

Universidad de Chile
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Filosofía

“Las reformas educacionales de los años 90 en los países del Cono Sur: Una aproximación filosófica sobre la definición de sus principios”

Trabajo final Seminario de grado “Filosofía y Educación”
para optar al grado de Licenciado en Filosofía

Profesora:

Olga Grau Duhart

Alumna: Carolina Millalén Iturriaga

Diciembre del 2008

Dedicatoria . .	4
INTRODUCCIÓN . .	5
CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO . .	8
CAPITULO 2: CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EDUCACIONALES EL CONOSUR . .	13
a) Primeras evaluaciones de las reformas educacionales de los años 90 en Chile, Argentina y Uruguay en el contexto del Conosur . .	13
b) Comparación del proceso de descentralización del sistema de enseñanza en los tres países. . .	16
c) Aspectos generales de la reformulación de las políticas públicas y el Estado en los períodos dictatoriales y post-dictatoriales o de democracia en los países del Conosur. . .	18
CAPITULO 3: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS CURICULARES DE LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LA REGIÓN . .	23
CAPÍTULO 4: ALCANCES Y LIMITANCIAS DE LOS PRINCIPIOS ARTICULADORES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS . .	26
CONCLUSIONES . .	28
BIBLIOGRAFÍA . .	30

Dedicatoria

A mis padres, abuelos, tía Li y hermanos. A los amigos. Para Alba, Eduardo y Rafael.

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido casi dos décadas desde que en Chile se iniciara un importante proceso de reforma educacional. Sin embargo, hoy día son los mismos actores del sistema educativo quienes hacen cuestión de sus planteamientos y de la validez político-legislativa por medio de la cual se constituyó dicha reforma, dado que sus supuestos se construyeron sobre la base de un marco legal generado durante el régimen militar de los años 80. Este marco buscaba asegurar ciertos procesos de reestructuración de la economía y de los roles propios del Estado que, entre otros efectos, produjeron una profunda modificación en el funcionamiento del sistema de enseñanza y de su concepto como tal.

Por otro lado, así como la dirección de estas reestructuraciones se alimenta de forma importante en base a proyecciones y recomendaciones directamente emitidas por organismos económicos de alcance internacional como los son el BID, FMI o CEPAL, es posible también observar algunas similitudes entre los tiempos y los procesos históricos de las reformas educacionales que se generaron en la década de los 90, no tan sólo en Chile, sino que también en gran parte de América Latina y el Caribe, pero en particular, con los otros países que junto a Chile componen la región del Conosur.

Es así como la descentralización de la educación, la medición del conocimiento y la envergadura de los conceptos de equidad y calidad, entre otros, son tópicos, notoriamente reconocibles dentro de los planteamientos de este nuevo paradigma educativo, que de forma clara y directa pretende responder a los requerimientos de los acelerados cambios a los que nos someten los constantes avances científicos y tecnológicos en la era de la llamada globalización. De esta forma, la Reforma Curricular (1996) en el caso de Chile, enmarcada en la Ley Orgánica Constitucional, más, las transformaciones previstas por la Ley Federal de Educación (1993) en Argentina, y en las políticas educativas administradas por la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) y el CODICEN (Consejo Directivo Central) (1995) en el caso de Uruguay, son ejemplos evidentes de respuestas a tales demandas.

De acuerdo a este contexto, nos hemos centrado en enfocar el estudio de las reformas educacionales en los países que comprenden el Conosur de América, en este caso, de Chile, Argentina y Uruguay¹, dado que no sólo presentan las similitudes ya mencionadas en cuanto a las directrices provenientes de referentes comunes y a períodos históricos que se reparten entre un aún vigente proceso de democratización y las precedentes dictaduras militares, sino también porque, precisamente, fue en esta región en donde se aplicaron estrategias de represión sostenidas y organizadas por el conjunto de las fuerzas armadas de cada uno de estos países y que fueron avaladas por los grupos de elites respectivos, para finalmente impulsar una nueva configuración de la economía, administración y cultura de estas naciones.

De este modo, entendiendo por tales motivos que los cambios impulsados en el sistema educacional de nuestro país por medio de las últimas reformas, responden además a

¹ Según el marco referencial de la bibliografía revisada, la región del Conosur podría estar compuesta incluso, por Brasil, Paraguay y Bolivia. En este estudio haremos referencia a los tres países anunciado dada la similitud de sus procesos educativos y al contexto histórico en el que surgen.

un contexto histórico que no es ajeno al de la totalidad de estos países, pensamos que es necesario realizar un análisis extensivo, suponiendo que puedan haber elementos o principios que no se ciñan tan sólo a las realidades particulares, sino que respondan a lógicas capaces de articular políticas más generales.

Es así como al adentrarse en el estudio de estas reformas educativas, observamos que lo relevante de éstas radica en que por un lado, vienen a modificar claramente, tanto el carácter y el rol de los contenidos educativos -lo que tiene como efecto la promoción de una relación distinta entre los sujetos y la sociedad-, como la relación del sistema de enseñanza y el Estado.

Por lo tanto, dada la complejidad y los conflictos que se han desencadenado en relación a los tópicos de la enseñanza en este contexto, en particular a sus contenidos curriculares, se trata, más que evaluar sus consecuencias, de analizar y comparar los conceptos y principios que las respaldan, para de este modo, develar los reales vínculos que conforman una estrategia de política educativa de gran cobertura a nivel nacional y regional, que estaría en gran parte programada para beneficiar un determinado modelo económico-social.

Así también se puede notar en general, respecto a la evaluación de los resultados alcanzados por las reformas efectuadas, que la pretensión común de instaurar al sistema educativo sobre un pilar privilegiadamente economicista, no se ha resuelto de forma satisfactoria. De este modo, se han generado en cada uno de ellos, focos de resistencia que cada cierto tiempo se manifiestan y se hacen ver.

Por lo tanto, se espera de acuerdo a este estudio, obtener una idea respecto a los alcances y sobre todo, de las limitantes propias de una educación concebida dentro de estos planes, que podría estar no sólo cumpliendo un rol reformulador sino que también otro estratégicamente controlador de las proyecciones que realmente demanda la sociedad civil de estos países con respecto de la educación, puesto que aún persiste en el debate, la demanda por una educación pública e igualitaria.

Por otro lado, el análisis de estos supuestos, pueden a futuro, ser contrastados con otras corrientes de pensamiento que otorgan significado desde otros ángulos a la educación dentro de esta región particular de Sudamérica.

De acuerdo a todo lo anterior, es que la filosofía, como campo de estudio y disciplina, puede aportar en el análisis crítico de los planteamientos y argumentos que sostienen tales principios de las reformas en curso, comparándolos por medio de la alusión o referencia de elementos fundamentales que puedan componer una idea más completa de lo que puede ser la educación.

En relación con ello, los planteamientos sostenidos en este análisis, fundamentalmente propios de la filosofía política, se basan en un enfoque teórico que relaciona sociedad y sistema económico, de modo que filosóficamente es coincidente a una orientación materialista, el que figura de manera primordial en la corriente del pensamiento marxista. Así, desde este marco teórico, podemos generalizar y especificar las relaciones posibles entre educación, Estado, política, sociedad y sistema económico, aspectos presentes que de una y otra forma conforman el conjunto de elementos que componen el campo del presente análisis de las reformas en cuestión.

De esta forma, para llevar a cabo el análisis del tema propuesto se han distinguido cuatro partes. La primera trata sobre el marco teórico sobre el cual se apoyan los elementos de análisis de este estudio. En el segundo capítulo se exponen los antecedentes de las reformas educacionales, desde la mención de sus balances actuales a sus antecedentes históricos relevantes. En el tercer capítulo aparece el primer eje de análisis en donde

se evalúa el rol cognitivo y valórico como referentes que reorientan la relación de los estudiantes con la sociedad, en el contexto de estas reformas. Posteriormente, se hace cuestión del rol propiamente innovador de aquellas para sostener que de acuerdo a sus características curriculares y políticamente estructurales, ejercerían un efecto de control y disciplinamiento en el sistema educativo. Finalmente se exponen las conclusiones.

CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO

Desde el marxismo la sociedad es pensada como una amplia y compleja estructura que se basaría en el sistema económico como desde un cimiento. Dicho de otro modo, se plantea que fuerzas externas² son las que transforman la estructura social y que actúan por medio de contradicciones y de antagonismos al interior de la misma, generando así una sociedad de clases. Entre éstas se establece una lucha antagónica que en el caso de la forma social capitalista, sería la burguesía la clase dominante que aseguraría su poder a partir del control del Estado, el cual, a la vez, figuraría como el aparato represor y no solo regulador de la política acorde a los intereses de la clase dominante o hegemónica.

Por otra parte, el alcance económico obtenido por la clase social de la burguesía lograría ciertos avances en cuanto a la industrialización de la producción, pero en base a una sociedad antagónica producto de las desigualdades generadas principalmente por la acumulación del capital. Esta contradicción sería un antecedente para la generación de otro tipo de sociedad donde los bienes económicos no se encontrarían ceñidos a la propiedad privada, sino a la comunidad.

De esta forma, a partir del materialismo histórico se señalan tanto los mecanismos que constituyen la dinámica social y a la vez aquellos que promueven su transformación. Por otro lado, es también posible desprender los lineamientos teóricos que otorgan una explicación de la perduración del sistema de dominación que genera la sociedad de clases constitutiva también de la sociedad capitalista, lo que de alguna forma se ve expresado en los efectos de la ideología, entendida como la conciencia que percibe la realidad en cuanto ilusión (no obstante, sin dejar de aludir a ella). Por ende, se puede establecer que de acuerdo a una sociedad capitalista sustentada en relaciones contradictorias y antagónicas de producción, la percepción de los individuos sobre la realidad social no sería observable directamente por éstos en cuanto tal (dado el carácter enajenado que presenta el trabajo en este contexto), por lo que su accionar no necesariamente ocurre a partir del conocimiento de sus causas o condiciones estructurales: “... Cuando la expresión consciente de las circunstancias reales de estos individuos es ilusoria, cuando en sus representaciones invierten la realidad, dichos individuos no hacen, de todos modos, otra cosa que dar cuerpo a una consecuencia de su limitado modo material de actividad y de las limitadas relaciones sociales que de él se desprenden...”³ No obstante, Marx precisa que sí existiría una instancia de reconocer estas transformaciones de las condiciones materiales a partir del conocimiento científico, el cual ocurre de distinto modo: “... Cuando se consideran tales conmociones (una revolución social) es necesario distinguir siempre entre la conmoción material –que puede comprobarse de una manera científicamente rigurosa– de las condiciones económicas de producción y las formas jurídicas, políticas religiosas,

² La referencia a fuerzas externas apuntan a atribuir a las condiciones de posibilidad de las formas sociales, la cualidad de no estar determinadas por la acción humana de manera directa, sino que más bien, serían ellas las que configurarían los cánones de las ideas generadas en las distintas sociedades según también sus circunstancias históricas.

³ Marx: *antología*, Jacobo Muñoz, Ed. Península, España, 2002, pág. 126.

artísticas o filosóficas en las cuales los hombres toman conciencia de ese conflicto y lo llevan hasta el fin ...”⁴

Precisamente, el tema del proceso de toma de conciencia, y la conciencia de clase, toman principal importancia dentro de la tradición marxista posterior, en particular al hacer crítica de aquella lectura marcadamente mecanicista de la relevancia causal de la economía. De esta forma se desarrolla una corriente orientada a analizar las problemáticas y los procesos desde el horizonte de la ideología, que busca por una parte, distinguir la expresión en lo cultural de los antagonismos de la lucha de clases, y también por otra, llegar a establecer los elementos claves propios de esta instancia que inciden de manera importante en la transformación de la sociedad.

Por tanto, dentro de este eje teórico que aborda el ámbito de la ideología, es que se perfila una visión acerca de la forma y los mecanismos por los cuales las clases dominantes ejercen el poder, no sólo desde el aparato político como es expresamente señalado por Marx, sino que se enfatiza la posibilidad que dentro de las entidades y las prácticas propiamente culturales o de la ideología, también se ejerce, aunque de forma velada, la dominación.

En este sentido, Gramsci de acuerdo a su idea de hegemonía y Althusser con la de aparatos ideológicos del Estado, constituyen una idea fuerza que tiende a considerar el ejercicio del poder político desde una dimensión coercitiva, directamente represiva y de otra, que se efectúa dentro del ámbito de la cultura, destacando en ella, la particular incidencia que origina la educación.

Gramsci, por su parte, apunta a articular un amplio escenario que definirá el alcance político del Estado y dentro de ello, dedica especial interés a la educación. Si bien entiende el primero como una organización político-jurídica, no escatima sus funciones propiamente a este plano, puesto que observa que a través de su carácter instrumental se hace manifiesta la cristalización de una fuerza política que se logra imponer. De este modo, según Gramsci en parte importante: “...La dirección del desarrollo histórico pertenece a las fuerzas privadas, a la sociedad civil, que también es Estado, o, mejor dicho, es el Estado...”⁵ Por lo tanto, la influencia de organismos privados dentro de la labor del Estado no necesariamente refleja la crisis de su autonomía, dado que es un elemento constituyente e incluso anterior a su misma instrumentalización.

Dentro del mismo curso argumentativo, el poder se amplía o se articula a partir de las dinámicas en que se moviliza la sociedad civil. Por ello, la cultura resultará ser una instancia relevante y necesaria -y por ende la escuela-, que será parte integrante de la hegemonía cultural y política de la clase dominante que ejercerá su poder desde el aparato estatal: “... La escuela como función educativa positiva, y los tribunales como función educativa represiva y negativa, son las actividades estatales más importantes en este sentido; pero, en realidad tienden al mismo fin muchas otras iniciativas y actividades pretendidamente privadas, que forman el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes ...”⁶

De esta forma, sobre el ámbito de la cultura y por ello de la educación, Gramsci, desde el concepto de hegemonía sostiene la posibilidad de la creación de un bloque social,

⁴ Citado en *Aparatos Ideológicos del Estado: Lacan y Freud*, Luis Althusser, Revista electrónica “Philosophia”, Universidad Arcis, Chile, pág. 14

⁵ *La política y el Estado moderno*, Antonio Gramsci, Ed. Península, España, 1971, Pág. 177

⁶ Op. Cit. Pág. 174

político y cultural, no sólo apropiado a la dominancia de la elite sino que también factible de constituirse desde los grupos dominados. En este sentido, Gramsci apunta particularmente a analizar la dinámica de los procesos de transformación social desde la fase cultural a la vez que delimita el alcance de los medios ideológicos dominantes. Este punto sería importante, puesto que si bien uno de los objetivos de este estudio consiste en reparar sobre las limitantes de las reformas educacionales, también es esperable que se erijan otras visiones educativas paralelas a sus proyecciones, capaces de criticar y proponer otras posibles perspectivas sobre el ámbito educativo.

Por otro lado, también es relevante su visión acerca del Estado moderno como expresión de ejes políticos culturales que aparentemente se delimitan al ámbito de la sociedad civil o privado, pero que en realidad abordan las tareas del Estado desde una perspectiva política de clase social.

Con respecto a ello, nos es posible observar referente a la problemática tratada en esta investigación, que el apoyo y promoción por parte de organismos multilaterales sobre los principios y la significación social y económica de las reformas educacionales, no necesariamente vendrían a representar la conformación de una opinión pública o diplomática al respecto sino más bien, constituirían la legitimación política de la visión educativa de los grupos dominantes de la región.

Por otro lado, Althusser desde el análisis del Estado como aparato coercitivo de las clases cultural y económicamente dominantes, reafirma su rol represivo, pero agrega también que aquel ejerce un papel de dominio simbólico a través de los Aparatos Ideológicos del Estado, dentro de los cuales destaca al sistema de enseñanza: “... Diremos que la reproducción de la Fuerza de Trabajo no solo exige una reproducción de su calificación, sino al mismo tiempo, la reproducción de su sumisión a las reglas del orden establecido (...) a fin de asegurar también “por la palabra”, el predominio de la clase dominante...”⁷

De este modo, Althusser nos señala la importancia del ámbito educativo en cuanto a la función política que puede ejercer como aparato ideológico, dado que es aquel que permite cultivar por mayor tiempo prolongado los elementos constituyentes de la cultura dominante, y además, porque su función también consiste en reproducir las condiciones de producción de estas clases, por medio del reconocimiento, especie de adopción de la ideología de aquéllas, que implica precisamente su desconocimiento.

En este sentido Althusser, da a entender la importancia por medio de “la palabra” o lo discursivo que incide en el ocultamiento de la relación original que sustenta la sociedad de clases. De este modo, identifica las instancias y en cierta medida los mecanismos que complementan y cohesionan por medio de la persuasión o desde una violencia simbólica, precisamente la perduración del régimen social de la clase dominante, que también destina para ello, medios expresamente violentos y coercitivos desde el Estado.

Al respecto vemos que a partir de esta relación, nos resulta históricamente entendible el orden de los sucesos que envuelven el acaecimiento y la importancia dada a las reformas en cuestión, puesto que, sostenemos, son una manifestación de proyecciones culturales que tienen su raíz en profundas transformaciones sociales económicas y políticas ocurridas en estos países en los años 70 y 80 y que para ello, requirieron de medios políticos represivos y violentos para su realización.

Desde el ámbito de la sociología, en una línea similar, vemos a los “teóricos de la reproducción” quienes plantean que el sistema de enseñanza al pretender ser impermeable

⁷ *Aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan*, Louis Althusser, en www.philosophis.cl, Universidad Arcis.

a las desigualdades sociales, las legitima en la medida que no repara en la selección estructural de la ideología dominante, distribuyendo, por ende, las diferencias culturales que se levantan sobre las desigualdades económicas. Este análisis que tiene como punto de partida el interior de la escuela misma, pretende establecer una explicación para la desigualdad entre los logros de los estudiantes de clases trabajadoras y de aquellos de clases de elites o medias, apuntando a factores estructurales, lo que contradice a las posibilidades de transformación social atribuida a la escuela, y aquella otra afirmación que sostiene que la escuela también permite movilizar a los individuos hacia otros estratos sociales en forma ascendente.

En el caso de Bourdieu, afirma que dentro de la escuela se conforma un sistema de relaciones constituido en general por la cultura impuesta y la cultura de la cual son portadores los estudiantes. De esta manera, se desarrollarían dos formas de inculcación: una de “mantenimiento” o “refuerzo” para los destinatarios legítimos, y una de “conversión” para los destinatarios dominados. Por otra parte expresa, que el desconocer que la “Cultura” es específicamente la cultura dominante, es una forma precisamente de reconocer su imposición como tal, siendo así ejercida como una imposición de violencia simbólica.

Dentro de los planteamientos de Bourdieu observamos una cercanía e influencia de Althusser, en cuanto a revalidar el análisis de la violencia simbólica en el contexto de instituciones estatales como la escuela, y además, en la idea de reproducción de las desigualdades, en esta caso culturales, que tiene incidencia en las condiciones de la producción de la sociedad, es decir, en aquellas propias que generan la existencia de las clases sociales.

Bernstein, a su vez, se sustenta sobre los conceptos y términos teóricos de la sociología de Bourdieu, y realiza un estudio comprensivo, que tiende también a definir el plano pedagógico como estructuralmente desigual, en donde las distintas formas de lenguaje que manejan las clases sociales, tienen para los estudiantes, distintos efectos cognitivos, puesto que enfocan la experiencia de distinta forma⁸. Por otra parte, alude a la escuela como un espacio de reproducción dentro de la división social del trabajo de control simbólico, relacionándose de forma dinámica con el campo productivo. Al respecto señala que en el actual período del capitalismo, educación y producción aparecen fuertemente vinculados: “...En las últimas décadas del siglo (XX), con el incremento del desempleo, la nueva revolución de las comunicaciones y la creciente competencia internacional, la relación entre producción y educación se considera fundamental y el fracaso en el desarrollo de la economía se atribuye al de la educación a la hora de proporcionar las destrezas pertinentes...”⁹

Es posible observar una importante coincidencia en lo sostenido por Bernstein respecto al vínculo entre educación y campo económico y la forma primordial en que aspectos económicos dan consistencia a la instauración de las reformas educacionales aludidas, dado que también se busca por medio de ellas no solo innovar en los actuales métodos pedagógicos y didácticos, sino también establecer un enclave que permita por medio de la educación favorecer el crecimiento económico salvaguardando acciones tendientes a promover la equidad. Sobre eso, Bernstein también ofrece un dato interesante al separar, al menos desde una perspectiva descriptivamente sociológica, el ámbito educativo y económico, cuya interacción ha variado a lo largo de la historia.

⁸ *Lenguaje y escuela*, Michael Stubbs, Ed. Cincel Kapelus, Colombia, 1984, p. 52.

⁹ *La estructura del discurso pedagógico: clases. Códigos y control*, Basil Bernstein, Ed. Morata, España, 1994, pág. 158.

En otro aspecto, Bernstein, pretende materializar más aún los elementos por los cuales se ejerce control simbólico, mecanismo fundamental que podría aludir a los fines señalados por la dominación simbólica o la ejercida por los aparatos ideológicos: este es el discurso, como forma y medio expreso de las relaciones de poder, sobre lo cual se levantará una relación correspondiente: “... El control simbólico traduce las relaciones de poder a discurso y el discurso a relaciones de poder...”¹⁰.

Dentro de la misma línea la posibilidad de vincular el discurso con las relaciones de poder, nos da la pauta para entender cómo ciertos discursos logran instaurar nuevos significados y relaciones para términos o conceptos propios del campo educativo (como por ejemplo el concepto de Transversalidad), o bien hacen aparecer como propios conceptos que puedan ser pertinentes en otras instancias (igualdad, equidad, etc.).

En conclusión, los teóricos de la reproducción, brindan para este marco teórico la posibilidad de cuestionar el alcance de las reformas mencionadas hasta los niveles que ellos señalan, es decir, si acaso éstas contemplan las desigualdades estructurales que subyacen al sistema de enseñanza o bien de qué forma entienden o se vislumbran este aspecto dentro de sus planteamientos.

En síntesis, dentro de todos los argumentos presentados, distinguimos como constructo teórico fundamental y pertinente de alguna u otra forma a todos los autores citados, dado que siguen una línea cultural dentro de la tradición marxista, la combinación de dos planos para explicar el ejercicio del poder y la hegemonía en la sociedad capitalista, esencialmente desde el Estado: el control coercitivo por medio de aparatos de represión directa, y aquel de tipo persuasivo, principalmente relativo a los contenidos y formas culturales, dentro de los cuales figuraría de forma importante, la escuela. De esta forma, el sistema de enseñanza se considera como pertinente o ligado o no permeable a la estructura social a la cual subyace un orden desigual de clases sociales, lo que nos permite enfocar y perfilar de modo más completo las proyecciones políticas de estas reformas, dado sus principios y el contexto desde el cual surgen.

Finalmente, esperamos desde este marco teórico, desentrañar la mayor cantidad de elementos que nos permita entender las proyecciones de las reformas educativas si abarcamos el rol que despliega en lo curricular, analizando, desde una perspectiva filosófica, la política que se proyecta desde una determinada visión de lo que son los actuales requerimientos de la educación.

¹⁰ Op. Cit. p.139.

CAPITULO 2: CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EDUCACIONALES EL CONOSUR

De acuerdo a lo expresado en el marco filosófico, los teóricos de la cultura convergen en considerar y distinguir dos ejes articuladores para plantear las líneas del ejercicio del poder político por medio del Estado: uno de tipo coercitivo y otro ideológico, o bien, uno que comprende a la sociedad política y otro a la incidencia efectuada por la sociedad civil. En este sentido, vemos la importancia de analizar aspectos entendidos como externos o relacionales entre los nuevos currículum y el Estado, puesto que a partir de ellos, podríamos entender las reformas como un instrumento o mecanismo cuyos ribetes ideológicos, son comprensibles o concordantes con transformaciones sociales efectivamente llevadas a cabo por medios coercitivos y que se desencadenaron en un momento anterior a ellas.

A modo también de contextualizarnos, hemos querido partir el análisis recogiendo ciertos balances ya efectuados acerca de las reformas, los cuales también sintetizan e ilustran las versiones que actualmente circulan de aquellas.

Por lo tanto, en esta sección buscamos establecer elementos que subyacen a la conformación de estos contenidos que constituyen los actuales sistemas de enseñanza, los cuales a la vez nos permitirán comprender de mejor forma las lógicas de control que podamos atribuir a estas reformas.

a) Primeras evaluaciones de las reformas educacionales de los años 90 en Chile, Argentina y Uruguay en el contexto del Conosur

Las conclusiones obtenidas desde el enfoque de los Ministerios de Educación¹¹ y desde los sindicatos de los tres países en cuestión, las hemos centrado en base a cómo ellos consideran los avances y limitancias de las reformas en curso tras cerca de 10 años de ejecución.

De forma similar, ambos informes ratifican el impacto que han provocado los cambios acaecidos en la educación como sistema de enseñanza pública, centralizada y avalada por el Estado, la cual accediendo al orden del mercado y a la dirección privada, ha obtenido un nuevo rumbo para sus proyecciones formativas.

En el primer caso, los Ministerios de Educación de los países involucrados, partiendo de la base que los objetivos de las reformas eran mejorar la “eficiencia” y la “calidad” en lo

¹¹ *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Ministerios de Educación de los países, Grupo Asesor de la Universidad de Standford y BID, 2004, Argentina

relativo a la escuela y la educación, destacan que dentro de ello, no habrían evidencias que confirmen satisfactoriamente el propósito de lograr mayor participación en la administración y financiamiento a nivel local, que se elevó como una de las razones para promover la descentralización: “...Los intentos por disminuir la participación del gobierno central en el financiamiento público de la educación a través de la descentralización y/o de la privatización, sin llegar a afectar los niveles generales del gasto en educación, no fueron exitosos en general en los dos países que lo acometieron (Chile y Argentina) ...”¹²

Cabe señalar a la vez, que este informe hace notar que el tipo de gobierno que antecede al período de reformas en los tres casos, ha consistido en regímenes autoritarios de los cuales perduraron sus estructuras, lo que en definitiva significó que los nuevos planes educativos no ocurrieran en un contexto inicial y prolongadamente democrático: “... A pesar del aparente consenso que existe en círculos internacionales sobre que las mejoras en educación se consiguen principalmente a través de la descentralización y la mayor autonomía de las escuelas, las recientes reformas en los tres países, están en buena medida modeladas por las estructuras económicas, políticas y educativas heredadas del pasado ...”¹³

No obstante, con respecto a planes y políticas compensatorias relativas a la idea de equidad, que de alguna forma vendrían a reparar los efectos que crean tales antecedentes mencionados, se afirma que su aplicación significó efectos positivos esperados: “... Los programas compensatorios (como P-900 en Chile, el Plan Social en Argentina, o la asistencia técnica y de recursos dirigida a Uruguay) tienen probabilidades de producir efectos positivos sobre los logros de los estudiantes que cursan en las escuelas de resultados más bajos...”¹⁴

Desde una perspectiva notoriamente diversa, la evaluación de la Investigación Intersindical del Laboratorio De Políticas Públicas¹⁵, anuncia con respecto a los cambios introducidos por las reformas de los 90, que aquellos: “...acentuaron las desigualdades sociales y acarrearón una distribución injusta de la riqueza, segmentando al mismo tiempo y en mayor grado a los sectores educativos...”¹⁶. La obtención de este resultado no solo sería producto de las incorrecciones o variantes acaecidas en el momento de su implementación, sino que habrían derivado directamente de las políticas y principios articuladores constitutivos de dichos planes. Según el estudio, estos principios y políticas

¹² P. 530. Por su parte, vemos que en el caso de Uruguay, la reforma educacional del período señalado actuó bajo un alto nivel de centralidad, sin embargo desde otras estrategias, se han desarrollado efectos de esta flexibilización del Estado, como es el caso de la dificultad para establecer una participación política sostenida, que en el caso de este país se ha expresado en una dirección copulada de las políticas educativas.

¹³ P. 519

¹⁴ P.534

¹⁵ “... El presente documento forma parte de un proyecto de investigación desarrollado por un grupo de trabajo constituido por representantes de las principales organizaciones sindicales docentes del Cono Sur: la *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina*, la *Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (Brasil)*, el *Colegio de Profesores (Chile)*, la *Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria* y la *Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay*. La coordinación técnica de este equipo fue realizada por el *Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas del Laboratorio de Políticas Públicas (Río de Janeiro - Buenos Aires)*. Esta iniciativa contó con el apoyo de un conjunto de organizaciones del sindicalismo magisterial canadiense...” Citado de “Las reformas educativas en los países del Conosur”, Editado por “Ensayos & Investigaciones Del Laboratorio De Políticas Públicas”, Buenos Aires, N° 15, 2005. Publicado en www.llp-buenosaires.net

¹⁶ Op.Cit. Pág. 7.

estarían avocados a modificar dos pilares centrales del aparato educativo: el sistema financiero-administrativo y los contenidos curriculares, los cuales en otro momento histórico, fueron centralizados por el Estado.

De acuerdo a ello, los investigadores explican que este proceso, que en el fondo refleja una “descentralización” del ámbito económico administrativo, es posible, en la medida que previamente el Estado ha sido también objeto de una serie de transformaciones, que no apuntan a una reducción o la minimización de sus funciones, sino más bien, a un giro en cuanto a su calidad de promotor e interventor de las políticas públicas.

Por otro lado, se sostiene que estas mismas reformas educacionales implementadas en Chile, Argentina y Uruguay, aún si se llevaron a cabo en tiempos y con instrumentos relativamente distintos, aquellas habrían respondido desde sus inicios, al intento de producir una homogeneidad entre los países involucrados, de acuerdo al proyecto neoliberal que prevalece actualmente en el mundo.

De esta forma, un fenómeno transversal en los tres países en cuestión, ha sido el traspaso de la administración del sistema educativo desde el Estado a niveles iniciales o locales dentro de la misma orgánica fiscal, con el fin de modernizar y simplificar la dependencia burocrática: “...El discurso de justificación de la transferencia de servicios estableció que el Estado nacional garantizaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones...”¹⁷

Sin embargo, aún teniendo este traspaso impactos visibles en cuanto a la extensión del presupuesto a las áreas de ejecución de las provincias y municipalidades, existiría otra motivación de carácter político que buscaba de alguna forma, ir delimitando la injerencia unilateral del Estado. “... (Se) busca diluir la responsabilidad política del Estado nacional y trasladarla a los estados provinciales/municipales. Con esto, el Estado neoliberal aspiraba a obtener, básicamente, dos beneficios. El primero es resguardarse de las pérdidas de legitimidad que significa no tener las respuestas adecuadas a las demandas educativas de la comunidad, y el segundo es que se reservó otros caminos para conducir las orientaciones pedagógicas en los aspectos culturales y de respuesta de las necesidades del capital...”¹⁸

Sobre lo último, también se menciona que la educación en la medida que ha entrado en el mercado, no es regulada ya desde un solo referente sino que, aparte de lo instituido desde la tecno-burocracia, también han accedido a intervenir sobre sus lineamientos, organismos multinacionales y otros privados de menor envergadura (como consultoras, O.N.G, etc.). Es el caso de las recomendaciones emanadas de instituciones financieras transnacionales que se han adoptado finalmente como ejes articuladores en la implementación de estas políticas educativas.

Dentro de este mismo plan, se contemplan las llamadas políticas compensatorias que vendrían a aminorar el efecto de reforzamiento que produce en las ya existentes desigualdades sociales: “...(se trata de) trabajar el debilitamiento político de la educación pública, buscando reducirla a un carácter compensatorio”¹⁹ Sin embargo, se señala que evaluando el comportamiento de absorción del sistema educativo por el mercado, este último se muestra impotente ante la equidad o la distribución, donde es posible constatar que las políticas compensatorias han ampliado la matrícula pero no han incidido en la

¹⁷ Id.

¹⁸ P. 29

¹⁹ P. 27

reducción de la brecha de los que acceden a un saber estratégico. Por lo tanto, se considera que a partir de las reformas educacionales de la década del 90 se ha profundizado el proceso de elitización y con ello se han potenciado los mecanismos de dominación.

A diferencia del ámbito administrativo, en cuanto a lo curricular el Estado asume un rol claramente más activo, de tal modo que tiene una notoria incidencia en la organización de los procesos de aprendizaje y en el modo de enseñar, supeditándolo a la utilidad de competencias requeridas para desenvolverse en la realidad social.

De este modo, el currículo es una herramienta importante que permite establecer un contacto y continuidad entre los postulados y fines del sistema neoliberal y las orientaciones educacionales: “... El curriculum se convierte en una vía directa entre los intereses económicos y los procesos educativos, haciendo del sistema, un espacio predominante en la formación de recursos humanos. ...”²⁰

En síntesis, podemos destacar de estos informes, que ambos ofrecen datos esenciales para contribuir a determinar una visión más amplia de cada reforma, señalando elementos semejantes en sus contenidos y procesos. El punto crítico está puesto en el sistema de transferencia de administración y financiamiento que adoptaron los tres países en menor o mayor grado y al respecto, en el caso del balance efectuado por los ministerios de educación, podemos notar que se conserva la visión del Estado como un ente regulador necesario ante las casi naturales variaciones o desigualdades a la que esta sujeta la sociedad, señalando de algún modo, que prevalece su sentido de política social, de tal forma que la incorporación de la educación al mercado, solo representaría la utilización de un medio: “...Este estado hace uso de nuevas herramientas de política –que son de “mercado”, como las evaluaciones, la competencia por recursos o los incentivos- pero utilizadas dentro de parámetros del Estado regulatorio con objetivos sociales, nacionales y públicos ...”²¹.

De forma mucho más crítica, los análisis de las organizaciones sindicales entienden acerca de las limitancias a las que se ven afrontadas las reformas, que aquellas son algo más que tendencias mejorables en el tiempo puesto que son el resultado de políticas que se expresan en la nueva estructura que adopta el sistema de enseñanza a partir del giro experimentado por el estado centralista, cuyo carácter ambivalente se manifiesta en el proceso de privatización o descentralización con respecto al aporte fiscal y administrativo pero, que contrasta con la fuerte dirección con que opera en materias curriculares.

De esta forma, para este último balance el proyecto educativo de las reformas es coherente con una perspectiva en donde la educación se concibe como una actividad de acceso y beneficios privados, pero con una clara función económica, la cual es orientada desde el Estado y que resulta determinante en cuanto a la finalidad social de la educación misma.

b) Comparación del proceso de descentralización del sistema de enseñanza en los tres países.

En el caso de Argentina, el proceso de descentralización se venía gestando desde la década de los 70. La transferencia de la responsabilidad financiera de la educación primaria a

²⁰ P. 29

²¹ P. 520

las provincias tiene lugar bajo el régimen de Varela, y el de la totalidad del sistema de enseñanza preuniversitaria, en los años 90 desde el gobierno de Saúl Menem, la cual se lleva a cabo en primera instancia por la Ley de transferencia de los Servicios Educativos en 1991 y posteriormente, de forma cabal y sistemática, en la Ley Federal de Educación de 1993.

Desde este posicionamiento, se concibe una asociación tal entre lo administrativo y lo económico, en donde el segundo se sitúa como efecto necesario del primero, es decir: el mejoramiento de la eficiencia en la gestión de los servicios educativos, conlleva un incremento en los recursos. Por lo tanto es favorable aumentar los canales de participación a particulares, familias y a privados en el plano educativo: "... El argumento era que mediante la transferencia de la administración y financiamiento educativo, se reduciría el aparato burocrático y se mejoraría la productividad de las agencias provinciales, resultando esto en una reducción del gasto público total..."²².

El efecto más notorio de la adopción de esta política fue el crecimiento heterogéneo de las provincias en cuanto a lo educativo, dado que en la misma Ley Federal si bien se anuncia la amplificación del servicio educativo por medio de la concertación del sistema de enseñanza con otros organismos de acción estatales, no se establece el cómo o los canales por los cuales se ejecutará tal complemento.²³

En el caso de Chile, los cambios que orientaron las transformaciones burocráticas del sistema escolar a partir de la lógica que defiende el concepto del Estado eficiente y la apertura al libre mercado, fueron impulsadas bajo la dictadura de Pinochet Ugarte. Más aún el traspaso de la administración educativa a las municipalidades se erigió como un modelo exitoso a seguir a nivel mundial, cuyo mecanismo está basado²⁴ en la subvención a la demanda, persiste a las reformas curriculares.

Al respecto, podemos señalar que dos grandes efectos importantes producidos por esta nueva forma de gestión y financiamiento recaen en la organización del cuerpo docente y en la estratificación social que subyace al sistema de enseñanza. Sobre el primero, podemos ver que las funciones y responsabilidades que fueron parte de la descentralización, apuntaron a lo relativo a remuneraciones y seguridad social de los maestros: "...Lo que se transfirió en definitiva, fue la administración de los recursos financieros, materiales y humanos, así como la responsabilidad de financiar todos aquellos gastos que no fuesen cubiertos con la subvención fiscal..."²⁵

Por otro lado, podemos señalar que la modalidad competitiva que se creó tras el financiamiento fiscal del sector privado y público dentro de la educación, facilitó e institucionalizó la estratificación de las familias en el sistema de enseñanza y en ningún caso las suprimió, pues ambos sectores fueron tratados casi bajo los mismos parámetros, lo cual no alteró sus diferencias estructurales. Por lo tanto se desprende que al ser así mayores las exigencias técnicas para el sector público, el privado se vio favorecido, dado que aparte de contar con el aporte fiscal también disponía de fuentes particulares de financiamiento. Podríamos en este sentido, afirmar entonces que estas mismas regulaciones crearon

²² *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay*, Diana Roten, en "Las reformas educativas: un estudio comparado" Op. Cit. p. 280.

²³ Véase Ley Federal de Educación N° 24. 195 en <http://argentina.indymedia.org>

²⁴ *La descentralización de la educación en Chile*, Viola Espínola. Pág 4.

²⁵ *Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional*, Martín Carnoy, en *Las políticas educacionales en el cambio de siglo*, Cristian Cox, Ed. Universitaria, 2003.

las condiciones en donde paradójicamente se hace necesaria la presencia de un sector deficiente en el sistema educativo (sector público o municipal) para contar con las áreas necesarias para elegir dentro de una lógica de mercado educativo, el cual sustentaría en última instancia la oferta escolar.

En el caso de Uruguay, a diferencia de los otros dos países, va a llevar a cabo transformaciones en el sistema de enseñanza a partir de una política altamente centralizada. De esta forma, las transformaciones relativas al campo educativo datan desde la Ley de Educación en 1985 aprobada bajo el gobierno democrático de Sanguinetti, en donde se anuncia una nueva administración para el sistema escolar, encabezado por el CODICEN o Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública el cual se concibe como forma de reducir la burocracia y aumentar la eficiencia dentro del mismo sistema central de administración: “... De acuerdo al CODICEN, autonomía no es un concepto político sino un concepto preciso de delimitación jurídica, en el marco institucional del mercado...”²⁶

En un sentido similar, Lanzaro²⁷ plantea que las reformas educativas perseguidas en esta nación, parecen retrotraer una modalidad política neo-desarrollista a diferencia de las otras declaradamente neoliberales, no obstante el directo financiamiento otorgado por organismos extra-burocráticos como el BID y FMI para llevar a cabo varios proyectos educativos contemplados en este país durante la década del 90.

Sin embargo, al analizar comparativamente con los efectos ocurridos en Chile y Argentina relativos a la descentralización de sus sistemas de enseñanza, vemos que así también el CODICEN en el Uruguay, ha llevado a cabo la construcción de políticas educativas desde una lógica de by-pass o de reducción de canales de participación dentro del mismo aparato burocrático y centralizado del Estado. Este efecto, también es posible de observar en el campo educativo de Chile y Argentina, en donde desde la anunciada autonomía de la descentralización, se han atomizado los canales de participación política, afectando principalmente a los maestros y lo cual ha generado, en varias ocasiones y en relación a la generación de las mismas reformas curriculares notoria resistencia por parte de éstos.

Por otro lado, podemos establecer que no necesariamente la opción por lógicas centralizadas nos habla de un Estado benefactor opuesto a las políticas neoliberales, dado que bajo estas mismas características, aquel puede no ser autónomo, por lo tanto dependiente de proyectos hegemónicos del mundo central.

c) Aspectos generales de la reformulación de las políticas públicas y el Estado en los períodos dictatoriales y post-dictatoriales o de democracia en los países del Conosur.

²⁶ *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay*. Op. Cit. Pág. 284.

²⁷ Ver en *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, Jorge Lanzaro, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile, 2004.

Sobre los alcances comunes que se pudieran establecer acerca de las tres reformas educativas en cuestión, podemos mencionar que aquellas son coherentes con las transformaciones que anteriormente afectarían a la constitución del Estado acaecidas en Argentina, Chile y Uruguay, particularmente sobre el rol interventor de éste, que se constituyó cabalmente bajo las dictaduras que se instituyeron en las décadas de los años 70 y 80. Por lo tanto, el carácter de reforma, como es entendido por Cox²⁸, en los años 90, vendría a ser una respuesta a un intenso proceso de cambios, que obliga a los sistemas políticos a definir a las instituciones educativas como estratégicas. Sin embargo, éstas últimas no establecen nexos que problematicen y permitan realmente “reformular” sus condicionamientos, sino que más bien, estos cambios en el ámbito educativo, impulsados en el período temprano de restauración democrática, que de alguna forma han querido superar los rasgos autoritarios que anteriormente impactaron profundamente el tejido social y humano, no han identificado a las condiciones sociales actuales, como los resultados y objetivos primeros de lograr en las planes políticos perseguidos por los regímenes dictatoriales que les precedieron.

De esta forma, será necesario articular estos antecedentes, sobretodo lograr relacionar de forma más coherente las transformaciones a nivel político y económico impulsadas en los períodos autoritarios que pudiesen incidir en el carácter y contenidos de las reformas educativas analizadas. El motivo es articular estos antecedentes que inciden o bien, son acordes con los fines de estas reformas, que conforme a la función política de la educación en cuanto aparato ideológico y en combinación con otros instrumentos políticos estatales, consolidan la dominancia de ciertos grupos en la sociedad.

Para ello, haremos un recuento de las principales características del proceso económico y político acaecido en estos períodos para luego extraer las posibles consecuencias que se harían presentes en el plano educativo de las reformas.

Podemos referir que desde la lógica desarrollista los países en cuestión, de acuerdo a la economía a la que obedecen se les podría identificar como dependientes en el sentido que se encuentran condicionados por el desarrollo y expansión de otras externas a su soberanía, observándose en ellos a modo de característica típica, un frecuente estancamiento en la capacidad de crecimiento industrial.

En vista a ampliar las características comunes a los tres países del Conosur, el punto anterior también es relevante en la medida que constituye un elemento a favor para suponer estrategias más generales que avalan la composición de las mencionadas reformas, lo cual se deja entrever desde el alcance de la soberanía política de estas naciones, a lo largo de su historia: “...Una breve revisión histórica sobre América latina permite una mejor ponderación respecto a lo nuevo en relación con la pérdida de soberanía estatal. (...) tras los procesos de independencia y de constitución de un poder central que reorganizará la reinscripción de las economías a los circuitos de la economía de exportación del siglo XIX, *los Estados de la región siempre gozaron de una condición soberana bastante limitada ...*”²⁹

De esta forma, con respecto a la eficacia de la soberanía en tanto política y económica de estos países, es incierto afirmar en este caso específico, que las transformaciones efectuadas en el campo educativo no hayan sido al menos asistidas desde algún enclave de poder externo a las respectivas nacionalidades.

²⁸ “Políticas educativas en el cambio de siglo”, Cristian Cox, compilador, Ed. Universitaria, Chile, 2003.

²⁹ *El Estado en el centro de la mundialización*, Jaime Osorio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 146.

Por otra parte, cabe destacar que dentro de esta misma constante surgió aproximadamente a mitad del siglo XX, el Estado benefactor bajo el modelo desarrollista que de alguna forma fuera de sus pretensiones, motivó el surgimiento de nuevos proyectos políticos y movimientos sociales.³⁰ A partir de ello, fueron varios los factores que se sumaron y que desencadenaron finalmente la toma del poder por las Fuerzas Armadas de los países de América y en particular aquellos del Conosur: “...Dado los hechos, la motivación principal no sólo fue la lucha antiliberal sino también las dificultades en que se encontró la élite ante los cambios arrastrados por efectos del plan económico hacia dentro o de sustitución de importaciones. En algunos países se careció de liderazgo ideológico claro, debiendo recurrir notoriamente a las Fuerzas Armadas...”³¹

Por lo tanto se desprende que en gran parte las dictaduras militares en América del Sur, no sucedieron a pesar del desarrollo económico, sino debido a él, pero a la vez fue, como sostiene Maira³², producto de que la acción de los militares permitió lograr mediante la represión, lo que en su lugar habría sido tarea de un partido fascista en cada región. De esta forma, se desprenden dos datos interesantes, por un lado que la hegemonía de los grupos dominantes de las naciones latinoamericanas se encontrarían en cierto grado débilmente constituidas motivo por el cual requerirían ayuda externa lo que es coincidente con el nivel de soberanía anteriormente descrito, y por otra parte, explica la motivación que generó la coordinación de estas mismas fuerzas militares en la región del Conosur en la década de los 70.³³

De esta forma, es así como en cuanto a lo económico, con los regímenes militares se inicia una nueva etapa de globalización financiera que implica una instancia de apertura económica y endeudamiento externo, lo cual desemboca en nuevos acuerdos con los organismos de créditos internacionales multilaterales, teniendo como uno de sus resultados la desestructuración productiva y el debilitamiento del aparato estatal.

En el caso de Uruguay, existe anterior al régimen militar una tradición política fundada en un estado de bienestar acorde a un modelo de política pública reguladora. Tras el

³⁰ Según Maira, las políticas del modelo desarrollista para América Latina estuvieron directamente vinculadas con la posterior instauración de los regímenes dictatoriales tanto en las transformaciones económicas que promovieron como en los aspectos políticos. Podríamos decir que sigue una línea argumentativa muy similar a la que se pretende defender en este trabajo: la eficaz combinación en cuanto a los organismos estatales de medios persuasivos y coercitivos, dispuestos de manera estratégica a lo largo de un período determinado: “...La magnitud del desafío cubano y el riesgo de propagación de su experiencia a la zona geográficamente contigua, originó de parte de E.E.U.U. una política de doble vía, con una cara “positiva”, la Alianza para el progreso, encaminada a resolver las situaciones más críticas de los distintos países del área como una manera de prevenir nuevas experiencias revolucionarias y una faz negativa, expresada en la doctrina de la contrainsurgencia y el adiestramiento de nuevas fuerzas represivas para desbaratar “la subversión” en caso de que al interior de cualquier país se presentara en la ciudad o el campo...”, *Las dictaduras de América Latina*, Luis Maira, CESOC, Chile, 1986, pág. 14.

³¹ *Historia de América Latina y el Caribe 1825-2001*, José del Pozo, Ed. LOM, Chile, 2002, Pág.

³² “...El inmenso fortalecimiento que los aparatos represivos están teniendo en las experiencias del Conosur, está estrechamente vinculado con la inexistencia de una organización política que actúe como órgano de dirección y de apoyo de estos modelos...”, Op. Cit. Pág. 64

³³ Un claro ejemplo de ello fue la llamada Operación Cóndor, organismo internacional que actuó en el Conosur para arrasar con los grupos subversivos que habían surgido en el continente: “...En este marco, lo que Contreras llamaba “simples acuerdos de caballeros”, era una realidad. En algunos países la colaboración era de Estado a Estado y en otros casos, como el que se daba entre Chile y Argentina, el entendimiento se producía entre servicios de inteligencia o simplemente con bandas de extrema derecha dispuestas a realizar cualquier colaboración para “extirpar” el marxismo...”, *Operación Cóndor*, Francisco Martorell, Ed. LOM, Chile, 1999, pág. 25

golpe de estado en 1973, se instala una política económica liberal hasta 1985, en donde el proceso democrático restablece sus mecanismos, pero al tiempo que profundiza en el modelo de acumulación. En el caso particular de la educación, si bien conserva un carácter centralista, se han ido introduciendo reformas que avalan las ideas de un estado eficiente y la dinámica del libre mercado.

Respecto a los procesos ocurridos en Argentina, se revela una frecuente intervención militar en las políticas de distintos mandatos que gobernaron en el siglo anterior. Pese a estar dentro de las economías más grandes de Latinoamérica, la mayoría de sus presidentes no terminaron sus regímenes por golpes de estados o bien por propias renuncias al cargo. Una notable tradición populista e índices de inflación que han llegado a alcanzar 4.900 % en 1989, dan a entender la oscilante dirección de sus gobiernos y la intervención de organismos como el FMI desde antes de los años 50.

En 1974, bajo la dictadura de Florencio Varela, se inicia un plan de estabilización neoliberal que se concretizó en el plan de privatización dentro del gobierno de Menem en los años 90, período en el cual se decretó La Ley De Transferencia De Los Servicios Educativos (1991) y posteriormente, la ley Federal de Educación (1993).

En Chile, vemos el caso que a inicios de los años 70 en el período de la Unidad Popular presidido por Salvador Allende, se entra en un cierto conflicto a nivel Internacional, lo cual se podría ilustrar en que la nacionalización del cobre se realizó sin indemnización a las empresas extranjeras, por lo cual la supervisión externa de la economía fue incrementada con una intervención política que tuvo un rol agencial en el golpe de Estado de 1973. Posteriormente en el período de la dictadura de Pinochet, a diferencia del proceso vivido en Argentina, donde las empresas fiscales son vendidas en el posterior período democrático, en Chile se efectúan al inicio de ésta, lo que refleja además el severo y violento desmantelamiento del Estado. Por otro lado, aparte del poder político militar, en lo económico surge un grupo de especialistas que colocan a la eficiencia y equidad de la competencia del mercado como un referente fundacional y explicativo que en términos teóricos separa los elementos constitutivos de una relación primordial entre sociedad y Estado, y por medio de los cuales, se impulsan una serie de medidas que buscan reducir drásticamente el alcance del sector público. Respecto de a la educación, se llevan a cabo cambios sustantivos, principalmente en la municipalización de la educación contemplado en la Ley de Rentas Municipales (1979) y la Ley Orgánica de Constitucional de Educación (1990). Luego en el período democrático se promulgan otro conjunto de reformas a la educación que van a impulsar modificaciones bajo el paradigma de la calidad y la equidad.

En síntesis respecto a la relación de aspectos económicos y políticos, podríamos decir acerca del primero, que los organismos acreedores extranjeros, dada la alta dependencia de los países mencionados, han condicionado sus préstamos financieros de acuerdo a una mantención controlada la inflación por medio de medidas tales como el aumento del precio de los servicios públicos o recortes en los salarios reales, lo cual implica que éstas se puedan aplicar solamente si se operan a través de mecanismos autoritarios y anti-institucionales, dada la clara desventaja que producirían en la mayoría de la población. Sin embargo, se observa que dentro de estos mismos países, existen sectores de elite, que logran obtener protección y beneficios a partir de estas mismas disposiciones en la medida que se relacionan con comerciantes importadores-exportadores extranjeros.

Finalmente, a modo de conclusión notamos, que es imposible indagar en los conceptos y principios que hoy en día fundamentan las reformas educacionales en la región del Conosur, sin hacer referencia a las transformaciones impulsadas en los períodos dictatoriales. Ahora se nos presentan nuevas problemáticas que no son posibles de paliar y

que tan sólo reflejan reiteradamente diferencias en el sistema de enseñanza. Sin embargo, estas diferencias son estructuralmente parte integral de la sociedad de hoy, puesto que responden a una nueva estrategia de regulación de la riqueza por el poder económico. Esto directamente ha afectado a países de economías dependientes como las de Chile, Argentina y Uruguay, los cuales juegan un fuerte rol de importadores bajo un controlado nivel de producción, lo que hoy en día se entiende como apertura de sus mercados. Todo ello ha apuntado a abandonar una economía de sustitución de importaciones, de modo de evitar la inflación y la amplia intervención del Estado. Sin embargo las políticas adoptadas recurrentemente para paliar tales efectos, no se efectúan sino por canales claramente anticonstitucionales, pues obtienen su enmiendas desde la reducción de los servicios públicos y básicos, lo cual son respaldadas, dada la necesaria reacción esperable de la sociedad, por medio de la aplicación de medidas represivas sostenidas y sistemáticas, como ha sido el caso de lo ocurrido en las dictaduras militares de los tres países en cuestión.

De esta forma, se podrían entender que las políticas de las reformas educativas de los años 90, aluden sistemáticamente a aspectos básicamente remediadores de un plan económico y político que fueron introducidos de forma violenta y antidemocrática, y que legitiman un sistema económico que busca paliar sus deficiencias y crisis desintegrando elementos constitutivos de la sociedad civil y en desmedro de las clases más desposeídas.

CAPITULO 3: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS CURRICULARES DE LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LA REGIÓN

En este capítulo se analizarán los principios que orientan los objetivos de las reformas de los países del Cono Sur, en relación al sujeto de conocimiento y la sociedad, y del sistema de enseñanza con el Estado. Es decir, se pretende profundizar en aspectos que podríamos definir internos y externos, dado que las reformas avalarían cambios curriculares que surtirían efecto a nivel de los individuos y su entorno social, como también en relación a las instituciones que avalan dichos cambios.

Con respecto a lo último señalado, el rol jugado por el Estado en esta dimensión curricular, va a ser diferente de la función que éste cumpliría en lo burocrático como fue tratado en el capítulo anterior, dado que aquí adoptaría un rol claramente directivo y prescriptivo. Por lo tanto, habría una estrecha relación entre los intereses de los cuales el Estado sería representativo, y los contenidos determinados en la enseñanza para sus fines.

Por otro lado, al definir aquello que caracterizaría de modo general al conjunto de contenidos incorporados por las nuevas reformas curriculares estaría enfocado principalmente en: la formación ciudadana, la organización comprensiva o interdisciplinaria de los contenidos, y la inclusión de criterios psicológicos (significatividad) y sociales para la formación de los educandos. Sobre este punto, encontramos que las tres reformas apuntan en un mayor o menos grado a definir los contenidos curriculares desde una concepción de Transversalidad, en donde se busca interrelacionar las disciplinas de conocimiento para principalmente, producir un saber en los estudiantes que tienda a su aplicación en distintas situaciones y contextos. Sobre ello, sostiene Madrid: "... En el nuevo proyecto de educación, no se trata de definir contenidos ni conocimientos específicos, sino un conjunto de destrezas, capacidades, pericias, etc., definidas como transversales en cuanto aplicables a diferentes tipos de empleo y de trabajo..."³⁴

Por lo tanto son principalmente, estos dos aspectos los que acentuaremos en cada caso particular de reforma.

En Argentina, la reforma curricular fue inaugurada con la Ley Federal de Educación de 1993 a la par de la modificación de las principales políticas públicas del Estado. Este cambio curricular, que a la vez significó transformar el plan de cada sistema de enseñanza preuniversitaria, se ve plasmado en la creación de los Contenidos Básicos Comunes los cuales introdujeron una organización en capítulos bloques y a contenidos que se orientan a un entramado interdisciplinario. Esos contenidos abarcan temas conceptuales, procedimentales y actitudinales, con el fin de proporcionar una educación integral y significativa para los sujetos de aprendizaje.

³⁴ "Las capacidades transversales: notas sobre el poder, educación y emancipación", Alejandro Madrid, en Revista "Archivos", Departamento de Filosofía, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, pág. 37.

Estos contenidos básicos dieron espacio para que las propias jurisdicciones y también establecimientos, crearan sus mallas de contenidos, lo que finalmente ha producido una variedad en la totalidad del país y entre aquellas que adoptaron los contenidos básicos, presentan más que una modificación en la estrategia de enseñanza, una apropiación de términos nuevos.

La reforma de Chile, se inicia con aquella implementada en la enseñanza básica en el año 1996 la de enseñanza media, finalizada en 1998. En ellas se establece un marco obligatorio para toda la nación, constituida por objetivos fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios con posibilidad de constituir sobre la base de ellos, una malla particular al centro educativo. El carácter transversal de los contenidos, está dado por objetivos comunes que atraviesan todas las asignaturas de los distintos sistemas de enseñanza. La reforma chilena pone el acento en un enfoque pedagógico que privilegie el conocimiento activo, prioritariamente conceptual.

Al igual que Argentina, se comparten valores ciudadanos democráticos, basado en el respeto de los Derechos Humanos, y el cultivo de la Pluralidad y la tolerancia. También se otorga mayor atención a conocer y apreciar las culturas originarias, su historia, costumbres y lenguas.

Particularmente en el caso de Argentina se pone el acento en destacar el conocimiento de la historia de los países y de la cultura latinoamericana. Con respecto a Chile, principalmente los objetivos relativos a valores se enfocan a promover aquellos relacionados con la democracia como cultura política de la diversidad, pluralidad y tolerancia.

En el caso de Uruguay, no ha existido una reforma que responda a plan explícito como la modalidad de los otros países que resguardaron sus transformaciones por medio de una legislatura. En Uruguay fueron varias las reformas que apuntaron, al igual que Chile y Argentina, crear un nuevo plan curricular. En su caso particular, se desarrolló una malla para la educación preescolar y otra para el primer ciclo básico de enseñanza secundaria, en donde también se tendió a un criterio transversal, en donde algunas asignaturas se fundieron dando pie a áreas de conocimiento.

A diferencia también de Argentina y Chile, Uruguay implementó un plan centralizado de formación docente creando nuevos institutos pedagógicos a lo largo del país.

Por otro lado, acerca de la reforma educacional y el Estado, en el caso de Chile, la primera fue fuertemente delimitada por la ley LOCE, emitida bajo el régimen militar, la cual sella claramente las condiciones donde se ejercerán dichos cambios y que denota un fuerte rol del Estado en cuanto a lo curricular y no así en cuanto a lo administrativo. Respecto a la reforma argentina, también se encuentra fuertemente ceñida a la anterior ley de Transferencia, sin embargo, entre las tres, es la que muestra mayores cambios que comprometen el orden de su sistema mismo.

En el caso de Uruguay, el Estado sigue ejerciendo un rol protagónico en cuanto a prestar servicios educativos de forma directa y a la dirección de los contenidos pedagógicos.

Sin embargo, según Gimeno, en las políticas de estas reformas educacionales, se seguiría un modelo clásico de cambio, en la medida que las autoridades educativas son legitimadas por las de gobierno, regulando sus contenidos básicos y cediendo al centro escolar la capacidad de producir servicios dentro de límites establecidos y bajo determinados controles.³⁵

³⁵ “Las reformas educacionales...”, Dussel, Op. Cit. Pág. 402.

Finalmente, acerca de la orientación de los contenidos curriculares podemos observar que su orientación apunta principalmente a una organización de ellos a partir de una transversalidad, que si bien podría permitir mayor flexibilidad en cuanto a tender a la interdisciplinariedad, más bien tiende a desarrollar en los educandos un cuadro amplio de destrezas o comportamientos altamente dirigidos y competentes para la ejecución de operaciones, notoriamente funcionales. De esta forma, no creemos que la preparación educativa de acuerdo a estos principios curriculares se dirija a preparar a un mundo globalizado cambiante y dinámico, sino más bien, dispone a dirigir un conjunto de habilidades necesarias según los requerimientos económicos poco especializados, característicos en la fuerza laboral de la región.

Por otra parte sobre la transversalidad de acuerdo a valores, observamos una alta dependencia entre el sistema democrático y los Derechos Humanos como contenido clave dentro de ellos, dado que estos mismos principios pueden trascender este contexto político. Por otra parte, es necesario resguardar que estos contenidos, en la medida que sean practicados, ejercidos y notoriamente reflexionados, no sean absorbidos por la lógica reproductora de la escuela, ni legitimen el trasfondo avalador de las políticas compensatorias: "... En este sentido estamos más interesados en el proceso de producción y de reconstrucción de del contenido y los saberes de los Derechos Humanos, que en su reproducción. Importan más los significados que los alumnos le confieren, a partir de sus propios códigos, al respeto y promoción de los Derechos Humanos, que la simbología impuesta y elaborada desde fuera..."³⁶

³⁶ Currículum, Escuela y Derechos Humanos, Abraham Magendzo, Publicado por PIIE, Chile, 1991, pág. 31.

CAPÍTULO 4: ALCANCES Y LIMITANCIAS DE LOS PRINCIPIOS ARTICULADORES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

En este capítulo pretendemos sintetizar de forma crítica, el papel supuestamente innovador de la reforma, y a la vez, las posibilidades que existan en ellas, de ejercer un disciplinamiento en el saber y en las proyecciones sociales de los grupos a partir de su experiencia escolar.

Sobre este punto, creemos necesario tratar de inferir desde los principales rasgos reformativos de los contenidos de los nuevos currículum, ya vistos en el capítulo anterior, aquellos intereses que actualmente defienden los Estados de estos países, de modo de establecer las proyecciones reales en cuanto al factor formativo de las reformas y en la conformación de sujetos políticos y de conocimiento.

En este sentido, vemos que fuertemente los contenidos con los cuales se ha creado estas reformas responden a las recomendaciones –que en síntesis se pueden traducir a políticas- de organismos extraburocráticos cuyas concepciones sobre la educación hacen explícita su conexión con ciertos rasgos económicos.

Es así como en varios textos emanados desde estos organismos, principalmente BID, FMI, CEPAL, encontramos entre ellos un texto ejemplar, titulado “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, publicado por CEPAL en 1992. Allí se trata a la educación como una política trascendental para la formación de recursos humanos y generación de nuevos conocimientos, esperando a partir de ésta, lograr articular la competitividad económica con la equidad social. De este modo, el informe toma en cuenta aspectos teóricos más que nada económicos mercantiles para generar en la sociedad, soluciones a todos sus ámbitos y necesidades.

A la vez, desde la UNESCO también podemos observar una serie de políticas y acuerdos generados incluso antes de la década de los 70, que apuntan a coordinar y armonizar los proyectos educativos, haciéndolos coincidentes con los contextos económicos, que en definitiva definirán las políticas de equidad social.

En estos acuerdos podemos encontrar líneas fundamentales que se reiteran y ejecutan a partir de las reformas en cuestión. Sobre ello, Bernstein al sostener que existe una división del trabajo de control simbólico y que principalmente se ejerce a través del discurso permite entrever una relación significativa entre las propuestas generadas por estas entidades multilaterales y su posterior efecto en dentro de otras especialidades del control simbólico, en este caso particular, el del sistema educativo.

Por otro lado, podemos ver como efecto que entre estos mismos organismos van ganando terreno unos por sobre otros, que no siempre interpretan la realidad de los países participantes o bien no recogen experiencias importantes.³⁷

Uno de los documentos fundamentales es el informe Delors que generó en el año 1979 el Proyecto Principal de Educación. A partir de ese momento han emanado cumbres relevantes como la celebrada en Jomtien “Educación para todos” en el cual se destaca la descentralización de la educación: “Las autoridades nacionales, regionales y locales, responsables de la educación, tiene la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea...”³⁸

De algún modo, vemos presente en las reformas educativas mencionadas, aspectos también que tienden a buscar una regulación entre las competencias económicas preparando individuos aptos para este contexto, y a la vez, pretendiendo llegar un sistema que no cambie, sino que compense las desigualdades.

Por otro lado, se añade que al establecer la ingerencia de estos organismos internacionales en la constitución de políticas públicas nacionales, se puede hacer cuestión de aquel condicionamiento de tener que adecuarse a los cambios de la globalización, el cual sustenta y justifica las reformas educacionales, puesto que este mismo proceso de mundialización, y con ello, una supuesta disolución de estructuras sociales, no sería posible sino contradictoriamente a través de instrumentos que avalan la soberanía como el Estado y sistemas que inculcan sentimientos nacionalistas como la escuela.

“...Para los grandes capitales del mundo central y para los sectores sociales que dominan en los Estados dependientes, es de vital importancia no debilitar sino, por el contrario, fortalecer la capacidad política estatal (...), propiciando incluso un renovado interés de sectores empresariales en tomar directamente en sus manos la dirección estatal...”³⁹

De este modo se podrían entender que estas mismas entidades que aparecen fuera del radio de lo estatal, sean cercanas a su lógica burocrática, e incluso a ojos de Gramsci, el sector privado también es parte constitutiva del Estado. De esta forma, el Estado más que ejecutor de políticas es un instrumento donde se cristalizan las acciones o estrategias de los grupos dominantes al interior de la sociedad.

³⁷ Es el caso de Cuba, cuyo sistema educativo no es considerado como ejemplar ni posible de implementar a las otras realidades nacionales del continente: “...La realidad nos demuestra en estos últimos años que ha existido una superposición de estrategias y plataformas educativas a nivel continental, sin considerar ni rescatar experiencias desarrolladas desde hace años en la región...” *Fundamentos para una reforma educativa latinoamericana y caribeña*, I parte, Carlos Díaz Marchant, Ed. Jurídicas Olejnik, Chile, 2001, pág. 113

³⁸ Op. Cit. Pág. 41.

³⁹ “El Estado en el centro de la mundialización”, Jaime Osorio, op. Cit. Pág. 154

CONCLUSIONES

Las reformas educativas del Conosur de los años 90 responden a un momento histórico claramente complejo, dentro del cual estos países ya habían inaugurado sus procesos de recuperación democrática. Un emblema de esta reconstrucción fue adjudicada al ámbito educativo por lo cual las reformas alcanzaron gran relevancia.

Gran parte de sus conceptos han sido aceptados e interpretados como válidos sin obtener a ciencia cierta la real significación o vinculación que éstos mantienen con otros aspectos integrantes de la dinámica social.

Sin embargo estas reformas, pese a su implementación de una clara separación del sistema de enseñanza como componente importante del Estado, no han logrado erradicar de la discusión la necesidad de una educación pública, igualitaria, no estratificada. Precisamente aquéllas, han sido consideradas como el nexo necesario para equiparar al crecimiento económico desigual con políticas públicas entendidas como compensaciones.

De esta forma, se ha hecho necesario, dada la alta instrumentalización en que hoy día se entiende la educación, a comprenderla desde una perspectiva estratégica capaz de mantener y legitimar un sistema económico, y que en cuanto a su función política no es ajena a la de otro tipo de recursos del orden estatal claramente coercitivos como lo fue el conjunto de medidas de represión y apremios ilegítimos aplicados en los regímenes militares de los países en cuestión, que buscaron imponer de forma radical, un nuevo modelo social. De esta modo, las reformas educacionales de los años noventa, han logrado establecer un nuevo marco referencial de lo que sería la educación en el contexto de la globalización que perdura hasta el día de hoy, permitiendo reconocer, como diría Althusser, una alta vinculación de la educación con el plano económico por medio de sus conceptos de Equidad, Calidad y Transversalidad, en tanto que se desconoce que sus condiciones de posibilidad fueron en un momento dado, parte de los objetivos de un proyecto político o en último término, de una amplia transformación social impuesta desde regímenes dictatoriales por los grupos de élites de la región.

Por otro lado, al comparar tras tres reformas y los períodos autoritarios que les precedieron, nos hace pensar que exista una instancia mayor que defina las líneas de su implementación, de sus principios y sus proyecciones en la sociedad. Al mismo tiempo es relevante que aquellas propuestas no cuenten con contenidos claramente nacionales, puesto que los países mismos en cuestión demuestran poseer un nivel minoritario de soberanía, dada la ingerencia de organismos multilaterales presentes en sus propuestas.

Por ende, vemos que existiría una tendencia a homogeneizar los núcleos temáticos propiamente educativos en la región del Conosur, pero no sería precisamente debido a la coordinación de un proyecto internacional, sino más bien, éste sería en gran parte creado según las evaluaciones y propuestas de organismos que regulan a nivel supraestatal las políticas educativas. Por lo tanto, cabe cuestionarse si realmente las reformas responden a una hegemonía propiamente tal como al entiende Gramsci por parte de los grupos sociales dominantes dentro de las mismas naciones, o bien se trataría de un cierto efecto de homogeneización capaz de efectuar un nivel de control, pero que no implica una proyección mucho más coherente con las necesidades reales de la población, capaz de abarcar todos los ámbitos propios de la educación, es decir, políticos, históricos, valóricos y laborales.

En síntesis, cabe señalar finalmente que la característica crucial de estas reformas educacionales, es sobre todo un punto de partida político, en cuanto responde a lógicas que se han impuesto y que tiende a regular aspectos económicos y culturales de la educación desde los intereses de grupos sociales dominantes en la región y que notoriamente son coincidentes con aquellos de otras potencias mundiales externas a sus soberanías.

Por otra parte, es importante preguntarse por los posibles rasgos de una educación de clases sociales en la forma de disponer del conocimiento según los requerimientos de la globalización, la cual estaría altamente cuestionada en tanto que su sentido tendiente a diluir las estructuras, se vería discutido por una importancia notoria del papel e instrumentalización del Estado para los requerimientos hegemónicos actuales y por ende del sistema de enseñanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser Louis, “Aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan”, www.philosophia.cl, Universidad Arcis, Chile.
- Bernstein Basil, “La estructura del discurso pedagógico: clases. Códigos y control”, Ed. Morata, España, 1994.
- Cox Cristian, compilador “Las políticas educacionales en el cambio de siglo”, Ed. Universitaria, Chile, 2003.
- Del Pozo José, “Breve historia contemporánea de América latina y del Caribe 1825-2001”, Ed. LOM, Chile, 2002.
- Díaz Marchant Carlos, “Fundamentos para una reforma educativa latinoamericana y caribeña”, I Parte, , Ed. Jurídicas Olejnik, Chile, 2001.
- Espínola Viola,, “La descentralización de la educación en Chile”, CIDE, Chile, 199-.
- FLACSO, “Las reformas educativas en el Conosur: un balance crítico”, Argentina, 2005.
- Gramsci Antonio, “La alternativa pedagógica”, Ed. Nueva Síntesis, España, 1976.
- Gramsci Antonio, “La política y el Estado moderno”,Ed. Península, España, 1971.
- Grupo Asesor de Standford, “Las reformas educativas de 1990: Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay”, BID, 2004, Argentina.
- Madrid Alejandro, “Las capacidades transversales: notas sobre el poder, educación y emancipación”, Revista Archivos, Departamento de Filosofía, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile, 2008.
- Magendzo Abraham , “Currículum, Escuela y Derechos Humanos”, Publicado por PIIE, Chile, 1991.
- Maira Luis, “Las dictaduras en América Latina”, , Ed. CESOC, Chile, 1986.
- Muñoz Jacobo, “Marx: antología” , Ed. Península, España, 2002.
- Osorio Jaime, “El Estado en el centro de la mundialización”, F. C. E. , México, 2004.
- Stubbs Michael, “Lenguaje y escuela”, Ed. Cincel Kapelusz, Colombia, 1984.