertentes marxistas, ainda que influenciando partidos políticos legalizados, mas orientados pela urgência da luta política por afirmações mais à esquerda do espectro político e econômico, nem sempre valorizaram os aspectos especificamente políticos do sistema social.

Os dois grandes blocos ideológicos acima referidos assumiram, sempre, que as soluções políticas seriam subprodutos das relações econômicas e sociais resultantes do sistema hegemônico em exercício.

No caso brasileiro, estas vertentes ideológicas sempre tiveram de se confrontar com uma cultura econômica dinâmica e voltada para o futuro, baseada em êxitos pujantes na industrialização e na ocupação do território nacional, especialmente por meio de uma rápida e massiva industrialização concentrada em megalópoles, fenômenos de proporções e velocidade não experimentadas por muitos países desenvolvidos.

Isto ajuda a entender que, por anos a fio nas últimas duas décadas, em pesquisas de opinião pública sobre o valor da democracia, o povo brasileiro se apresenta como cético sobre a possibilidade de uma democracia eficaz e representativa no país. Usualmente, o Brasil está entre os países que menos valorizam, em todo o espectro social, o valor da democracia como tal<sup>1</sup>.

Seguramente, há razões para esta resistência à consideração do sistema político-representativo democrático como tal, além das orientações ideológicas das duas matrizes mencionadas. Do ponto de partida do metabolismo social brasileiro, uma das razões fundantes do menosprezo pela questão está na constatação da desigualdade social que faz do Brasil campeão mundial na área. Tendo sido o último país a livrar-se da escravidão nas Américas, o país nunca conseguiu enfrentar decisivamente o desafio da inclusão social, a não ser nas últimas duas décadas, de maneira efetiva.

Diante de tamanha inércia frente à pobreza e suas discriminações resultantes – como no acesso à educação, saúde, equipamentos públicos, por exemplo – os habitantes e os atores políticos mais relevantes, ostensiva ou subliminarmente, não conferiram às considerações de ordem político-institucionais o valor devido. Diferentemente de outros países, a política não foi encarada como conjunto de meios que permitiria o avanço social do regime político. Este salto é recente e marca o aprofundamento da democracia participativa no país, marcadamente nos últimos anos, com a criação de inúmeros Conselhos e órgãos que incorporam a vontade popular, além da representação política formal.

Neste quadro estão incluídas novas estratégias e mobilização de recursos que visam diretamente o ataque à miséria, à falta de proteção social e incentivo ao empreendedorismo<sup>2</sup>.

O caráter mais recente da instauração de políticas de ataque direto a situações de pobreza e miséria, raízes da enorme desigualdade social e econômica no país, exigiu uma mudança no efetivo posicionamento do Estado frente ao mercado, em toda sua extensão e alcance. As crises de natureza econômica e financeira – anos 1980-90 – chamada “década perdida” impuseram a hegemonia de políticas de ajuste estrutural que visavam combater a enorme dívida pública dos Estados periféricos, relativa paralisia governamental e altos níveis de inflação.

Situações que, especialmente na Ásia e América Latina, foram alvo do chamado *Neoliberalismo*, conjunto de medidas baseadas na tentativa de um ajuste estrutural, com vistas ao disciplinamento

fiscal do Estado. Isso implicou, entre outras dimensões, um recuo dos investimentos públicos básicos, privatizações e um maior grau de liberalização dos mercados de capitais nacionais para favorecer a absorção dos capitáveis voláteis internacionais.

Ou seja, monitorados por instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os Estados Nacionais tiveram de redefinir a operação de algumas de suas funções básicas :

- (a) investidor produtivo direto;
- (b) absorvedor de deseconomias em escala geradas pelo funcionamento do próprio mercado;
- (c) regulador;
- (d) agente socializador de contingentes da população para habilitação ao mercado de trabalho<sup>3</sup>.

Ao redor do eixo do *ajuste estrutural*, tentado pelos diversos Estados na perspectiva de sobrevivência na nova ordem mundial emergente, tudo foi assentado na diminuição sensível no tamanho do Estado, não necessariamente no seu poder de intervenção e tendo como umbral o aumento da capacidade de competição dos vários fatores envolvidos.

O ajuste estrutural implicou na superação histórica do modelo keynesiano, estuário onde repousou todo ideário populista-desenvolvimentista, a partir dos anos 1950. As facetas deste movimento de ajuste da gestão estatal, em busca do equilíbrio fiscal e monetário, são fartamente conhecidas por meio de seus axiomas mais vulgarizados: privatização, abertura de mercados financeiros, terceirização das operações governamentais, etc.

Estas dimensões deram concretude a um amplo movimento de “Reforma do Estado”, como um recurso aproximativo das várias tentativas de adaptar a ordem política e administrativa nacional aos desígnios dos condicionantes internacionais.

Independente do quase-conceito que se use, fica reforçada a noção de que ele é um marco divisório entre duas eras da expansão capitalista contemporânea. O ajuste estrutural veio para

compor uma referência histórica, por várias razões. Algumas dizem respeito à própria lógica interna do regime de acumulação, buscando-se a austeridade fiscal e monetária como modo de contornar os impedimentos à integração mundial por meio da submissão à estrutura financeira internacional, com seus capitais móveis e extremamente voláteis.

Outras razões foram conectadas à necessidade de expansão da representação política. Dificuldades em compor uma associação entre *democracia* e *liberalismo econômico*, em ambiente de grande pressão por participação popular e luta contra as históricas oligarquias e seus partidos. O coração do dilema neoliberal. Ao longo do processo de ajuste estrutural, foi também expandida à franquia democrática, efetivamente.

De outro lado, solidifica-se a tendência ao adensamento de fatores tecnológicos na produção de bens e serviços em escalas multinacionais. Com ou sem a participação estatal, a produção industrial e o setor de serviços, bem como o incremento do comércio internacional de *commodities*, demarcam uma nova era de internacionalização das relações econômicas. Estava instaurada a definitiva globalização; com isto afastando a possibilidade histórica de uma volta à autarquização econômica.

Daí por diante, pressões por aumento das franquias políticas, participação popular nos programas públicos e globalização econômica compõem uma nova unidade a ser administrada pelos Estados no seu encurralamento financeiro e em plena crise gestonária.

Outrossim, as condições de exercício da cidadania contemporânea dependem do desenvolvimento peculiar dos atuais sistemas produtivos e de seus respectivos graus de cooperação e antagonismo, mas seu caráter essencial é de natureza política. Portanto, a recuperação do subsistema social e do subsistema político, antecedem à recuperação do subsistema econômico no processo de constituição da cidadania. Daí que as premissas que sustentam a democracia contemporânea, como possibilidade alternativa aos vários totalitarismos e integristas possíveis, estão centradas nas dimensões:

- (a) a disciplina do social;
- (b) a garantia da reprodução social pelo aprofundamento da cidadania.

A extensão da cidadania (conjunto de recursos materiais e de direitos disponíveis ao homem em sociedade) depende de decisões pertinentes a sistemas nacionais, regionalmente localizados. Em contraste, o sistema internacional passa a ser composto por vetores tecnológicos e pela marcante velocidade e volatilidade do capital. O sistema capitalista adquire uma dimensão global e torna vulnerável a sobrevivência da “política”, tal como tem sido entendida, submetida a decisões nacionais e reguladas. A desvalorização da política corresponderia à perda de autonomia nacional dos Estados<sup>4</sup>.

A tese da *desvalorização da política* tem sido desmentida pelos fatos, da Primavera Árabe aos movimentos de rua da América Latina, recentemente. Mais do que a política-em-si, o notável é a superação dos canais formais de representação, como os partidos políticos. Não gratuitamente, plataformas de reformas políticas surgem em todo o globo com crescente intensidade. Essa tendência tem convivido com a consagração da democracia representativa, como forma mais efetiva de organização delegativa de poder político aos dirigentes do Estado.

De outro lado, as transformações oriundas da globalização são imensas e multifacetadas. No que concerne ao âmbito das relações que regulam a cidadania é possível traçar algumas hipóteses sobre o futuro:

- a) Ao enfraquecimento relativo do Estado Nacional corresponde um aumento da violência sistêmica, oriunda de pressões internas e externas ao organismo político soberano;
- b) Por decorrência, aumenta a privatização da esfera pública devido à ascensão do poder de pressão dos grupos de interesse de toda e qualquer natureza, inclusive do crime organizado, favorecendo ao aumento dos ilícitos criminais e financeiros, o que acarreta aumento dos custos de transação a partir de ações estatais visando controle e regulação;
- c) A globalização tende a aumentar as desigualdades sociais, por meio de diversos níveis

de integração econômica e social de empresas monopolistas e interesses concentracionistas, assim gerando, esporádica e localizadamente, desemprego, anomia e crescentes índices de obsolescência construída;

d) Além dos clássicos conflitos de classe (capital x trabalho), a globalização universaliza conflitos de natureza cultural, étnica e religiosa, que passam a merecer atenção especial, seja dos Estados, seja das Agências Multilaterais específicas.

Esse conjunto de processos marca a transição mundial de hoje e neste quadro os direitos de cidadania exigem permanentes redefinições operativas, com vistas a submeter-se o conceito à categoria fundante : *a igualdade entre os homens*.

Assim, a adoção do ente MERCADO ao nível global, como novo mito unificador de vontades e pulsões, implica necessariamente a desestruturação de formas arraigadas de proteção e solidariedade social, por exemplo. Assim, o equilíbrio entre as funções compensatórias e reguladoras do Estado é essencial. Aparentemente, só as sociedades que contenham um Estado Social e Democrático desta ordem sobreviverão aos dilemas dos novos tempos.

O equilíbrio está na construção e gestão do Estado de forma participativa, fornecendo proteção (compensação social e econômica) e disciplina (regulação). Ou seja, o Estado tem de assumir um caráter neocorporativo: a participação popular nos processos decisórios se dá diretamente, mas de modo raro; na verdade, o mais frequente é haver participação por meio de suas corporações sociais representativas (igrejas, sindicatos, associações civis de fins filantrópicos, corporações empresariais, etc.).

Interessante que, após a crise dos anos 1980-90, como reação aos dissabores gerados pela adoção de políticas neoliberais, até instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial aderiram a este modelo de participacionismo neocorporativo.

No Brasil estas orientações tiveram grande repercussão, desde o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, como, por exemplo, na adoção do Programa Bolsa Escola, depois ampliado e consolidado pelo governo de Lula da

Silva, sob o nome de Programa Bolsa Família. No caso do período de Lula da Silva, a participação social foi enormemente expandida para várias esferas de atuação do Estado. Uma forma de legitimar a ação do Estado e manter os controles públicos funcionando, sob o regime político democrático-representativo.

Ou seja, a globalização econômica trouxe consigo a internacionalização efetiva das relações sociais, redefiniu as pressões e as direções de programas de segurança militar; e, pelos efeitos instáveis e frequentemente negativos socialmente, por meio da concentração de renda e flutuações sistêmicas dos mercados produtivos e financeiros, provocou alterações na própria essência do sistema democrático-representativo, como seu umbral político mais vistoso e universalmente difundido.<sup>5</sup>

Sendo isso verdade para a democracia, como regime de representação da vontade e dos interesses dos cidadãos, organizados em corporações ou não, torna-se importante sublinhar estas transformações e não imaginar que ainda estejamos no Iluminismo que desembocou politicamente nas Revoluções Norte-Americana e Francesa. O indivíduo atomizado, o eleitor clássico, não é somente um agente no momento eleitoral das consultas, mas um ente sujeito às decorrências de enormes e geralmente desconhecidas modificações na própria essência do que se conhece como *democracia*.

Uma demonstração desta complexificação da política está no crescente uso dos recursos de *análise do discurso* no campo, uma vez que para se fazer entender os protagonistas usam cada vez mais as metáforas da realidade, em vez de uma descrição empiricista pura, com vistas ao estabelecimento da convivência e da disputa pela hegemonia da própria política.

De certa forma, o mesmo ocorre no campo da economia, quando a partir do século 20 sistemas econômicos que combinam todas as inovações institucionais resultantes da evolução, iniciadas no século 13 (títulos da dívida governamental e ações privadas no mercado financeiro público) com o objetivo de produzir benefícios derivados do comércio e da securitização dos preços das mercadorias.

As economias, pois, que combinam inovações (bancos, mercado de ações, bônus e letras de comércio, seguros e propriedade assegurada) com a democracia têm melhores performances de longo prazo do que as economias que não fizeram esta combinação de fatores e entidades. O argumento central está em que a intermediação financeira geralmente permite uma alocação mais eficiente dos recursos do que, exemplarmente, o feudalismo ou o planejamento central.

Daí talvez não seja surpreendente que o modelo ocidental tenha sido acolhido mundo afora, apesar das agruras e contradições internas, primeiramente como *Imperialismo*, depois como *Globalização*. Este processo, aparentemente inexorável, simbolizado pela demanda de *dinheiro*, tem sido um grande elemento de progresso e modernização, baseados em um complexo processo de inovações, intermediação e integração que tem sido vital para o desenvolvimento da ciência e para o estabelecimento do *direito*, na luta contra as economias agrárias de subsistência e de suas misérias pertinentes.

Isso não implica que ter o subsistema financeiro como ordenador geral de última instância seja, ou tenha sido, um processo de construção suave e pacífico. Suas alternativas também não têm sido, todavia.

Interessante notar, aqui, que as teses de Karl Marx, Friedrich Engels e Vladimir Lênin, bem como de Rosa de Luxemburgo (séculos 19 e 20), nos albores do socialismo, sobre a inexorável financeirização do Capital, desenvolvimento das sociedades por ações e a substituição do governo sobre os homens pelo governo sobre as coisas, encontrem respaldo empírico nos estudos de notáveis autores contemporâneos no campo da economia política e da história das relações monetárias e suas instituições.<sup>6</sup>

Em outras palavras, é forçoso reconhecer que a expansão do Capitalismo atingiu o seu ápice previsto, inclusive pelos seus maiores críticos. O desafio maior, desta forma, passa a ser a sobrevivência do homem-cidadão nesta ordem.

Retornando à argumentação sobre a própria *democracia*, como tal, é crucial reconhecer a importância dos valores, como elementos

adjudicados à essência ética e moral do homem em sociedade. Neste particular, a contribuição dos estudos de *Cultura Política* são fundamentais para o entendimento de mudanças de comportamento efetivo e atitudes com ressonância política, em todo o globo.

Para isso, deve ser ressaltado, por exemplo, o *World ValueSurvey (WVS)*, uma pesquisa (tipo *survey*), coordenada por Ronald Inglehart (Estados Unidos) e Christian Welzel (Alemanha), desde 1977, em baterias de pesquisas nacionais, a cada dois anos, dedicada à identificação de adoção de valores de toda a natureza, abrangendo cerca de 95 (noventa e cinco) países.

São feitas pesquisas amostrais, com perguntas explorando as relações entre as mudanças socioculturais, as condições materiais e o respectivo comportamento político. Contabilizado o montante das populações amostradas, há dados sobre cerca de 85% da população urbana mundial. O ponto de partida do projeto é que o mundo tem experimentado uma progressiva mudança cultural nas últimas décadas, manifestada muitas vezes de modo invisível, porém constante. Essas mudanças seriam o resultado da modernização, implicando a existência de uma relação tensa entre valores tradicionais e modernos, existentes, em maior ou menor grau, em todas as sociedades.

A teoria que informa o Projeto WVS repousa em hipóteses advindas da moderna pesquisa em ciências sociais comparadas, oriundas dos estudos sobre as mudanças de valores, aos quais as populações nacionais aderem no âmbito das relações de desenvolvimento socioeconômico, quando mercados em expansão e o correlato processo de mobilização social diferenciam e adensam as atividades humanas, tanto ao nível da atividade econômica quanto ao nível das relações sociais estritamente.

Crescente aumento da riqueza global, crescente acumulação de capital social emanado do próprio processo de intensificação das relações sociais trazem, por decorrência, enormes impactos sobre as instituições e sobre os regimes de regulação. Esses processos fortalecem as relações de trocas horizontais, enfraquecendo as relações verticais de autoridade. Isso porque as etapas que

historicamente antecipam o processo de modernização estão baseadas em rígidas relações de autoridade, que restringem a autonomia humana necessária para a continuidade da mudança social, em termos permanentes<sup>7</sup>.

Os novos padrões valorativos, enraizados na ampla e profunda modernização socioeconômica, são sintetizados como uma *mudança emancipatória de valores*: emergência de valores cívicos, modernidade individual, valores pós-materialistas, valores liberais, valores antropocêntricos e valores de auto-expressão.

Este amplo processo de mudanças tem envolvido, também, as instituições políticas da sociedade. Assim, a relação entre desenvolvimento, cultura e política tem motivado uma intensa e ampla literatura sobre as tendências à democratização em escala mundial, compondo um conjunto de requisitos para a continuidade de processo de mudança com a pertinente garantia dos direitos, sejam individuais, sociais ou contratuais.

As predições da teoria nem sempre se confirmam empiricamente no Projeto WVS, ao construir explicações para os complexos processos sociais que envolvem a mudança cultural. Enquanto a *Teoria da Modernização* sugere que o desenvolvimento socioeconômico tem poderoso impacto sobre os valores, o WVS sublinha que há um papel relevante para a herança cultural de cada sociedade na formação de crenças e motivações, em particular as tradições religiosas e a história anterior à autonomia das unidades nacionais, ou seja, antes da formação do Estado-Nação.

O Projeto WVS apresenta um novo enfoque sobre as mudanças havidas no mundo, especialmente a partir do contexto da Guerra Fria, tendo uma visão amplamente apoiada em dados empíricos que percebem as transformações políticas, sociais e culturais, consolidando assim fortes séries históricas de informações.

Enquanto Huntington define e explica mudanças no cenário internacional a partir do ressurgimento – com toda a intensidade – de antigas configurações civilizacionais abafadas pelo confronto ideológico observado ao longo do século 20, Inglehart e seu grupo de pesquisadores associam as mudanças a um processo de

modernização que traz consigo tensões entre valores tradicionais e modernos<sup>8</sup>.

Para o Projeto WVS, as mudanças culturais que estão em curso em várias sociedades estão atreladas aos processos de desenvolvimento socioeconômico, mesmo que não dependam exclusivamente deste tipo de processo para ocorrer. Como demonstram no Projeto, há mudanças na direção prevista em praticamente todas as sociedades de alta renda média, mas não em sociedades de baixa renda média. Há, portanto, um tipo de associação empiricamente demonstrada entre aumento de renda e mudanças de valores, afetando gerações que cresceram com os níveis mais elevados de segurança existencial.

Estas transformações são parte da mudança de metas de indivíduos em sociedades industrializadas, o que caracteriza o pós-materialismo. Como as necessidades materiais são imediatamente cruciais para a sobrevivência, quando seu suprimento é escasso elas tendem a assumir maior relevância dos que as necessidades pós-materiais<sup>9</sup>.

A participação de uma sociedade em uma zona cultural parece especialmente importante na conformação dos valores tradicionais, em contraste com os valores seculares e racionais, profundamente enraizados em fatores históricos há muito estabelecidos - sobretudo devido ao pertencimento original à uma determinada sociedade. O desenvolvimento socioeconômico provoca mudança nos padrões valorativos adotados pelos indivíduos, dependendo do tipo de sociedade.

Nesta própria divisão, analogamente ao que outros internacionalistas propõem, existiria uma nova forma possível de exercer-se uma classificação dos países. Para estes, essa classificação se daria com base, sobretudo, no exercício do poder nos campos político e econômico em uma lógica relacional, segundo a qual a própria definição de “segundo mundo” não é uma caracterização isolada, apenas podendo ser devidamente compreendida em uma engrenagem em que o “primeiro” e o “terceiro mundo” (os “emergentes” de agora) estejam colocados. O que é mais abrangente, pois, para a classificação internacional não se dá com base em critérios

econômicos, porém a centralidade de determinados valores nas relações sociais que definem a própria sociedade contemporânea; sendo que nas sociedades mais pobres se assumem valores tradicionais com base na necessidade de sobrevivência material.

As transformações internacionais e a centralidade da educação, como meio de integração a este novo contexto, têm dois condicionantes: a *multipolaridade* e o *caráter multicivilizacional*.

A MULTIPOLARIDADE diz respeito à diversificação, à descentralização dos poderes imperiais e está relacionado ao fim da Guerra Fria. O CARÁTER MULTICIVILIZACIONAL se expressa no conflito pervasivo entre diferentes concepções das relações entre Estado-Sociedade, e que afetam as visões finalísticas aplicadas ao próprio conceito de *desenvolvimento*.

Diferentes culturas, com diferentes valores, têm posições diversas sobre o significado essencial do que seja *desenvolvimento e crescimento econômico*, como é sabido. São fatores de ordem mundial, matizando a aparente homogeneidade gerada pela globalização. Ao contrário, diversificadas éticas e preferências valorativas são necessariamente convocadas à convivência mundial, inexoravelmente, pela primeira vez na História!

Neste quadro de profundas transformações, da economia à política e às relações sociais e seus valores, com ênfase crescente à emergência de valores pós-materialistas (liberdade individual, autonomia de escolhas, construção de carreiras não-tradicionais), como se comporta o Estado brasileiro na esfera educacional?

A democracia política e a difusão do valor educacional são relativamente recentes manifestações brasileiras. Na verdade, em termos relativos, o país se encontra atrasado inclusive frente a seus parceiros latino-americanos. Este atraso histórico, acima aludidas suas causas, tem sido objeto de políticas públicas muito ousadas. Elas buscam ampliar o acesso da população à educação, nos seus múltiplos módulos – do ensino técnico e profissional ao nível superior acadêmico *strictu sensu*. Ao mesmo tempo, seguindo uma tradição brasileira, com duração menor do que um mero século - o país faz um hercúleo esforço para implementar uma política

de intercâmbio educacional, por meio do *Programa Ciência Sem Fronteiras*.

Na oferta de um ensino técnico-profissional, o Ministério de Educação criou o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), com oferta ampla de cursos de educação profissional e tecnologia, antiga reivindicação do mercado e das empresas envolvidas em grandes projetos, especialmente nas áreas de petróleo e gás e infraestrutura, de modo geral.

Igualmente, com esta finalidade, tem havido uma grande mobilização e investimentos nos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), presentes em todas as unidades da federação. Com isto, amplia-se a presença do Estado no cenário da formação básica e instrumental para o desenvolvimento e indústrias estratégicas na cadeia produtiva.

Todavia, para efeitos deste artigo, serão oferecidos destaques à expansão do ensino superior e à implantação do *Programa Ciência Sem Fronteiras*, visando à exposição dos estudantes brasileiros ao intercâmbio com renomadas instituições universitárias em todo o mundo.

Em relação à expansão do ensino superior, o último censo do setor (2012) revela um aumento expressivo de 62% das matrículas e de 14,8% dos formandos nos cursos de Engenharia, período 2009-12, em todas as universidades do país (56.492 engenheiros formados em 2009, 74.539 em 2012). Nas Engenharias houve o maior crescimento das matrículas, em relação a 2011 (12% dos cursos), atendendo à demanda assumida pelo mercado. Grandes projetos governamentais sustentam a expectativa sobre os cursos de engenharia, afora o fato de que os engenheiros configuram uma mão-de-obra qualificada para muitos setores carentes da economia nacional. Incluindo setores da administração, pública e privada.

O governo tem como meta, Plano Nacional de Educação (PNE), matricular 33% da faixa etária entre 18 a 24 anos na universidade e 50% com mais de 24 anos, nos próximos dez anos. Hoje, as matrículas correspondem, respectivamente, a 15% e 26%.

Hoje, há 7.037.688 matrículas (Censo do Ensino Superior 2012), um acréscimo de 4,4% em relação

a 2011. Somados à pós-graduação, chega-se ao total de 7.261.801 estudantes matriculados. O setor privado tem 73% das matrículas, tendo crescido 3,0% contra 7,0% do setor público. A educação a distância cresceu 12%, contra 3,1% da presencial; com participação de 15% no total da oferta de educação superior do Brasil<sup>10</sup>.

Portanto, a democratização da educação superior brasileira tem sido um poderoso programa de expansão efetiva da cidadania e recentemente baseado na reorientação das prioridades para ascendentes matrículas nas carentes engenharias, em contraposição às tradicionais carreiras de direito, administração e pedagogia.

Em dezembro de 2011 foi lançado o *Programa Ciência sem Fronteiras*. Até agora (outubro 2013), foram concedidas 53.552 bolsas de estudos; tendo o governo concedido 49.952 bolsas, enquanto o setor privado arcou com 3.600. A meta global do programa é atingir 101.000 bolsas até 2015; 75 mil pelo setor público (CAPES e CNPq) e 26 mil financiadas por empresas. Estas principalmente em áreas dedicadas às engenharias e à produção, em geral. O governo cumpriu 65% de suas metas; enquanto o setor privado atingiu apenas 14% delas. Diante deste fato, o Ministro de Educação, Aloizio Mercadante, incluiu o mestrado profissional no Programa, até agora contemplando apenas graduação e três categorias de doutorado. Uma das razões para o baixo engajamento de empresas conveniadas, como a Companhia Vale do Rio Doce, é o alegado aumento dos custos de matrículas no Exterior, a partir da desvalorização da moeda brasileira, recentemente. Pela regras do programa, as empresas têm o direito de escolher as áreas de estudo, repassando o valor da bolsa a CAPES e ao CNPq, que efetivam a matrícula e supervisionam o estágio acadêmico.

A maior associação com o setor privado é o realizado com a Febraban (Federação Brasileira dos Bancos), com a meta global de 6,5 mil bolsas, tendo até agora sido financiadas 650 bolsas. Em

um ano e meio de parceria a Petrobrás financiou 1.160 bolsas (955 de graduação, 108 de doutorado e 97 de doutorado pleno), com o compromisso de chegar até 5.000 bolsas nas diversas modalidades. A Eletrobrás cumpriu apenas 14% da meta, 2.550 bolsas. Distintamente das demais empresas, a Eletrobrás abrirá vagas a seus funcionários, com 300 bolsas exclusivas.

Até o momento, foram concedidas 43.184 bolsas de graduação; 5.155 de doutorado; 3.146 de pós-doutorado; 1.136 de doutorado pleno e 751 para jovens talentos e pesquisadores. As áreas cobertas são, respectivamente: engenharia e áreas tecnológicas (42%); biologia e ciências da saúde (20%); computação e tecnologia da informação (6%); produção agrícola (4%); farmácia (2%); energias renováveis (1%); petróleo, gás e carvão mineral (1%) e demais áreas (24%).

De outro lado, é importante notar a diversificação nacional dos destinos dos bolsistas: Estados Unidos (16.571), Canadá (5.133), França (4.795), Reino Unido (4.443), Alemanha (3.901), Austrália (3.351), Portugal (3.191), Espanha (3.075), Itália (2.271), Hungria (1710), Demais países (5.111)<sup>11</sup>.

Este programa busca internacionalizar o parque acadêmico brasileiro. Mesmo em períodos de curta duração, a exposição dos estudantes e pesquisadores brasileiros é vital para a sensibilização aos avanços internacionais da ciência, da inovação e dos métodos de administração do próprio conhecimento.

Assim sendo, com as notificações sobre o caráter essencial da educação como vetor de integração democrática, com os comentários sobre as próprias mudanças absorvidas pelos sistemas democráticos – sob pesada influência de um movimento de globalização jamais experimentado na História – é visível a constatação de que o Brasil tem avançado no processo de ampliação da oferta de ensino superior, ao mesmo tempo em que tem assumido uma posição a favor da exposição de seus estudantes e pesquisadores à ciência fora de suas fronteiras. Um ciclo virtuoso ■

## Notas

<sup>1</sup> Sobre a longa transição, Linz, Juan & Stepan, Alfred (1999), *A Transição e a Consolidação da Democracia* (S. Paulo: Paz e Terra). Sobre as agruras ideológicas para a consolidação de valores democráticos, Lamounier, Bolívar (2005), *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira* (S. Paulo: Augurium).

<sup>2</sup> Wertheim, Jorge & Noletto, Marlova (2003),

*Pobreza e Desigualdade no Brasil* (Brasília: UNESCO). Borba, Julian & Ribeiro, Ednaldo A., “Orçamento participativo e cultura política: explorando as relações entre inovação institucional, valores e atitudes políticas”, *Política & Sociedade* (Vol. 11, pp. 13-44, 2012). Castro, Henrique de; Walter, Maria Inez; Santana, C.M.B.; Stephanou, M.C., “Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira”, *Opinião Pública* (Vol. 15, pp. 333-355, 2009).

<sup>3</sup> Na verdade, *ajuste estrutural* é um constructo de natureza metodológica e funcional, a indicar o fim de uma era de expansão da atividade estatal como provedora e indutora do crescimento econômico, por meio do controle de políticas fiscais e expansão do crédito. Este ajuste assume, na América Latina, uma face dramática configurada pela luta e ampla contra a inflação. Na Europa é focado no déficit das contas públicas, balizado pela União Europeia pelo patamar de 3% sobre o PIB de cada país.

<sup>4</sup> Becker, U. (1997)- *The Reinvention of Politics- rethinking modernity in the global social order* (Cambridge: Polity Press); Both, D. (1994)- *Marxism and Development – sociology interpreting the impasse* (World Development, n. 13).

<sup>5</sup> Reich, Robert (2008)- *Supercapitalismo- como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano* (Rio de Janeiro: Campus-Elsevier).

<sup>6</sup> Ferguson, Niall (2009)- *The Ascent of Money: a financial history of the world* (London: Penguin Books).

<sup>7</sup> Dworkin, Ronald (1988)- *The Theory and Practice of Autonomy* (Cambridge: Cambridge University Press).

<sup>8</sup> Huntington, Samuel (1997) – *O Choque de Civilizações* (Rio de Janeiro: Objetiva), teses também assumidas por autores com posições contrárias ao Autor, ver Arrighi, G. & Silver, B. (2001) – *Caos e Governabilidade* (Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ).

<sup>9</sup> Inglehart, Ronald & Welzel, Christian (2009) – *Modernização, Mudança Cultural e Democracia* (S. Paulo/Brasília: Editora Francis), com os destaques do prefácio para a edição brasileira (Castro, Henrique de & Schmidt, Benício).

<sup>10</sup> Curi, Luiz R.L., Carta de Brasília (I, n.27, outubro 2013).

<sup>11</sup> Fonte: Ministério de Educação, atualizado em 03/09/2013.

## Benício Schmidt

Doutor em Ciência Política pela Stanford University; Professor Titular aposentado da Universidade de Brasília, ex- professor das universidades federais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e autor de “O Estado e a Política Urbana no Brasil”, entre outras obras sobre teoria social, Estado e políticas públicas no Brasil. Foi Presidente da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e coordenador de Cooperação da CAPES. Hoje é editor e consultor.

# La nueva institucionalidad educativa en el Cono Sur: permanencias y novedades en la regulación de los sistemas de enseñanza

Nicolás Bentancur

## Resumen

Durante la década de los noventa, en Argentina, Chile y Uruguay se definieron e implementaron transformaciones de entidad en los sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión, el mejoramiento de la calidad y equidad y la reestructuración de las formas de financiamiento, que fueron categorizadas como “reformas educativas”. Los sucesivos gobiernos de estos tres países han revisado esas reformas, aprobando entre los años 2006 y 2009 sendas leyes de educación que introducen cambios de naturaleza programática y organizativa, tras involucrar en su proceso de elaboración, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales. En la ponencia se indagará, desde una perspectiva comparada, sobre la significación y alcance de estas novedades.

*Palabras claves:* Políticas educativas, reforma educativa, América Latina, Argentina, Chile, Uruguay.

## Abstract

### THE NEW EDUCATIONAL FRAMEWORK IN THE SOUTHERN CONE: PERMANENCE AND INNOVATIONS IN THE REGULATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEMS

During the 90s, the governments of the three Latin American Southern Cone countries defined and implemented fundamental transformations in their education systems entailing core aspects such as management modalities, improvements in equity and quality and changes in financing mechanisms, which were categorized as “educational reforms”. Between 2006 and 2009, the new governments of Argentina, Chile and Uruguay had passed educational laws which introduced programmatic and organizational changes, and involved in their process, in different formats, multiple political and social stakeholders. This paper examines, from a comparative perspective, the significance and scope of these innovations.

*Key words:* Educative Policies; Educative Reforms; Argentina; Chile; Uruguay.

## Introducción

### El antecedente: las reformas educativas de los años noventa

Para analizar permanencias y novedades en las normativas educativas de los países de la región que fueran aprobadas en el segundo lustro de los años 2000, es preciso tomar como referencia y punto de partida el proceso de transformaciones educativas desarrollado a lo largo de la década del 90, que por su envergadura terminó estableciendo nuevos patrones para el funcionamiento de los sistemas.

Esto es así porque durante esa década los gobiernos de la mayor parte de los países de América Latina definieron e implementaron transformaciones de entidad en sus sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión, el mejoramiento de la calidad y equidad y la reestructuración de las formas de financiamiento. Por su amplitud y expresión sistemática, estas transformaciones fueron categorizadas como “reformas educativas”, y correspondieron a una tendencia más general que ha sido identificada como una “ola de reformas” que se extendió por todo el subcontinente latinoamericano (Gajardo 1999).

Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque (Bentancur 2007):

a) El doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífugo, al descentralizar la administración (apuntando a la gestión) y los currículos (con fines de calidad educativa), propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos.

b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadece con las dos generaciones de reforma del estado: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación,

programas especiales, políticas compensatorias, etc.)

c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva.

d) La introducción de principios empresariales en la gestión del sistema educativo, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda; y

e) la rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un re-direccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y la expansión de los roles de los particulares (familias, empresas)

Si bien la antedicha fue la impronta general de las transformaciones educativas de la década pasada, los distintos países de la región tradujeron esas tendencias con variantes. Por caso, los tres países del Cono Sur – a pesar de múltiples similitudes en la trayectoria de sus sistemas educativos, en su composición social y en otras variables de naturaleza política- plasmaron las tendencias generales con impronta particular: en tanto en Argentina las modificaciones principales fueron la transferencia de los establecimientos de enseñanza secundaria y formación docente a las provincias y la reestructura de los ciclos curriculares, en Chile se desarrolló y perfeccionó el esquema de regulación de mercado inaugurado en los años ochenta, mientras en Uruguay las reformas curriculares y de gestión no alteraron el patrón tradicional de Estado Docente y administración centralizada.

Asimismo, fue distinta la traducción legislativa de esas iniciativas en nuestros tres países. En Argentina se dictaron dos leyes en la década del noventa: la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, en 1991, y la Ley Federal de Educación, en 1993. La normativa que reguló la educación chilena durante toda la década fue la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, dictada a finales del régimen dictatorial en marzo de 1990. Por su parte, en Uruguay no se sancionó una ley de educación en esos años, pero el corpus

de la reforma llevada adelante fue incluido en la Ley de Presupuesto del año 1995.

Con sus rasgos comunes y sus variantes, entonces, ese es el escenario principal en materia de políticas educativas en la región, hasta el advenimiento del nuevo flujo legislativo de los últimos años.

## La nueva normativa educativa en América Latina

En la primera década del siglo en curso se sancionaron nuevas leyes para regular la prestación de los servicios educativos en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, fenómeno que necesariamente debe llamar la atención del observador. Pero más allá de su extensión numérica, corresponde indagar acerca de los contenidos de estas normativas, para comenzar a elucidar su racionalidad política y grado de novedad. En otros términos, establecer en qué medida este proceso constituye o ambienta un nuevo corpus reformista.

En virtud de la reciente materialización de este nuevo impulso “normativizador” de la enseñanza en la región hay por el momento escasísimas investigaciones disponibles. En una de ellas, López identifica las siguientes tendencias generales en la nueva legislación sobre el derecho a la educación en América Latina: a) pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en la igualdad en los logros educativos; b) consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho, prevaleciendo una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora, asentada en valores como la solidaridad o la tolerancia; c) consolidación de la sociedad civil como un actor destacado en la educación, a través de distintas modalidades de participación (López, 2007:45 y ss).

Por su parte, Saforcada y Vassiliades (2010) identifican en estas leyes tanto elementos de ruptura en relación a los antecedentes, como otros de continuidad. Entre los primeros, un mayor rol de los Estados como garantes y responsables de la educación, una redefinición del derecho a la educación en términos más sociales, y la

incorporación de la diversidad cultural (bilingüismo o plurilingüismo). En el segundo apartado anotan la pervivencia de los roles de las instituciones educativas privadas, y de un concepto de calidad educativa de tinte neoliberal, aunque re-significado en algunos casos nacionales.

Acercando la perspectiva de nuestro análisis, si dentro de este contexto regional se hace foco en el derrotero reciente de Argentina, Chile y Uruguay se advierte que a mediados de la década pasada accedieron al gobierno de estos tres países fuerzas políticas y/o líderes partidarios ubicados, en términos relativos, más a la izquierda del espectro político con respecto a quienes tuvieron a su cargo los Ejecutivos en la década anterior. Con variantes -nada desdeñables- en los tres casos, sus distintas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo ambientaron una revisión de las orientaciones y medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas la educativa. Es así que luego de algunos años de desarrollo, evaluación y crítica de los cambios procesados en los noventa, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay han prolijado recientemente revisiones de dichas reformas, involucrando en la discusión, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales.

Así, entre los años 2006 y 2009 los tres países sancionaron una nueva normativa para la gestión de sus sistemas educativos:

- En Argentina, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 organizó el sistema de enseñanza en sus diversas ramas, pero también definió principios, derechos y garantías, y fines y objetivos de la política educativa nacional. Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 del año 2005 garantizó el incremento de la inversión en el sector hasta el año 2010 y la asoció a objetivos específicos de políticas.
- En Chile, la Ley General de Educación N° 20.370 aprobada en el año 2009 consagró los principios y fines de la enseñanza y una carta de derechos y deberes que contempla a los distintos actores del proceso educativo. Previamente, en el año 2008, La Ley de Subvención Preferencial N° 20.248 instituyó

un nuevo sistema de financiamiento de la enseñanza particular subvencionada en procura de una mayor equidad.

- Por último, Uruguay aprobó en el año 2008 la Ley General de Educación N° 18.437, que establece los arreglos institucionales del sistema pero también consagra definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, sus principios y las bases de la política educativa nacional.

Buena parte de esas normas están destinadas a aspectos organizativos y de gobierno del sistema educativo (en la terminología del derecho público, su “parte orgánica”). Pero además, en las mismas se plasman concepciones determinadas sobre la naturaleza de la educación, los derechos de los ciudadanos en este campo, las responsabilidades y funciones del Estado en tanto comunidad políticamente organizada (la “parte dogmática”). Por tanto, las leyes de educación pueden ser analizadas, por una parte, como arreglos institucionales que definen estructuras, recursos, actores y modalidades de funcionamiento asociados a la conducción del sector, y por otra, como manifestación de orientaciones determinadas en términos de políticas educativas y -por extensión- como programa de acción a futuro. Aunque analíticamente diferenciables, las prescripciones orgánicas y dogmáticas de estas normas guardan una estrecha relación funcional: las primeras constituyen una ingeniería institucional determinada destinada -en última instancia- a la efectiva materialización de los derechos y garantías consagrados en las segundas.

### **Reformas de la legislación de la enseñanza y reformas educativas**

A propósito de lo recién referido: es evidente que los conceptos de “reforma de la legislación de la educación” y de “reforma educativa” no son equivalentes. Menos aún puede colegirse que una modificación en la normativa del sistema derivará mecánicamente en una transformación de las condiciones educativas reales. Por ello es pertinente cuestionarse, a modo de punto de partida: ¿cuál es la verdadera trascendencia de la legislación educativa, que constituirá nuestro objeto de análisis?

En un nivel analítico más comprensivo, todas las corrientes neoinstitucionalistas y particularmente la de cuño histórico, reivindican la importancia de las instituciones formales (entre ellas, las leyes) en la formulación de las políticas públicas. En algunas versiones esa incidencia es muy amplia y determinante del proceso político en su conjunto, como queda de manifiesto en el siguiente párrafo de March y Olsen:

*“La organización de la vida política hace una diferencia, y las instituciones afectan el flujo de la historia... Las acciones tomadas al interior de las instituciones y por las instituciones cambian la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, creando nuevos actores e identidades, proveyendo a los actores de estándares de éxito y fracaso, construyendo reglas para el comportamiento apropiado y dotando a algunos individuos, más que a otros, con autoridad y otros tipos de recursos. Las instituciones afectan las modalidades en las cuales los individuos y grupos participan por dentro y por fuera de las instituciones establecidas, el nivel de confianza entre instituciones y líderes, las aspiraciones comunes de una comunidad política, el lenguaje, entendimientos y normas compartidas por dicha comunidad, y el significado de conceptos como democracia, justicia, libertad e igualdad”* (citados por Putnam 1993: 17).

Ahora bien, ¿cuál es el resorte efectivo que explica la potencia estructurante de las instituciones? Existe un consenso bastante extendido entre los autores de esta escuela sobre la importancia de la conformación institucional originaria, y de sus legados históricos caracterizados por una dinámica inercial. Cuando un programa o una organización gubernamental toma determinada orientación, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, fenómeno para el cual Krasner (1984) acuñó el concepto de “dependencia del rumbo” (*path dependence*) que luego adquiriera gran predicamento. Como afirmaron Weir y Skocpol (1993), las políticas existentes influyen tanto en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes, como en los administradores y políticos, al configurar sus nociones sobre los cursos de acción posibles con las capacidades administrativas existentes.

Estas asunciones más generales son también trasladables a nuestra política sectorial. Como bien sostiene López (2008:52), puede plantearse como hipótesis que la mayor parte de los enunciados de fondo de las leyes de educación de la región pertenecen a un espacio de consenso donde se puede desarrollar un discurso sobre el derecho a la educación, la necesidad de universalizarla, de garantizar igualdad en los logros, etc. En esa lectura, las leyes tendrían un escaso impacto en redefinir el campo educativo, en tanto esfera en que se miden las relaciones de fuerza en torno a intereses sectoriales. Sin embargo, la experiencia indica que una vez sancionadas estas leyes son potentes instrumentos de políticas: para las autoridades, actúan como marcos de referencia inevitables: habilitan recursos, legitiman o deslegitiman decisiones, fuerzan el accionar hacia un cauce, promueven cierta coherencia, marcan el límite entre lo legítimo e ilegítimo. Al mismo tiempo, dejan instalado un horizonte hacia el cual avanzar, por lo que se convierten en proyecto político, y en instrumento de planificación.

Se justifica, en consecuencia, el estudio y análisis de la moderna normativa educativa de los países del Cono Sur a la luz de la realidad de sus respectivos sistemas educativos, en la medida en que fija los fundamentos de éstos en diálogo complejo –y no exento de tensiones– con los catálogos de prerrogativas y garantías asociadas al derecho a la educación, y orienta las modalidades de construcción de las políticas educativas de los próximos años. Esta legislación, aún en sus aspectos programáticos, constituye una hoja de ruta que determina tanto el punto de destino como las principales señales del recorrido necesario para alcanzar ciertos objetivos finalistas, trasluciendo asunciones valorativas y líneas generales de estrategia.

En ese entendido, destinamos los numerales siguientes a analizar, por su orden, la modalidad política de hechura de las normas referidas, y sus prescripciones más relevantes.

### **Los procesos de construcción de las nuevas leyes de educación en Argentina, Chile y Uruguay <sup>1</sup>**

#### **Argentina: la Ley Nacional de Educación de 2006. Iniciativa gubernamental y participación social.**

El gobierno peronista de centro – izquierda de Néstor Kirchner incluyó en un lugar relevante de su agenda a la educación, lo que supuso en primera instancia la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2005. Por esta norma se dispuso un crecimiento paulatino de los recursos públicos destinados a la enseñanza, hasta llegar al 6% del PBI en el año 2009.

En el año 2006 se expresó el interés del gobierno de sancionar una nueva ley marco para el sistema educativo que sustituyera a la Ley Federal de Educación del año 1993, a la que se caracterizaba como una expresión de las orientaciones educativas dominantes en aquella época. Para ello, se decidió transitar un proceso abierto y relativamente breve –de unos seis meses– en el cual los docentes y toda la ciudadanía tendrían oportunidad para expresarse, que se inició con la convocatoria oficial en el mes de mayo. Esta se acompañó con un documento para el debate preparado por el Ministerio de Educación denominado “*Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*”, que propuso diez ejes temáticos y líneas de acción, acompañados de veinte preguntas orientadoras de la discusión, directamente relacionadas con dichas líneas. El Ministerio asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate, contemplando la realización de asambleas a distintos niveles y la aplicación de una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

Se invitó a participar del debate a un amplio espectro de sectores y organizaciones, destacándose especialmente el rol de los directamente involucrados en el sistema educativo. El cronograma planteado por el gobierno implicaba procesar el debate en los primeros tres meses, redactar luego un primer proyecto de ley, y tras una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación. Cumplidas todas estas etapas, el proyecto fue rápidamente tramitado y aprobado en el Congreso de la Nación por amplias mayorías en el mes de diciembre.

La nueva Ley de Educación recogió un amplio apoyo político, y la adhesión de los dos actores sociales principales en este campo en Argentina: los sindicatos docentes, que se reconocen como co-autores de la reforma, y –aunque con ciertas reservas- de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa. De la plataforma sindical la ley recoge su definición de la educación como bien público y gratuito y como derecho social, la asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, el incremento del financiamiento público y ciertas prerrogativas de estatus laboral. Varios aspectos sensibles para la Iglesia fueron recibidos en la Ley: el reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación, y del derecho a la elección de institución educativa; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; y la existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada (de donde se extrae la pervivencia de la tradicional subvención estatal de establecimientos privados).

Sin perjuicio de esa base societal, la Ley Nacional de Educación reproduce prácticamente todos los elementos mencionados en el anteproyecto que elaboró el gobierno luego de la “primera vuelta” de discusión, y que luego de la “segunda vuelta” no fue sustancialmente modificado. Por ende, debe considerársele el autor material del cuerpo sustantivo de la norma.

### Chile: movilización, concertación y Ley General de Educación

Entre abril y mayo del año 2005 tuvo lugar la movilización más importante registrada contemporáneamente en ese país contra las políticas educativas gubernamentales. Fue protagonizada por estudiantes de enseñanza secundaria, y recogió un amplio apoyo en otros estamentos educativos y en la ciudadanía en general. La plataforma estudiantil se extendió de demandas puntuales a una agenda mucho más ambiciosa, en la que los estudiantes reclamaban por las deficiencias de calidad y de equidad del sistema educativo.

Intentando continental institucionalmente el disenso, desde la Presidencia de la República a cargo de la socialista Michelle Bachelet se creó el “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”, cuerpo de ochenta y un miembros de la más diversa procedencia social, política y técnica. Lo que emerge del proceso de discusión verificado en su seno es la división radical entre los actores en cuestiones de fondo: qué conservar o modificar, cómo mejorar la calidad y la equidad, con el único denominador común de la insatisfacción con los resultados (no necesariamente con la arquitectura) de la organización vigente. Del Informe Final de este Consejo surge que existe consenso aún hoy sobre el financiamiento público de las instituciones particulares y sobre la estructura descentralizada del gobierno de la educación. En cambio, se reconocen tres temas que dividieron las aguas en las discusiones: la existencia o no de establecimientos con fines de lucro (mayoritariamente rechazada en el Consejo), el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas, y el modo de administración de los establecimientos públicos. De dicho Informe emerge un consenso crítico muy amplio sobre el desempeño de la educación chilena en términos de calidad y equidad, pero también diferencias sobre sus causas: para un sector, se debe a algunas características estructurales del modelo implantado en los años ochenta, en tanto para otro, las carencias de la educación chilena derivan de su aplicación parcial y no sistemática.

Posteriormente, en abril de 2007 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de *Ley General de Educación*, que establecería un nuevo marco regulatorio, en sustitución de la Ley Orgánica de la Enseñanza del año 1990. El proyecto oficialista hacía algo más rigurosas las condiciones sustantivas para que los establecimientos recibieran el reconocimiento oficial, vedaba la existencia de establecimientos educativos con fines de lucro y prohibía todas las formas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos municipales y privados subvencionados, hasta el grado octavo básico. En definitiva, la respuesta del gobierno a la extendida insatisfacción con los resultados educativos se

componía de una serie de medidas que no desarmaban el modelo privatista proveniente de la dictadura pinochetista y luego perfeccionado en la reforma educativa de los años noventa, pero por primera vez se atrevía a limar algunas de sus principales asperezas.

Pero para viabilizar políticamente la reforma, en noviembre de 2007 la coalición de gobierno debió negociar con la oposición de derecha el denominado *Acuerdo por la Calidad de la Educación*, pieza a la que se le asigna la categoría de documento técnico. En términos generales, en este acuerdo se incorporaron algunas de las críticas realizadas por los defensores del modelo vigente al proyecto oficialista, acotando aún más su vocación reformista. El nuevo texto derivado del Acuerdo tuvo una larga discusión parlamentaria, pero a pesar de las impugnaciones vertidas por los opositores nucleados en el “Bloque Social”, resultó aprobado por una amplia mayoría de legisladores de ambas cámaras.

### Uruguay: instancias sociales e institucionales de elaboración de la Ley General de Educación de 2008

Tras la experiencia de intentos previos de reformas en la enseñanza construidos verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, el gobierno de izquierda liderado por el presidente Vázquez diseñó un esquema de deliberación y decisión compuesto por dos grandes momentos, el primero de naturaleza societal, encarnado en el Debate Educativo y el posterior Congreso Nacional de Educación, y el segundo político-institucional, tramitado con la iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y resuelto luego de la discusión y aprobación de una Ley General de Educación en el parlamento (Bentancur, 2008b).

El momento societal de preparación de la Ley se encarnó en el Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006, que luego de múltiples instancias de deliberación y discusión culminó en un Congreso Nacional de Educación. Deliberadamente, el rol de las autoridades de la educación en el direccionamiento del Debate fue

poco significativo. En el Congreso no se asignó representación a los partidos políticos, por considerarse que podrían hacer oír su voz en ocasión de la discusión de la futura Ley en el Parlamento. Si se considera el número de delegados reservados a determinadas categorías de organizaciones, queda explícito el peso de las organizaciones gremiales y técnicas de docentes (53% de los delegados) y de las representaciones estudiantiles (25%) en esa instancia.

El Congreso Nacional de Educación realizado entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006 funcionó en torno a quince “Comisiones Temáticas” y un Plenario. La Declaración Final del Congreso fue muy escueta. En ella se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno. Se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI. El delicado vínculo entre el cierre de esta fase social y la apertura de la subsiguiente fase política se expresa en la “máxima aspiración” de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y en la pretensión de que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyeran una “referencia ineludible” para las autoridades.

Si bien las características de las etapas preparatorias del proceso de formulación del proyecto de Ley General de Educación auguraban un ensanchamiento de su base de respaldo social a expensas de más amplios apoyos políticos, el producto enviado al Parlamento expuso flancos débiles en los dos terrenos. Por un lado, luego de haber concedido a lo largo del Debate un relevante espacio de legitimación a los intereses y perspectivas gremiales, posteriormente el Poder Ejecutivo, a través del MEC, se distanció de las recomendaciones del Congreso y elaboró una propuesta ecléctica que recogió parcialmente los postulados gremiales y de círculos afines, y resultó insuficiente para satisfacer las demandas de los sectores más movilizados de estos grupos. Por otro lado, el proyecto tampoco estuvo anidado en

consensos político - partidarios extendidos. Las divergencias se plantearon aquí en dos círculos: el interior, perteneciente al propio partido de gobierno, en virtud de los cuestionamientos de sectores relevantes que comulgaban con el diagnóstico y la propuesta de los sindicatos de la enseñanza; el segundo círculo político, exterior al gobierno, estuvo conformado por la oposición, que se despegó tempranamente del itinerario “participacionista” que condujo al Congreso de la Educación, y censuró la incorporación de actores extrapartidarios a una instancia orgánica que consideraban propia (Bentancur, 2008a).

La circunstancia de que se haya constituido una comisión interna del partido político de gobierno a efectos de tratar el texto de la Ley, comisión que efectivamente logró el acuerdo de la mayor parte de los sectores de la coalición, tuvo efectos directos en las modalidades y alcances de la posterior discusión parlamentaria. El delicado equilibrio logrado en esa instancia, redujo sensiblemente las posibilidades de acuerdos interpartidarios o de incorporación de las demandas y puntos de vista de los distintos actores sociales que se presentaron ante las comisiones parlamentarias. Por ello, la Ley resultó aprobada tras una breve tramitación parlamentaria, con los únicos votos de los legisladores del gobierno.

### **El corpus principal de la nueva normativa**

Reseñamos a continuación los principales puntos de innovación y de continuidad de cada una de las leyes referidas con respecto a normativas y políticas precedentes.

#### **Ley Nacional de Educación (Argentina)**

- Identificación de la educación como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado.
- En lugar de una enunciación taxativa de principios rectores, la norma los incluye parcialmente en un capítulo conjunto con el reconocimiento de derechos y garantías, y en el correspondiente a los fines y objetivos de la política educativa. De allí surgen la inclusión educativa, la igualdad y no discriminación, el

acceso, la permanencia y el egreso en y del sistema, el multiculturalismo, la integralidad, la calidad y la gratuidad, entre otros.

- Mantenimiento del rol central del Estado como responsable y garante del acceso del derecho a la educación, incluyendo además el compromiso de expansión presupuestal ya dispuesto por la ley de financiamiento.
- En la nueva ley no se vuelve atrás de la descentralización –vía transferencia de establecimientos- implementada en la década anterior, ni se altera el mecanismo tradicional de subvención financiera a la educación privada.
- Asimismo, se mantiene el rol de “principal” del Ministerio de Educación con las características básicas acuñadas por la Ley Federal de 1993, ejerciendo un “control a distancia” de la actividad de enseñanza a través de instrumentos como las definiciones curriculares y la evaluación.
- Reforzamiento del rol central en la coordinación y regulación del sistema del Ministerio de Educación, que junto con el Consejo Federal, será el órgano encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, los procesos de unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, la definición del estado de emergencia educativa, etc.
- Creación del Consejo Federal de Educación (reemplazando al Consejo Federal de Cultura y Educación) presidido por el Ministro. La participación docente se canalizará a través del Consejos Consultivos, que serán de apoyo para el Consejo Federal.
- Definición de una estructura unificada para todo el país, pudiendo las provincias optar sólo entre dos opciones: una estructura de 6 años para el nivel de Educación Primaria y de 6 años para el nivel de Educación Secundaria, o una estructura de 7 años para el nivel de Educación Primaria y 5 años para el nivel de Educación Secundaria.
- Extensión de la obligatoriedad al ciclo secundario.
- Se establece que las escuelas primarias

funcionarán en régimen de jornada completa o extendida.

- Se contempla la participación de los distintos actores de la institución educativa.
- Incorporación de los derechos humanos tanto en las normas programáticas sobre fines de la educación, como en el currículum de estudio.
- Reconocimiento y regulación de la educación técnico-profesional y –con mayor detalle- de la formación docente.
- Inclusión como potestad ministerial de la declaración de “estado de emergencia educativa” para dar asistencia extraordinaria a alguna jurisdicción que lo requiera (especialmente por carencias presupuestales).
- Se responsabiliza al Ministerio de Educación, junto con el Consejo Federal, del aseguramiento de los niveles de calidad de la educación en zonas rurales
- Reconocimiento a las autoridades de las provincias de la potestad de expedir títulos y aprobar el currículo (en el marco de lo que se acuerde en el Consejo Federal) y de competencias para planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades.

### Ley General de Educación (Chile)

- Se establece un amplio catálogo de principios y fines para la enseñanza<sup>2</sup> y se definen derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa.
- La norma conserva una formulación muy amplia de la libertad de enseñanza para los prestadores del servicio, pero extiende los derechos y garantías de los estudiantes y sus familias en relación a aquellos.
- Incorporación de los derechos humanos entre los fines y objetivos de la educación.
- Se mantiene la intervención subsidiaria del Estado en la educación, al tiempo que modifica y especializa la conducción del sistema escolar, compuesta ahora por el Ministerio de Educación y tres organismos rectores: el Consejo Nacional de

Educación (integrado por especialistas y con competencias sobre la currícula), una Agencia de Calidad de la Educación (para la evaluación de aprendizajes) y una Superintendencia de Educación (cuyo objeto serán los establecimientos privados subvencionados). En su conjunto, estos organismos administran el “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación”.<sup>3</sup>

- El estatus autonómico de los establecimientos es ratificado, y se los responsabiliza por los resultados de aprendizaje de sus alumnos. Se transforman los anteriormente denominados contenidos mínimos obligatorios en “objetivos de aprendizaje”.
- Si bien se revalida el sistema mixto de prestación público – privada del servicio educativo, la indiferenciación de su tratamiento por parte del Estado y el cofinanciamiento de las familias, se crean reglas más exigentes para los sostenedores privados, prohibiendo la selección de alumnos (hasta sexto año básico) y transparentando los procesos de admisión y de selección en los años posteriores.
- No se altera el esquema descentralizado (con base municipal) para la prestación del servicio educativo.
- No se proscribire la existencia de establecimientos subvencionados con fines de lucro (tal cual era la intención es versiones preliminares de la norma), sino que más acotadamente se exige que el objeto social único de las personas jurídicas que los sostienen sea la educación.

### Ley General de Educación (Uruguay)

- La norma categoriza a la educación como un derecho humano fundamental, cuyo goce y ejercicio es de interés general y deberá ser garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. A su vez, los derechos humanos se proponen como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación, y como objeto de estudio que atraviesa a los distintos niveles de la enseñanza.
- También en el rubro programático, se incorpora un elenco amplio de principios del sistema educativo: universalidad, obligatoriedad,

diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, y libertad de cátedra. Específicamente para el sector público se suman los siguientes principios: gratuidad, laicidad, igualdad de oportunidades o equidad, y provisión de los recursos necesarios.

- La Ley preserva algunos arreglos institucionales típicos del gobierno de la educación uruguaya, tales como la autonomía del ente autónomo encargado de la administración educativa (ANEP), el carácter colegiado de los órganos clave de gobierno educativo y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional (que se amplían y robustecen).
- Se redefinen los consejos desconcentrados de la ANEP: los anteriores tres consejos desconcentrados (Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro consejos: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Media Básica (CEM Básica), el Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).
- Se incorpora una representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales es electo por el cuerpo docente, al tiempo que entre los cinco integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN) dos son electos por los docentes.
- Se otorga rango universitario a la formación docente –tradicionalmente “normalista” en Uruguay- a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), buscando un desplazamiento de la tradición de formación de maestros y profesores en los institutos normales de la ANEP.
- Se crea el Instituto Terciario Superior (ITS), con el propósito de formar técnicos de nivel superior en las diversas áreas de la producción y de los servicios.
- Se constituye un Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), como órgano desconcentrado del MEC con competencia sobre toda la enseñanza pre-universitaria.

- La norma insta mecanismos de descentralización de la gestión: conformación, en cada departamento, de una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación, y en la base del sistema, concesión de ciertas competencias y recursos a los Centros Educativos.

- Se diseñan canales de participación para los estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad, a través de los Consejos de Participación que funcionarán en cada centro educativo público, y de las Comisiones Consultivas que se instituyen para cada consejo desconcentrado.
- Asimismo, la ley consagra nuevos espacios de participación y coordinación, como el Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate, y la Comisión Nacional de Educación (COMINE), de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas.

### **¿La nueva legislación supone una transformación de entidad en la estructura y orientación de los sistemas educativos?**

Ya pasados algunos años de la aprobación de una nueva generación de leyes de educación en varias naciones latinoamericanas, y más específicamente en los tres países que hemos contemplado en este estudio, corresponde preguntarse si nos encontramos frente a un modelo alternativo de políticas públicas en ciernes, dotado de finalidades y estrategias distintas de las precedentes.

A la fecha, esta pregunta no admite una respuesta concluyente, por tres razones de distinta índole. En primer término, porque estamos comparando intervenciones estatales con distintos grados de implementación y evaluación. En tanto las reformas de los años noventa ya han desplegado todos sus efectos y han sido objeto de múltiples juicios de valor, las leyes –por definición- determinan aspectos organizativos, asumen principios orientadores y expresan objetivos y estrategias reputados como deseables pero de incierta materialización, por corresponder al futuro. Y aún en los casos en que las políticas

nacionales efectivamente han comenzado a desarrollar sus premisas, el escaso tiempo transcurrido no permite la formulación de juicios definitivos. Por tanto, a la fecha sólo estamos en condiciones de cotejar políticas implementadas, por una parte (las de la década anterior), con marcos generales de acción, por otra (las leyes), hecho que invita a la prudencia en el análisis. En segundo lugar, por la propia naturaleza de los dos elementos que se comparan: en tanto las “reformas” suponen un conjunto articulado de planes y programas que orientan intervenciones estatales específicas, las leyes tienden a crear precondiciones para el desarrollo de las políticas educativas, si bien, como se ha visto, también definen lineamientos generales. La última restricción para elucidar la cuestión planteada se relaciona con nuestro foco de análisis: las conclusiones primarias que podamos extraer en esta instancia pueden resultar válidas para los tres sistemas educativos analizados, pero su extrapolación a América Latina requeriría del estudio de un número mayor de casos nacionales.

Con estas salvaguardas, puede postularse que la nueva normativa educativa representa al mismo tiempo continuidades, adaptaciones y novedades importantes con respecto a las políticas precedentes, en tres perspectivas.

**I.** En el primer rubro, deben apuntarse la permanencia, ahora con rango legal, de *issues* de la “primera generación” de las políticas educativas, como la matrícula y el acceso, y de conceptos centrales en los años 90s. tales como la calidad y la equidad educativa, que aparecen ahora legitimadas como manifestaciones fundamentales del derecho a la educación. Estas continuidades denotan la importancia intrínseca de todos ellos, que los mantiene firmemente alojados en todas las agendas educativas, pero también dan cuenta de la insuficiencia de las “reformas” promovidas para su mejoramiento. A pesar de los significativos esfuerzos políticos, económicos y técnicos invertidos para la superación en los niveles de aprendizaje y para su distribución social, los déficits en esos rubros generan igual o mayor preocupación que diez años atrás (Bentancur 2008b).

En la misma impronta continuista, las reformas

propuestas no modifican sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa. Así, se mantienen intangibles la rígida separación entre ambos sectores y la figura del “estado docente” en Uruguay, la indiferenciación público – privado en Chile y el esquema tradicional de subvención pública y autonomía relativa de los colegios particulares en Argentina.

Tampoco se afecta sustantivamente la distribución de poder a la interna del sector público, entre las autoridades nacionales y las provinciales o municipales. No obstante, puede apreciarse cierto incremento de las competencias centrales de regulación y supervisión (la previsión de la “emergencia educativa” en Argentina, la constitución de mecanismos de acreditación y supervisión en Chile).

**II.** Otros grandes lineamientos de políticas precedentes aparecen ahora re-significados. Merece citarse aquí la gestión de la educación, en la medida en que los pasos dados hacia su tecnificación se complementan ahora con una atención creciente por su transparencia y democratización, a través de una más amplia participación en la formulación de las políticas y la creación de instancias sociales de seguimiento y evaluación.

Es también el caso de la descentralización, que privilegió el pasaje de competencias y responsabilidades desde los Estados nacionales a jurisdicciones regionales en los años anteriores, y ahora se reorienta a la jerarquización de los centros educativos como espacios de decisión y participación. En tanto se reconoce a estos como sujetos privilegiados de los cambios pero en una perspectiva sistémica, es un movimiento que se presenta como alternativa tanto a las visiones exclusivamente jerárquicas de reforma de los años setenta y posteriores, en un extremo, como a las perspectivas radicalmente “basistas” del ulterior modelo de “escuelas eficaces” en el otro.

**III.** En el apartado de novedades de macro-políticas introducidas por las leyes se incluyen las definiciones sobre la responsabilidad principal de los Estados en el financiamiento adecuado de sus sistemas educativos. Si bien el financiamiento estatal ha sido el patrón histórico predominante en América Latina, ya no se advierte tan

claramente la dilución de este compromiso en el híbrido público – privado que se prohijaba en la década anterior a partir de la influencia de algunos organismos supranacionales, que predicaban por un mayor compromiso de las familias y de las empresas en el mantenimiento de la enseñanza. Todo esto sin mengua de la pervivencia de los distintos modelos de financiamiento público de la educación privada que se anotara más arriba.

Por su parte, la incorporación de los derechos humanos de nueva generación (vinculados a la diversidad, tolerancia, medio ambiente, etc.) tanto entre los objetivos de la enseñanza impartida como en sus contenidos programáticos implica un ensanche del horizonte finalista de la educación. También merece un señalamiento las referencias legales a la formación docente y a la enseñanza técnica, que parecen ocupar un lugar estratégico más importante en esta nueva ola normativa.

En el plano procedimental, la estrategia de construcción de las normas evidencia una preocupación de todos los gobiernos de tramitar las transformaciones dentro de esquemas participativos y de concertación, en detrimento de los armados más centralizados y tecnocráticos que les precedieron. Dentro de esa matriz común, el vínculo entre esa estrategia de *policy making* y los productos efectivos del accionar gubernamental, su función y el rol de los diferentes actores varía entre los países analizados. El recambio en los elencos gobernantes ha aparejado también una modificación en el protagonismo relativo de los actores sociales. En los tres países los gremios docentes y estudiantiles expanden su esfera de influencia, en tanto los elencos técnicos y el sector privado de la educación pierden parte de su predicamento (aunque en una medida más reducida en Chile).

Pero sin duda la principal aportación de las leyes recientes es la incorporación del “derecho a la educación” como idea fuerza orientadora de las funciones del sistema educativo y de las políticas educativas a implementar.

Es cierto que el empoderamiento de los ciudadanos y la expansión de las

responsabilidades estatales que supone esta idea tienen - en principio - un rango declarativo. A las normas jurídicas denominadas como “programáticas”, esto es, aquellas que establecen objetivos sociales generales y deseables y suponen una actividad estatal para su consecución, se les imputa comúnmente su escasa aplicación y efectividad, dado que no se establecen consecuencias legales para una eventual omisión gubernamental. Este escepticismo sería extensible, a priori, al catálogo de derechos y garantías educativas incluidos en las leyes relevadas.

Sin embargo, en una interpretación de naturaleza política la importancia de estos axiomas no puede soslayarse, al menos en dos planos:

a) Las definiciones programáticas incluidas en las leyes constituyen un escenario político – institucional que responsabiliza a los gobiernos futuros por la concreción plena del derecho a la educación de todos los habitantes de cada país, y habilita las demandas alineadas con aquél de estudiantes, padres, educadores y organizaciones de la sociedad civil.

b) Asimismo, constituyen una orientación definida para la formulación de políticas educativas, en la medida en que se determinan ciertos fines, objetivos, procedimientos e incluso metas, constituyendo un marco estratégico explícito y abierto al contralor político y social.

¿Puede entonces constituir el derecho a la educación un nuevo “concepto estelar”<sup>4</sup> capaz de alinear una nueva generación de políticas educativas en la región estudiada, y más ampliamente, en América Latina? Como anticipamos, esta pregunta debe mantenerse abierta. Varios argumentos invitan al pesimismo. El estado de la educación en nuestros países dista mucho del ideal encarnado en las normas, y el tramo entre uno y otro supone un recorrido escabroso y lleno de obstáculos. Aún manteniendo nuestro enfoque en el plano normativo, es evidente que incluso alguna de las legislaciones que reconocen a la educación como derecho recogen y extienden otras instituciones y regulaciones más compatibles con su consideración como bien de mercado (obviamente, el caso chileno), reflejando una incongruencia de difícil resolución. Y está claro que no aparece aún una agenda de políticas

educativas de relevo, de similar envergadura y amplitud de aquella otra que marcó la década de los noventa.

A pesar de estas limitantes, los gobiernos del Cono Sur parecen apostar en sus recientes marcos normativos por transformaciones educativas sustentadas en más amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a ciertas tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Se asiste a una inflexión en la orientación de nuestros

sistemas educativos, asentada en un mayor protagonismo estatal (o al menos en algún grado de corrimiento hacia este polo en el eje estado – mercado) y en la reivindicación de los derechos ciudadanos en la esfera de la enseñanza. Naturalmente, su traducción efectiva en una formulación de políticas comprensiva, sistemática y eficiente requerirá de importantes dosis de apoyos políticos, sustentos sociales y destrezas específicas, que la legislación ambiental pero no puede asegurar ■

## Bibliografía citada

- Bentancur, Nicolás. 2008a. “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”. En Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”. *Revista Debates*, v. 2, n. 2. Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_. 2007. “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH* n° 93.
- Braslavsky, Cecilia. 1999. “Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo”, en *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana, Bs. As.
- Gajardo, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década*. Preal, Santiago de Chile.
- Krasner, S. 1984. “Approaches to the state: alternatives conceptions and historical dynamics”. *Comparative Politics*, n° 16, pp. 226-246.
- López, Néstor. 2007. *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. IPE-UNESCO, Bs. As.
- Pedro, Frances e I. Puig. 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós, Barcelona.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, New Jersey.
- Saforcada, Fernanda y Alejandro Vassiliades. 2010. “Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur”. *Educacao e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, pp. 287-304.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol. 1993. “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* n° 63/64 pp. 73-153.

## Notas

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado –aunque más acotado temporalmente- de este punto puede consultarse Bentancur (2008b).

<sup>2</sup> Universalidad y educación permanente, calidad, equidad, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración, sustentabilidad, interculturalidad.

<sup>3</sup> A la fecha de redacción de este trabajo –agosto de 2010- todavía no se ha aprobado la ley que regulará a la Agencia de Calidad y a la Superintendencia, al resultar su texto objeto de controversia política.

<sup>4</sup> Tomo este concepto en el sentido que le otorgó Braslavsky (1999) refiriéndose a las reformas educativas de los noventa.

## Nicolás Bentancur

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magister y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel I). Docente e Investigador en el área de las Políticas Educativas, en el Instituto de Ciencia Política FCS, Universidad de la República.

# El sentido de la transformación universitaria en una perspectiva de ecología social

Francisco Javier Velasco Páez

## Resumen

Nos debatimos en una crisis civilizatoria global que se manifiesta en perturbaciones y dislocaciones profundas en múltiples órdenes (económico, político, social, ético, etc.) y afecta también a los patrones hegemónicos de conocimiento. La crisis tiene también un correlato y una dimensión ambiental planetaria que pone en riesgo las condiciones de realización y perpetuación de la vida en toda la biosfera. En ese contexto han emergido múltiples llamados a cuestionar la concepción del quehacer científico-tecnológico definido en términos de actividades autónomas y neutras, poniendo en evidencia su imposición y sentido imperial-colonial a través de una institucionalidad, parte de la cual es universitaria, que reproduce relaciones de control y dominación sobre los seres humanos y el mundo natural

En el marco de las respuestas a la crisis ambiental han aparecido en todo el mundo nuevos campos y políticas de conocimiento, inherentes a cuerpos de creencias, instituciones y prácticas determinadas, que tienen que ver con relaciones sociedad-naturaleza y formas sociales de apropiación de la naturaleza. En nuestra región, a un “conservacionismo” inicial lo sucedió la difusión e instalación en el ámbito universitario de las formas de conocimiento ambiental hegemónicas que se configuraron en torno a la idea de sostenibilidad, manteniendo en general una visión antropocéntrica, eurocéntrica, positivista y patriarcal que reconoce sólo superficialmente los límites ecológicos con los que se topa el estilo de vida dominante. Como alternativa se propone una transformación estructural universitaria que sea capaz de promover el reconocimiento dialógico de nuestras identidades ecosociales por parte de individuos, grupos y colectivos. Más allá de poner en evidencia la destrucción progresiva del ambiente y sus formas de vida, la universidad tiene por delante la urgente tarea de contribuir a alertarnos sobre el hecho de que nuestras sociedades y el mundo en general están ante unas circunstancias catastróficas que deben superarse desde la raíz, dando un salto civilizatorio cualitativo. Esto implica la formación para la creación de sociedades ecológicas, que supriman todas las formas de dominación, que nutran culturas de convivencia en las que los seres humanos tengan diversas y equilibradas posibilidades materiales de alcanzar su realización plena, sin apelar a la explotación y sometimiento de la Naturaleza, en su interés por obtener mejores medios de subsistencia. Que reconozcan los derechos de la Naturaleza a coexistir y coevolucionar en el mundo humano<sup>1</sup>.

*Palabras claves:* Crisis ambiental, transformaciones estructurales, educación universitaria, ética planetaria.

## Abstract

### THE SENSE OF UNIVERSITY TRANSFORMATION FROM A SOCIAL ECOLOGY PERSPECTIVE

We are wrestling with a global civilizing crisis, which manifests itself through deep disruptions and dislocations at multiple levels (economic, political, social, ethic, etc.) and likewise affects the hegemonic patterns

of knowledge. This crisis has also a counterpart and a planetary environmental dimension that risk the conditions of fulfillment and perpetuation of life in the biosphere. Within this context, there have been many attempts to question the scientific and technological pursuits, defined in terms of neutral and autonomous activities, highlighting its imposition and imperialist-colonialist sense through institutionalism, part of which is given by universities. This imposition reproduces relations of control and domination over human beings and the natural world.

Within the context of answers to the environmental crisis, many fields and policies of knowledge have sprouted, all inherent to bodies of beliefs, institutions and specific practices related to the society-nature relationship and social forms of nature appropriation. In our region, an initial “conservationism” was followed by the diffusion and establishment of hegemonic environmental knowledge in the academic field, configured around the idea of sustainability while generally keeping an anthropocentric, eurocentric, positivist, patriarchal vision that barely recognizes the ecologic limits of the dominant lifestyle. There is an alternative: a university structural transformation, capable of promoting the dialogical recognition of our eco-social identities as individuals and groups. Beyond attempting to expose the progressive destruction of the environment and its forms of life, the university has the urgent task of alerting us on the fact that our societies and the world in general are facing catastrophic circumstances, which must be attacked from the base, taking a qualitative civilizing leap. This includes education for a creation of ecologic societies that suppress all kinds of domination, and nurture cohabitation cultures where human beings have diverse and equivalent material possibilities of reaching their self-fulfillment without appealing to exploitation and submission of Nature, in their interest to obtain better sustenance. That they recognize the right of Nature to coexist and coevolution in the human world.

*Key words:* Environmental crisis, structural transformations, university education, planetary ethics

### **Crisis civilizatoria y crisis ambiental.**

Nuestro sistema-mundo se debate en una crisis civilizatoria global que se manifiesta en perturbaciones y dislocaciones profundas en múltiples órdenes que afectan severamente a las sociedades humanas y la naturaleza. La crisis financiera, económica, política, social, ética, es también una crisis de los patrones hegemónicos de conocimiento que definían a occidente como la civilización del progreso y partían de la fe ciega en las bondades de la ciencia y la tecnología que nos conferían, en apariencia, un enorme poder sobre la naturaleza y el rumbo de la historia social, con éxitos que han proporcionado a las humanos enormes volúmenes de variados bienes materiales, poderosas herramientas, sofisticados medios de transporte y comunicación, etc. Esos patrones se han visto desmentidos por terribles acontecimientos y calamitosos procesos que han estremecido al mundo en el siglo XX y lo que va del XXI, desencadenando críticas acerbas del racionalismo-positivismo imperante en la

producción de conocimientos. Igualmente han emergido múltiples llamados a cuestionar la concepción del quehacer científico-tecnológico definido en términos de actividades autónomas y neutras, poniendo en evidencia su imposición y sentido imperial-colonial a través de una institucionalidad (siendo parte de ella la universitaria) que reproduce relaciones de control y dominación sobre los seres humanos y el mundo natural. La perpetuación de esta visión que representa el universo y el ser humano como sistemas mecánicos, deteniéndose en entidades específicas, en componentes aislados, separando al ser humano de la naturaleza y colocándolo por encima de ella, ha proporcionado riqueza y poder a algunos, pero desplazando las energías físicas y morales hacia estados de desequilibrio económico, social y político cada vez más acentuados, ha condicionado el despliegue de un vasto proyecto tecnológico de dominación que busca eliminar el “ruido”, la alteridad, los aspectos que nos incomodan y apropiarnos de los que, de

acuerdo a una ilusión reductora, nos permitirán alcanzar seguridad, bienestar y placer.

Esos desequilibrios y la propia crisis civilizatoria tienen también un correlato y una dimensión ambiental en la que la globalidad de los patrones dominantes de relación entre sociedad y naturaleza ocupa un lugar central. Esa crisis se manifiesta a escala planetaria en cambio climático, reducción masiva de la diversidad biológica, destrucción sin precedentes de las fuentes de agua, avance marcado de la desertización, desaparición acelerada de bosques y selvas, contaminación creciente de los bienes más esenciales (suelos, cuerpos de agua, espacio, aire), proliferación indiscriminada de organismos genéticamente modificados entre otros, poniendo en riesgo las condiciones de realización y perpetuación de la vida en toda la biosfera y socavando de manera particularmente dramática las relaciones de subsistencia de las comunidades locales. En los países latinoamericanos se ha desatado una nueva oleada de recolonización, reprimarización y extractivismo, que confina las economías de nuestros países al papel de productores de materias primas para el mercado mundial, incrementando notablemente la destrucción del patrimonio ecológico local y regional, generando y exacerbando múltiples conflictos socioambientales desde México hasta la Patagonia, y contribuyendo de manera peligrosamente sustantiva a la crisis socioambiental global.

### **El tema ambiental en los intentos de recuperación discursiva y política de los poderes dominantes.**

Desde comienzos de los años sesenta empezaron a tomar cuerpo, con cierta fuerza, muchas acciones sociales y políticas destinadas a hacer frente a los problemas ambientales tales como incendios, deforestación, sequía, inundaciones, uso desmedido de los suelos, contaminación atmosférica, etc. Pero no fue sino en la década de los setenta del siglo pasado cuando se inició un proceso gradual de incorporación del tema ambiental al debate político y social, a las políticas de Estado y la agenda de relaciones geopolíticas en el plano internacional. Los aportes del llamado

“Club de Roma” y su crítica al crecimiento fueron determinantes en este sentido, marcando el comienzo de un proceso más o menos lento y prolongado en el que se pueden identificar ciertos hitos como la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) que fueron seguidas de diversos foros en todo el mundo y dieron origen a esquemas de referencia normativa y una institucionalidad ambiental. Durante algún tiempo movimientos sociales diversos y movimientos ecologistas fueron los principales protagonistas de ese proceso enarbolando banderas a favor de la diversidad cultural, la democracia y la autogestión, denunciando los estragos ambientales causados por el *desarrollo*, criticando la degradación de las condiciones de vida urbana, cuestionando las formas dominantes de producción alimentaria y generación de energía, impulsando el boicot de compañías y corporaciones responsables de destrucción ambiental, organizando la acción directa con importante resonancia mediática. Estas acciones conformaron un importante aunque, a veces, ingenuo cuestionamiento de formas de apropiación de la naturaleza asociadas a la idea occidental de progreso. Dicha crítica incluyó también a las estructuras y formas de producción del conocimiento dominante. En este marco el interés por lo ambiental pasó a expresar una preocupación cada vez más generalizada. De manera progresiva en diferentes latitudes surgieron grupos y movimientos, órganos de los estados que hicieron de los problemas ambientales su objeto de principal atención.

Con los cambios ocurridos en el contexto ideológico, socio-político y geopolítico internacional, poco a poco la ecología se fue convirtiendo en una suerte de comodín, de recurso utilizable por parte del cualquier estilo de pensamiento (Mires, 1990: 9). De esta manera, en la medida en que se fueron creando condiciones para dar impulso a un capitalismo de nuevo tipo con nuevas modalidades de dominación, una suerte de *capitalismo verde* comenzó a

considerarse entre las opciones de la élite global. En el contexto neoliberal y posteriormente en el de la crisis mundial, el radicalismo ecologista que enfrentaba al sistema de dominación fue en gran medida desplazado por un *ambientalismo* que se limitaba a proponer estrategias de supervivencia al *status quo* del capitalismo transnacional. Las banderas de la ecología fueron a parar a las manos de agencias multilaterales, gobiernos desarrollistas y neoliberales de variado signo, corporaciones multinacionales y empresas de comunicación masiva, actores todos con una gran responsabilidad en la eclosión de la crisis actual. Esta transferencia operó a través de procesos de asepsia ideológica y semántica que eliminaron los contenidos de crítica radical en el discurso ecológico y los reformularon como conocimiento técnico, experto, y apolítico. Gran parte del ecologismo se transformó así en una cruzada por el manejo eficiente de los recursos naturales y el “capital natural” en un propósito de gestión ambiental que respondía a estrategias gerenciales y tecno-burocráticas. A partir de la Cumbre de Río en 1992, con el entronizamiento del concepto de desarrollo sostenible y la aprobación de la Agenda 21, el discurso neoliberal se propone borrar la contradicción entre ambiente y crecimiento, dejando a un lado la idea de que los problemas ambientales son consecuencia de la acumulación de capital y proponiendo medidas de control y prevención ambiental en consonancia con políticas de liberalización y desregulación de la economía. Con esto se enmarca claramente la idea de sostenibilidad entre referentes relativos a la racionalidad del mercado y se reconvierte el sentido crítico del concepto de ambiente propio de las años setenta en un voluntarismo que induce una estrategia de simulación y perversión para tratar de reconciliar lo irreconciliable (Charkiewicz, 2019) (Leff, 2000) (Sachs, 1993). El concepto de desarrollo sostenible y la noción derivada de sostenibilidad se instituyeron de esta manera para orientar y legitimar los debates y discusiones sobre el ambiente.

En la denominada Conferencia Río +20 (2012), la consideración de los límites sociales y ecológicos del crecimiento económico es eliminada de la agenda de discusión oficial. Se da así un paso más en el proceso de domesticación hegemónica del

ambientalismo. De allí en adelante las estrategias de capitalización de la naturaleza colonizan con más fuerza los discursos oficiales de la política, la legislación, la normativa y la educación. Más adelante la crisis abre paso a una re-politización de lo ecológico que refiere a la institucionalidad ambiental conformada en las décadas anteriores y los cuerpos de conocimiento que se le relacionan. Como a pesar de todo, la capitalización de la naturaleza siguió generando múltiples expresiones de resistencia y denuncia, e intentos de desenmascaramiento de la concertación neoliberal con relación a la noción de sostenibilidad, en el contexto de la crisis actual se configura una nueva estrategia del capitalismo global en torno a la Iniciativa de Economía Verde promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la cual propone alcanzar mejoras en el bienestar humano y la equidad social, minimizando de manera simultánea los riesgos ambientales y la escasez ecológica, teniendo como base el manejo de los recursos naturales que ofrece importantes posibilidades económicas (Steiner, 2010). Este nuevo ropaje “ecológico” del capitalismo transnacional soslaya el análisis de los factores que dan origen a la crisis ambiental, así como las desigualdades que marcan el sistema económico mundial. Con este telón de fondo se publicitan y promueven expresiones ambiguas tales como *negocios verdes, empleos verdes, consumo verde, inversiones verdes, crecimiento sostenible, energías verdes, tecnología amistosa con el ambiente, agricultura orgánica, ecoetiquetado*, etc., en un esfuerzo de legitimación y relanzamiento del capitalismo en crisis con un motor de crecimiento “ambientalista” que busca asegurar con innovaciones en la regulación una nueva fase de acumulación. Se trata, ni más ni menos, de un dispositivo de maquillaje “ecológico” que encubre el hecho de que, a pesar de todas las declaraciones, tratados, convenios y agendas que se presentan como vías para la solución de la crisis ambiental, las políticas estatales, la acción de las agencias internacionales y el curso de la economía capitalista transnacional ignoran en lo fundamental los escalofriantes escenarios ecológicos que confrontamos en el corto y el mediano plazo, y las escasas posibilidades de

supervivencia humana en el largo plazo en un escenario de devastación acelerada de los bienes comunitarios del planeta y la humanidad. Escamotean los múltiples argumentos que demuestran con solidez y rigurosidad la imposibilidad de sostenibilidad del orden dominante.

En términos generales, América Latina permaneció durante algún tiempo rezagada en cuanto a la incorporación de la ecología a los espacios de la cultura, la educación, la política. En la primera mitad de la década de los setenta se organizaron grupos, asociaciones, sociedades científicas y organizaciones ambientalistas. En el segundo lustro de ese decenio se dio inicio a una progresiva puesta en escena de instituciones oficiales especializadas en el tema ambiental (ministerios, oficinas, agencias, etc.) que se plantearon resguardar y promover la calidad ambiental como un bien público con regulaciones normativas y actuaciones punitivas (García, 1991) (Florit y Olivieri, 1995). Este desarrollo se consolida en los años noventa. En esa misma década, en la cúspide de la onda neoliberal, aparecen organizaciones que proclaman un ambientalismo de mercado que sustentaba su accionar en el supuesto de que la combinación de la apropiación privada de los bienes ambientales con las presiones de los consumidores “verdes” protegen de manera más eficiente el ambiente (Florit y Olivieri, 1995).

Por otro lado, y en parte como evolución y convergencia de algunas de las organizaciones aparecidas a inicios de los setenta, se conformó una suerte de ambientalismo comunitario, opuesto a las lógicas del desarrollo y el progreso, al despilfarro productivista y la destrucción de los bienes comunitarios y las formas de vida local (Florit y Olivieri: 1995). Con el acompañamiento de algunos intelectuales ubicados en corrientes críticas del pensamiento y estableciendo convergencias y alianzas con pueblos y comunidades indígenas y campesinas, y otros actores sociales diversos, esta vertiente del ambientalismo latinoamericano ha participado en el rescate y revitalización de un conocimiento ambiental que pudiéramos llamar periférico en la medida en que ha sido soslayado o marginado por las políticas y el conocimiento ambiental

hegemónico. Igualmente ha estado involucrado en la formulación de propuestas civilizatorias alternativas en procesos de lucha social que han en cierto modo ecologizado espacios de crítica y acción contrahegemónica (Acosta, 2009) (Ceceña, 2010) (Svampa, 2011).

### **El ambientalismo y la educación universitaria.**

La expansión del ambientalismo tuvo también como consecuencia la aparición en todo el mundo de nuevos campos de conocimiento, múltiples disciplinas académicas e instituciones educativas (entre ellas muchas de educación universitaria) que se han propuesto integrar temas y visiones ecológicas en sus programas de estudio, prácticas de investigación y actividades de relación con el entorno socio-comunitario. Se diseñaron políticas de conocimiento ambiental, vale decir políticas de conocimiento que tienen que ver con relaciones sociedad-naturaleza, formas sociales de apropiación de la naturaleza que involucran entre otras cosas aspectos económicos (producción y consumo), trabajo, servicios públicos (transporte, provisión de agua y energía), urbanismo y vivienda, entre otros. Estas políticas, como lo apunta (Brand, 2010:139), son inherentes a cuerpos de creencias, instituciones y prácticas determinadas.

El abordaje inicial del tema ambiental en nuestra región se limitó mayormente a cátedras y laboratorios de instituciones especializadas (universidades, facultades de ciencias, centros de investigación científica), al campo de las llamadas ciencias naturales y ciencias puras, así como a entidades estatales, ligadas a las políticas agrícolas y la provisión de servicios de salud y agua potable a través de políticas y programas de “conservacionistas”, a veces ligadas al trabajo de sociedades científicas especializadas. Otras disciplinas como la geografía, la demografía, el urbanismo, la ingeniería, la educación, la sociología, la antropología y la educación le concedieron progresivamente también una importancia al estudio de lo ambiental (García, 1991:32). De allí sigue la difusión e instalación en el ámbito universitario de las formas de conocimiento ambiental hegemónicas que se

configuraron en torno a la idea de sostenibilidad, proceso que estuvo influenciado por corrientes internacionales que enfatizaron objetivos relativos a los procesos de globalización (Aranguren et Al, 1999) (Álvarez, 2004). Esto ha operado a la par del proceso de propagación y legitimación de las políticas ambientales de sostenibilidad llevadas a cabo por numerosos estudios e investigaciones, artículos y otras publicaciones, congresos, conferencias, seminarios y discursos, ONGs, medios de comunicación y corporaciones privadas (Brand, 2010).

No podemos dejar de reconocer que, posteriormente, con la ampliación extrabiológica del interés por lo ambiental, en la esfera universitaria se empezaron a llevar a cabo algunos intentos (a contracorriente) de promover el denominado pensamiento holístico y crear currículos más flexibles. Esto incluye experiencias teórico-metodológicas interesantes y estimulantes que refieren al pensamiento sistémico, los patrones asociativos y los principios organizativos (Álvarez et Al, 1999) (Pardo, 1998). Sin embargo, la mayor parte de esos enfoques remiten en última instancia a la hegemonía del método científico racional que busca un principio básico, un patrón inequívoco del orden que sostiene a la realidad socioambiental, el cual, a su vez, fundamenta procesos de socialización de conocimientos ambientales que responden a intereses productivistas (de economía de mercado y/o controlada por aparatos burocrático-estatales) y que son considerados en sus significaciones meramente operativas e instrumentales. A esto podemos sumar la división absoluta, y tramposa entre lo clásico y lo moderno, lo cartesiano y lo holístico. Con avances y retrocesos, nos encontramos de esta manera con propuestas educativas que están impregnadas de estos aspectos que se ocultan y disimulan muchas veces en una maraña de objetivos bien intencionados. No es que no se comprenda con estas propuestas de abordar el estudio del ambiente que se trata de complejidades y procesos que se dan en un universo amplio, espeso, voluminoso, sino que el modo de interpretar estas complejidades y procesos, la elaboración de sus representaciones, la manera de configurar la teoría, sigue estando en un plano bidimensional,

crucado por oposiciones y diferenciaciones dualistas.

Hoy por hoy nuestras universidades siguen en su mayoría ancladas en el antropocentrismo, el positivismo, el eurocentrismo y el patriarcalismo, son centros de reproducción de conocimientos que rinden culto a modelos obsoletos en los que se contempla el saber separado de relaciones orgánicas con nuestra diversidad sexual, epistémica, cultural y ecológica. Siguen predominado en ellas patrones educativos cartesianos y tecnicistas que impiden a la función educativa transmitir y recrear sistemas de valores, percepciones e ideas integrales y críticas en torno a la noción de ambiente. Se trata de una educación que se centra en ocupaciones utilitarias y pragmáticas ofreciendo un conocimiento útil para la manipulación de la naturaleza, lo cual, a su vez, conduce a la manipulación de las personas. En la mayoría de los centros universitarios de nuestra región se reconocen retóricamente y superficialmente los límites ecológicos con los que se topa el estilo de vida dominante (y esto incluye la transferencia de sentido que afectó a la ecología en otras esferas). Sin embargo su producción y reproducción de conocimientos está mediatizada por visiones que responden a los intereses estatales y transnacionales hegemónicos que buscan, no sólo apropiarse de los bienes naturales y comunitarios para convertirlos en mercancías, sino también re-construir la Naturaleza a imagen y semejanza del capital (O'Connor, 2002: 33).

### **Ecologización y transformación estructural de las universidades.**

Cuanto más nos topamos con las diversidades, las complejidades y los entramados de una realidad sujeta al cambio, más comprobamos que las instituciones, las nociones y los instrumentos conceptuales que creemos rigurosos y objetivos, y que utilizamos para simbolizar o modelar, son insuficientes y generan efectos opuestos a los que se desea obtener. Ciertamente también lo fueron en otras épocas, no obstante sus implicaciones se han hecho evidentes en la actualidad. Esas consecuencias comprenden desde la ingestión de medicinas que “curan” parcial y puntualmente ciertas enfermedades o problemas de salud, pero que dan lugar a otros, hasta la extinción acelerada

de especies cuando destruimos bosques y selvas para ampliar la frontera agrícola.

Nos situamos en una encrucijada de posibilidades históricas que nos obliga a enfrentar con una perspectiva de emancipación la crisis del pensamiento y las políticas de conocimiento hegemónicas, para reformular y repensar las prácticas de la racionalidad científico tecnológica de la modernidad eurocéntrica y antropocéntrica en la educación universitaria y el conjunto del quehacer social, para facilitar la re-conexión seres humanos-naturaleza dejando de entender al humano como sujeto dominador, visualizándolo como parte integral y orgánica del mundo natural (obviamente tomando en cuenta su especificidad socio-cultural que no es natural). Esto incluye la necesidad de generar cambios profundos, paradigmáticos en el campo educativo, inventando con nuevos bríos la construcción del pensamiento en y con los educandos y los docentes, con las comunidades y las organizaciones sociales. Pero estos cambios no se reducen a meras ideas filosóficas sino que se inscriben en prácticas cotidianas que se institucionalizan, forman parte de las escuelas, facultades, departamentos, centros de investigación, así como de la dinámica académica y social de quienes hacen vida en esos espacios institucionales (Porto Goncalves, 2000: 16). En esa medida corresponden a actores y sujetos sociales que asumen a través de un proceso instituyente, en un momento o época determinada, el protagonismo de esas instituciones.

La solución a la crisis civilizatoria en general y a la crisis ambiental en particular pasa, entre otras cosas, por abordar la incorporación de referentes ecológicos en la toma de decisiones que dan base a las políticas públicas y las acciones y emprendimientos colectivos, reconociendo que las consecuencias ambientales de la manera cómo las personas y las sociedades humanas se relacionan con su entorno para aprovechar su patrimonio y sus potencialidades, tiene que ver con los procesos educativos, de socialización e internalización de valores. Tenemos necesidad de dirigir la imaginación dialéctica hacia el surgimiento de una contracultura a favor de nuevas instituciones para delimitar las funciones del Estado, la política, la economía, la sociedad y la educación.

La realidad educativa, como hoy se presenta, no deja de ser un gran desafío para la mayoría de los profesores e investigadores universitarios demasiado habituados a trabajar con lo previsible y lo estable, con certezas y verdades. En este marco les resulta difícil comprender la incertidumbre, la indeterminación, la no-linealidad, acostumbrarse a la idea del caos (donde el orden hace parte del desorden). Esta no-linealidad procesal pone en evidencia la existencia de dinámicas desencontradas, se expresa como una constatación de que existen situaciones de bifurcación y de fluctuación en las más variadas circunstancias de la vida. En un período de la historia en el que lo seguro, lo homogéneo, y lo separado, se rezagan y diluyen crecientemente, necesitamos una institución universitaria lo suficientemente versátil y amplia como para entrar en sintonía con lo cambiante, lo heterogéneo, lo indeterminado y lo interconectado. Para la universidad, tradicionalmente especializada en graduar técnicos y profesionales condicionados para actuar cada uno por su lado, en crear antagonismos entre lo diferente, esto supone una ruptura radical proclive a la confluencia de la academia con saberes populares, objetivos, subjetivos, materiales, ecológicos, biológicos, psicológicos, espirituales, individuales y colectivos. Partiendo de una consciencia emergente más amplia y perspicaz, y con el concurso de concepciones holísticas con mayor claridad epistemológica, con orientaciones metodológicas apropiadas y con un accionar coordinado y conveniente, todavía podemos restañar las heridas ocasionadas a la urdimbre de la existencia, aún estamos a tiempo de sintonizar la educación universitaria con los esfuerzos por crear una nueva civilización resultante de múltiples emancipaciones complementarias e inherentes a los procesos evolutivos de la vida.

Teniendo en cuenta que la propia imaginación ha experimentado un grave proceso de esterilización, se hace más apremiante aún despojar al pensamiento universitario de cualquier clase de dogmatismo, enfrentar con talento, soltura y creatividad el dominio despótico de la racionalidad instrumental para rehacer la(s) sociedad(es) humanas desde una perspectiva

ecológica que implique tener presente los alcances de los conocimientos, las prácticas y su concreción institucional en su acepción interna, y la influencia del contexto o entorno donde se gesta y se hace presente. A nuestro juicio esa mirada ecológica permitiría a la comunidad académica (profesores, investigadores, estudiantes) confrontar sus postulados verosímiles con una realidad que no les es ajena. En consecuencia, la aptitud de contextualizar tiende a generar un pensamiento “ecologizante” en el sentido de que ubica todo acontecimiento, información o conocimiento en un vínculo muy estrecho con el medio (social, cultural, económico, político y ecológico), no hace otra cosa que situar un evento en su contexto e induce a ver cómo éste cambia al contexto o cómo lo ilumina de manera diferente, tal y como lo señala Edgar Morin (1999). Poseer una mirada ecológica, permite asumir la educación como una forma de comprender la construcción del conocimiento unido a la vida cotidiana del sujeto; ya que por más que el académico quiera dar sus explicaciones o comprensiones distanciadas, sin una base en el mundo de la cotidianidad, no podrá hacerlo, por cuanto sus explicaciones no tendrían vitalidad ni sensibilidad; su propia esencialidad humana lo convida, o más bien lo consume y lo lleva a explicar y comprender que sus planteamientos sistemáticos y coherentes tienen como principio que funda una racionalidad sazónada con el sueño, la capacidad de asombro, el deseo de descubrir y de hacer de sus utopías algo posible y concreto. No obstante, la ecologización de la universidad no debe suponer la configuración de un nuevo dogmatismo, lo que Héctor Alimonda (2002, 9) denomina la reintroducción de nuevos dispositivos despóticos de enunciación que conducirían a una cristalización hegemónica del ecologismo a la manera del economicismo.

La transformación estructural universitaria que vislumbramos tiene que ver con una trascendencia, una creación que sea capaz de proponer el reconocimiento de nuestras identidades ecosociales por parte de individuos, grupos y colectivos en un diálogo constante con la naturaleza y la sociedad. Partiendo de la revalorización de la diversidad cultural articulada que, con componentes tradicionales e innovadores

se asocia a una gran variedad de ecosistemas y a una vasta biodiversidad en nuestro continente (Velasco, 2004), nuestras universidades pueden volcar su mirada hacia América Latina y el Caribe, contribuyendo a la apropiación integral y efectiva del tema ambiental en la academia y la sociedad.

La ecología, entendida como el estudio del *Oikos*, del hogar primordial, la tierra, se caracteriza por configurar los ecosistemas en su complejidad y la complejidad de los ecosistemas, comprendidos como procesos y ciclos de vida diferenciados, pero, integrados e interrelacionados, complementarios y en perpetua auto-organización, desplazando sus dinámicas recurrentes en esa composición convulsiva entre azar y necesidad. De la misma manera, podemos pensar una ecología que conciba ecosistemas sociales en su complejidad, pluralidad y multiplicidad, en estrecha y permanente relación con la Naturaleza.

En este contexto y en lo que respecta al sentido de la transformación universitaria al cual apostamos, nos situamos en una perspectiva y en un enfoque integrador y contextual para el que no existe una práctica social (y esto incluye a la práctica educativa) que sea diferente de una práctica ambiental (Bookchin, 2000) (Evia y Gudynas, 1993). Partimos entonces de una perspectiva de ecología social que promueve una visión transformadora y reconstructiva de la existencia ecosocial en un marco de democracia directa y política comunal, que se proyecta hacia la configuración de un mundo que reharmoniza las comunidades humanas con el mundo natural, al tiempo que celebra la diversidad, la creatividad y la libertad. Esta alternativa propone una participación profunda y reflexiva que obliga a reconocer y confrontar el inter-juego de poderes y por lo tanto de jerarquías, involucrando desde la investigación hasta la acción. Se sitúa en una vía de integración de la práctica de la ciencia, el uso de la tecnología y la expresión de valores humanos. Pero también acude a múltiples cuerpos de conocimiento en su propósito de diseñar actividades que conducen a comportamientos sociales dignos y sensibles que muestran una conciencia de responsabilidades ecosociales. Considera que el contexto para la acción y la subsecuente reflexión crítica sobre las

implicaciones de esas acciones necesitan incluir la relación del actor con el entorno natural, el escenario cultural, su historia, los aspectos organizativos y una comprensión de las restricciones y las posibilidades planteadas por los procesos cognitivos. Teniendo esto en cuenta y dado que, como lo señala Luis Bigott (2010:105), las reformas de los sistemas de enseñanza son primeramente problemas políticos a los cuales se subordinan y asocian problemas técnicos, los cambios que se generen en la universidad partiendo de esta visión, deben asociarse también al planteamiento de que los problemas ambientales tienen todos raíces sociales y políticas.

En este orden de ideas, la propuesta de transformación universitaria que planteamos busca desechar el énfasis en la acumulación de conocimientos parciales, fragmentarios, inconexos, hiperespecializados, para avanzar en la dirección del aprendizaje de la aprehensión (Ramírez, 2010:130) disponiendo conocimientos en torno a un eje global, con proyección estratégica, orientado por principios de auto-organización, unidad en la diversidad, y relación sistémica entre los componentes particulares y el todo. En todo esto resulta vital la reinterpretación del proceso educativo universitario en la perspectiva de su entendimiento como ámbito de múltiples cruces, relaciones y síntesis que derivan de lo social, lo político, lo económico, lo cultural y lo ecológico, en realidades concretas, particulares, de confluencia de saberes, escuelas de pensamiento y escuelas de vida. En un sentido más extenso el cambio debe apuntar a una contribución significativa a la enseñanza de la vida, que sin prescindir de lo formal, la ciencia, los contenidos y metodologías propios de lo técnico y las formas de producción, incorpore de manera decisiva lo relacional en toda su vasta expresión. Para ello, es preciso crear centros de educación universitaria que ofrezcan una visión de la ciencia y la tecnología que toma partido por la forja renovadora de la conciencia individual, social y política, abriendo espacios a la comprensión de los procesos creativos que ocurren en la sociedad y la naturaleza, a la integración de la vida humana en la coevolución con todas las manifestaciones de vida. Esta tarea debe formar parte medular de una

intención expresa y de una estrategia contra-hegemónica destinadas a ir generando voluntades socio-políticas que garanticen a futuro la presencia humana en el planeta en un marco de convivencia ecosocial.

El compromiso con la importancia fundamental de la experiencia de vida cotidiana, en tanto que constituyente básico del proceso educativo, debe ser consistente con una propuesta de transformación universitaria inspirada en los principios y postulados que venimos esbozando. De esta forma la actuación individual en el mundo puede ser vista como la experiencia primaria; la manera como esta experiencia es entonces interpretada y adquiere sentido deriva de esta experiencia esencial en la medida en que el actor refleja y proyecta sobre sí lo que ha ocurrido. El acto de reflexión representa la verdadera médula del proceso educacional, y cuando se vincula al mundo de la experiencia configura un emprendimiento muy satisfactorio y excitante. De cualquier modo los procesos educativos universitarios deben desarrollar no sólo conocimientos, sino también valores y actitudes, tales como la solidaridad, el respeto, la tolerancia. A ellos podemos sumar los principios ecosistémicos de unidad en la diversidad, cooperación, ayuda mutua y espontaneidad que se traducen no sólo en beneficio del individuo, sino que además, si este es autónomo y con una identidad definida, será capaz de intervenir en la realización consciente y autogestionada de toda una comunidad, considerando sus flujos, ciclos, procesos, configurando los paisajes de estas dinámicas, que suponen asociaciones singulares, como acontecimientos que se abren a múltiples posibilidades y realizaciones.

Aquí no nos referimos a lo ecológico como una “enseñanza”, a algo que se transfiere del docente al estudiante, perdiendo este último la virtud originaria de ser un individuo independiente y a la vez conectado. Tampoco pretendemos afianzarnos a la tradición educativa universitaria basada en la creencia de que el conocimiento útil descansa en el análisis de datos y, por razones prácticas, podemos ignorar el hecho de que este análisis pudiera no ser objetivo y depender de nuestro marco perceptivo que tiende a consistir en modelos mas bien simplistas tales como las

correlaciones y las linealidades tipo causa-efecto. No negamos los beneficios aportados por las prácticas educativas universitarias tradicionales, pero tampoco deberíamos obviar la creciente crisis de confianza que emerge con relación a sus efectos colaterales no deseados. Tampoco queremos prescindir de la racionalidad por el hecho de afirmar que nuestras habilidades para dar explicaciones científicas constituyen un medio importante más no el único necesario para construir y recrear una sociedad y un mundo mejor. Sin embargo creemos que la nueva universidad debe ampliar y diversificar la acción racional en la docencia, la investigación y la interacción socio-comunitaria como fundamento para el diseño que tiene que ver con lo que nuestras acciones generan y cómo esa serie de invenciones influyen nuestras acciones futuras. Esto debe ser complementado con una apertura de la institución universitaria hacia las problemáticas ecosociales del entorno, estableciendo espacios de comunicación bidireccional y multidireccional con el exterior. Esto implica bien claro que la universidad debe a su vez elaborar propuestas socioambientales desde sus competencias y acompañar la elaboración de otras por parte de diversos actores, para dar también sus aportes.

En el presente tenemos acceso a una extensa y variada información proveniente de numerosos pueblos, cosmovisiones, culturas y civilizaciones. El momento es propicio para que en lugar de la globalización y su hegemónico discurso que subordina, margina y empobrece, construyamos relaciones dialógicas, incluyentes y trascendentes en el universo de las diversidades. Con esta plataforma las universidades pueden acompañar transiciones estatales que transfieran a instituciones técnicas y a la democracia participativa gran parte de las tareas y gestiones, monopolizadas por el Estado, quitándole poder a la clase política y potenciando la gestión social y a la gestión comunitaria. El recorrido del punto de partida ecológico, emancipador y descolonizador, hacia el devenir de la sociedad integral, comunitaria, democrática, pluri-diversa, mundial, va depender de la co-creación y la co-efectuación multilingüe y multicultural participativa de las sociedades, de los pueblos y de las comunidades.

En este camino la universidad puede acompañar procesos de lucha socio-ambiental incidiendo de manera dialógica y efectiva en el reforzamiento de grupos y fuerzas de cambio, creando espacios de intercambio intelectual y de práctica concreta en torno a problemas y propósitos de democracia y justicia ambiental, con una reflexión que permita darle un carácter más comprensivo a los derechos humanos y el sentido de ciudadanía. Cabe para este propósito considerar el aporte de lo que Ana Esther Ceceña ha denominado “corredores epistemológicos” (2010:86-87), que surgen de espacios de lucha en los que se están perfilando nuevos imaginarios, nuevos horizontes y prácticas de emancipación, que revalorizan las relaciones intersubjetivas, que cuestionan lo político, lo social, lo reproductivo, la vida cotidiana y su relación con otros seres vivos, problematizando los modos de uso de los territorios, las formas de creación de vida en comunidad y sus relaciones de poder, las relaciones con la Naturaleza, proponiendo nuevas formas de existencia socio-ambiental, de relaciones sociales con lo vivo y a lo interno de toda la trama de la vida. Un ejemplo de ello lo constituyen las propuestas, aún incipientes, de Sumak Kawsay y Suma Qamaña en algunos países andinos, así como las experiencias de vida colectiva de los zapatistas mexicanos con su idea de un mundo donde caben todos los mundos, de vida digna sin sumisiones ni dependencias.

Bajo estas premisas, el trabajo de cambio estructural de la universidad debe asumir entonces que hay que estudiar la institución desde sus imaginarios, no sólo desde los imaginarios oficiales sino desde los imaginarios sociales, de la gente. Para ello es menester preguntarse cómo percibe la gente a la universidad, cómo la perciben sus empleados, profesores y estudiantes, cómo la perciben los grupos y comunidades objeto de sus proyectos. Conviene interrogarnos además sobre cuál es la armazón de estos sentidos, qué nos indica la asignación de valores a la universidad por parte de la sociedad, y cómo se parcela la sociedad, el ambiente y la universidad en estos imaginarios. Por nuestra parte creemos que hay que concebir a la universidad en sus posibilidades de pluralidad, llegando a comprenderla como composición y combinación de múltiples

universidades posibles, que responde también a diversas realidades sociales y ecológicas. En este proceso abogamos por una concepción filosófica y unas prácticas pedagógicas y didácticas que permitan la participación de los alumnos y las comunidades; debe ser autogestionaria y comprometerse con la transformación social emancipadora; trabajar por proyectos que conduzcan al mejoramiento de las condiciones de vida, y volver la mirada sobre un currículo flexible e integrado que propicie situaciones de aprendizaje vinculadas a la resolución de problemas. Para lograrlo deberá indagar simultáneamente la realidad ecológica y social del entorno para mejorarla y cambiarla en la medida en que adelanta los procesos de investigación; tiene que formar futuros docentes, profesionales y ciudadanos integrales, reflexivos, independientes, críticos, auto-críticos y creativos, que aporten iniciativas y soluciones y/o faciliten la emergencia de ellas en los diferentes ámbitos ecosociales en los que actúen.

Dado que el estímulo generado por el cuerpo docente y estudiantes en interacción con otros estudiantes sólo puede desencadenar respuestas sin determinar lo que será aprendido, creemos que los programas educativos de la universidad en transformación deben concentrarse en crear un ambiente que favorezca la vivencia trascendente y la reflexión rigurosa. De esta manera, las experiencias promovidas pueden ser capaces de proveer oportunidades para la adquisición de aptitudes, competencias y destrezas que incrementen la satisfacción derivada del hacer del estudiante en el dominio particular que está siendo trabajado en cualquier momento. Esto requiere impulsar la formación y re-formación de docentes con el criterio de aprender-desaprendiendo, para detentar conocimientos y habilidades con los cuales puedan crear y recrear saberes sobre la realidad ambiental y sus problemas en un proceso dialéctico de acción-reflexión. Hablamos de docentes articuladores de distintos saberes y disciplinas que actúen como facilitadores y animadores no neutrales de procesos educativos instituyentes, imbricados en la acción colectiva y organizada de todos aquellos y aquellas que se vean afectados de manera real o potencial por problemas ambientales.

La transformación universitaria a la que aspiramos debe apuntar hacia el diseño consciente de espacios conviviales interconectados para el encuentro de mentes, mentalidades y racionalidades, que inviten al encuentro con las otredades y las variadas experiencias de vida colectiva e individual, a generar conjuntamente resultados y creaciones que expresen la validez aceptada de varias cosmovisiones, diversos puntos de vista, evitando el dominio de unos sobre otros. Esa educación universitaria que planteamos se pone en escena en la interacción, por cuanto no se halla en la estructura de un pensamiento interno, sino también en la intersubjetividad, en las interacciones con los(as) otros(as); es decir que resulta de una reflexión y una práctica compartida. Los cuestionamientos de los otros, las concordancias y discordancias, son motivos que mueven al sujeto a reflexionar; estas reflexiones, se evidencian en lo público y en lo privado, en la convivencia, en el colectivo, en la comunidad académica. En este sentido la contribución cardinal del conocimiento no debe a nuestro juicio remitirse fundamentalmente a la sofisticación intelectual de las teorías o a los beneficios de la tecnología, sino a su poder de revelar las inagotables tramas de la vida y, más significativamente, de explicar y crear nuevas maravillas y misterios, ingredientes necesarios para devolver a nuestras existencias el sentido de la esperanza y de pertenencia jubilosa a una vasta constelación social y ecológica.

Más allá de poner en evidencia la destrucción progresiva del ambiente y sus formas de vida, esta educación universitaria tiene por delante la urgente tarea de contribuir al reconocimiento de que nuestras sociedades y el mundo en general están ante unas circunstancias catastróficas que deben superarse desde la raíz, abriendo brechas en el sistema dominante, dando un salto civilizatorio cualitativo en el que la ciencia y la tecnología, aunque pueden dar aportes, se resultan insuficientes. Esto implica la formación para la creación de sociedades ecológicas, que supriman todas las formas de dominación de los seres humanos y de la Naturaleza, que nutran culturas de convivencia correspondientes a concepciones de lo social, la vida y el mundo, en las que los seres humanos tengan diversas y equilibradas

posibilidades materiales de alcanzar su realización plena, sin apelar a la explotación y sometimiento de la Naturaleza, en su interés por obtener mejores medios de subsistencia. Que reconozcan los derechos de la Naturaleza a coexistir y coevolucionar en el mundo humano

La nueva universidad debe poner de relieve las interrelaciones, las leyes y las simetrías dinámicas de los componentes del ambiente, tomar como referente epistémico la imprevisibilidad de los fenómenos naturales y la íntima relación existente entre el ser y el devenir, el orden y el desorden (Spavieri, 1998), acogerse a una cosmovisión que se desprende de conceptos tradicionales de tiempo y naturaleza, de la idea de una eternidad lineal y abrirse hacia una perspectiva según la cual la interacción y la transformación recrean el tiempo a cada instante con una naturaleza, a menudo inconstante y voluble, que no es salvaje ni fortuita sino que permite cooperar, que es campo propicio para la participación coevolutiva de las personas y la sociedades. Pensamos que debe también involucrarse en la búsqueda y construcción de nuevos epistemes, nuevas metodologías y enfoques a partir de las cuales se puedan diseñar y abordar estrategias de docencia, investigación e intervención de síntesis. Para responder a este desafío la transformación universitaria cuenta con la experiencia aún inconclusa de un amplio espectro de convergencias que viene ocurriendo entre disciplinas focalizadas en las interrelaciones que tienen lugar entre los fenómenos naturales y los sociales (Velasco, 2004).

En otro orden de ideas, pensamos que es necesario denunciar el hecho de que las políticas de conocimiento ambiental que derivan del concepto de desarrollo sostenible y sus extensiones a través de otros términos y nociones ambiguas asociadas (*economía verde, servicios ambientales, etc.*) se generan en matrices marcadas por desigualdades y exclusiones de orden étnico, de clase, político, económico y de género. En consecuencia es imprescindible reconocer que, en el marco del sistema de dominación, los grupos y actores sociales tienen un acceso diferencial al patrimonio natural, siendo algunos privilegiados mientras que otros se ven afectados por distintos grados de exclusión, al igual que por la marginación o

subordinación de sus formas particulares de relación con la naturaleza. Este trabajo requiere diversificar a lo interno de las universidades las comunidades de científicos, expertos y profesionales del ambiente con el propósito de contribuir a facilitar la emergencia de comunidades epistémicas abiertas y propensas al diálogo transdisciplinario e intercultural., en las que se debatan críticamente y pluralmente los reclamos de poder y legitimidad académica autoritarios y dogmáticos, visibilizando las estructuras epistémicas jerárquicas y opresivas que median a lo interno de esas instituciones y entre éstas y la sociedad, buscando su transformación. Esas comunidades las vemos como realidades inherentes a instituciones que no operen desde oficinas y cubículos en cuyos ámbitos se desconoce, tergiversa y/o manipula a favor del poder y la lógica dominante, que trascienden la exclusividad Estado-céntrica y se suman al torrente contra-hegemónico, propiciando la contribución fundamental de organizaciones y movimientos sociales-populares a las políticas y programas educativos de transformación entendidas como propuestas comprometidas con el ejercicio soberano y plural de la ciudadanía.

El complemento de todo esto puede verse en la construcción participativa políticas de conocimiento ambiental que problematicen las relaciones sociedad-naturaleza que predominan en la actualidad, poniendo en evidencia la construcción material y social de la crisis ecológica, así como sus intentos de “modernización” a través de formas novedosas y más reflexivas que acentúan la mercantilización de la Naturaleza mediante la maximización de la eficiencia en el uso de “recursos naturales” en condiciones de mercado. Parte importante de este objetivo debe combinarse además con la crítica e intención de transformación de las visiones y estructuras patriarcales anquilosadas en nuestras instituciones de educación universitaria, cuyos cambios estructurales deben incorporar los aportes de importantes experiencias locales y regionales en materia de enfoques de género aplicadas a campos como la agricultura, la silvicultura y el manejo del agua, entre otros, conformando plataformas de feminización de las

prácticas de investigación, docencia y trabajo socio-comunitario en el campo ambiental que tengan como ejes sensibilidades y equidad de género. Estas deben ser políticas del conocimiento que faciliten la convergencia de la ciencia con otras representaciones de verdad, que estimulen combinaciones capaces de estimular la imaginación y replantear la creación continua, la continua percepción de la unidad en todas las cosas y del todo en la parte a la hora de entender y relacionarnos entre nosotros y con la Naturaleza. Nos referimos además a políticas del conocimiento que se construyen alrededor de temas y problemas asumidos por los grupos sociales concretos con sus propios proyectos de vida, relativas a saberes que se elaboran haciendo uso de una pluralidad de métodos, de una postura intercultural.

Estas ideas se corresponden con una imagen de universidad asumida como un espacio relacional que se funda y despliega su hacer crítico-

transformador en torno al concepto de “ecología de los saberes” (De Souza Santos, 2006), una noción que orienta el pensamiento y la acción para la comprensión de la complejidad, que enfatiza las relaciones por encima de los acontecimientos y los elementos discretos.

Hablamos de una institución que persigue cuestionar y superar las distinciones tajantes entre seres humanos y naturaleza, de una universidad que ha dejado de estar subyugada social, cultural y cognoscitivamente por el colonialismo del poder, que reconoce la educación como un bien común, que se nutre de la sabiduría sistémica ecológica, de una institución cuya lógica cotidiana trasciende y supera las visiones y las prácticas educativas fundadas en el estado de conciencia fragmentaria y limitada, que invita simultáneamente a pensar en la gran representación y a impulsar la acción en pequeños ámbitos a través de caminos diversos y trascendentes ■

## Referencias bibliográficas:

ACOSTA, Héctor (2009) "The rights of nature, new forms of citizenship and the Good Life- Echoes of the Constitución de Montecristi in Ecuador" en *CRITICAL CURRENTS*, No 6, Upsala, Octubre, pp. 108-112.

\_\_\_\_\_ (2002) "Introducción: política, utopía, naturaleza" en Héctor Alimonda (comp.) *ECOLOGÍA POLÍTICA. Naturaleza, sociedad y utopía* CLACSO, Buenos Aires, pp. 7-14.

ALVAREZ, Alejandro; ARANGUREN, Jesús; BRAVO, Esperanza; FEBRES CORDERO, María Elena; FERGUSON, Alex y VELASCO, Francisco Javier "Educación Superior y Ambiente: compromiso de transversalidad hacia una ética para vivir de manera sostenible" en *EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, año 3, No 9, MARN, Caracas, 1999.

ALVAREZ, Alejandro (2004) PROGRAMA LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, *EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, AÑO 8, No 17, MARN, Caracas.

ARANGUREN, Jesús; FEBRES CORDERO, María Elena; LUQUE, Luis y VELASCO, Francisco Javier "La Educación Ambiental. Paradigma del Tercer Milenio" en *EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, año 1, No 3, MARN, Caracas, 1997.

BIGOTT, Luis Antonio (2010) *Hacia una pedagogía de la descolonización*, Fondo Editorial IPASME, Caracas.

BOOKCHIN, Murray (2000) *La Ecología de la Libertad*. Móstoles. Nossa y Jara editores SL..

BRAND, Ulrich "Sustainable development and ecological modernization -the limits to a hegemonic policy knowledge" en *INNOVATION. THE EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE RESEARCH*, Volumen 23, No 2, Junio de 2010, pp. 135-152.

CECEÑA, Ana Esther (2010) "Pensar la vida y el futuro de otra manera" en Irene León (coord.) *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*, FEDAEPS, Quito, pp. 73-88.

CHARKIEWICZ, Ewa (2009) "A feminist critique of the climate change discourse. From biopolitics to necropolis?" en *CRITICAL CURRENTS*, No 6, Octubre, pp. 18-25.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2006) *Renovar la teoría crítica y reinventarla emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. CLACSO, Buenos Aires.

EVIA, Graciela y GUDYNAS, Eduardo (1999) *Ecología Social. Manual de metodologías para educadores populares*, Editorial Popular/OEI/Quinto Centenario, Madrid.

FLORIT, Luciano y OLIVIERI, Alejandro (1995) "Ambientalismo latinoamericano" en *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*, No 10, ICARIA, Barcelona, diciembre, pp. 85-90.

GARCÍA GUADILLA, María-Pilar (1991) "Crisis, Estado y Sociedad Civil: conflictos socio-ambientales en La Venezuela Post-Saudita" en María-Pilar García (coord.) *AMBIENTE, ESTADO Y SOCIEDAD*. Crisis y conflictos socio-ambientales en América Latina y Venezuela, Universidad Simón Bolívar/Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas, pp. 25-66.

LEFF, Enrique (2000) "La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad" en *EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, No 11, año 4, MARN, Caracas, septiembre, pp. 2-6.

MIRES, Fernando (1990) *EL DISCURSO DE LA NATURALEZA. Ecología y Política en América Latina*, Amerindia Estudios, Santiago de Chile.

MORIN, Edgar (1999) *La Cabeza Bien Puesta. Repensar la Reforma. Reformar el Pensamiento*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

O'CONNOR, James (2002) "¿Es posible el capitalismo sostenible?" en Héctor Alimonda (comp.) *ECOLOGÍA POLÍTICA. Naturaleza, sociedad y utopía* CLACSO, Buenos Aires, pp. 27-52.

PARDO, Alberto (1998) "La Educación Ambiental No Formal como Ampliación del Espacio Educativo" en *EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, año 2, No 8, MARN, Caracas, pp. 3-20.

PORTO GONCALVES, Carlos Walter (2000) "Diálogo de diferentes matrices da racionalidade para além da crítica aos paradigmas em crise" en *Perspectivas interculturales de la educación ambiental, EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AMBIENTE*, año 4, No 12, MARN, Caracas, noviembre, pp. 10-16.

RAMÍREZ, René (2010) "La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir" en Irene León (coord.) *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*, FEDAEPS, Quito, pp. 125-142.

SACHS, Wolfgang (1993) "Global Ecology and the Shadow of 'Development'?" en Wolfgang Sachs (ed.) *GLOBAL ECOLOGY. A New Arena of Political Conflict*, Zed Books, London & New Jersey, pp. 3-21.

SPAVIERI, Gianfranco (1998) *LOS FRAGMENTOS DEL ARCOIRIS. El mito de la Física*, Consejo de Publicaciones, Universidad de Los Andes, Mérida.

STEINER, Achim (2011) *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, PNUMA.

SWAMPA, Maristela (2011) "Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.) **Más Allá del Desarrollo**. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg/Ediciones Abya Yala-Universidad Politécnica Salesiana, Quito, pp. 185-218.

VELASCO, Francisco Javier (2004) "El ambiente en las ciencias sociales: el caso de la ecología social" en **THARSIS**,

Revista del Programa de Cooperación Interfacultades, Universidad Central de Venezuela, año 8, Vol. 5, Enero-Junio, pp. 71-84.

\_\_\_\_\_ (2004) "Globalización, desarrollo sustentable e identidad cultural" en Fander Falconí, Marcelo Hercowitz y Roldán Muradian (eds.) **Globalización y desarrollo en América Latina**, FLACSO Ecuador, Quito, pp. 49-62.

## Notas

<sup>1</sup> El presente artículo es una ampliación de la conferencia que, con el mismo título, fue presentada por el autor en el Coloquio Internacional "Nuevos Sentidos de la Transformación Universitaria" organizado por la Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez" y la Escuela Latinoamericana de Medicina "Salvador Allende". Este evento se desarrolló en la sede del CELARG (Caracas) entre el 7 y el 9 de noviembre de 2012.

## Francisco Javier Velasco Páez

PhD. en Estudios del Desarrollo por la Universidad Central de Venezuela (UCV), *Magister Scientiarum* en Planificación Urbana por la Mc Gill University y Licenciado en Antropología por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Ha ejercido la docencia y la investigación en varias instituciones como la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Bolivariana de Venezuela, en la cual ocupó el cargo de Director de Campo Académico de Ecología y Desarrollo Humano, y en la Escuela Venezolana de Planificación.



## Christian Baudelot:

### “Luchar contra las desigualdades sociales en la escuela”

Gabriela Diker  
Eduardo Rinesi

Autor de una relevante obra en el campo de la sociología de la educación, a la que ha aportado un conjunto de significativas investigaciones sobre las desigualdades sociales que los sistemas escolares tienden a reforzar y a reproducir, Christian Baudelot ha contribuido por medio de sus libros (varios de ellos escritos en colaboración con su colega Roger Establet) a hacernos ver el conjunto de supuestos y de representaciones ideológicas o prejuiciosas sobre las que se sostienen nuestras interpretaciones de los problemas de la escuela y a ayudarnos a servirnos mejor de los sistemas de información con los que contamos para entender su funcionamiento. Baudelot es profesor emérito de Sociología en el Departamento de Ciencias Sociales de la École Normale Supérieure de París e investigador en el Centro Maurice Halbwachs (CNRS/EHESS/ENS). Agradado en Letras clásicas y Doctor en Sociología, publicó, entre muchas otras obras, *La escuela capitalista en Francia* (Máspero, 1971), *El nivel educativo sube* (Seuil, 1992, con Establet) y *Los efectos de la Educación* (Del Estante, 2008, con François Leclerq). En la entrevista que sigue la conversación gira sobre todo lo que ya sabemos sobre los problemas de la educación escolar y sobre lo que resulta necesario hacer con esos conocimientos que tenemos para ponerlos al servicio de la construcción de una sociedad menos desigual.

-En un artículo reciente usted ha afirmado que “aunque en la actualidad se sepa todo sobre la amplitud y la génesis de las desigualdades sociales en la escuela, nada cambia, sino que se reproducen de año en año, de generación en generación, a un nivel elevado, sin aumentar verdaderamente, pero también sin disminuir”. ¿Cuál cree usted que es el margen de las políticas educativas para modificar la dinámica de clase que se produce en el campo de la escuela?

-Este margen existe, sostenido, en primer lugar, sobre una voluntad política de reducir las desigualdades. Ahora bien, hoy esta voluntad política falta, por una razón muy simple: los grupos sociales, de derecha o de izquierda, que

ejercen el poder, en Francia por ejemplo, pero en muchas democracias del mismo tipo, no sienten ninguna necesidad de cambiar las cosas en el dominio de la escuela, porque ésta, tal como está, con sus desigualdades sociales, funciona de manera satisfactoria para ellos, para sus hijos y sus nietos. La voluntad política falta porque ni unos ni otros tienen ningún interés directo en cambiar las cosas. ¡Para ellos, todo anda bien!

Ahora bien: suponiendo que la voluntad política existiera, el Estado dispone de medios eficaces para luchar contra esas desigualdades, en diversos planos. Los estudios internacionales (PISA, por ejemplo) muestran claramente que la mezcla social en el seno de todos los establecimientos es un factor positivo que les sirve a todos y reduce las brechas entre los rendimientos altos y bajos.

Una lucha contra la segregación social entre establecimientos, y, en el seno de los establecimientos, entre las clases, es posible y eficaz.

En Japón, y más aún en Finlandia, se pide a los profesores un esfuerzo considerable para favorecer la unidad de la clase más que su dispersión. Los estudiantes que tienen más dificultades que otros para asimilar los conocimientos son inmediatamente asistidos, ayudados, sostenidos, para evitar que se abra un foso entre ellos y los mejores de la clase. En Francia lo que pasa es lo contrario: un buen profesor sería el que detectara muy temprano a los mejores dentro de la masa y los fortaleciera. Son sobre todo los estudiantes débiles los que necesitan ser fortalecidos, alentados...

Se puede también actuar sobre los contenidos de la enseñanza, buscando dar un lugar en esos contenidos a la experiencia social de los niños de las clases populares. Haciendo que en materia de lengua y de lenguaje, de literatura y de filosofía, el ideal y el modelo escolar no sean ya la lengua y las prácticas lingüísticas en uso en las clases burguesas y urbanas.

La lucha eficaz contra las desigualdades implica una verdadera revolución cultural de parte de los profesores, de la administración... y de los padres de los estudiantes. Es el espíritu del sistema lo que hay que transformar completamente.

Más que tener los ojos puestos en lo alto, conviene fijar de manera normativa –y tras una consulta democrática de todas las partes intervinientes– el contenido de un saber mínimo garantizado, una especie de piso o de base como la que existe para los salarios en el mundo del trabajo. ¿Qué debe saber, conocer, manejar un adulto joven para vivir con plenitud en una sociedad del siglo XXI? Una vez definido ese mínimo, el Estado deberá velar porque ningún estudiante salga del sistema escolar sin haberlo alcanzado. Y ese mínimo no tiene nada de miserabilista. Se puede ser muy ambicioso sin dejar de ser realista en la definición de sus contenidos. Me parece que los esfuerzos de naturaleza intelectual y cultural son más importantes que los esfuerzos financieros. Estos son también, por supuesto, indispensables, pero

primero está la revolución cultural, es decir, cambiar la concepción tradicional y dominante.

**-¿Cuál es el lugar que le dan o que deberían darle las políticas al conocimiento sociológico acumulado acerca de la desigualdad, en dirección a interrumpir su reproducción?**

–Hoy lo conocemos todo. Desde los años 60 se han multiplicado las investigaciones sociológicas, las mediciones estadísticas y los trabajos de campo. Lejos de limitarse a comprobar generalidades a escala macro-social, todas estas producciones han ido especificando cada vez mejor cada una de las dimensiones concretas de esas desigualdades sociales ante –y en– la escuela. Se ha medido el efecto del establecimiento, de la clase, del maestro. Se ha evaluado la incidencia del tamaño de la clase y de la composición social de las instituciones sobre el éxito de los estudiantes. Los grupos de nivel no son más eficaces que las clases heterogéneas para disminuir el porcentaje del fracaso escolar. Se ha comprendido que, a igual medio social de origen, las niñas obtienen en todos los medios sociales mejores resultados que los varones, y que las brechas de éxito escolar según el origen social son más estrechas entre las niñas. Se han estudiado en profundidad y a lo largo del tiempo poblaciones particulares: hijos de inmigrantes, alumnos cuyos padres eran obreros de la industria automotriz, hijos de campesinos, de ejecutivos, etc... Se han considerado y analizado bajo todos sus aspectos las prácticas culturales de los estudiantes fuera de la escuela: lectura, medios, salidas, museos, teatro, cine, internet, música, actividades deportivas... Se han puesto en juego aproximaciones cada vez más sofisticadas tanto en la investigación estadística como en la observación etnográfica y las entrevistas. Se han estudiado longitudinalmente las evoluciones de las carreras escolares de los alumnos provenientes de diferentes medios. Milagro excepcional en el universo de la sociología, esos nuevos saberes han venido siendo, además, acumulativos. Cualquiera fuera la orientación teórica de sus autores, los resultados convergían. En síntesis, al cabo de veinte años, se lo sabía todo. El mundo escolar se había vuelto un mundo transparente. Ninguna

región del campo, ningún pliegue de la institución había escapado a la mirada de los sociólogos. Incluso las excepciones podían explicarse: por ejemplo, los improbables éxitos de los hijos de obreros que ingresaban en las grandes escuelas o de niñas que entraban por la puerta grande a las instituciones científicas donde se requerían espíritu de competencia y virtuosismo en matemática. Esos resultados y esos conocimientos son accesibles a todos, incluyendo a los políticos, a poco que estos se dignen echar un vistazo sobre ellos. Es siempre posible crear Observatorios de Lucha contra las Desigualdades Sociales en la Escuela, como existen en el dominio de las instituciones de salud. Sería un escalón intermedio entre el conocimiento especulativo acumulado y la acción política.

### -¿Cómo ve la situación, sobre este punto, en América Latina?

-Me resulta difícil pronunciarme no conociendo suficientemente la situación, que difiere de la de los países europeos por al menos un rasgo muy importante: la proporción muy significativa (a menudo superior al 50% de la población en edad escolar) que abandona la escolaridad, especialmente en el nivel secundario, sin haber adquirido el mínimo necesario de conocimiento de base. La definición de esa especie de mínimo del que hablábamos antes, de ese saber mínimo de base, de esa especie de salario mínimo cultural, cuyo contenido debería ser evolutivo, es necesaria en todos los países, pero muy particularmente en América Latina. PISA mostró que la desigualdad social en general en el seno de la sociedad ahondaba también las diferencias en la escuela.

-En el libro *El nivel educativo sube*, usted y Establet analizan las razones que llevan a sostener la idea extendida e “intemporal” de que el nivel educativo baja. Habiendo demostrado en ese libro que no puede sostenerse empíricamente que el nivel educativo baja, vinculan la persistencia de esta idea con la masificación de los sistemas educativos. ¿Qué papel cree que juegan las pruebas internacionales de evaluación en ofrecer una base empírica a una afirmación que

### ustedes analizan como puramente ideológica?

-Atención: Durante mucho tiempo, en Francia en particular, la idea de la baja del nivel fue una idea falsa desmentida por los hechos. Desde 1995, las evaluaciones internacionales muestran claramente que en Francia el nivel baja por el aumento regular de la proporción de estudiantes con bajos o muy bajos rendimientos, que son, por lo general, varones. Dicho eso, se sigue imputando esta baja del nivel a la masificación de la enseñanza. Esta idea es falsa, completamente falsa, y las investigaciones internacionales muestran que en el Japón, en Canadá, en Finlandia, en los Países Bajos, en Australia, en Nueva Zelanda, la generalización de la escolarización se ve acompañada por una elevación general del nivel: aumento de la proporción de buenos y muy buenos alumnos y disminución del porcentaje de estudiantes con rendimientos bajos. Alemania, por ejemplo, tenía malos rendimientos en las pruebas Pisa en 2000 y en 2003. Se hicieron esfuerzos considerables, haciéndose de la reducción de las desigualdades y de la mejora del nivel una prioridad nacional. Desde 2006 esos esfuerzos han redituado. De manera que no: el fracaso escolar no es una fatalidad. Y que sí: se puede luchar contra las desigualdades sociales en la escuela.

-El tema nos importa mucho. Como usted sabe, los gobiernos de América Latina están empeñados en un continuo proceso de ampliación de la cobertura educativa en nuestros países, que en algunos casos incluye el establecimiento de la obligatoriedad de los estudios secundarios y en muchos casos también una fuerte expansión de la oferta universitaria. Y en la discusión político-educativa latinoamericana que acompaña este proceso se va imponiendo como principio que la democratización de los sistemas educativos debe considerar a la vez las dos variables: el nivel educativo, es decir, la calidad de la educación que ofrecen, y su universalización, es decir, la ampliación de la cobertura. Dicho de otro modo, se entiende que la democratización es

### **masificación/inclusión con calidad. ¿Qué obstáculos anticipa usted que deberá enfrentar la instalación de este principio?**

–Francia vivió esta situación tras la Segunda Guerra Mundial, entre 1945 y 1980. Y consiguió, en aquella época, conjugar bastante bien masificación y elevación del nivel, generalización y calidad de la enseñanza. Las dificultades para modernizar nuestro sistema de enseñanza comenzaron con las crisis petroleras y el aumento de la desocupación. Es fácil desarrollar y modernizar la enseñanza, motivar a los jóvenes para el aprendizaje y el trabajo escolar mientras ellos pueden constatar concretamente que esos esfuerzos desarrollados en la escuela son recompensados por empleos de calidad y buenos salarios...

### **-Volviendo a las pruebas internacionales de evaluación, y específicamente al PISA, del que usted ha estudiado las posibilidades y los problemas, ¿qué diferencia encuentra entre la aplicación de esta prueba en Europa y en América Latina?**

–Europa está lejos de constituir un bloque homogéneo. Y ante PISA, las reacciones son muy diversas. Francia tiende a ignorar y despreciar sus resultados. Otros países los aprovechan para mejorar. Recordemos que PISA es una herramienta producida por la OCDE, que agrupa a los países más ricos del planeta. Para estos países, las pruebas PISA están relativamente bien adaptadas. Todo lo contrario ocurre en los países de América Latina, cuyos sistemas escolares están mucho menos adaptados a las pruebas PISA. Comparemos por ejemplo la escuela brasileña y la escuela finlandesa. Finlandia cuenta con alrededor de 66.000 estudiantes escolarizados de 15 años; Brasil, con 2.650.000. Esta asimetría fundamental debe ser tomada en cuenta. Incluso con una tasa de escolarización del 63% a los 15 años, el cuerpo de profesores brasileño debe cotidianamente gestionar una masa de estudiantes 40 veces más numerosa que sus pares finlandeses. Es decir que los primeros tienen una tarea más difícil que los segundos.

Segunda diferencia, también espectacular: la inmensa mayoría de las escuelas brasileñas recluta a sus estudiantes en los medios pobres y muy pobres. Las cosas son muy distintas en Finlandia, que recluta a sus alumnos, en una inmensa mayoría –si no en su totalidad– en medios sociales muy favorecidos. Así pues, por un lado tenemos a Brasil, con muchas escuelas y muchos estudiantes, surgidos de los medios pobres, y por el otro a Finlandia, país sin pobres, con pocos estudiantes, reclutados en los medios pudientes. ¡Difícil, a la luz de esta constatación, sorprenderse de que los resultados de los finlandeses en las pruebas PISA sean mejores que los de los brasileños! Los determinismos sociales actúan pues con más fuerza en Brasil que en Finlandia. Pero más que sacar de ello la conclusión –que se apuran a extraer los promotores del PISA– de que Brasil es menos democrático y más elitista que Finlandia, es mejor destacar que la comparación tiene poco sentido, habida cuenta de la configuración social de Finlandia: ¡una sociedad homogénea y sin pobres es más fácilmente igualitaria que otra sin esas características!

Tres rasgos son comunes a los ocho países de América Latina que participaron en PISA 2009: grandes diferencias entre la cabeza y la cola del pelotón, un peso masivo de las categorías desfavorecidas y muy desfavorecidas y un lazo fuerte entre el origen social y el éxito escolar. Esos tres rasgos permiten tener una medida clara de los contextos económicos y sociales en el seno de los cuales funcionan las escuelas latinoamericanas. Muchos pobres y fuertes desigualdades. Estas condiciones económicas y sociales no son exclusivas de los países latinoamericanos, pero no tienen nada que ver con aquellas de las que se benefician los países de la OCDE, que son los que se encuentran a la cabeza de las clasificaciones.

Las malas calificaciones de los ocho países latinoamericanos incitan a plantearse muchas preguntas sobre la validez de los resultados, pero sobre todo sobre la generalización a todos los países del mundo de métodos de evaluación que fueron concebidos por los países más ricos para evaluar sus propios sistemas escolares. Ya que, como se sabe, un sistema escolar es un producto social y cultural complejo, íntimamente ligado a la

historia particular de cada nación. Depende mucho, en su estructura y en sus contenidos, de las tradiciones políticas y culturales de cada país, y depende mucho, también, en los niveles de performance que alcanzan sus estudiantes, del nivel de desarrollo económico del país. Ahora bien: los recursos de las escuelas de los países ricos tienen poco que ver con los de aquellas de los países que no lo son: para escolarizar a los niños de 6 a 15 años, los países de la OCDE invierten en promedio 70.000 dólares por estudiante, algunos un poco más (EEUU, Luxemburgo, Suiza, Noruega), otros un poco menos (Nueva Zelanda, los viejos países del bloque del Este, Grecia, Corea...). Las cifras destinadas a este mismo destino por los países latinoamericanos son muy inferiores, aunque tampoco aquí estén todos en los mismos niveles. Así, Chile y México gastan más por alumno que Colombia o que Brasil, que a su vez gastan más que Perú o que Panamá. De manera que el orden en las calificaciones que muestran las pruebas no debe nada al azar. En

materia de educación, como en muchas otras, el dinero no hace la felicidad, pero ayuda.

PISA no evalúa ni los sistemas escolares ni las competencias reales de los estudiantes, sino una fracción muy limitada de lo que se supone que un sistema escolar debe transmitir a sus futuros ciudadanos. Se trata de competencias escolares fundamentales, cierto, pero limitadas. PISA no evalúa ni mide otras cualidades que una formación escolar debe transmitir a sus estudiantes. Todo lo referido a la moral, a la ciudadanía, al respeto al otro y al saber vivir juntos, a las artes y a la creación, a la educación física y al dominio de sí es *a priori* excluido del campo de la evaluación. A los quince años los niños de los países pobres pueden haber adquirido experiencias, saberes, solidaridad, habilidades para arreglárselas, defenderse y sobrevivir, para desenvolverse en la vida, que les son completamente extrañas a los hijos de los burgueses que viven en el centro de las ciudades de los países ricos ■

### **Gabriela Diker**

Doctora en Educación por la Universidad del Valle, Colombia, ha realizado estudios post-doctorales en la Universidad de Valladolid, España. Investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente se desempeña como Secretaria Académica de esta universidad.

### **Eduardo Rinesi**

Rector en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y Doctor en Filosofía por la Universidade de São Paulo (USP). Investigador-Docente Adjunto en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Profesor Adjunto en la Universidad de Buenos Aires, Profesor de Sociología en el Colegio Nacional de Buenos Aires.



## Héctor Navarro

# “La transformación educativa va más allá de los cambios curriculares”

Adrián Padilla Fernández

El profesor doctor Héctor Navarro, quien ha ejercido funciones en el gobierno bolivariano de Venezuela como ministro educación básica y como ministro de educación universitaria y quien, además, ha ocupado la cartera de Ciencia y Tecnología y de Energía Eléctrica, concedió una entrevista a HORIZONTES LATINOAMERICANOS, en la cual se le inquirió sobre la temática de las transformaciones estructurales y las políticas educativas en este país caribeño-andino-amazónico.

Vamos a iniciar la conversación con la temática que nos convoca en esta oportunidad, proponiendo una mirada hacia lo que pudieran ser las transformaciones estructurales y las políticas educativas en América latina. En este caso, nos referimos a Venezuela y específicamente a la experiencia del Gobierno Bolivariano con relación a la elaboración y despliegue de políticas públicas en la educación. En ese sentido, preguntamos: ¿Podemos hablar de transformaciones estructurales en Venezuela en ese marco? y ¿Cómo han incidido las políticas educativas en ese proceso en particular?

Lo primero que debemos entender es que la educación juega un rol en cualquier sociedad y tiene como objeto preservar los valores de esa sociedad, para luego reproducirlos en la siguiente generación, esa es la función de la educación.

Ninguna sociedad se plantea montar un sistema educativo para acabar con esa sociedad o para reemplazarla, es decir, para reemplazar los mecanismos de poder o para reemplazar las formas de explotación; la sociedad trata que se

reproduzcan sus formas, sus valores y sus condiciones, y eso ha sido así históricamente. En primer lugar, hay que acotar lo anterior, porque es parte de lo estructural, y en segundo lugar, diría que actualmente no hay manera de concebir la educación, o el sistema educativo, sin incluir todo lo que abarca el sistema de presiones, de información, comunicación que recibe el ser humano desde muy pequeño, así como, los medios de comunicación, la televisión -por supuesto- incluida, las vallas publicitarias, hasta las formas en como se comportan los demás ciudadanos en la calle. Todo lo anterior forma parte de un sistema educativo que cumple la función de lo que estamos hablando; eso es lo estructural, eso es lo que ha sido siempre la educación.

Cuando el Comandante Chávez llegó al gobierno, nos planteamos un reto -de verdad un desafío- era romper con ese paradigma de la educación. ¿Cómo hacer que la educación sirva para transformar a la sociedad? no para reproducirla, sino para transformarla; para transformarla y mantener a la sociedad permanentemente en transformación; no para cambiarla de un estado a otro estado y dejarla así; ¡No!, transformarla para que el ciudadano sepa cual es su función en la sociedad. El ciudadano, los medios, todo lo que

forma parte de ese sistema educativo, sepan que su función es crear un cambio permanente en la sociedad -es lo que podría alguien decir- la educación es parte de la revolución, pero la revolución, ese concepto que viene de muy lejos, que lo explotó Regis Debray -después de dejar al Che-, este concepto tiene que ver con cómo de verdad se concibe la revolución, no como el cambio de una situación a otra, sino el cambio de conciencia para que entendamos que el ser humano, tiene que aprender permanentemente, tiene que evolucionar permanentemente o deja de ser humano, y que las revoluciones cuando se estancan simplemente retroceden, una revolución no puede estancarse, una revolución significa cambio permanente, no cambio caótico, a lo loco, no cambio al azar -¡no -no!- cambio direccionado, cambio pensado, como los cambios que implican en pensar en el socialismo que es el planteamiento que tiene nuestra revolución Bolivariana, esas fueron las instrucciones de Hugo Chávez y eso significaba muchas cosas, eso significaba por supuesto cambios importantes en los planes de estudio, en todo lo que es el currículo escolar, en todos los niveles. Era mucho más sencillo desde luego con nuestra cultura democrática, en el tema educativo, era mucho más fácil inducir esos cambios en la escuela básica, desde la educación inicial hasta el bachillerato, más fácil porque había mas dependencia de esa parte, de ese subsistema de educación, más dependencia respecto al gobierno central y ahí se empezaron a realizar, a profundizar una serie de cambios importantes, como por ejemplo: el tema de la admisión es fundamental -nosotros teníamos en la época del año 98, del 98 para 99- las estadísticas que indicaban que en el grupo etario de los estudiantes de bachillerato, teníamos una atención de un 46% de los estudiantes con necesidades en ese sector; en el caso de la escuela primaria estaríamos hablando de un 70% de la cobertura; teníamos un 30% de estudiantes que no tenían acceso a la escuela primaria y la educación inicial volvía a bajar; 20% de atención en educación inicial, sí los muchachos entraban fundamentalmente en el primer grado, no había educación inicial, ahora eso ha cambiado pero radicalmente. Eso no ocurre ahora, los niños están estudiando, entonces la cobertura está estimada en un 98% en la escuela primaria; 70% en

la educación inicial - no tengo la cifra autorizada, no soy Ministro en este momento- me refiero a cifras anteriores. Pero el cambio ha sido desde el punto de vista cuantitativo muy alto, apunta a lo estructural porque lo estructural tiene que ver con mecanismos de exclusión o mecanismos de inclusión, así por esa misma razón, tuvimos la necesidad de construir muchísimas escuelas - muchísimas- luego del tema de educación universitaria, muchísimas universidades también. En lo cualitativo, que es otro tema muy importante que atiende a lo estructural también, hay que ver lo que significa la apertura que se dio a la formación de docentes con la Misión Sucre<sup>1</sup>, siendo un cambio importante desde el punto de vista de la conceptualización de la educación superior, pero implicó la incorporación de miles de docentes a atender a la educación.

Ahora los libros de texto de los estudiantes de primaria y bachillerato se les entregan gratis - todos los libros, millones y millones- este año son 30 millones de libros que se entregaron a nuestros muchachos, a una población estudiantil entre la escuela primaria y bachillerato que estará alrededor de los 7 millones de estudiantes. También están las *canaimitas*, la computadora que permite el acceso a internet a los estudiantes. Se le entrega gratuitamente a cada niño, y el niño se la lleva para su casa, de tal manera que es un instrumento de interacción y vinculación de la familia, porque cuando el niño de segundo grado llega a su casa, toda la familia interactúa con la computadora, con los contenidos, que son hechos por nosotros. No es una computadora llena de contenidos extranjeros sino llena de contenidos hechos y adaptados a nuestro currículo, adaptados a nuestras necesidades, adaptados a la idiosincrasia y con profundo conocimiento de valores de historia, entonces aquí, estamos hablando de cambios importantes desde el punto de vista estructural.

**En esos cambios hay una cuestión que pudiéramos también comentar, y tiene que ver con que cada cambio puede generar resistencia; entonces la resistencia a veces la localizamos en la propia estructura, en las propias instituciones que fueron concebidas en**

otro tiempo, respondiendo a otro objetivo, otros intereses y se sienten afectadas cuando se plantean estos cambios. Hay una resistencia en la propia estructura, en este caso las instituciones, pero mucho más diríamos en los sujetos, en los sujetos que habitan esas estructuras; el tema por ejemplo del currículo Bolivariano o de determinado tipo de dinámica que se plantean en el propio sector docente, algunas veces organizados o no, quizás vinculados con otros elementos que han mostrado una resistencia cuando hablan por ejemplo de ideologización o adoctrinamiento. Quisiéramos que entráramos en el contexto donde esto se presenta.

Sí, primero vamos a entender que conceptualmente hablando toda educación -como decía anteriormente- está pensada para reproducir, fortalecer a la sociedad en la cual está, no para cambiarla, sino para fortalecerla, para reproducirla, para transmitir, casi genéticamente, a las generaciones futuras los valores de esa sociedad; valores que pueden ser positivos o negativos. Lo que la televisión, los medios de comunicación, transmite son valores, pero también se transmiten elementos muy negativos que, además, son importados de otras sociedades y ¿Cuáles son las funciones de esos elementos? ¿Cómo se aceptan esos elementos? ¿Cómo se defienden esos elementos? Bueno, toda educación es ideología en cualquier sentido. Por ejemplo, la educación religiosa es una educación que ideologiza el sentido religioso. También podemos hablar de un conjunto de ideas sistematizadas.

Cuando nosotros empezamos a hacer todo lo que fue el currículo Bolivariano nos planteamos ¿cuáles eran los retos de nuestra educación? Una educación en la cual, decíamos, el estudiante debería convertirse, a través de ella, en un ciudadano libre, con capacidad para interpretar críticamente el volumen de información, el volumen que le llega desde el sistema educativo, en el sentido amplio, para analizarlo, interpretarlo, criticarlo y, entonces, formarse una opinión para luego responder de acuerdo a esa opinión. Esa es una ideología, yo creo en eso, pero esa no es la ideología burguesa que hemos tenido hasta ahora,

al contrario es una ideología como lo plantearía Freire en su momento, para la liberación, estamos educando para hacer hombres libres, hombres y mujeres libres, y eso es un punto de vista de formación ideológica que rompe con un esquema, que te forma ideológicamente para que seas esclavo, aquí no, aquí formamos para que sean libres, eso es lo que queremos. Tengo que denotar aquí, que tenemos 14 años de revolución, con todos los esfuerzos que se están haciendo, es poco tiempo desde el punto de vista de la vida pública, desde el punto de vista de la vida de sociedad, es muy poco para los cambios estructurales, de verdad las revoluciones requieren de más tiempo, más tiempo sobre todo en el tema educativo y cultural. Hay que mantener la constancia, la visión en el objetivo de patria, de largo plazo, de largo aliento, no podemos pensar que el problema sea simplemente el cambiar una materia en el currículo, no es de cambiar una materia en el currículo, va mucho más allá y tiene que ver, y en eso pongo énfasis, en entender el sistema educativo en su amplitud y complejidad.

**Retomando la idea de lo estructural en términos organizativos de las universidades, el referente -decimos a veces- que ni siquiera es de la modernidad, sino que es anterior a la modernidad, la estructura de las universidades es monacal.**

Claro, muy anterior a la modernidad, es que la universidad incluso en su terminología mantiene las características de sus inicios por ejemplo de la Universidad de París, más aún con la contaminación de donde surge la universidad que son los monasterios que es el claustro eclesiástico, entonces por eso, términos como el claustro universitario -¿qué significa claustro?- los profesores se encierran para elegir a la autoridades, ese es el concepto de claustro; claustro es encierro.

Hablamos del campus universitario, pero es que la universidad tiene que estar abierta, todo espacio social tiene que ser un campus universitario. La universidad como nosotros la concebimos, como la tiene que concebir la revolución, es una universidad abierta, una universidad compenetrada con todo el mundo, que tiene más

presencia afuera que adentro, que rompe con esos esquemas. Por ello, nos propusimos que todo el mundo tiene que tener acceso a la universidad, lo cual le parece una herejía a la gran parte de los académicos actuales de la universidad, porque dicen que eso atenta contra la calidad de la educación. Una calidad de educación que no es una educación para todos, sino para una élite y eso no puede ser calidad.

El concepto mismo de la educación se aplica en la salud- en el tema de la salud- los médicos - bueno las universidades clásicas, llamadas autónomas- que tienen la carrera de medicina en Venezuela, el número de estudiantes que se gradúa en ellas es realmente miserable entran 1000-1500 y se gradúan 100-150, donde además hay un proceso de selección y los que entran a estudiar por los mecanismos de admisión son hijos de profesores, nietos de los profesores y hasta bisnietos de profesores, es decir, de médicos, que trabajan en clínicas privadas y le van transfiriendo no los pacientes, sino la clientela y los hijos de los clientes y los nietos de los clientes y esos son los mecanismos excluyentes de la educación.

Cuando decidimos crear la Escuela Latinoamericana de Medicina, con mucha ayuda de Cuba, eso fue muy criticado, decían -la educación no va a ser de calidad- y ahí están, la única manera de darle salud a nuestro pueblo, protección social a nuestro pueblo es que tuviésemos la audacia de un hombre como el Presidente Chávez, de mover esas estructura, de atreverse a buscar la manera de atender a nuestra población con la participación de los médicos cubanos. Según el gremio médico los profesionales cubanos no podían ejercer en Venezuela si no hacían la reválida, como si los cuerpos de Cuba fueran distintos a los cuerpos humanos de Venezuela. Bueno, aquí los tenemos, atendiendo a la gente, atendiendo al pueblo, por una decisión soberana de nuestro gobierno, que representa una decisión soberana al final del pueblo venezolano.

**Ya acercándonos al cierre de la entrevista quisieramos pasearnos por los sentidos de la educación, ver su composición programática y paradigmática. De hecho, no es nuevo el debate que en ese plano se ha dado, inclusive a nivel**

**internacional, tenemos el aporte de Morin con los 7 saberes y el contexto de la UNESCO, en dónde hay toda una búsqueda, precisamente porque se reconoce que hay una crisis en la educación, hasta en el concepto mismo de universidad ¿Cuál es -desde el punto de vista paradigmático fundamentalmente- la mirada que desde el proceso bolivariano se hace a ese debate? ¿Cuáles serían las lógicas que deberían sustentar un proceso educativo o la construcción o elaboración de políticas educativas que sean realmente transformadoras?...**

Yo diría que lo primero es lo que queremos hacer, queremos transformar la sociedad y transformar la sociedad implica, primero una visión necesaria que Edgar Morin calificaría de transdisciplinaria, de pensamiento complejo, como esos son categorías en discusión, yo me inclino a pensar simplemente que estamos hablando de un mundo muy complejo, con muchas variables, y que para comprenderlas tenemos que acudir ya no a los criterios convencionales, a los estudios disciplinarios, al enfoque disciplinario, ni siquiera al enfoque interdisciplinario, que ya sería un avance en muchas universidades, sino a ese concepto que plantea Edgar Morín; diría que fue lo que le dio el éxito a la forma de pensar de Hugo Chávez, que no se quedaba, era un militar y la derecha interpretó que el iba a utilizar los esquemas militares para su interpretación del mundo, y ahí se equivocaron completamente, pero es que no adoptó una sola forma de pensar sino una forma compleja de ver el mundo de interpretar el mundo. Planteó esto porque se trata de construir ciudadanos que sean capaces de romper con los esquemas tradicionales de la disciplinabilidad, desde su disciplina, porque el se educa, todos nos educamos por razones de vocación, oportunidad etc., nos educamos fundamentalmente con una mirada disciplinaria pero eso se puede romper desde la educación y el sentido amplio como hemos estado planteando que sería probablemente la única manera, de plantearse la educación en los términos que los señalábamos, una educación para la transformación permanente de la sociedad para que nunca el ciudadano sienta que las

aspiraciones asociadas llegaron a un máximo, llegaron a un punto donde todo está concluido. Yo creo que la construcción de la felicidad, de la sociedad como la construcción del socialismo son tareas permanentes, siempre inconclusas pero donde tenemos todos que estar en la certeza de que estamos en el camino correcto, en el camino de la felicidad. La revolución se plantea cambio, que cada cambio que llega, cada logro, cada

objetivo alcanzado establece inmediatamente nuevos retos, el día que pensemos que ya alcanzamos la felicidad o que ya ahora en el triunfo del colectivo de la sociedad que ya alcanzamos ese punto culminante y que ya no tenemos más nada que dar, ese día estaremos muertos como sociedad y estaremos muertos como revolución ■

## Notas

<sup>1</sup> .- La **Misión Sucre**, forma parte de las estrategias de inclusión social de las políticas públicas educativas propuestas y desarrolladas por el presidente Hugo Chávez y el gobierno bolivariano. Tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación a todos los bachilleres y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación universitaria. Conjuga una visión de justicia so-

cial, con el carácter estratégico de la educación universitaria para el desarrollo humano integral sustentable, la soberanía nacional y la construcción de una sociedad democrática y participativa, para lo cual es indispensable garantizar la participación de la sociedad toda en la generación, transformación, difusión y aprovechamiento creativo de los saberes y haceres.

## Perfil del entrevistado

Héctor Augusto Navarro Díaz nació en Caracas el 28 de diciembre de 1949, es Ingeniero Eléctrico y Magíster egresado de la Universidad Central de Venezuela, promoción 1975, además es Doctor en Ingeniería por la Universidad de Manchester en Inglaterra.

Navarro fue jefe del Departamento de Electrónica, Coordinador de Postgrado y miembro del Comité Académico de Doctorado en la Escuela de Ingeniería Eléctrica de la UCV. Ha dirigido más de 40 trabajos de grado y postgrado, participó como representante del claustro de profesores en el Consejo de la Facultad de Ingeniería y en el Consejo Universitario.

Fue profesor titular de la UCV en el año 1992, formó parte de la Asociación de Profesores de la UCV para la reforma académico-administrativa en esa casa de estudios.

Durante su desempeño como ingeniero eléctrico, Navarro formó parte del Comité Editorial en varias revistas científicas y es autor de más de 26 publicaciones, entre sus investigaciones destaca la titulada Instrumentación Electrónica para Ingenieros y Científicos.

Asimismo, formó parte del gabinete ministerial del presidente Hugo Chávez cuando asumió la Presidencia de la República en 1998, con el cargo de Ministro de Educación Cultura y Deportes.

El 9 de enero de 2007 fue juramentado como Ministro del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología. Nuevamente, el 29 de abril de 2008 fue designado por el Jefe de Estado venezolano como Ministro del Poder Popular para la Educación, cargo que ejerció hasta el año 2009. En el año 2012 fue designado como responsable de la cartera ministerial de Energía Eléctrica

---

Entrevista realizada por Adrián Padilla Fernández. En la transcripción del audio se contó con el apoyo de Mariangela Gutiérrez y Gerardine Sayago de la Dirección General de Recursos para la Formación y el Intercambio Académico/ Programa Fomento a la Educación Universitaria del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria

## Adrián Padilla Fernández

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central de Venezuela (1987), Master y Doctor en Jornalismo por la Universidade de São Paulo. Docente e Investigador del Centro de Experimentación para el Aprendizaje Permanente (CEPAP), de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

## Sérgio Franco:

# “Qualificar uma política cultural e educacional forte, na lógica Sul-Sul”

Mauricio Antunes Tavares  
Julia Menezes  
Paulo Mayall Guilayn

O Professor Sérgio Roberto Kieling Franco tem acompanhado a trajetória de mudanças estruturais na Educação Superior do Brasil nos últimos anos, bem como o processo de criação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL). Autor de uma série de textos sobre Educação sua área principal de atuação seja como professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), seja nos diversos cargos públicos que exerceu ao longo de sua trajetória profissional. Atualmente, é Pró-Reitor de Graduação da UFRGS. Na entrevista concedida à revista Horizontes LatinoAmericanos abordamos as transformações em curso no Ensino Superior brasileiro, assim como os impactos e perspectivas de mudanças que advém das iniciativas de cooperação Sul-Sul, no âmbito do Mercosul e para além deste.

- Nos últimos 10 anos, houve uma introdução de políticas públicas para a educação superior, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES, 2004), o Programa Universidade para Todos (PROUNI, 2004), o Sistema Seleção Unificada (SISU, 2010), o Programa de Reestruturação das Universidades (REUNI, 2007) e a introdução de políticas afirmativas, que culminou na Lei de Cotas (2012). Como você analisa o impacto dessas políticas na comunidade acadêmica e na sociedade?

A política de educação superior, a partir de 2004, começa a sofrer grandes mudanças e impactos, exatamente com esses programas ou políticas – o SINAES, o PROUNI, o REUNI, o SISU, e depois a Lei de Cotas. Nota-se que a educação superior no Brasil começou a ter uma direção muito clara, que eu diria que é uma direção dupla, não no sentido de antagônica, mas com dois norteadores importantes, os quais são muito coerentes com o

que está na própria Constituição Federal de 1988, que é a educação como direito e a questão da qualidade. São esses os dois nortes, os quais influenciaram as instituições de educação superior a trabalhar nesse sentido.

Então os processos de inclusão, o PROUNI, a reestruturação do FIES, o SISU, que também tem um papel de inclusão e a Lei de Cotas, enfatizam o fato de que precisamos entender a educação superior como direito. Ainda que a educação superior tenha na Constituição Federal de 1988 um caráter meritocrático, ou seja, seu acesso é pelo mérito, ela não pode prescindir das ideias de inclusão. Devemos tornar esse processo democrático.

Essas são formas de possibilitar que pessoas que sempre estiveram alijadas da educação superior, não por questões de mérito intelectual, mas por questões sociais e econômicas, possam ser integradas. Em paralelo a isso, o SINAES pautando principalmente o PROUNI e REUNI, porque os dados do SINAES servem como

critérios para contemplar as universidades nesses processos, e aqui eu acrescentaria junto com o PROUNI a revisão do formato do FIES, fizeram com que as instituições públicas e privadas tivessem uma preocupação com a qualidade, ao mesmo tempo em que deveriam ter uma preocupação com a inclusão.

Isso tudo foi gerando um impacto nas instituições de ensino superior, que se organizaram para garantir qualidade e ao mesmo tempo receber essas pessoas que, como estavam alijadas, começaram a mudar a cara das universidades. Hoje, eu diria que, olhando aqui na UFRGS, o grande impacto da Política de Cotas, que na UFRGS existe desde 2006, não foi, como muitos levantam, na qualidade da Universidade, mas sim uma mudança da cara da Universidade. A universidade se tornou mais mestiça. Isso é um dado muito importante. Ainda trouxe o seguinte: com a presença de pessoas que nunca tinham vindo para a universidade, que têm um ensino médio com menos qualidade, que não têm acesso às grandes escolas, não se pode descuidar dessas pessoas, pois isso sim poderá impactar na qualidade da instituição. É preciso, então, ter políticas que possibilitem essa inclusão, sem perda da qualidade ou ainda com mais qualidade. Assim, no final das contas, são políticas que se somam e que trazem um novo horizonte, que significa melhorar a qualidade da educação superior com inclusão, o que a partir de algumas opiniões existentes na literatura sobre educação superior é impossível e a gente está apostando que isso é possível.

**- Em que medida o ENEM e o SISU contribuem para democratização do ensino superior? A desproporcionalidade entre oferta e demanda não seria indicador de que chegamos ao teto dessa democratização? Para diminuir a frustração desses milhares que não conseguem uma vaga nas universidades públicas, além da expansão como o REUNI, que outras medidas poderiam ser adotadas?**

São três perguntas. Então vamos à primeira: sim, ENEM e SISU contribuem para a democratização

da educação superior, mas eu diria que há mais o que avançar. O grande problema do ENEM/SISU não são suas propostas, pois essas são inclusivas pelo fato de que eu não obrigo o sujeito a se deslocar até a cidade sede da universidade para fazer a sua seleção. Nesse ponto, ele é altamente inclusivo.

Alguns dados interessantes que já temos conhecimento de algumas universidades que já aderiram ao SISU, que traria muitos alunos de outros Estados, alunos “estrangeiros”, o que apareceu foi um aumento de alunos vindos do interior do Estado da universidade, o que mostra que ele tem um papel importante de inclusão. Então, não é o “riquinho” do outro Estado rico que consegue, porque esse já entrava pelo vestibular, pois ele já tinha condições para isso. Mas é aquele sujeito que se deslocava para uma coisa incerta, que é fazer o vestibular, que passou a ter essa oportunidade.

O caminho a percorrer ainda é que se trocou somente a prova e a logística da prova. Foi bom trocar a prova e a logística da prova, pois o ENEM é tecnicamente muito superior a grande maioria, senão a todos os vestibulares. Temos vantagens com a prova do ENEM. Por exemplo, ela é mais contextualizada, ela tira um pouco aquela situação de que a prova não tem nada do mundo. Mas ela continua sendo uma prova. E, nesse sentido, não temos no Brasil uma política de inclusão de outros critérios para acesso à universidade como, por exemplo, o envolvimento do aluno em ações esportivas, culturais, sociais, que também poderiam qualificar o aluno para entrar para a universidade. Esse é um sonho antigo, que eu penso que ainda podemos caminhar nessa direção.

Com relação à desproporcionalidade entre oferta e demanda, não podemos dizer que se chegou a um teto. Não é o teto, porque se considera que a educação superior está democratizada quando se chega ao que está colocado no PNE que é 33% da população de 18 até 24 anos no ensino superior. E estamos muito longe disso. O que temos e que acho que é o que está por trás dessa pergunta, é que o número de egressos do ensino médio é menor do que o número de vagas que existem nas instituições. Só que essa medida é falsa, por dois

motivos. Ela é falsa porque muitas dessas vagas não são vagas reais, são só vagas teóricas, especialmente em instituições privadas, e ainda, porque elas estão em lugares onde os alunos não estão. Como temos uma demanda reprimida muito grande, se tivermos uma política eficaz de universalização do ensino médio, faltarão vagas na universidade. Então, não estamos no teto, temos ainda muito que caminhar nessa direção.

Em relação às medidas de expansão, tenho para mim, e essa é uma opinião pessoal, que o REUNI chegou a seu máximo. Podemos ainda fazer ajustes nas estruturas das universidades, mas a expansão das universidades existentes chegou, praticamente, em seu limite. É muito difícil duplicar ou triplicar o tamanho de uma universidade, pois ela não vai ter fôlego organizativo, administrativo para fazer isso. É muito complicado. Uma saída é diminuir a velocidade da expansão das universidades existentes, e trabalhar na criação de novas instituições de educação superior, tanto institutos federais, quanto universidades. Penso que a expansão dos IFs tem um papel muito importante. Mas não podemos esquecer que ainda temos o limite da própria sustentabilidade disso. Então, me parece que continuar com o processo de expansão de instituições públicas de educação superior, associado a uma consolidação na política do FIES e do PROUNI, é a saída, pois temos sim que expandir a educação superior no país.

- Alguns analistas afirmam que testes, a exemplo dos utilizados pelo ENADE ou pelo Provão, são limitados e capturam, no melhor dos casos, apenas uma porção daquilo que deve ser aprendido ou conhecido ao final de um curso de graduação. Daí, criticam o uso que se vem fazendo desses testes. Outros defendem que os testes deveriam focar nas profissões, cujo impacto social é muito forte, a exemplo da advocacia, que faz uso do exame da OAB, e da medicina, que agora está no seu debate em razão do 'Programa Mais Médicos'. Qual sua opinião a respeito?

Vou usar a frase de um professor aposentado aqui da Universidade, que não tinha formação pedagógica. Ele nos dizia sempre o seguinte: "Prova é um acidente". Todo teste é limitado. Não tem como ter um teste que não tenha limitação. Mas aí vamos pensar um pouco no objetivo que se tem. Fazer uma prova como o ENADE, ainda que tenha uma limitação, é um indicador interessante da qualidade do curso. É um indicador limitado, porque uma prova é limitada. O problema hoje é que ainda estamos dando um peso muito grande pro ENADE. Eu já fui contrário ao ENADE, mas hoje eu já penso diferente. Penso que o ENADE tem um papel; embora limitado, ele capta um dado relevante. Se diminuirmos o peso do ENADE e se entendermos que o ENADE é apenas uma das três partes da avaliação, (a avaliação o desempenho dos estudantes) e que temos ainda a avaliação do curso e a avaliação da instituição poderemos perceber seu papel. Na verdade, o ENADE avalia o desempenho do estudante, não para avaliar o aluno enquanto indivíduo, mas para avaliar o curso. E é aí que vem a diferença com prova da OAB ou outros exames: uma prova para avaliar curso não é uma prova para avaliar profissão. Por exemplo, o curso de Direito não existe apenas para formar advogados. O curso de medicina não forma somente médicos clínicos. Formam-se pesquisadores e profissionais com outros perfis. Então, não podemos fazer uma prova centrada na profissão, mas uma prova centrada na formação. E a formação da universidade tem sempre que ser aberta; ela não pode ser fechada a um foco só de atuação profissional. Inclusive, há estudos que mostram somente 30% da população com ensino superior, depois de 20 anos, está trabalhando na área estrita que se formou. Normalmente estão trabalhando em uma área correlata. Então, não podemos confundir uma prova para desempenho profissional, com uma prova de avaliação da qualidade de curso. O que precisamos fazer é saber o que estamos medindo e dar o peso necessário. Temos que ter a clareza de que o ENADE é um indicador da qualidade do curso. Não é o principal indicador e muito menos é "o" indicador.

- É possível, nesse contexto, fazer uma

## ampla reforma universitária, atingindo inclusive currículos e tempos de formação?

Acho que sim. A gente tem aqui questões importantíssimas com que lidar na educação superior. Por exemplo, a gente tem um conceito muito arraigado na educação superior brasileira que é o conceito de carga horária, que precisa ser vencido. A Europa já venceu isso, criando no crédito transferência, a ideia de que o que é importante é a carga de estudo do aluno, o que inclui também as aulas que ele assiste. Claro que com isso a gente teria que mudar a própria forma de contratação de professores. Não consigo visualizar que uma instituição universitária, que faz ensino, pesquisa e extensão, possa ter professores horistas. Eu posso entender que não tenha professores em tempo integral, pois é importante que alguns deles estejam no ambiente de trabalho. Há vários cursos, nos quais é importante que os professores também estejam no mercado de trabalho. Ou seja, que não estejam em dedicação exclusiva para a universidade, que não tenham tempo integral na universidade.

Mas não posso pagar o professor somente pela hora que ele está dando aula, que ele está dentro da sala de aula fazendo preleção. Eu preciso pagar o professor pelo tempo em que ele está na universidade à disposição dos alunos para a aprendizagem. E aí precisamos mudar esse conceito, bem como a ideia de organizar o curso pelo número de aulas.

Por exemplo, não posso ter um curso noturno, que é para aluno trabalhador, tendo aula todas as noites, a noite inteira. Quando é que esse aluno vai à biblioteca? Ele trabalha o resto do dia. Quando é que ele vai estudar? Somente aos finais de semana? E, então, quando é que ele vai cuidar da família, namorar, viver? E daí o que acontece? Os cursos ficam restritos somente a condição de sala de aula. Então, é preciso pensar no curso para o aluno trabalhador com muito cuidado. E essa é uma realidade brasileira. No Brasil, não dá para pensar em educação superior sem ter aluno trabalhador, pois essa é a realidade do nosso país. Mas isso não pode significar simplesmente fazer distribuição de diplomas, e sim fazer formação superior; e aí precisa haver um formato diferente.

Assim, a ampla reforma universitária passa, inclusive, pela questão da discussão do papel das tecnologias no ensino. Passa também pelo papel da universidade, do centro universitário e da faculdade, que é uma discussão que estamos iniciando no Conselho Nacional de Educação (CNE), mas ainda temos um longo caminho para compreender qual é o papel de cada uma das matrizes institucionais. Isso é uma coisa que, para outros países, (por exemplo, nas discussões no âmbito do MERCOSUL), é difícil de entender: essa instituição que para o Brasil tem status de universidade, mas que não faz pesquisa. Mas precisamos das faculdades. O Brasil não pode prescindir delas, pois têm um papel importante.

Tenho discutido o papel dessas instituições: faculdades, centros universitários e universidades. É preciso discutir como fazer esse processo, o que tem a ver com as perguntas anteriores, ou seja, com a questão da inclusão com qualidade ao mesmo tempo. Em outras palavras, a universidade tem que chegar a lugares onde ela ainda não existe. Mas isso não significa flexibilizar a ponto de se permitir que instituições criem filiais apenas para vender diplomas. É preciso pensar na expansão da oferta de educação superior levando em conta como fica a oferta de cursos, quais são os pressupostos para esses cursos, evitando também de fazer uma política baseada em impressões.

Vou dar um exemplo concreto: oferece-se um curso no interior do Amazonas, com biblioteca virtual, forma-se a população que queira o curso naquele lugar. Terminou o curso, não há mais ninguém que queira fazer o curso. Daí se extingue aquele campus ou instituição. A partir desse momento população não terá mais acesso ao acervo acadêmico. Isso não serve. Eles não podem agora ficar alijados do acesso às informações e ao conhecimento que está na biblioteca.

Por isso, não podemos sair fazendo ‘tapa buracos’. É preciso fazer coisas que tenham a sua perenidade. Critérios de localização das universidades passam por isso. Acho que o esforço que se está fazendo hoje para definir onde e com que critérios se pode abrir cursos de Medicina pode ser aplicado a qualquer curso, sem criar camisa de força.

Acho que por aí, uma reforma universitária é importante, de uma forma que englobe as questões da educação pública, da educação privada e também da educação comunitária, que tem um papel importante nesse processo.

Passa por aqui outra questão que é o incentivo à criação de instituições comunitárias. Mesmo que a Constituição Federal permita a existência de instituições que tenham fins lucrativos, se o país conseguisse algum mecanismo que evitasse que houvesse instituições que tratem o lucro como o fim último, pois o lucro deve ser a consequência do bom trabalho educacional, isso seria ótimo.

### **- Em matéria de integração no continente sul-americano, que mudanças podem ser identificadas nas políticas dos governos na integração das universidades?**

As políticas de governos latino-americanos ainda são muito tímidas. Ainda precisamos de uma integração muito mais forte. O “Ciências Sem Fronteiras”, por exemplo, é um projeto sensacional, mas ele excluiu a América Latina. Não sei se é o caso de incluir no ‘Ciência Sem Fronteiras’ ou criar um programa para a América Latina. A gente tem universidades excelentes em todos os países da América Latina. O ARCU-SUL mostrou que nós temos cursos excelentes de engenharia no Paraguai, por exemplo. Temos universidades excelentes espalhadas por todos os países do continente latino-americano.

A experiência do ARCU-SUL mostrou que à medida que essas instituições começam a entrar em contato umas com as outras, elas se qualificam. Então, nós poderíamos ter uma política de mobilidade interna na América Latina. Algo similar ao Erasmus talvez, que os alunos transitassem maciçamente pelo continente. Nós temos a facilidade da língua. Temos que cuidar para não alimentar uma ideia de que somos menores, e que os alunos somente serão beneficiados se forem para as universidades do hemisfério norte. Temos que pensar que unindo países pobres, que têm suas expertises, é uma maneira de fortalecer a região. E o fortalecimento regional, fortalece todos os países. Então não é uma ação de caridade. É uma ação de desenvolvimento do próprio Brasil, se ele fizer

uma política de mobilidade agressiva mesmo, com os países latino-americanos.

Claro que temos que criar critérios para isso. Não é simplesmente mandar qualquer um para qualquer lugar. Para mim, é muito claro que qualquer política em educação não se faz em curto prazo. Vamos construindo mecanismos, eles vão demorando um tempo para se consolidar e o que não se pode é desistir de fazer. E esse, talvez, seja um dos problemas que temos no MERCOSUL. É preciso buscar soluções de continuidade, apesar das mudanças políticas-partidárias. A educação tem que ser uma coisa maior, ela é uma questão de Estado.

Alguns países já vinham fazendo um reforço muito grande na mobilidade no MERCOSUL, via Programa MARCA, etc. Acho que no Brasil, no último ano, houve um incremento, houve uma postura mais positiva em relação a mobilidade no MERCOSUL do que havia nos anos anteriores.

As universidades que participam do MARCA já notaram que isso é uma coisa interessante. Mas como a participação no MARCA, no Brasil, ainda é muito pequena, esse impacto não se sente ainda tanto quanto eu gostaria.

### **- Quais os impactos resultantes da criação do ARCU-SUL e outras políticas de avaliação da qualidade acadêmica dos ministérios e universidades do Continente?**

Na minha andança aqui pelo MERCOSUL, eu diria o seguinte: para vários países o ARCU-SUL foi fundamental. Ele foi a possibilidade, inclusive, de criação de um sistema de qualificação da educação superior interna ao país. Até porque uma das condições do ARCU-SUL era para ter uma agência de acreditação nacional. Então, acho que um bom exemplo disso é a política de acreditação de cursos do Paraguai, que se monta toda a partir do ARCU-SUL.

Esses países que participaram ativamente do Marca (Sistema de Mobilidade Acadêmica do MERCOSUL), baseado nos resultados do ARCU-SUL, formam os que mais aproveitaram tudo isso. Para além da mobilidade, nota-se que o Sistema melhorou e qualificou a política de avaliação do ensino superior de todos os países, e, falando em

termos de Brasil, eu noto o seguinte: as universidades que participaram do ARCU-SUL acordaram para o Continente Latino Americano. O Brasil passou muito tempo a olhar para o Atlântico e não olhar para o lado dos Andes. No Brasil, o impacto ficou aquém do que eu esperaria, porque foi só no último ano que os cursos passaram pelo processo de acreditação. A primeira reação, quando se fez os primeiros editais, foi muito positiva, mas ficaram todos a espera de como tudo aconteceria. Tenho uma expectativa muito grande com relação a esse posicionamento da universidade no cenário latino-americano.

**- Quais são os principais fatores que geram o interesse maior de mobilidade discente e docente para os Estados Unidos, países europeus e menos para os países latino-americanos? Essa é uma questão meramente cultural ou de qualidade na educação?**

Eu diria que ela é principalmente cultural, e eu diria que às vezes é até mesmo preconceituosa. Claro, todos nós somos países que fomos colônias de países europeus. E que na forma de colonialismo do século XX, fomos colônia ou quintal dos Estados Unidos. Então, fica sempre aquela ideia de que são eles que têm a expertise, eles é que são bons etc. No entanto, como já coloquei antes, existe uma qualidade muito grande em nossos países. Uma das grandes contribuições do ARCU-SUL foi a gente detectar que existem cursos de muita qualidade na América Latina.

Então, se nós tivermos políticas fortes de mobilidade dentro da América Latina, e aqui o papel da CAPES é superimportante em termos de Brasil, o papel do Ministério da Educação, em geral, da Secretaria de Educação Superior, em particular, isso vai ajudar a quebrar esse preconceito cultural.

Claro que temos universidades tradicionais da Europa, mas temos universidades muito tradicionais na América Latina também. A gente não pode se basear pelo Brasil, onde as universidades mais velhas estão chegando aos 100

anos. Temos universidades com 500 anos, por aí. E temos universidades novas que têm uma qualidade muito grande. Então, o importante é que nós temos que nos conhecer mais, e é por isso que mobilidade docente e discente é extremamente importante, para que aumente esse interesse pela região. Dá para usar aquele ditado: “Ninguém ama o que não conhece”. Portanto, experiência da mudança cultural é fundamental na mobilidade.

Os europeus salientam o impacto na identidade europeia que essa nova geração que viveu e está vivendo o Erasmus está mudando o conceito de Europa. A gente tem também que fazer isso aqui na América Latina, para criarmos essa identidade latino-americana, e temos um potencial muito grande.

Não quer dizer que vamos parar de mandar gente para os Estados Unidos e Europa. Vamos fazer mobilidade com os Estados Unidos, a Europa e a América Latina e, acho sim, que também com a África. Se conseguíssemos que o ARCU-SUL qualificasse os cursos que já temos hoje, seria um movimento para qualificar uma política cultural e educacional forte, na lógica Sul-Sul, para qualificarmos o conjunto das universidades do hemisfério sul. De novo, não é um processo que se faz em um estalo. É uma construção, mas penso que podemos caminhar nessa direção. E a iniciativa do ARCU-SUL abre um horizonte sensacional. Já temos hoje uma quantidade grande de cursos acreditados e sabemos que se pode confiar nesses cursos. Precisamos continuar aperfeiçoando esse sistema de acreditação, melhorando esses processos. Com isso, vamos conseguir que mude o cenário e vamos conseguir que mude o mapa da mobilidade. Teremos esse mapa mais distribuído equanimemente entre norte e sul.

## **Perfil del entrevistado**

SERGIO FRANCO

Pró-Reitor de Graduação da UFRGS

Sérgio Franco foi presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) nos períodos de 2006 a 2008 e 2010 a 2012. Desde 2012, como membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), o Prof. Sérgio Roberto Kieling Franco tem acompanhado a trajetória de mudanças estruturais na Educação Superior do Brasil nos últimos anos, bem como o processo de criação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL). É autor do livro “O Construtivismo e a Educação” e possui uma série de artigos produzidos, a maioria na área de Educação a Distância, sua área principal de atuação como professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi Presidente da Associação das Instituições de Educação Superior Públicas para a Educação a Distância (UNIREDE), Secretário de Educação a Distância da UFRGS, Diretor da Faculdade de Educação da UFRGS e Diretor do Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação da UFRGS. Atualmente, é Pró-Reitor de Graduação da UFRGS.

## **Mauricio Antunes Tavares**

Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisador Adjunto da Fundação Joaquim Nabuco (Ministério da Educação). É editor científico da revista Horizontes Latino-americanos.

## **Julia Almeida de Menezes**

Formada em Jornalismo, técnica em educação do Ministério da Educação, atua na Assessoria Internacional do Ministério da Educação.

## **Paulo Mayall Guilayn**

Formado em Música, técnico em educação do Ministério da Educação, atua nas áreas de Gestão de Políticas Públicas e Relações Internacionais, na Assessoria Internacional do Ministério da Educação.



FILARDO, Verónica; MANCEBO, María Ester.  
*Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos.*  
 Montevideo: CSIC, UdeLaR, 2013, 257 p.  
 (Colección Art. 2).

## Miradas en plural.

### Acerca de *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, de Verónica Filardo y María Ester Mancebo

Lucas D' Avenia

“Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos” es producto de un proyecto financiado por el “Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general” de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Dicho fondo está inspirado en el artículo 2 de la ley orgánica de la institución que establece los fines de la Universidad en estrecha relación con problemas sociales. El estudio coordinado por Verónica Filardo y María Ester Mancebo representa un esfuerzo por presentar las diversas aristas de un fenómeno complejo y de extrema jerarquía en la agenda pública nacional, reuniendo información ya disponible, generando nueva evidencia y ofreciendo nuevos análisis. Este carácter sistemático, de reunión de miradas diversas, probablemente, sea su principal virtud.

El trabajo ubica las dificultades de la universalización de un tramo del sistema educativo uruguayo como un problema de incumplimiento de un derecho de los jóvenes y procura desarrollar el análisis centrándose en los esta población (sus condiciones de vida, sus trayectorias, su voz respecto a los problemas del sistema educativo). La dimensión normativa, relativa al derecho a la educación, no es analizada como tal, sin embargo se exponen las modificaciones jurídicas iniciadas en la mitad del siglo pasado junto con un recuento de las

transformaciones discursivas a nivel internacional que paulatinamente redefinen la extensión de la educación obligatoria, y comienzan a concebirla como un derecho a través de organismos internacionales, conferencias y tratados. De esto se desprende la novedad en términos históricos de la universalización de la enseñanza media.

Un segundo momento reúne información estadística de variables sociales y educativas, que permite concluir el grado de dificultad para cumplir el mandato legal de obligatoriedad que desde 2008 se extiende a la enseñanza media superior. De los jóvenes de entre 20 y 29 años, casi el 90 % de los que terminan primaria inician la EM, mientras que sólo el 19 % la termina en los tiempos curriculares previstos y otro 13 % lo hace demorando algún año más. Por lo tanto casi dos tercios no la culmina. Los datos también evidencian que la experiencia de rezago en el nivel anterior (primaria) está muy asociada a las dificultades de continuidad en el nivel medio. Las comparaciones por género arrojan que las mujeres tienen mejores desempeños educativos que los varones. También se concluye que incide más que la realidad socio-económica de la familia, el nivel educativo alcanzado por los padres de los estudiantes.

Estos datos, que surgen de la Encuesta Nacional de Juventud 2008, son inevitablemente puestos en diálogo por el lector con las otras dimensiones.

Por ejemplo guarda interés la voz de los jóvenes recuperada en la misma encuesta, acerca de sus propias percepciones del sistema educativo. 63 % de los adolescentes y jóvenes que culminaron primaria y no iniciaron EM dicen que la propuesta no les interesa (por contenidos, duración o utilidad), el 30 % tiene motivos familiares o económicos para no continuar estudiando y el 7 % alude a aspectos de funcionamiento institucional del centro educativo. Entre varones y mujeres hay diferencias en estas respuestas, ya que la falta de interés es el motivo que aducen en mayor medida los varones y las responsabilidades de cuidados familiares es un motivo que responden en mayor medida las mujeres. Las autoras concluyen que entre quienes sí siguen estudiando en EM el peso del mandato social es muy importante. También recoge la percepción de los propios jóvenes respecto a posibles soluciones para enfrentar las dificultades de continuidad: la respuesta más recurrente es la importancia del apoyo familiar.

En el marco del proyecto se realizaron entrevistas en profundidad a directores de centros educativos, responsables de programas, autoridades, políticos y académicos. El análisis de sus discursos permite a las autoras presentar el abanico de percepciones y opiniones sobre los desafíos de la universalización. Los entrevistados tienen percepciones distintas sobre el papel de la EM en relación a la formación para el trabajo: algunos creen que no debería haber un condicionamiento de la oferta educativa por parte del mercado de trabajo, otros hacen propuestas concretas como crear instituciones que combinen la formación de Secundaria con la enseñanza técnica de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), que se desarrollen pasantías laborales o que se piense el trabajo no de forma restrictiva como capacitación para un empleo. También hay diferentes posiciones sobre las familias y el lugar que deberían ocupar: hay quienes ven en ellas un obstáculo determinante cuando no apoyan a los estudiantes, mientras otros ven la necesidad de construir alianzas con las familias, incluso cuando las diferencias de capital educativo producen dificultades en los adultos para acompañar procesos pedagógicos.

Quizá el punto más interesante que es analizado en los discursos es el de los fines y la tradición de la EM. Las autoras clasifican las opiniones como parte de un continuo graduado entre dos extremos: “elitista” o “universalista”. Habría posiciones más tendientes a mantener la tradición humanista de formación general (pensada inicialmente como antesala de los estudios universitarios y asociada a las elites culturales) pese a que esto sea un obstáculo para amplios sectores sociales; y otra posición que se propone revisar el mandato de la EM y la necesidad de adecuarla para cumpla nuevas funciones en un momento en que se la concibe como destinada para todos los sectores sociales. Hay en estos discursos algunas concatenaciones que se presentan como dadas y que podrían ser problematizadas (por ejemplo que los jóvenes provenientes de hogares pobres no puede/quieren participar de la cultura humanística y científica y su educación debería estar centrada en otros contenidos). Sin embargo resulta interesante el lugar que se le da a este tema que probablemente sea uno de los nudos centrales que obliga a redimensionar la oferta en un nuevo contexto (el de universalización) y nos confronta a las posibilidades de hacer formar parte del acumulado cultural a sujetos que forman parte de sociedades fragmentadas.

La cuestión institucional es un factor que los entrevistados reconocen como importante a la hora de no lograr concretar políticas efectivas y las autoras le dan un tratamiento específico a través del análisis de las entrevistas. Algunos aspectos que se mencionan como obstáculos son: fragmentación institucional, competencia entre agencias estatales (entre la Administración Nacional de Educación Pública -ANtEP, ente autónomo del que dependen los Consejos de Primaria, Secundaria, UTU y Formación en Educación- y el Ministerio de Educación y Cultura; o entre los consejos desconcentrados de la ANEP y su Consejo Directivo Central). La cuestión de la autonomía de la ANEP y cómo esta es entendida parece ser otro nudo y las posiciones se bifurcan al respecto: algunos creen que la educación debería estar más claramente dirigida por el gobierno nacional desde el Poder Ejecutivo como una política pública más, mientras otros

reivindican la conducción autonómica por parte del propio sistema. Estas diferencias se dan incluso entre actores políticos integrantes del gobernante Frente Amplio (no identificados personalmente en el libro). Por otro lado la falta de liderazgo y de conducción de los cambios es identificada por varios actores como problema.

Otro aporte específico del estudio es la cuantificación del gasto adicional que requeriría la universalización. Este análisis económico realizado con valores de 2011 (costo por alumno en sueldos, infraestructura, asignaciones familiares condicionadas) estima un escenario en que la repetición no se modifica y otros escenarios en que la misma se reduce (disminuyendo la cantidad de alumnos total). Dada una tendencia demográfica a la baja el incremento de estudiantes en el sistema tendría menos costos, pero en

cualquier caso se trata de un incremento al menos de 0,23 % del PBI (si la repetición no se modifica).

Las características específicas del problema en términos de continuidad de las trayectorias y condicionantes sociales, la magnitud del desafío al que se enfrenta el país, el conjunto de dificultades que obstaculizan el avance, la necesidad de construir grandes acuerdos, y de destinar más recursos y hacerlo de manera más eficiente, son algunas de las conclusiones del trabajo.

El panorama que describimos refleja la variedad de enfoques y aspectos considerados. Se trata de un trabajo hecho de fragmentos que conjuntamente se ponen en diálogo, reúnen y organizan información, así como abren nuevas posibilidades de indagación que habrán de complementar el ensamble ■

## Lucas D'Avenia

Licenciado en Ciencias de la Educación, coordinador del Programa Compromiso Educativo y Docente Ayudante de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República**



CASTELLANO, María Egilda. *Universidad Dominación y Liberación. Elementos sobre el proceso histórico-político de la Universidad Latinoamericana y Caribeña a la luz del Alba*. Barquisimeto (Venezuela): Universidad Politécnica Territorial Andrés Eloy Blanco, 2012. Colección Documentos para la Transformación Universitaria)

## Para la transformación de las Universidades. Acerca de Universidad Dominación y Liberación, de María Egilda Castellano

Adrián Padilla Fernández

El libro **Universidad Dominación y Liberación** (*Elementos sobre el proceso histórico político de la universidad latinoamericana y caribeña a la luz del Alba*), del cual es autora la Doctora María Egilda Castellano, fue publicado en el año 2012 por la Universidad Politécnica Territorial Andrés Eloy Blanco como parte de la Colección Documentos para la Transformación Universitaria I, de las Ediciones del Consejo Directivo. La obra cuya presentación fue realizada por la Rectora Bertha Pulido León y el prólogo escrito por Julián Cabrera González constituye un importante aporte para el debate sobre la universidad en América Latina y el Caribe desde una perspectiva socio-histórica.

En el capítulo I se propone una localización de la universidad en el tránsito histórico de América Latina y el Caribe, resaltando las potencialidades de los pueblos reflejada en su historia común, en su diversidad cultural, étnica y lingüística. De igual modo, enfatiza en la dimensión de la resistencia en donde se configuran las fuerzas que enfrentaron el poder colonial en el siglo XIX y que, en la contemporaneidad, se posicionan frente a nuevas pretensiones de dominación.

El capítulo II se centra en la relación sociedad-cultura-educación, en el marco del proyecto

originario de la dominación europea, en el cual la fundación de las universidades fue un elemento clave en ese proceso de colonización. La mirada histórica alcanza a la universidad decimonónica que incorporó las concepciones epistemológicas que aún en el siglo XXI están presentes en las instituciones universitarias.

En el capítulo III se parte del acontecimiento universitario más importante en Latinoamérica y el Caribe durante la primera mitad del siglo XX: el Movimiento de Córdoba. También se realiza un recorrido por los acontecimientos políticos y económicos del llamado mundo desarrollado y sus implicaciones en nuestras sociedades e instituciones, con destaque para los efectos de la modernización que, como políticas de Estado, se desarrollaron desde mediados del siglo XX y fueron determinantes en la estructuración y despliegue de las políticas educativas.

El capítulo IV se dedica al análisis de los efectos de las políticas que se implementaron en la educación universitaria como parte de las estrategias de modernización y desarrollo. Se cuestiona la perspectiva desarrollista y el proyecto neoliberal que afectaron las expectativas democráticas y de acceso a la educación universitaria de las mayorías sociales. Por otra parte, se reflexiona

sobre las funciones básicas de la universidad: docencia, investigación y extensión, así como sobre las lógicas que las condicionan, estrechamente ligadas con los referentes epistemológicos que sustentan a las instituciones universitarias desde el siglo XIX.

En el capítulo V se problematiza en torno a la educación universitaria como servicio o como bien público. Se plantea la necesidad que todos los gobiernos de la región reconozcan a la educación, el conocimiento y la cultura como bienes públicos, derechos humanos universales y responsabilidad indeclinable del Estado.

Para finalizar, en el capítulo VI, la autora presenta algunas propuestas para la transformación de las instituciones universitarias en correspondencia con los cambios que actualmente tienen lugar en el continente. Hace referencia a las transformaciones que se impulsan en Venezuela dirigidas a la universalización de la educación en general, la educación universitaria incluida, a la democratización del conocimiento, todo ello, en el contexto de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ALBA.

La obra de la profesora Castellano propone elementos claves para la comprensión de un proceso socio-histórico en el cual la universidad ha sido un espacio privilegiado para las prácticas sociales que giran en torno a la creación, recreación, comunicación y difusión de saberes y conocimientos. En su mirada se destaca ese ámbito como un tejido de relaciones sociales, científicas, culturales, políticas, económicas, éticas y estéticas que se articulan con la estructura social que las contiene. De allí –afirma– que en determinados momentos históricos incida en las respuestas de la mayoría de su comunidad a los cambios que se impulsan en su entorno, y requieren de ella, reacomodos, reformas, o transformaciones profundas que lleguen a las concepciones que están en la base de la idea de universidad.

La problemática abordada en **Universidad Dominación y Liberación** forma parte de una inquietud investigativa que la autora inició en los años 80 del siglo pasado, en el marco de sus estudios de Maestría y Doctorado en Educación en la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Desde esa experiencia se despliega un diálogo autoral a lo largo de toda la obra en la que se destacan autores que han transitado esas temáticas como Albornoz (1986), Vera (1992), Lacheras (1995), Bronnfermajer y Casanova (1987), Brunner (1993), Quijano (1991), Vessuri (1991), entre otros. Para el contexto socio-histórico se visitan las obras de autores clásicos y contemporáneos como Mariátegui (1995), Galeano (1995), Freire (1973), Borda (2006), Brito Figueroa (1966), Borón (2004), Amín (2007), Faletto (1993), entre otros.

La reflexión que permea toda la obra propone datos y referencias para apuntalar una crítica profunda a una tendencia educativa que recorrió con gran fuerza nuestro continente durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Se refiere a la presencia de las transnacionales de la educación universitaria, que con la figura de los llamados “nuevos proveedores de la educación”, por medio de ofertas virtuales y de las universidades corporativas, empresariales, entre otras; impulsaron la privatización abierta o encubierta de las universidades oficiales, conocidas como públicas, por medio del cobro de matrícula y/o la introducción, en sus estructuras, de modos de funcionamiento que respondían a la lógica del capital, entre ellas, el afianzamiento de la concepción científico-positivista, el uso de la razón técnica como tecnicismo, la reorganización de las estructuras universitarias para que funcionasen como corporaciones.

También se muestra un camino esperanzador en América Latina y el Caribe, en donde en estos primeros años del siglo XXI los pueblos protagonizan movimientos sociales que, acompañados por algunos gobiernos, están reconstruyendo las democracias con el fin de lograr su participación protagónica en las decisiones fundamentales. Se trata de grandes transformaciones estructurales, que no sólo tocan las raíces de nuestra dependencia económica, política y social, sino que, fundamentalmente, inciden en el cuadro de dominación cultural. Entre otras iniciativas señalan las siguientes: Convocatorias a Asambleas Constituyentes; nuevas Constituciones Nacionales; unión e integración de los pueblos a través de la Alianza

Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA); construcción de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); surgimiento del Acuerdo de Cooperación Energética entre los países del Caribe (PETROCARIBE), construcción de Petróleos de América (PETROAMÉRICA); fortalecimiento y viraje del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) acompañado del MERCOSUR educativo; fundación y expansión del la Televisora

del Sur (TELESUR); integración y cooperación de los espacios latinoamericanos y caribeños para enfrentar y buscar soluciones a la crisis capitalista mundial; acciones dirigidas a defender las soberanías nacionales; intervenciones cooperadas, complementarias y solidarias para disminuir los grandes problemas sociales, en especial, la pobreza y la exclusión ■

### **Adrián Padilla Fernández**

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central de Venezuela (1987), Master y Doctor en Jornalismo por la Universidade de São Paulo. Docente e Investigador del Centro de Experimentación para el Aprendizaje Permanente (CEPAP), de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.



GONZÁLEZ, Horacio. *Historia de la Biblioteca Nacional*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2010, 336 P.

## Historia de una biblioteca y de un país. Acerca de la *Historia de la Biblioteca Nacional*, de Horacio González

Abraham Leonardo Gak

Cuando el rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento me invitó a escribir un comentario bibliográfico del libro escrito por Horacio González sobre la historia de la Biblioteca Nacional me pregunté qué habría hecho yo para merecer esto, porque hasta ahora he pergeñado algunos artículos sobre economía y educación que, como se ve, están sumamente alejados de la bibliotecología. Debido a las circunstancias originadas por mi prematura aceptación de la comanda, me sumergí en el libro, y al leer su prólogo descubrí un nuevo mundo, un mundo ignorado para mí: el de las bibliotecas, que en el modo en que nos lo presenta González aparecen menos como paradigmas de objetividad e inclusión que como la cubierta de una nave sólida que recibe los embates de las olas del tiempo y los vientos entrecruzados de las ideas.

Resulta que esta Biblioteca Nacional –nave insignia de las bibliotecas del país– tiene historia y cambiantes orientaciones; ha tenido largos pernoctes sin viento, también chirridos en sus motores que preanunciaban inquietantes retrocesos y por suerte largos períodos de viento a favor. Aquí, la audaz aventura de González es darles carne y vida a los que habitan y habitaron el aún hermoso edificio que la cobija.

El libro comienza con una notable investigación sobre a quién le corresponden los lauros de la creación de la –en aquel entonces– Biblioteca Pública. La autoría se disputa entre Mariano Moreno y el canónico Luis Joseph Chorrorarín. González, creo que en forma definitiva, aboga por Mariano Moreno, y dentro de sus amplios

argumentos, incluye un texto realmente notable de éste, que tiene como título “Educación” y que me permito transcribir:

*Buenos Aires se haya amenazado de tan terrible suerte; y cuatro años de glorias han minado sordamente la ilustración y virtudes que las produjeron. La necesidad hizo destinar provisionalmente el Colegio de San Carlos para cuartel de tropas; los jóvenes empezaron a gustar una libertad tanto más peligrosa cuanto más agradable; y atraídos por el brillo de las armas que habían producido nuestras glorias, quisieron ser militares, antes de prepararse a ser hombres. Todos han visto con dolor destruirse aquellos establecimientos de que únicamente podía esperarse la educación de nuestros jóvenes, y los buenos patriotas lamentaban en secreto el abandono del gobierno, o más bien su política destructora, que miraba como un mal de peligrosas consecuencias la ilustración de un pueblo. La Junta se ve reducida a la triste necesidad de crearlo todo, y aunque las graves atenciones que la agobian no le dejan todo el tiempo que deseara consagrar a tan importante objeto, llamará en su socorro a los hombres sabios y patriotas, que reglando un nuevo establecimiento de estudios, adecuado a nuestras circunstancias, formen el plantel que produzca algún día hombres que sean el honor y la gloria de su patria.*

De aquí en adelante, lo que originariamente me había parecido un injusto castigo se transformó en una beneficiosa oportunidad de conocer las personalidades de los distintos directores de la Biblioteca Nacional, la importancia de la vida de esa institución en nuestra historia y la compleja estructura del pensamiento del autor del libro.

Por otra parte, me permitiría señalar que estamos hablando de una continuidad en la elaboración de la historia de la Biblioteca, pues constantemente González se remite a la historia escrita por Paul Groussac. Un ejemplo de los avatares de la vida de la Biblioteca es el período rosista, sagazmente retratado en el libro. La relación entre Pedro de Angelis (al que se llama “archivista tenebroso de la historia nacional”, “sustructor de documentos”, “mercachifle de buena parte del archivo documental e intelectual cercano a la venalidad filistea”) y Rosas, en la que este último hace gala de su autoritarismo, marca –tal como lo señala Groussac– una época de decadencia en la que la cultura se ve reducida a la actividad de pequeños reductos y a la brillantez de libros como el *Dogma Socialista* de Esteban Echeverría.

Así avanza González en su descripción histórica. Hace referencia al cambio de denominación de la biblioteca, a fines del siglo XIX, que la convierte en la Biblioteca Nacional. El tercer capítulo se dedica a la dirección de Paul Groussac, quien la encabezó desde 1885 hasta su muerte, acaecida en 1929. En 1905, la revolución yrigoyenista, entre otras medidas, ocupa la Biblioteca. González, apoyándose en un artículo de Leandro Querido, deja entrever, a mi juicio, la idea de que, en realidad, lo que le interesaba al yrigoyenismo era la revista *Caras y Caretas*, cuya redacción funcionaba en la Biblioteca Nacional. A este período de la dirección de Groussac Horacio le dedica más de 20 páginas, todas ellas muy atrayentes y plagadas de referencias, en las que hace gala de una notable y envidiable erudición.

A partir de la muerte de Groussac se inicia un período muy convulsionado. La biblioteca, cuyo edificio se encontraba en la calle México, vive los remezones de los períodos políticos de la vida argentina: por un lado, sufre los distintos objetivos de sus directores y, por el otro, goza de la presencia permanente de pensadores argentinos que seguían concurriendo a ella como una imprescindible necesidad.

Un capítulo del libro está dedicado a la época que va de 1931 a 1955, donde la dirección de la Biblioteca es ocupada en forma intermitente por Gustavo Martínez Zuviría (conocido bajo el seudónimo de Hugo Wast), escritor antisemita y

fascista, que se vio envuelto en forma permanente en confrontaciones debido a su forma de ver el mundo ya su concepción de orden que entraban en conflicto con el pensamiento liberal. Es en esa época que se proyecta el traslado de la Biblioteca; como señala González, la idea original de Martínez Zuviría era conformar un núcleo que incluyera, además de la Biblioteca, a la nueva Facultad de Derecho y a un Palacio de las Artes. Este proyecto significaba la creación de una biblioteca formal, rígida, monumental y ajena al pueblo; es por eso que concluye que se trataba de una idea conservadora y derechosa.

Resulta sumamente interesante comprender el por qué del lugar elegido para la erección del nuevo edificio de la Biblioteca: en 1955 la residencia presidencial fue considerada objetivo militar, pues la búsqueda de eliminar toda referencia material del peronismo hacía necesaria su destrucción; consumado este hecho, se eleva el nuevo edificio de la Biblioteca Nacional, con el fin de que un rasgo de cultura borre la torpeza de la demolición de un edificio hermoso y con historia.

Jorge Luis Borges se hizo cargo de la dirección de la Biblioteca Nacional desde 1955 hasta octubre de 1973. Este período es rico en discusiones y producción cultural, y refleja un proceso importante de cambios que se ven cortados por el golpe militar del 1976. A él dedica Horacio González un pormenorizado relato de los debates de la época y de la publicación de la revista de la Biblioteca como revista literaria. Su fuente principal son los escritos de Borges y el libro *Borges* de Bioy Casares.

A Borges lo suceden primero Vicente D. Sierra y luego José Edmundo Clemente, quien es reemplazado –en los últimos cuatro años del gobierno militar– por Horacio Hernández. Este último, médico, había sido director de las bibliotecas de la Facultad de Medicina de la UBA y de la Universidad de Morón, pero también bibliotecario de formación, profesión que privilegió. Durante este período la construcción del nuevo edificio fue una preocupación prevaeciente.

Así caemos en el último capítulo del libro, que tiene una sección de notas y una muy interesante historia de la Biblioteca en imágenes. Recuperada

la democracia, la Biblioteca, según señala Horacio, cambia de rumbo y acentúa un rasgo que aún hoy se mantiene. Los períodos de administración son más breves: comienzan con el de Trenti Rocamora y continúan con dos importantes intelectuales, Gregorio Weinberg y Dardo Cuño. En 1989 asume José María Castiñeira de Dios, quien tiene a su cargo la mudanza de la Biblioteca de la calle México a la actual sede, tarea nada sencilla y muy discutida. Se consolidan así las designaciones, que a la par de la calidad intelectual incorporan la condición de militante político.

De 1991 a 1994 es designado el historiador Enrique Pavón Pereira, quien es sucedido por Héctor Yánover, conocido librero. En 1997 asume la dirección Oscar Sbarra Mitre, hasta el año 2000. Amén de sus condiciones personales, son militantes peronistas. Es de señalar que estamos hablando del período del gobierno del ex presidente Menem. A ellos los siguen los años vertiginosos que corren del 2000 hasta nuestros días, y que comienzan con la designación de Francisco Delich. La crisis de 2001 arrasó con los funcionarios del gobierno del ex presidente De la Rúa, y a Delich lo reemplaza el filósofo Silvio Maresca, quien a su vez es reemplazado por Horacio Salas en el 2003.

Elvio Vitali, que como Yánover era librero, asume a mediados del año 2004 y luego renuncia a raíz de su candidatura política. Lo reemplaza quien fuera su subdirector, autor del libro que comentamos, y asume la subdirección el historiador Horacio Tarcus. Más tarde, una disputa sobre las tareas que le competen a las bibliotecas lleva a Tarcus a renunciar. Tal vez, lo que se aleja de la pura historicidad del libro es la evaluación que hace el autor de su propia gestión, así como de la problemática interna derivada de las actividades de los sectores involucrados, en particular los sindicatos, y de las decisiones vinculadas con la tecnología que se va incorporando a la Biblioteca.

Llegamos así a lo que González llama colofón, donde en definitiva confronta lo que él llama la biblioteca de Borges con lo que yo llamaría la biblioteca de Horacio. En definitiva, hoy la Biblioteca Nacional es un organismo complejo, con múltiples actividades que abarcan todos los intereses de la cultura y el intelecto. Lejos está de la Casa de los Libros, fría y aséptica donde residen todas las ideas, opiniones e ideologías en armonía y silencio. Por lo contrario, es un órgano vivo con múltiples intereses, múltiples públicos y múltiples pensamientos. Y este libro, que el azar ha colocado en mis manos, me ha brindado una inmejorable oportunidad para entender la historia de mi país y admirar la heterogénea formación y conocimiento de su autor ■

### **Abraham Leonardo Gak**

Director de la Cátedra Abierta “Plan Fénix” (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) y Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires.



LAMARRA, Norberto Fernández. *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*. Cidade do México: ANUIES, 2010, 176 p.

## Útil estado del arte. Acerca de *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*, de Norberto Fernández Lamarra

Marina Larrea

Publicado en la colección “Temas de Hoy en la Educación Superior” de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México, el libro de Norberto Fernández Lamarra tiene como objetivo principal, según lo anuncia su “Introducción”, brindar elementos para la construcción de la nueva agenda de la educación superior en América Latina mediante la descripción de su evolución y estado actual, de los retos que enfrenta y de las tendencias que se avizoran en una multiplicidad de temáticas. La necesidad de construir esta nueva agenda se funda en una relevante concepción que permea toda la obra: la educación superior como objeto de estudio enmarcado en el nuevo rol del conocimiento como factor estratégico para el desarrollo sustentable, en democracia y con justicia social, y en las consecuentes nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas que las universidades –y los Estados– enfrentan en este contexto que hoy las interpela.

En el Capítulo 1, “Evolución, situación y problemas principales de la educación superior en la región”, el autor realiza una contextualización política, social y económica sucinta pero precisa de los países de la región, para dar cuenta de las desigualdades y la inequidad de los sistemas educativos en América Latina. Los procesos de transición democrática sentaron las condiciones para una fenomenal ampliación de la matrícula de educación superior, la cual fue atendida por un

crecimiento del número de instituciones así como por una mayor fragmentación y privatización de los sistemas, generando distintos niveles de calidad e intensificando el carácter elitista de la universidad en la región. Abordar los problemas de la inequidad de los sistemas universitarios se convierte en un imperativo ético, político y estratégico en razón de la alta correlación que se verifica entre educación, gobernabilidad democrática y transformación productiva de las sociedades latinoamericanas. A continuación, el autor nos propone un recorrido integral, abarcador, por los principales temas de la agenda actual de la educación superior (pp. 28-45), común a la mayoría de los países de América Latina, enfatizando los retos y desafíos que éstos enfrentan. “Si bien se han iniciado y se realizaron, en los últimos años, avances significativos en varios países y a nivel regional en cuanto a la superación de los problemas planteados, aún resta el desafío de consolidar y fortalecer los sistemas a nivel nacional para convergir en criterios y acciones comunes a nivel regional.” (p. 45).

El Capítulo 2, “Universidad y calidad” está dedicado a uno de los ejes centrales de los debates recientes sobre educación superior. El autor comienza exponiendo una multiplicidad de definiciones y concepciones de la calidad de la educación superior para concluir que éste no es un concepto unívoco, sino que se trata más bien de

un juicio de valor fundado en una construcción social colectiva dentro de una institución o un sistema universitario. En relación con el aseguramiento de la calidad, muestra la diversidad de enfoques vinculados con los dispositivos de evaluación y acreditación. Tras comparar los mecanismos de aseguramiento de la calidad en América Latina, constata una serie de similitudes en los aspectos operativos e instrumentales (guías, formularios, indicadores y criterios) y grandes diferencias en los objetivos expresos de los procesos de evaluación y acreditación; es decir, en las concepciones sobre calidad, evaluación y acreditación subyacentes. “Contar con definiciones consensuadas sobre calidad, evaluación y acreditación permitirá desarrollar y fortalecer los mecanismos de aseguramiento de la calidad tanto nacionales y regionales considerando la calidad como un derecho de todos los ciudadanos, siendo los Estados quienes asuman la indelegable responsabilidad de garantizar su cumplimiento.” (p. 62) El capítulo concluye con un apartado dedicado a la evaluación de la docencia universitaria, a la que se considera una de las principales funciones de la universidad, en Argentina, México, Colombia y Chile.

El Capítulo 3, “Internacionalización y transnacionalización de la educación superior. La educación a distancia y virtual”, introduce la cuestión de la mercantilización de la educación superior, para enfatizar el riesgo de profundización de las desigualdades sociales si la educación es tratada como un bien transable en lugar de como un bien público y un derecho. La internacionalización de la educación superior – dada por la mayor presencia y visibilidad internacional de las instituciones de educación superior– genera procesos de transnacionalización en los que el estudiante se encuentra en un país diferente al país que provee el servicio educativo y los docentes y los materiales didácticos cruzan virtualmente las fronteras nacionales. Estos procesos entrañan riesgos derivados de su gran expansión, la dificultad para regularlos y los consecuentemente escasos controles de calidad. De lo expuesto se deduce la necesidad de adoptar políticas de internacionalización positiva (i.e., de convergencia

e integración regional) y de restricciones a la transnacionalización no controlada. Al final del capítulo, el autor reconoce las potencialidades de la educación a distancia como ámbito de innovación y aprovechamiento de las TIC y como elemento democratizador del acceso a la educación superior, pero alerta también sobre el riesgo de que las mismas terminen consolidando la existencia de “dos mundos (...): el del progreso ilimitado y el de la marginalidad social, cultural y educativa.” (p. 93).

El Capítulo 4 trata uno de los temas recurrentes en todo el libro: la “Convergencia de la educación superior en América Latina”. Partiendo de la constatación de la heterogeneidad y diversidad de los sistemas de educación superior en la región, el autor destaca la enorme oportunidad que representan los procesos de integración desarrollados en ella últimamente, y describe los procesos e iniciativas de cooperación e integración regional de la educación superior más significativos. Esta descripción no es sistemática, lo que ilustra la multiplicidad de espacios de integración, la fragmentación de las iniciativas adoptadas y la heterogeneidad de los desafíos que se enfrentan. Sobre todo, queda de manifiesto el escaso impacto de muchas de estas iniciativas en las agendas de tomadores de decisiones de política pública de los gobiernos de América Latina, en la mayoría de los cuales el contexto doméstico sigue dominando sobre el regional e internacional. “Las iniciativas de estos numerosos organismos y proyectos han tenido muchas veces impactos aislados y no continuos, provocando –quizás sin proponérselo– una mayor fragmentación, (...) al no plantearse como prioridad la necesidad de construir un espacio común de la educación superior”. (p. 101). La propuesta es, entonces, fortalecer los sistemas nacionales en función de concepciones comunes para tender a la convergencia en un único espacio, que le permita a América Latina articular estratégicamente con otras regiones, como la europea. El autor propone que la mencionada convergencia se sostenga desde y en la autonomía de las IES. En mi opinión, la flamante Asociación de Consejos de Rectores de Universidades de Latinoamérica y el Caribe (ACRULAC), en diálogo con los gobiernos de la región, podría ser el punto de partida para

ordenar la mirada de iniciativas y tender a la deseable integración.

El Capítulo 5, “Aportes desde las Conferencias Mundiales de Educación Superior”, reseña los resultados de las Conferencias Mundiales de Educación Superior (CMES) de 1998 y 2009 y de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de 2008, todas ellas convocadas por la UNESCO, en tanto sus marcos de acción y sus declaraciones constituyen hitos de construcción de consensos (la educación superior como un bien público y un derecho, el apoyo financiero a la educación superior como responsabilidad ineludible del Estado), de definición de agendas comunes y de orientación de las transformaciones de los sistemas de educación superior a nivel mundial. Tal vez lo más saliente de esta sección sea la constatación de la recurrencia de temas desde que en el documento *Políticas para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior* (UNESCO, 1995), base de las discusiones de la CMES 1998, se identificaran la calidad, la pertinencia y la internacionalización como los ejes estructurantes del debate contemporáneo. Las Declaraciones de la CRES 2008 y de la CMES 2009 actualizan este debate, lo complejizan, lo profundizan, pero pivotan sobre los mismos conceptos que hace casi dos décadas, demostrando la vigencia actual de viejos desafíos.

En el Capítulo 6, “Desafíos para las políticas y las instituciones de educación superior”, el autor lista una serie de propuestas concretas para la construcción de la agenda a nivel de las políticas de educación superior y a nivel de las propias instituciones universitarias, poniendo de manifiesto que en esta construcción no sólo influyen los Estados y sus prioridades estratégicas de política pública, sino que también cabe un papel protagónico a las propias instituciones de educación superior. El desafío ulterior será trabajar en pos de la articulación entre ambas instancias para lograr la construcción de una agenda latinoamericana inteligente, estratégica, de internacionalización positiva, de convergencia e integración regional.

En definitiva, considero que la lectura de *Hacia una nueva agenda...* permitirá, de manera accesible, recorrer el estado del arte de casi la totalidad de los principales temas de la agenda contemporánea de educación superior en América Latina, recogiendo las principales fuentes bibliográficas y discursivas del debate actual. Predomina en el libro una dinámica expositiva/descriptiva más que analítica, siendo su mayor activo la reflexión sobre la educación superior desde la educación superior –situación especialmente relevante en un contexto, como señala el autor, de escasa reflexión crítica sobre el quehacer universitario ■

## Marina Larrea

Coordinadora del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

