

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Volumen 27 Número 24

18 de marzo 2019

ISSN 1068-2341

La Construcción de un Imaginario sobre la Mejora Educativa: Justicia Escolar y Globalización

Carmen Rodríguez-Martínez
Universidad de Málaga
España

Citación: Rodríguez-Martínez, C. (2019). La construcción de un imaginario sobre la mejora educativa: Justicia escolar y globalización. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(24). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3168> Este artículo forma parte del número especial, *Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar*, editado por Nora Gluz, Dalila Andrade Oliveira, y Cibele Rodrigues.

Resumen: El propósito de este trabajo es analizar las formas que asumen los discursos sobre la mejora educativa y la justicia escolar y su relación en la conformación de una agenda educativa global, así como su influencia en reformas educativas que se desarrollan a partir de los años ochenta en diferentes partes del mundo. La base de este estudio es el análisis de documentos oficiales relevantes sobre educación de organismos gubernamentales, informes de evaluaciones internacionales y regionales, y discursos académicos apoyados en la teoría crítica y sociológica. La preocupación por una educación de calidad ha venido como consecuencia de la ampliación del tronco común de la educación obligatoria en Europa y especialmente en América Latina, además del interés por conseguir una economía competitiva a nivel mundial, mediante la educación. La mejora de la calidad educativa se ha reivindicado como lucha contra la exclusión y las desigualdades sociales y regionales, a través de una mayor formación y cohesión social. Las conclusiones del artículo son que se han agravado las desigualdades y la mejora educativa ha sido colonizada por el discurso económico a través de: políticas basadas en resultados medibles que constituyen un neocolonialismo; la simplificación de los contenidos como una estrategia de empleo e inversión; y la incorporación de mecanismos de gestión empresarial.

Palabras clave: Calidad Educativa, Justicia Escolar, Globalización, Europa y América Latina, Organismos gubernamentales, Agenda Educativa Global, Análisis crítico del discurso

The construction of an imaginary on educational improvement: School justice and globalization

Abstract: The purpose of this paper is to analyze the forms assumed by the discourses on educational improvement and school justice and their relationship in shaping a global educational agenda, as well as their influence on educational reforms that are developed in different parts of the world from the eighties onwards. The basis of this study is the analysis of relevant official documents about education made by government agencies, reports of international and regional evaluations, and academic discourses supported by critical and sociological theory. The concern about quality education has come as a result of the expansion of compulsory education in Europe and especially in Latin America, in addition to the interest to achieve a competitive economy worldwide, through education. The improvement of educational quality has been claimed as a fight against exclusion and social and regional inequalities, which is possible through greater training and social cohesion. The conclusions of the article point out that inequalities have worsened and educational improvement has been colonized by economic discourse through: policies based on measurable results that constitute a neocolonialism; simplification of contents as an employment and investment strategy; and the incorporation of business management mechanisms.

Key words: Educational Quality; School Justice; Globalization; Europe and Latin America; Governmental Organizations; Global Education Agenda; Critical Discourse Analysis

A construção de um imaginário sobre a melhoria educacional: Justiça escolar e globalização

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as formas assumidas pelos discursos sobre melhoria educacional e justiça escolar e sua relação na formação de uma agenda educacional global, bem como sua influência nas reformas educacionais desenvolvidas a partir dos anos oitenta, em diferentes partes do mundo. A base deste estudo é o análise de documentos oficiais relevantes sobre educação de agências governamentais, relatórios de avaliações internacionais e regionais, e discursos acadêmicos apoiados por as teorias crítica e sociológica. A preocupação com uma educação de qualidade veio como resultado da expansão do tronco comum da educação obrigatória na Europa e especialmente na América Latina, além do interesse de alcançar uma economia competitiva em todo o mundo, através da educação. A melhoria da qualidade da educação tem sido reivindicada como uma luta contra a exclusão e as desigualdades sociais e regionais, através de uma maior formação e coesão social. As conclusões do artigo são de que as desigualdades se agravaram e a melhoria educacional foi colonizada pelo discurso econômico através de: políticas baseadas em resultados mensuráveis que constituem um neocolonialismo; a simplificação do conteúdo como estratégia de emprego e investimento; e a incorporação de mecanismos de gestão empresarial.

Palavras-chave: Qualidade Educativa, Justiça Escolar, Globalização, Europa e América Latina, Organizações Governamentais, Agenda Educativa Global, Análise Crítica do Discurso

Introducción

La educación forma parte de una serie de programas que dan legitimidad moral a los estados en las sociedades democráticas, por los derechos que crean sobre sus ciudadanos y ciudadanas. Forman parte de las políticas de justicia social (redistribución) que ponen las condiciones para que no haya discriminación ni represión y todas las personas adquieran la posibilidad de formarse, tener conciencia, responsabilidad y poder disfrutar de la libertad. En educación no basta con la igualdad de oportunidades, porque ésta pone el énfasis en la igualdad de acceso y deja a la libre competencia y a la desigualdad económica y social la desigualdad de resultados. Por ello la justicia social no está garantizada con el acceso de toda la población a una plaza escolar, e implica a su vez un modelo de escuela determinada, científica, laica, gratuita,

democrática y comprensiva (Gómez Llorente, 2000), que permita la incorporación plena a la sociedad, en el doble plano laboral y social, con autonomía para tomar decisiones y con solidaridad para vivir con otros y hacia los otros (Nussbaum, 2002; UNESCO, 2011).

En las últimas décadas los programas nacionales de educación se han visto influidos por políticas internacionales que han buscado la convergencia entre países de diferentes regiones e incluso la interconexión a nivel mundial. La globalización económica, social, cultural y política es aupada por defensores del triunfante capitalismo global y denostada por quienes ven crecientes mecanismos de desigualdad y marginación que excluyen a una parte importante de la población. Los gobiernos nacionales están viendo recortada su autonomía por la influencia de una agenda común en políticas educativas que han hecho de la educación un instrumento para la mejora de la economía y la competitividad entre países.

La nueva concepción global sobre la importancia de la educación como elemento central para la transformación hacia una sociedad más competitiva y con una mayor producción crea un imaginario social sobre la mejora educativa y sobre los instrumentos necesarios que van a permitir esa mejora social. Se transforman palabras habituales en otras con nuevos significados como “calidad de la educación” y “aprendizaje a lo largo de la vida”, que van estar vinculadas, tanto a parámetros cuantitativos, evaluaciones del desempeño comparativas, indicadores (*benchmark.s*) y puntos de referencia, como a la necesidad de formar “capital humano” para el desarrollo económico. La educación deja de ser un programa social para formar a la ciudadanía y crear sociedades con cohesión social y una mejor vida, para responder a las necesidades de mano de obra de un mercado regulado por el poder económico y estratificado. Aunque, como veremos, los documentos gubernamentales plantean ambos objetivos para la educación, la calidad educativa y la equidad, las estrategias desarrolladas no van a propiciar esta última.

Estas políticas educativas se extienden a partir de los años ochenta y sobre todo en los noventa en países latinoamericanos, y aunque la preocupación por la mejora de la educación se extiende una vez lograda la ampliación de los años de escolaridad, no ha supuesto una mejora en los resultados de aprendizaje y se han agravado las desigualdades sociales y regionales (Poggi, 2010; Tenti Fanfani, 2007;).

Esto coincide con la puesta en marcha desde el año 2000 de la “Estrategia de Lisboa”, con la pretensión de hacer converger a las políticas de los países de la Unión Europea, salvando las diferencias en relación a países latinoamericanos, de una mayor extensión y condiciones de escolarización. El resultado es que las políticas llevadas a cabo para la inclusión y la equidad no están teniendo resultados positivos (Novoa, 2010; Tedesco, 2009)

La equidad, que significa dar a cada uno lo que le corresponde según su mérito y condición según Rawls (Gargarella, 1999), ha escorado hacia el mérito y ha considerado la condición de origen como una causa que también entorpece el mérito. Las condiciones sociales y económicas están sirviendo para justificar la diferencia de mérito, en el mejor de los casos, o para demostrar que no todo el mundo se merece el mismo nivel de educación. Se antepone la concepción hobbesiana de libertad individual, frente a la libertad civil de la concepción republicana, que combate primero la dependencia y vulnerabilidad para que las personas puedan decidir ser libres.

La financiación eficaz y gestión eficiente son concomitantes a un nuevo modelo social competitivo y mercantilista que se basa en la racionalización y la tecnocracia, para controlar la educación, con una excesiva confianza en la ciencia de los datos y la técnica, aplicada a escuelas y sistemas educativos que difícilmente son comparables y fáciles de regular.

En primer lugar vamos a analizar *la construcción de una política común europea*, y su relación en *la conformación de una agenda educativa global sobre: la mejora de la calidad educativa, el gobierno de los datos y el aprendizaje a lo largo de la vida*, en segundo lugar *la tensión entre una agenda global y las políticas educativas de los estado-nación; para terminar con la justicia social desde el imaginario global de la mejora educativa, los mecanismos de segregación escolar que están funcionando y lo que está suponiendo una apuesta desmedida por la educación.*

Metodología: El Análisis Crítico del Discurso (ACD)

El análisis crítico del discurso es una de las prácticas sociales más condicionadas por la ideología y más aún en textos de política educativa que permiten indagar sobre la legitimidad que adoptan sus objetivos y propuestas, así como sus contradicciones (Pini, 2010). Si interpretamos que los discursos son una práctica social, es necesario situarlos en un contexto histórico y en relación a unas características sociales determinadas. Esto implica que hay que interpretarlos en un marco contextual, pero que a su vez contribuyen a construir y configurar lo social.

Esto nos ha llevado a partir en nuestro análisis de una realidad más próxima, España y Europa y ampliar la interpretación hacia América Latina, acompañada de discursos académicos críticos y sociológicos que nos aseguraban no realizar interpretaciones que no estuvieran sujetas a un marco contextual.

En el análisis crítico del discurso gran parte de las interpretaciones se realizan a partir de la *intertextualidad* y la relación que se establece entre unos textos y otros (Paulston, 2001). En política educativa el lenguaje ha sido colonizado por el discurso económico y por una racionalidad tecnocrática que se ha construido en torno al poder de los datos y las grandes comparaciones, que se han convertido en una auténtica religión. La tecnologización del discurso forma parte de la ingeniería del cambio social unido a las reformas educativas en las últimas décadas.

Como indica Pini (2010), los discursos legales y políticos al carecer de marca de autor crean un efecto de verdad y objetividad, además de tener una intención retórica, en el sentido de procurar adhesión y cumplimiento, ocultando sus implicaciones ideológicas. Pueden crear lo que Calsamiglia y Tuson (2007) denominan una *polarización*, la estrategia de mencionar y enfatizar nuestros aspectos positivos y enfatizar sus aspectos negativos. En los discursos de organismos gubernamentales como el Consejo de la Unión Europea, utilizan la polarización en un sentido inverso, planteando los déficits de nuestros sistemas educativos para que no podamos negar la adhesión a las políticas educativas que nos proponen. Al final estamos bastante determinados por marcos regionales que nos aseguran la integración de nuestros países, con la asunción de las políticas comunes, que distarán unas de otras en sus interpretaciones, según la ideología de los gobiernos y el poder de los países dentro de las regiones.

La base de este estudio es, por un lado, el análisis de documentos oficiales relevantes sobre educación de organismos gubernamentales: *Consejo de la Unión Europea* (CUE)¹, el *Consejo de Educación de Europa* (CE)², *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO), *Banco Mundial* (BM), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), y la *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (OEI). Por otro lado, el análisis de informes de evaluaciones internacionales o regionales de educación: el *Program for International Student Assessment* (PISA) de la OCDE, *Programa para la Evaluación Internacional de las competencias de Adultos* (PIAAC), de la OCDE y el *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (TERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Unesco³. Y, finalmente informes y otros estudios sobre empleo, desigualdad y pobreza de ONGs como *Oxfam Intermón*, o el *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (SITEAL), *Save The Children* o la *Internacional de la Educación*.

¹ El Consejo de la Unión Europea es una institución que representa a los gobiernos de los estados miembros.

² Está formado por los Ministros de Educación, Cultura y Deporte de los países miembros.

³ También hemos tenido en cuenta el estudio Competencias para el empleo y la productividad (STEP) del Banco Mundial, Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) de la IEA y Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) de la IEA.

La perspectiva utilizada es el análisis crítico del discurso (ACD) escrito, complementado con las aportaciones de discursos académicos apoyados en la teoría de la pedagógica crítica y la teoría sociológica.

La Construcción de una Política Común Europea

Veamos en primer lugar cómo se construye en Europa un espacio común de política educativa que progresivamente estará más regulado y va a influir de una forma determinante en todo los países miembros de la Comunidad Europea.

La educación en Europa tiene un programa común a partir del “Tratado de Maastricht” (1992), que por primer vez sobrepasa el objetivo inicial económico y se establece como una unidad política. El pilar central comunitario seguirán siendo el mercado único, la unión económica y monetaria, fondos estructurales y de cohesión social... , mientras los nuevos pilares “laterales” no estarán bajo un poder supranacional, sino que construirán sus programas comunes apoyados en la cooperación entre los países. En estos programas laterales entra educación general y formación profesional (junto a política exterior y seguridad, justicia y asuntos de exterior...).

Es una Unión económica que solo “colabora o coopera” en aspectos políticos y sociales, fundamentalmente, y que a partir del Consejo Europeo del año 2000, celebrado en Lisboa, se plantea dotar de una mayor competitividad económica y cohesión social a partir de una colaboración más intensa en asuntos educativos.

La Agenda de Lisboa va a desarrollar las bases puestas por el tratado de Maastricht para que la intervención en educación sea decisiva para abordar los desafíos económicos, demográficos, medioambientales y tecnológicos. Tras el Consejo de Estocolmo (2001) y Barcelona (2002) se aprueba el documento *Educación y Formación 2010 (ET2010) (CUE, 2004 y CUE, 2008)*, que será adoptado por la conferencia de Educación en España (MEC, 2007). Más que una política común plantea una convergencia entre las políticas de los Estados miembros en un marco común, donde lo más importante es reforzar la unión entre la educación y la formación y las políticas de empleo. Desde este momento las políticas educativas van a estar dirigidas a la producción de “capital humano” para una economía competitiva. El proceso de convergencia entre los países europeos consiste en: establecer objetivos cuantificables, establecer indicadores para calcular el progreso, realizar evaluaciones comparativas con otros países, crear “benchmarks”, puntos de referencia e intercambiar buenas prácticas (Hatcher, 2008).

En este documento aparecen tres objetivos estratégicos: 1) **Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas de educación y formación**, con énfasis en el desarrollo de las competencias clave para la sociedad del conocimiento (ligadas al “aprender a aprender”, competencias sociales y espíritu emprendedor) (CE, 2006). 2) **Facilitar el acceso a los sistemas de formación y educación** que se traduce en la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*), en donde se relaciona de forma directa el empleo con la formación (introduce el concepto de empleabilidad) y el desempleo con la falta de cualificación (CUE, 2008). 3) **Abrir los sistemas de enseñanza y formación a la movilidad y al fortalecimiento de la dimensión Europea**. La movilidad dentro del espacio europeo con programas como Bolonia para la enseñanza superior y la creación de la conciencia de la identidad europea.

En España, igual que en otros países, las repercusiones son rápidas, ningún país de la Unión Europea puede estar al margen de sus mandatos. La Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, elaborada por el Partido Socialista Obrero Español, ya realiza a juicio de Mónica Pini (2010) un diagnóstico con alusiones negativas para España en su comparación con Europa, orientado a legitimar las políticas que se están proponiendo en la Unión Europea (UE), una polarización negativa. Podemos considerar que la LOE ya viene cargada de Europa combinando objetivos comunes (indicadores y puntos de referencia), autonomía pedagógica y de gestión con mecanismos de evaluación y una dirección más profesionalizadora. El gobierno de España

compromete su vínculo con Europa a su participación en una economía del conocimiento, con un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la UE para los próximos años, donde la educación es un instrumento para el crecimiento económico, el empleo y la educación social. En el artículo 4, dedicado a la evaluación, podemos leer cómo ésta se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación. También la iniciativa privada queda considerada en el artículo 108 como parte del servicio público de educación, acentuando el carácter complementario de la red pública y la red privada con financiación pública. Sitúa ambos tipos de centros en un plano de igualdad a la hora de recibir recursos materiales y humanos.

En el Consejo de la Unión Europea de 2009 se establecen los objetivos para la siguiente década en el documento *Educación y Formación 2020 (ET 2020)*⁴. Los cuatro objetivos estratégicos adoptados para 2020 (CUE, 2009) son: 1) **El aprendizaje permanente** y la movilidad, 2) **Calidad y eficacia de la educación y formación**, 3) promover **la equidad**, la cohesión social y la ciudadanía activa y 4) **la innovación, con énfasis en el espíritu empresarial** en todos los niveles de la educación. Se mantienen prácticamente los objetivos anteriores, aunque se introducen cuatro nuevos indicadores, dos de ellos relacionados con el mundo laboral; en el objetivo dos se utiliza como punto de referencia para su consecución la “empleabilidad” (la educación debe preparar para conseguir empleo) y en el objetivo cuatro se incluirá el espíritu emprendedor en todos los niveles de educación y formación, identificándose dicho espíritu con la creatividad y la innovación.

También se refuerza el marco estratégico para la colaboración de los estados miembros constituyendo una política europea que compromete cada vez más a los países en su participación para que esta área sea más efectiva (CE, 2012). Desde 2012 se establecen ciclos de trabajo con áreas prioritarias, mandatos, calendarios y planes de resultados precisos. Los estados miembros adoptan medidas a escala nacional para alcanzar los indicadores de referencia europeos y desarrollar sus informes, con los cuales se elabora uno común. El último de ellos es el “Informe conjunto de 2015 del Consejo y la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación” (CE, 2015).

En este informe los cuatro objetivos siguen siendo válidos, pero deben redefinirse ante la situación económica y de empleo actual, con procedimientos y fórmulas que se dirigen, más aún, a la mercantilización de la educación. Los argumentos para mejorar la educación y la formación son económicos y solo buscan propiciar el crecimiento económico:

1. Mejorar la cualificación y competencia para responder a las necesidades del mercado de trabajo.
2. Mejorar el acceso a un aprendizaje permanente que permita prolongar la vida laboral.

En resumen, rendimientos escolares evaluados y comparados, y competencias y conocimientos aplicados en función del mercado laboral. El método de trabajo se resume en la recopilación de conocimientos y datos para continuar con reformas que mejoren el rendimiento de los sistemas educativos, a pesar de que se haya demostrado que una mejor cualificación no mejora el mercado de trabajo.

Hay un interés central en la educación y la formación que junto a la investigación e innovación pretenden conseguir una economía más dinámica y competitiva, donde el referente siempre es la formación para el empleo.

⁴ Los documentos del Marco estratégico Educación y Formación 2020 se pueden encontrar en el siguiente enlace:

http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_es

La Conformación de una Agenda Educativa Global en Documentos de Organismos Gubernamentales y en las Políticas Educativas

Cuando se habla de mejora educativa se relaciona con la extensión de la escolarización del alumnado para que permanezca y termine sus estudios, y con una lucha contra la exclusión y las desigualdades sociales y educativas. Esta proclama en los documentos gubernamentales se traduce en una serie de conceptos e ideas que siempre son recurrentes: el concepto de calidad educativa, las políticas basadas en parámetros cuantitativos (indicadores y rendimientos del alumnado) y la apuesta por “aprender a aprender”, el aprendizaje a lo largo de la vida.

La Mejora de la Calidad Educativa

La mejora de la calidad educativa responde a un interés global, la pregunta es desde dónde se fragua, quién la dirige, qué se entiende por calidad y cómo se desarrolla.

El lenguaje de los documentos emanados de la OCDE (OCDE, 1992) va a insistir en la vinculación entre mejora de la calidad de la educación y el desarrollo económico, a la vez que mantienen la necesidad de reforzar la cohesión social para conseguir un desarrollo social sostenible y enriquecedor.

El vuelco en la política internacional en la década de los noventa ha consistido en incluir en la agenda la mejora de la calidad educativa a través de mecanismos de evaluación del rendimiento del alumnado (*accountability*), acompañados de currículos y estándares de aprendizaje para estas evaluaciones que se han reducido a competencias básicas para los niveles obligatorios. Los datos serán proporcionados por las evaluaciones externas y regionales y comparando a los diferentes países: evaluación, comparación, indicadores y financiación basada en resultados.

En el Foro Mundial de la educación celebrado en Dakar en el año 2000 se incluirá dentro de los seis objetivos a conseguir en educación, *Mejorar la Calidad de la educación*, que define de la siguiente forma (World Education Forum, 2000):

Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

Se plantean como una de sus metas las políticas basadas en resultados y las competencias básicas como los conocimientos esenciales para el aprendizaje del alumnado en los planes de estudio.

Los parámetros o indicadores a los que se refieren coinciden para diferentes organismos: Las prioridades del *Consejo de Educación de la Unión Europea* están en la extensión de la escolarización en la primera infancia, niños y niñas menores de tres años, en la disminución del fracaso en secundaria y en la educación post-obligatoria, con medidas que reduzcan el abandono escolar, además de un sistema de educación superior que impulse la economía del conocimiento respondiendo a las necesidades de la sociedad y del mercado laboral (CE, 2015).

El *Informe de seguimiento de Educación para Todos de 2000 a 2015* (EPT, 2015) reconoce que el logro de la enseñanza primaria universal, también Objetivo del Desarrollo del Milenio de La Organización de Naciones Unidas (ONU) para 2015, ha restado atención a la calidad de la educación, a la Atención y Educación de la Primera infancia (AEPI) y a la alfabetización de adultos. Este informe identifica *el acceso y aprendizaje equitativo* como la mejora en los resultados de las evaluaciones nacionales, a pesar de que el mayor acceso del alumnado pueda representar que accede alumnado de familias menos alfabetizadas.

El *programa Metas educativas 2021* (OEI, 2010) establece los objetivos que la educación iberoamericana debe alcanzar para el año 2021. El logro de doce años de educación para todos los alumnos, universalizando la educación infantil, primaria y secundaria es el objetivo más ambicioso que este proyecto plantea, mejorando la calidad educativa y las competencias básicas

en los currículos. El objetivo es que la región pueda competir con el mundo globalizado, objetivos que son comunes a los planteados por el CUE y la ONU, en cuanto a la apuesta por la calidad educativa, elevando las competencias básicas de todo el alumnado y universalizando las evaluaciones con currículos orientados a la adquisición de las mismas.

En América Latina en la década de los noventa empieza la preocupación por la calidad de la educación junto con la necesidad de impulsar la formación de capital humano para el desarrollo económico y social.

Siguiendo a Gorostiaga y Tello (2011) el BM (1999) va a ser el mayor exponente de una posición economicista para América Latina y el Caribe, proponiendo objetivos muy similares al Consejo de la Unión Europea, destacando la necesidad del desarrollo de capital humano. Conseguir una formación y capacitación flexible para el crecimiento económico sería el objetivo prioritario para lograr también los objetivos de cohesión social y reducción de las desigualdades y pobreza. Para ello utiliza también la inevitable comparación del rendimiento educativo entre la región y los países de la OCDE que, ante unos resultados bajos, convierte en necesaria la asunción de estas políticas, igual que en el caso de España y de países del Sur y Centro de Europa.

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL, 2001) justifica que hay que avanzar hacia las necesidades de la economía global, con metas de rendimiento y mecanismos de rendición de cuentas, instando a la participación en pruebas estandarizadas. Repitiendo también la importancia del fortalecimiento de la democracia y la equidad. Este Programa se reforzará con las Metas 2020 y la creación de programas nacionales de evaluación.

Este discurso sobre la Calidad vuelve a repetirse en Organismos que también defenderán el respeto a la identidad cultural, como CEPAL y UNESCO (CEPAL/UNESCO, 1992 y CEPAL, 2002) que proponen la cobertura de la educación básica junto a una formación dirigida al crecimiento económico en un discurso que defiende la competitividad. CEPAL/OEI/CE (2004) intentan diferenciarse de una aproximación puramente economicista y critican las propuestas de privatización por parte de los organismos multilaterales de crédito. Pero defenderán que para la gobernabilidad del sistema educativo se requiere: mejorar la gestión, evaluar resultados de aprendizaje, descentralización territorial, democracia escolar y continuidad de las políticas (Gorostiaga & Tello, 2011).

Aunque los cambios en las orientaciones políticas van a seguir diferentes caminos: desde continuidad en las políticas neoliberales en México, Perú, Costa Rica y Colombia, hasta rupturas hacia un modelo de recuperación del derecho social a la educación en Argentina, Brasil y Chile, que hoy han vuelto otra vez a una situación de frenada y retroceso. Otros países siguen avanzando en estas rupturas del modelo neoliberal, como Guatemala, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela (Pulido, 2010).

Son muchos los académicos y académicas que critican a estos organismos internacionales en su aceptación del discurso de la globalización, en el que ven una transformación estructural de la sociedad que acrecentará las desigualdades (Tedesco & Rivero, citado en Gorostiaga & Tello, 2011) y reclaman una verdadera democratización de Naciones Unidas, para poner bajo su autoridad a Organizaciones nacidas desde su seno como el Banco Mundial y el Fondo Monetario y que se mantienen al servicio del capital y las finanzas internacionales.

La descentralización territorial es otro de los ejes comunes en todo el mundo al hablar de la mejora de la calidad educativa. En su estudio "Gobernanza en Transición: Reformas en la gestión pública de los países de la OCDE (1995)", promueve un modelo de gestión descentralizado dentro del sector público y orientado hacia los rendimientos. Se justifica en una

mayor eficacia, para lo que crea entornos competitivos entre los centros y refuerza las capacidades estratégicas desde el centro y el enfoque clientelar⁵.

En estos modelos las comunidades escolares pierden el poder de participación porque la gestión no sirve al objetivo de una mayor democratización o implicación de una comunidad, sino al objetivo de eficacia. Para ello necesitan un liderazgo fuerte y un proyecto en el que se implique el centro educativo pero de arriba abajo (top down). El Banco Mundial (2005) se alinea desde el primer momento con estos enfoques economicistas y de mera inserción laboral y donde el conocimiento se convierte en un bien productivo.

Finalmente, otro eje repetido en todos los programas es la profesionalización docente que es continuidad del modelo de “gobernanza” defendido. Consiste en el apoyo a profesores/as, directores/as y formadores para garantizar el éxito del alumnado y la aplicación de las políticas educativas. Es mucha la confianza y la presión en el profesorado para la transformación de la educación desde un enfoque de gestión profesionalizadora y de gestión eficiente, apoyada en la formación, el incentivo y el desempeño docente, y no en la autonomía de decisión y profesional, que está conduciendo a un mayor desinterés por la carrera docente.

El Gobierno de los Datos

Novoa (2010) denomina a estas prácticas “gobernar sin gobierno” o como naturalizar las políticas educativas con datos, buenas prácticas y métodos. Los datos, la comparación y la evaluación al servicio de la transformación.

Para la Unión Europea la investigación en educación debe tener como objeto intervenir en el cambio y en la política, no solo comprender la realidad y se construye a través de comparaciones y soluciones técnicas y homogéneas⁶. Las buenas prácticas para trasladarse a otros contextos suponen la construcción de mitos encarnados por personas o países, sin analizar las características de las sociedades y las culturas donde están inscritas.

Un ejemplo de ello es la OCDE y PISA, como indica Carabaña (2015, p. 213), que aunque expresa con claridad que no puede hacer prescripciones políticas y su intención es no realizarlas, sino ser un recurso para la toma de decisiones, pasa a renglón seguido a hacerlas (OCDE, 2013d, IV, p. 190). Plantea la asociación entre resultados en competencias básicas y la información de los cuestionarios de contexto sobre “la disciplina en clase”, para asegurar que este es un clima positivo y aconseja llevarla a cabo atrayendo a los profesores con talento a las clases más difíciles. Seguirá realizando recomendaciones sobre el profesorado, su reclutamiento, formación... que al igual que la primera recomendación, no son producto de la información que proporciona el informe.

PISA es una poderosa herramienta de control que actúa como un dispositivo tecnológico (Foucault, 1979) para conseguir que estas políticas sean eficaces y supongan nuevas regulaciones en la formación, los currículos estandarizados y las evaluaciones externas. Construye no solo un conocimiento equivalente para países de la OCDE, que cuentan con sistemas educativos y características culturales específicas, sino que se introduce en las prácticas escolares que deben construir ese conocimiento práctico. Interviene en lo que alumnos y alumnas deberían conocer, cómo ese conocimiento se hace posible y el estudio de las prácticas escolares que lo hacen posible. Elabora toda una serie de narrativas sobre el conocimiento útil, el modelo de persona racional e individual que tiene como objetivo aprender a lo largo de toda la vida y en definitiva modelos de conducta que enfatizan las políticas neoliberales y los patrones culturales de las nuevas economías (Popkewitz, 2013). Podemos recordar el PISA financiero, recientemente aplicado y que ha obtenido unos resultados nefastos, a pesar de que se extienden asignaturas para conseguir competencias financieras en los sistemas educativos europeos.

⁵ En 2007, la Comisión Europea elaboró un libro Blanco sobre cuestiones de gobernanza con el objetivo de mejorar la gestión pública en esta dirección.

⁶ No hay nada más que ver las propuesta de los programas de investigación de la UE Horizonte 2020.

Las prioridades sobre objetivos en políticas educativas en Europa y Metas educativas en Iberoamérica se traducen en parámetros cuantitativos que indican la situación de cada país comparativamente y dirigen las acciones.

Desde el Foro de Dakar se ha pasado de 283 evaluaciones en la década de los noventa a 1.167 en el periodo 2000-2013 (EpT, 2015). A pesar del aumento de escolarización los resultados no muestran un empeoramiento en los resultados. Son más numerosas las evaluaciones dirigidas por movimientos ciudadanos y se han utilizado para medir aprendizajes de primer grado. Los países se han unido cada vez más a las evaluaciones regionales e internacionales (no solo los países desarrollados) porque permiten evaluar componentes relacionados con el desempeño académico (contexto institucional, programa de estudios y medio familiar).

Las Metas 2021 (OEI, 2010) se desglosan en indicadores y niveles de logro, conseguidos por el alumno en las competencias básicas, que serán evaluadas nacionalmente, además de participar en los sistemas de indicadores internacionales. Para ello crearán unidades estadísticas en los Ministerios de cada país en colaboración con instituciones y agencias de evaluación. El control y la regulación se asemeja bastante al que utiliza el Consejo de la Unión Europea con sus informes anuales e intermedios.

Algunos de los indicadores que muestran son:

- a) Rendimientos del alumnado obtenidos a través de pruebas PISA (15 años) para secundaria, que no miden lo que hacen los niños/as en la escuela, porque son pruebas de aptitud (competencias), sino los contextos sociales y familiares del alumnado (Carabaña, 2015). PISA mide la *literacia*, como explica en sus propios informes, la capacidad de aplicar lo que se ha aprendido, un conocimiento operativo y práctico.
- b) La cualificación de adultos para el mercado de trabajo (PIAAC). En la Unión Europea uno de cada cuatro adultos tienen una escasa cualificación que le impide seguir formándose (CUE, 2015). Este es también uno de los Objetivos de la formación permanente para la UNESCO (EPT, 2015) y para las Metas 2021 (EOI, 2010) la educación y alfabetización a lo largo de la vida con el objetivo de “aprender a aprender” para insertarse en el mundo laboral de forma activa y creativa.
- c) El abandono escolar prematuro, referido a alumnado que ha terminado la secundaria inferior (con o sin título) y no cursan estudios ni formación, situado en 11,1%, en la Unión Europea, de los que el 60% permanece inactivo o desempleado. La permanencia escolar ha sido una de las preocupaciones de los Objetivos del milenio y de Metas Educativas 2021, unido a la universalización de la educación primaria y a la mejora de los resultados escolares.
- d) El número de titulados en educación superior en la Unión Europea, aunque ha subido a un 37,5%, su “empleabilidad” ha permanecido estancada, lo que muestra que una mejor formación no garantiza actualmente el acceso al empleo.

Las reformas en toda Europa se suceden desde aspectos específicos, como eliminar la repetición de curso, a un cambio de paradigma en los sistemas educativos, antes orientados por la inversión de recursos (input) y ahora hacia el rendimiento verificable del alumnado (output), lo que se llamó la “nueva gobernanza” y es volver a mecanismos de “caja negra” para la evolución de los sistemas educativos. Implica estándares e instrumentos de evaluación (Austria), test basados en niveles (Suiza y Alemania) y el rediseño en todos los países del currículo, porque se considera que la individualización y la enseñanza orientada a la competencia dan mayor eficacia a la enseñanza y el aprendizaje (Fend, 2012).

El Aprendizaje a lo Largo de la Vida (*Lifelong Learning*)

Otra línea común a la CUE, planteada en las Metas 2021 (2010), es la relación entre educación y empleo que debe ser fomentada, desde la educación secundaria con un papel clave para la incorporación al mundo laboral y en la formación específica técnico profesional. También en la alfabetización y educación a lo largo de la vida, con la máxima del “aprender a aprender” para insertarse en el mundo laboral.

Las competencias se plantean como una forma de mejora de la calidad de la educación a lo largo de la vida, siempre como una estrategia de empleo, crecimiento e inversión (mercantilista)⁷. Permiten, además, la comparación internacional de los sistemas educativos que va a estar reforzada por la universalización cada vez mayor de las pruebas externas. La evaluación de los rendimientos del alumnado es el elemento unificador en la aplicación de reformas a nivel mundial.

En la concepción de las competencias hay una transformación desde un significado creado desde el constructivismo a un uso instrumental para el mercado que sigue creando confusión en los discursos de académicos y académicas. Las competencias se identificaban con el viejo concepto pedagógico de “aprender a aprender” que se basa en la construcción del conocimiento, pero actualmente, son consecuencia de la nueva perspectiva economicista del pensamiento educacional, con la introducción de las teorías del capital humano, que medirán el valor de la educación por su contribución al crecimiento económico. Criticadas en los años sesenta (introducidas por empresas) volverán a través de las recomendaciones de agencias internacionales como la OCDE y el BM, con la perspectiva de que los que no son considerados capaces de un alto rendimiento solo tienen que aprender lo “básico” (Pini, 2010): una escuela que anticipa y reproduce las divisiones y jerarquías del mundo laboral.

Las competencias plantean contenidos centrados en lo básico (new basics), para conseguir habilidades y capacidades instrumentales, demandadas por informes internacionales como PISA. O conocimientos cada vez más especializados, aplicados, más tecnológicos para la Formación Profesional y la Universidad. Saberes instrumentales que dejan atrás el acervo cultural y conducen a lo que se está denominando la “nueva cultura del capitalismo” que Tedesco (2008, 2010) y autores de diversos campos⁸ caracterizan por el corto-placismo y la lógica de la demanda construyendo un déficit de sentido que deja en la incertidumbre a la educación, como consecuencia de la fuerte concentración en el presente y la ruptura con el pasado. El conocimiento se convierte en instrumento para renovar las economías nacionales y no en algo que tiene valor en sí mismo para decidir sobre nuestro futuro. Al poner el énfasis en la programación de competencias y en su evaluación, estandarizan la enseñanza, fragmentan los contenidos y los convierten en instrumentos (datos y conceptos).

Constan de unas competencias básicas en lengua, matemáticas, ciencias..., recogidas a través de pruebas (PISA, TIMSS, LACCE, etc.), que permiten la comparación internacional de los sistemas educativos, con consecuencias para países europeos (y de otros continentes) que asumieron una vía de reforma sencilla, tomando los elementos de aquellos sistemas educativos que obtuvieran más éxito y que les harían subir en el ranking; aunque rápidamente se comprobó que esto no era viable, siguen reforzándose en el discurso los éxitos de Singapur, Corea del Sur y Finlandia (Thröler & Barbu, 2012).

Las pruebas PISA se basan en competencias clave, igual que el resto de evaluaciones internacionales como PIAAS (OCDE), TIMSS (IEA)⁹, PIRLS (IEA), TERCE (LLECE), que están reformulando los currículos de los sistemas educativos, simplificando los aprendizajes a competencias básicas instrumentales y creando un sistema educativo que responde a los designios del mercado. Ello crea una sociedad de la ignorancia (Brey, 2009), preparada en saberes instrumentales aplicables y especializada en saberes productivos, todos ellos restringidos

⁷ Son una recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁸ Richard Sennett, Anthony Giddens, Ulrich Beck, etc.

⁹ Aunque TIMSS evalúa conocimientos escolares.

a campos específicos y adaptados a los intereses del mercado sin cuestionar los propios marcos que los sustentan.

La educación es un acceso al saber, al conocimiento que nos han legado nuestros antepasados, en el que cobra sentido nuestra cultura, nuestros hábitos de pensamiento, concepciones del mundo, creencias, conocimientos científicos y expresiones artísticas como marco donde se construyen nuestras ideas. Solo a partir de situarnos podemos tomar decisiones sobre el mundo futuro y no solo tener la capacidad de aplicar un conocimiento determinado (competencia). La formación no puede desarrollarse en modelos deterministas o cerrados, esto es entrenamiento, pericia, la persona que hace pero no tiene sentido de la realidad (*homo faber*). Por eso se pierden disciplinas humanísticas, artísticas, ... la reflexión y la creatividad.

Una mejor educación y formación (cualificación y competencias) no deberá responder solo a las necesidades del mercado laboral, ni propiciará el crecimiento económico. Los defensores de la unión entre formación-educación y políticas de empleo creen que los países que dispongan de un capital humano mejor formado verán crecer sus tasas de productividad, explicación que se reitera en varios documentos de la UE, el Banco Mundial y la OCDE, recogida en España por la LOMCE (Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa de 2013). Sin embargo, una mayor formación o disponer de un mayor "capital humano" no generarán más empleo a un país, como nos demuestra Hirtt (2013), aunque las personas mejor formadas tengan más posibilidad de conseguirlo. El empleo va a depender del tejido industrial desarrollado, las apuestas por la innovación y la ciencia y las inversiones de capital, que deben regularse por leyes internacionales para que no supongan el enriquecimiento sin límites de un pequeño porcentaje de la población, mientras el trabajo se degrada para hacernos más competitivos. De hecho nuestros jóvenes más preparados en España están emigrando, con investigaciones punteras y con carreras flamantes recién terminadas¹⁰.

Feldfeber (2006) cuestiona a organismos internacionales como el BM y la CEPAL que en América Latina promueven la inserción en los procesos de globalización para que la educación sirva a los fines de una mayor capacitación económica y que posteriormente no impactan directamente en el empleo y en la competitividad económica.

La Tensión entre una Agenda Global y las Políticas Educativas de los Estados-Nación

Se ha desarrollado un debate académico sobre la existencia de una Agenda Global o programas de Organismos Internacionales que influyan en la educación a nivel internacional de forma estructurada. Siguiendo a Roger Dale (2004) en la teoría sobre la Agenda Global, esto supondría la representación de la globalización como un proceso inevitable de homogeneización cultural que volvería obsoletos a los Estados-nación.

Sin negar que la globalización está afectando a prácticas educativas nacionales y que existe una influencia contrastada de diferentes organismos supranacionales en las políticas y prácticas de educación, este planteamiento significaría asumir desde una racionalidad técnica que la única opción en un sistema capitalista financiero es la deriva de la educación a los objetivos de las empresas y a la gestión tecnocrática de los sistemas educativos, que sería la hipótesis de trabajo de los defensores de las teorías del capital humano.

Ni todos los organismos internacionales plantean las mismas ideas, ni todos los países las asumen de la misma forma, aunque organizaciones como la UNESCO, la OCDE, y el BANCO MUNDIAL tienen una influencia universal en la institucionalización de ideologías, estructuras y prácticas globales actuando como representantes de los valores globales y de la política mundial en educación.

¹⁰ El FMI calcula que para 2019 en España habría alrededor de 1,5 mill. menos de personas en edad de trabajar en España.

Organismos como la UNESCO, OEI y CEPAL plantean diferencias con organizaciones como la OCDE, el BM, y el CUE, en cuanto a la apuesta que realizan los primeros por la educación pública en la Declaración Mundial de la Educación para Todos (2015), en los Objetivos de Milenio y en las Metas 2021 (OEI, 2010). Las Metas 2021 plantean también una colaboración activa con familias, municipios y barrios para mejorar la educación, y en el currículo destacan la importancia de la educación artística y la cultura. En cuanto a financiación hay una apuesta por la movilización de recursos nacionales y se propone la creación de un Fondo solidario para la cohesión educativa. Aunque no por ello se deja de mencionar el aumento de la eficacia y eficiencia en la captación de fondos.

La Teoría de la Agenda común (AGE) plantea que existen mínimos comunes denominadores que se suelen repetir: 1) una estandarización de la educación, que supone una reducción de los contenidos a matemáticas y lengua materna, y una reducción de la complejidad educativa a aquello que se puede medir con pruebas, 2) mecanismos de evaluación internacional, como PISA, e indicadores cada vez más comunes, que actúan como un neocolonialismo cultural y 3) la incorporación de mecanismos de gestión empresarial en la educación (De Souza, 2016).

Estos procesos, aunque se extienden en los documentos oficiales y gubernamentales, no dejan de tener resistencias para lograr la transformación de los sistemas educativos nacionales y los cambios no se plantean en todos como consecuencia de la influencia internacional. Por ejemplo, Brasil ya cuenta en su sistema educativo con una influencia de la teoría general de la administración. No podemos considerar que la influencia de una agenda similar entre distintos organismos internacionales nos lleve a evaluar la naturaleza de las fuerzas extranacionales, sin ignorar las fuerzas y resistencias internas. Esto significaría caer en un determinismo simplificador que nos indique que nuestro orden del día en política nacional está organizado por fuerzas supranacionales (De Souza, 2016).

Oliveira (2005) considera que en América Latina hay una influencia de los organismos internacionales sobre las políticas educativas junto a elementos estructurales propios de cada país. Son nuevas formas de regulación social que impactan en lo educativo como reformas instrumentales y que se caracterizan por: la descentralización de la administración escolar, la ampliación de los exámenes nacionales, la evaluación institucional y de desempeño, y también mecanismos de gestión escolar propios que promueven la participación de la comunidad y la reestructuración del trabajo docente consiguiendo cohesión social y gestionando aspectos del trabajo y la pobreza en la región.

Gorostiaga y Tello (2011) adoptan un enfoque sobre la globalización “transformacionalista”, en el que los países se están viendo forzados a aceptar la influencia de instancias internacionales que les limitan, sin abdicar completamente de su hegemonía y articulando diferentes propuestas en sus sistemas educativos. Ni se adhieren a una postura hiperglobalista, ni escéptica ante una mayor convergencia de las políticas educativas regionales (en este caso en América Latina).

La opción que asume el Consejo de la Unión Europea de una educación mercantilista, basada en la eficacia de los rendimientos, en la comparación y estandarización, es una opción neoliberal, hacia la que empujan organismos internacionales y regionales, como la OCDE, el BM y la CEPAL (aunque con mayores resistencias ésta última, por ejemplo, a la privatización), y que sin duda no significa un aumento de la equidad. Tampoco lo supone la creencia en la capacidad transformadora y tecnocrática de los sistemas educativos que defienden las teorías del capital.

Las actuaciones que se llevan a cabo en los países no son siempre idénticas e influye la coincidencia entre los dictados de los organismos internacionales y la interpretación que se realiza desde los propios estados nacionales. Un ejemplo es Singapur, un sistema muy centralizado y con una gran preocupación por la segregación del alumnado. La clave para su éxito está para Oon-Seng Tan, director del Instituto Nacional de Educación, en proporcionarles a cada alumno habilidades de cara al futuro, junto al gran reconocimiento que tiene el

profesorado. Esto les ha llevado a un sistema preocupado por establecer estrategias de interdisciplinariedad, investigación y comprensividad (García-Ajofrín, 2016).

España estaría en el polo opuesto con la Ley Orgánica para la Mejora de la Educación (LOMCE, 2013) que, con un gobierno conservador, intensificará estos procesos demandados por el CUE y añadirá selección, itinerarios, competitividad y algo de conservadurismo respecto al currículum, la religión evaluable y aceptando la segregación por sexos en centros educativos financiados. Es una ley fraguada por la élites en un sistema educativo que nunca ha sido comprensivo y ha realizado selecciones internas del alumnado (aunque no las detecten los informes internacionales), y empuja a la escuela privada, elitista y católica (financiada con dinero público) privilegiando a los padres con posibilidad de elegir y con mejores niveles culturales.

Otra simplificación antagónica a la estandarización y simplificación del currículo nos la ofrece Finlandia, cuna de PISA, donde en su nueva reforma del currículo nacional las disciplinas han desaparecido y han apostado por un aprendizaje más transversal y cooperativo (García-Ajofrín, 2016). El secreto son también modernas estrategias de innovación educativa, que deben arraigar en la propia cultura profesional del país, en este caso un país con un alto nivel de vida e igualdad y con una creencia y participación de toda la sociedad en la educación.

La Justicia Social desde el Imaginario Global de Mejora Educativa

...que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro, ni ninguno tan pobre que se vea necesitado de venderse (Rousseau, 1996, p. 189).

Para todos los países la exigencia de una mejora de la educación ha venido como consecuencia de lograr una escolarización obligatoria más larga de la tradicional (desde ocho a diez años o más), con el acceso universal a un nivel de educación secundaria inferior. Algunos investigadores como Filmus (1994) han reivindicado que la calidad era la única garantía en la lucha contra la exclusión, pues la misma duración con modelos de diferente calidad harían que la educación fuera una fuente de desigualdades.

Garantizar el acceso a una formación de calidad, con el desarrollo de la igualdad, la no discriminación y las competencias cívicas, es una preocupación de los gobiernos, porque se ha comprobado que en los últimos treinta años se ha producido un gran aumento de la desigualdad, como queda recogido en la *Declaración de París*, de los ministros de educación europeos (2015)¹¹ y el informe de la OCDE (2017).

Este informe de la OCDE indica que la desigualdad de ingresos ha crecido en la mayoría de los países desde la década de los ochenta y, aunque observa que tiene un impacto negativo en el crecimiento económico, considera que la educación puede cambiar este ciclo. Está claro que hay sistemas más equitativos que otros y alumnado que son resilientes a pesar de pertenecer a entornos socioeconómicos desfavorables.

Para promover la equidad se proponen indicadores que son los mismos que promueven la calidad educativa, a partir de datos: rendimientos escolares en secundaria, reducción del abandono escolar, permanencia en los estudios, cualificación de adultos, incremento de alumnado en educación infantil y aumento del número de titulados en educación superior.

Sin embargo, con la simple extensión de la educación secundaria obligatoria no es suficiente, aunque se considere un avance del derecho fundamental de la educación, puede convertirse en una barrera si en los centros hay una representación desigual según los niveles de renta, falta de atención educativa según necesidades (no demandas) y políticas mercantilistas en contra de la justicia social. Podemos afirmar que así ocurre y que a ello contribuye: la falta de

¹¹http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

plazas públicas (y que éstas sean de calidad), la elección de las familias, el aumento de la privatización y diferentes prácticas de segregación escolar.

En América Latina se ha logrado una mayor cobertura, pero con insuficiente calidad (CEPAL/ UNESCO, 2005). Los esfuerzos de los países han contribuido a mejorar el acceso y permanencia del alumnado, en el año 2003 el 90% de los niños y niñas de la región están cursando estudios de primaria y cerca del 70% de secundaria, si bien las tasas de permanencia son más bajas.

Se ha realizado un aumento de la escolarización sin que se haya invertido en la mejora de la escuela pública, en cuanto a los recursos, al tiempo de aprendizaje, a la situación y formación del profesorado, un currículum que sea atractivo, a la insuficiente gestión y a los bajos resultados que recogen año tras año las evaluaciones. Hay un deterioro de una escuela pública gratuita y mayoritaria que atiende al alumnado de los sectores más populares y una escuela privada minoritaria que escolariza al alumnado de la clase media alta de la población.

El modelo de justicia social ha cambiado como consecuencia del modelo global capitalista, que preocupado por la meritocracia, nos conduce a una aceptación pasiva del crecimiento de las desigualdades. En educación nos lleva a aceptar que los rendimientos escolares dependen del esfuerzo y del talento de cada estudiante y que las familias que se preocupan especialmente de la educación de sus hijos/as tienen derecho a tener mejores condiciones y escuelas. Admitimos la inevitabilidad de la reproducción social (equivalente moderno del privilegio) y que las diferencias se transmiten como destinos inexorables de generación en generación (Rosanvallon, 2012).

Los factores que van en contra de la equidad según el informe de la OCDE (2017) son: la selección temprana de los estudiantes según sus habilidades (Austria y Alemania a los 10 años), el grado de repetición (Francia, Luxemburgo y España), no incluir estándares de aprendizaje muy elevados (varios estados de Alemania), flexibilidad en el cambio de agrupamientos de aprendizaje y desigualdades geográficas. La brecha urbana/rural, así como las disparidades entre distritos de la misma ciudad han hecho que se aumente la opción de las familias en la elección de centro.

La Segregación Escolar en PISA

Todos los informes PISA destacan la mayor o menor equidad del sistema educativo, al comparar los resultados de aprendizaje con el origen socioeconómico. Por ejemplo, España es un sistema educativo muy equitativo porque el peso del origen socioeconómico en los resultados educativos es parecido a la media de los países de la OCDE.

El índice de equidad de PISA en realidad nos dice lo que ya sabemos, el contexto sociocultural afecta a los resultados. Ello nos permite afirmar que nuestra escuela pública es igual de buena que la concertada, porque si restamos el nivel socioeconómico de nuestro alumnado obtiene los mismos resultados. Pero lo importante no es que tengan unos resultados similares sino que los grupos de los que forman parte frenarán su progreso.

Sin embargo, uno de los datos más interesantes del informe PISA, para demostrar la segregación, es el índice de inclusión social, que refleja que en la escuela conviven alumnos y alumnas plurales y diversos y cada escuela es una foto microscópica del conjunto de la sociedad. Así, los países nórdicos, Corea del Sur, Japón o Canadá tienen las escuelas más inclusivas, “donde cada escuela es un espejo de la sociedad”, mientras los países latinoamericanos o del este de Europa son escuelas muy homogéneas (Gortázar, 2017).

En América Latina y el Caribe, como veíamos, las cifras netas de cobertura en la educación primaria son semejantes a las de países desarrollados y la asistencia escolar en la baja secundaria se ha elevado en el año 2005 a un 94%. El logro de estos niveles es reciente pero se aprecia una segmentación y segregación del servicio educativo, existe una clara diferenciación entre la experiencia escolar a la que acceden la mayoría y la que está reservada a las élites (SITEAL, 2007).

Como nos muestra García-Huidobro (2009), la segregación es evidente, los más ricos (el 59% del cuartil más acomodado) asisten a establecimientos mejor dotados, en los que hay más recursos y separados del resto de la sociedad, sobre todo, de los más pobres (el 32% del cuartil menos acomodado, a 27 puntos de distancia).

Los resultados utilizando los datos de origen socioeconómico del informe PISA 2006 son que Brasil y Chile ocupan el segundo lugar después de Tailandia y el resto de los países sobre los que hay datos Uruguay, Colombia, Argentina y México también aparecen entre los países de mayor segregación. Uno de los factores que contribuye a esta segregación es la educación privada, que corresponde a un 17,1% de la matrícula latinoamericana en primaria y 19,3% en secundaria (Pereyra, 2008 citado en García-Huidobro, 2009), con situaciones polares como Chile donde supera la privada a la pública y Guatemala en la educación secundaria¹², mientras México, Bolivia y Brasil poseen los menores porcentajes.

En España el índice de inclusión del alumnado ha pasado de 74 puntos en 2012 a 69 en 2015, ocupando la antepenúltima posición de los países de la OCDE en Europa y la quinta por la cola de toda la OCDE (Rogeró, 2017).

En el informe de la OCDE (2017) basado en el informe PISA 2015, aparece que España no segrega porque no tiene itinerarios en el nivel de educación secundaria inferior (aún no aplicados, aunque están previstos en la LOMCE). Estos informes de macroestudios observan solo factores declarados y no tanto la cultura escolar y la práctica, donde España segrega con otros factores: la distribución del territorio (Sur más pobre), la educación privada (tercer país en Europa con un 32%), clasificación interna en los centros de secundaria por niveles educativos, programas de bilingüismo y de Bachillerato de excelencia, que son nuevas formas de apartheid dentro de las mismas escuelas y, finalmente, con políticas de elección de centro.

El problema, más que los rendimientos escolares, son las dificultades que se encuentran alumnos y alumnas para progresar cuando la fragmentación frena al sistema educativo en su conjunto, porque reúnen una excesiva proporción de estudiantes con dificultades económicas y académicas: hay bajas expectativas hacia los estudios, situaciones de vulnerabilidad y de bajo desempeño escolar, dificultades para el profesorado y baja motivación para el trabajo de los equipos docentes y para mantener su estabilidad en estos centros.

La segregación social disminuye la capacidad del sistema educativo para enseñar, se inhibe el efecto de los pares (con quienes se aprende) y además tienen experiencias en escuelas con menores recursos y oportunidades. Las escuelas con mezcla social son más favorables como defiende Pisa (2015). El efecto principal de obtener menores logros educativos no proviene del origen social individual, sino de agregar estudiantes de similar origen social en la misma escuela (Ravela, 2007, citado en García-Huidobro, 2009).

La extensión de la escolarización sin políticas de integración social solo significará nuevas desigualdades, ocultas bajo un mayor nivel de estudios, una escuela que servirá a la reproducción social mejor que nunca, porque tiene más peso económico para la inserción social y laboral.

Repetición Escolar y Atención Educativa

Los gobiernos a nivel mundial reclaman una mayor formación de toda la población, una “escuela para todos”, como un derecho básico de la población en informes internacionales de la UNESCO (“educación para todos”), de la OCDE, en los objetivos europeos (Educación y Formación 2010 y 2020), y en políticas nacionales que han lanzado diferentes lemas con este mensaje: en Inglaterra “cada niño importa”, en EEUU “que ningún niño se quede atrás”, o en Francia con la misión de la “escuela para todos” proyectada en su nueva reforma.

En cuanto al grado de repetición hay mucha disparidad entre países: Francia, Luxemburgo, Portugal y España tienen un 35%, frente a Japón, Corea del Sur, Noruega y

¹² Con situaciones muy diferentes porque la privada en Chile está apoyada por el Estado y en Guatemala hay una escasa iniciativa estatal.

Finlandia, con solo un 2% (OCDE, 2017). En España casi un tercio de los jóvenes de 15 años han repetido en primaria o secundaria (30%), cuando la media de la OCDE está en torno a un 11% (PISA, 2015). Es digno de destacar cómo los alumnos de entornos desaventajados tienen muchas más posibilidades de haber repetido, 5,6 veces más probabilidades¹³, frente a 1 para sus equivalentes de familias privilegiadas, incluso después de descontar posibles diferencias en competencias, llegando a ser nuestro país, líder entre los 70 países que participan en PISA. De ahí el interés de que todos estos datos se encuentren desagregados por origen socioeconómico.

El informe de la OCDE (2017), confeccionado con datos de Pisa 2015, también incide en la relación inversa entre resultados escolares favorables y repetición. En países de la Unión Europea, en los que no existe la repetición (Dinamarca, Grecia, Irlanda, Chipre, Suecia, Reino Unido, Islandia, Liechtenstein y Noruega) los alumnos y alumnas pasan automáticamente al curso siguiente en la educación obligatoria, recibiendo apoyo complementario aquellos que tienen dificultades. La razón es que no existe evidencia empírica que muestre los beneficios de la repetición, por el contrario¹⁴:

“Los alumnos y alumnas repetidores muestran un rendimiento académico inferior, un auto-concepto más bajo y una actitud menos favorable a la escuela que los que promocionan al siguiente nivel” (Arregui et. al., 2009).

Tampoco sería una buena idea promocionar automáticamente sin acompañar esta medida de una intervención temprana, unos currículos más comprensivos, escuelas plurales, modelos de enseñanza más atractivos y adecuados a las necesidades del alumnado, etc...

Un sistema es más inclusivo, según todos los informes, si el alumnado ha cursado al menos un curso de educación inicial y si el grado de repetición es bajo. Lo que no puede llevarnos a extrapolar de forma directa que el nivel sube si no repite.

La educación debe adaptarse a las peculiaridades y necesidades de cada alumno y alumna. La proliferación de estrategias de compensación, que suponen una separación del alumnado del grupo normal son las que más proliferan en España (diversificación curricular, planes de acción tutorial, diversos mecanismos de refuerzo escolar...) frente a países como Finlandia, Noruega, Dinamarca e Islandia, donde predominan los métodos de atención individualizada, apoyo del profesorado dentro del aula, prevención temprana de dificultades y la no separación del alumnado para lograr su integración (Save the Children, 2017).

La ley Orgánica de la mejora Educativa de España (LOMCE) ha significado el aumento de medidas de inequidad, respondiendo al nuevo modelo mercantilista de justicia social, como es: la consolidación de itinerarios o ramas a edades cada vez más tempranas, cuando el alumnado puede cambiar todavía su afección por los estudios. Justifica la diferenciación de los estudiantes por sus “talentos”, lo que también se realiza a través de la admisión diferenciada por rendimientos¹⁵, o con la creación de centros especializados, propuestas contrarias incluso a la OCDE.

Políticas Mercantilistas y Liberalizadoras Contrarias a la Equidad

El modelo de educación de masas del capitalismo industrial sirvió para sancionar la meritocracia (Novoa, 2013), pero el nuevo modelo mercantilista de la educación va a clasificar y ordenar según las demandas sociales de empresas y familiares, reforzando la diferenciación de clase en un modelo competitivo y privatizador que busca la satisfacción de los clientes. Ni la misma OCDE apuesta por mecanismos de elección de centro y de mercado, aunque muchas de sus propuestas entren en contradicción:

¹³ Del quintil más desfavorecido, el 20%.

¹⁴ Véase el informe Eurydice (2011) [La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: normativa y estadísticas](#). Somos el segundo país en repetición en secundaria después de Luxemburgo.

¹⁵ Se reservan un 20% los centros especializados para el alumnado con mejores rendimientos.

...la elección y los mecanismos de mercado asociado que no toman en cuenta las consideraciones de equidad pueden resultar en una mayor segregación de los estudiantes por habilidad, ingreso u origen étnico (Musset, en OCDE, 2017, p. 9).

Destaca este informe que las acciones afirmativas de las universidades brasileñas, reservando el 50% de las plazas para estudiantes de las escuelas públicas con ingresos familiares bajos, mostraron un buen resultado en su progreso.

La escuela sigue siendo una fiel aliada en la reproducción social. La meta de la educación hacia el mercado de trabajo convierte a la educación en un instrumento del sistema capitalista. El sistema educativo se estratifica en niveles de alfabetización instrumentales para la enseñanza básica, y especializada y aplicada para la Formación Profesional, para solo posteriormente proporcionar una conocimiento sobre la estructura de nuestro mundo y no en todos los casos.

La *Nueva gestión* de los centros educativos está integrada por elementos como el control de la educación a través de la evaluación, modelos de gestión de empresas, una financiación según resultados, o la elección de centros, entre otros.

La evaluación se convierte en un elemento clave para el control de los centros, los cuales obtendrán financiación en función de los resultados obtenidos y del número de alumnos que son captados por cada centro.

Como indica Tedesco (2009), los procesos de gestión educativa (descentralización, autonomía, evaluación e información) transfirieron mayor poder a la demanda, para dar mayor capacidad a los actores locales, las familias y la definición de la oferta educativa. Pero la experiencia ha demostrado que es necesario distinguir entre demanda y necesidad. La demanda está desigualmente distribuida y los requerimientos de un grupo social rápidamente se transforman en necesidad.

La Relación entre Educación, Formación y Empleo

El informe PISA sirve para realizar pocos pronósticos, aunque en ocasiones la interpretación de los datos se realiza de forma un tanto aventurada y sin mucha base científica. La relación entre nivel educativo, empleo y equidad sirve como ejemplo de lo que decimos. El informe de la OCDE (2017) sobre equidad educativa, señala el aumento de la desigualdad de ingresos en los últimos treinta años, y pronostica que probablemente tienda a seguir aumentando. Sin embargo, considera que la educación puede romper este ciclo, esto lo deduce a partir de la relación existente entre el bajo nivel educativo de una persona con su probabilidad de estar desempleado y con sus bajos salarios futuros. La conclusión de esta correlación es que debemos aumentar el rendimiento de todos los estudiantes, especialmente de los más desfavorecidos, porque conseguirán mejores empleos, mejores salarios y será beneficioso para la economía y la sociedad en su conjunto.

Afirmar que tiene más probabilidad de empleo quien tiene más formación es admisible, pero si elevamos el nivel de educación de un mayor número de personas ¿se multiplicará en la misma proporción el empleo? ¿Habrá una mayor redistribución de los salarios? Definitivamente, sí todas las personas tenemos una alto nivel de formación ¿habrá empleo cualificado para todas?

Podemos exponerlo a través de la situación de España. En España contamos con una tasa de sobre-cualificación, porcentaje de trabajadores en empleos que requieren menos cualificación de la recibida, y con una estructura del mercado laboral que también hace que haya mucha demanda de empleos poco cualificados y menos empleos para las personas formadas (Salve the Children, 2017).

Ni contamos con políticas educativas que estén actuando con equidad en las escuelas, ni la educación es ya un ascensor social, marcando la diferencia el capital social y cultural y los recursos extras a la escuela.

El fin de la movilidad social ascendente hará que la riqueza se herede aún más. En 2008 el 28% de los jóvenes que abandonan prematuramente la educación en España provenían del 20% más desfavorecido (primer quintil), mientras que en 2015 era del 33%. Hay políticas públicas que igualan las condiciones de partida, pero que igualmente están marcadas por las desigualdades (opus. cit.).

El problema que se está produciendo con la segregación escolar como consecuencia del crecimiento de la escuelas privadas y de la elección de escuela por parte de las familias, tiene que ver con que la educación y la formación no representan una expectativa directa de inserción laboral.

Esta lógica competitiva y de mercado para la escuela combina con los deseos de ambientes familiares y religiosos que pugnan por el individualismo y la elección de centros. Ya la escuela no es una promesa de futuro laboral o de diferenciación social, al menos para todos, y las clases medias y altas pugnan por mantener este objetivo para los suyos.

Las familias sienten desconfianza en la educación por la masificación de los estudios de secundaria y superiores, junto a la exigencia de la economía de altos niveles de cualificación que ya no garantizan un puesto de trabajo para todo el mundo. Esta es la razón por la que buscan el “cierre social” (Van Zanen, 2008) y que sus hijos e hijas, sirviéndose de su capital cultural (información, relaciones...) y económico (posibilidades de residencia, desplazamientos, actividades suplementarias...) accedan a grupos homogéneos de élite y tengan más posibilidades de éxito. Con la elección de centro se recubre de derecho individual lo que es una selección social buscada por clases sociales altas y medias.

Una “demanda” de las familias que es debidamente teledirigida por las políticas educativas. Para ello se realizan políticas de recortes en el sector público, desgravaciones fiscales para quienes llevan a sus hijos a colegios de pago, cierre de aulas o unidades escolares en centros públicos, apertura de privados financiados con suelo público, contratación temporal de personal docente al margen del procedimiento público, implantación del distrito único para la admisión de alumnado, evaluaciones con fines comparativos... (Viñao, 2014).

Financiación Eficiente y Privatización

Para el Banco Mundial (2005) la mejora de los sistemas educativos se hará con propuestas políticas que incluirán el uso eficiente de los recursos educativos y de la organización de los sistemas educativos. Ello se realizará a través de mecanismos de rendición de cuentas y modelos de gestión eficiente.

La financiación sostenible, eficiente y de calidad dentro de los ámbitos prioritarios para el Consejo de Educación de Europea (2015) supone: a) modelos de financiación privada, b) políticas basadas en datos evaluados y con seguimiento para que conduzcan a una educación de calidad y eficiente y, c) inversión sostenible basada en los resultados y en el reparto de los costes cuando procede.

La financiación sostenible y la gestión eficaz acaban con la igualdad, la inclusión, las metodologías innovadoras y la investigación. Las escuelas para mejorar sus resultados solo pueden seleccionar alumnado de alta literacia (aptitudes generadas en niveles socioeconómicos y culturales altos), como realizan los centros privados y cada vez más los públicos, para conseguir un buen desempeño docente en la dinámica competitiva que crean las evaluaciones.

La equidad se formula a través de ideas democráticas y de igualdad, mientras se imponen metodologías instrumentales, ligadas a la calidad educativa, para satisfacer una ideología de mercado que reproduce las clases sociales y las jerarquías. La escuela fortalecerá la selección y clasificación por niveles socio-económicos. Ante la falta de financiación los resultados son una educación pública de bajo coste, con escasos recursos humanos y materiales y el aumento de la privatización.

Llama la atención cómo en Europa se demanda estimular las inversiones en el sistema escolar, sobre todo las vinculadas a las prioridades del ET 2020 (CUE, 2015), mientras desde

Bruselas (la Unión Europea) exigen pagar las deudas y la contención del gasto todos los años. Por ejemplo, el gasto en educación en España ha bajado desde un 4,9% del PIB en 2009, hasta un 3,9 % y debe bajar a un 3,7% del PIB para el año 2019, según acuerda el gobierno español y Europa.

En el informe Educación para Todos (ETP, 2015) también se informa que desde el año 2000 han aumentado los establecimientos de enseñanza privada, que logran mejores resultados probablemente porque vaya alumnado de medios sociales más favorecidos.

Como indica el informe de Verger, Moschetti y Fondevila (2017), América Latina es la región del planeta donde ha avanzado la privatización de forma más pronunciada y constante en las últimas décadas. La privatización no consiste en pasar las escuelas públicas a manos privadas, sino en una mixtura de procesos diversos de financiamiento y provisión entre agentes privados y servicios educativos que conducirán a la competencia entre escuelas y al aumento de la segregación escolar. La práctica habitual para ello es la selección del alumnado más favorecido académicamente y más disciplinado.

Se apoyan en la creencia de que es más barato el contrato privado de servicios que antes eran suministrados por el gobierno, aunque sigan siendo financiados por el mismo, lo que se llama actualmente las alianzas público-privado (PPP en sus siglas en inglés “public-private-partnerships”)¹⁶. Estas políticas son respaldadas por organismos internacionales que apoyan el proceso de globalización económica, entre los que destaca el Banco Mundial¹⁷. Para ello emplean fórmulas de privatización variadas: la financiación educativa a través de los cheques escolares, la externalización de servicios educativos, centros de titularidad privada pero financiados públicamente, acompañadas de medidas que redundan en la competitividad, como la publicación de resultados escolares y la eliminación de zonas escolares para facilitar la elección escolar (Lubienski, 2009). Primero fueron los EEUU en los años ochenta, después Reino Unido y cada vez se implantan más en países en vías de desarrollo como India y Haití, donde el Banco Mundial ha dado enormes cantidades de dinero para proyectos educativos con las alianzas público-privadas.

Hoy día se llega a incluir como una obligación la financiación de centros privados en las mismas condiciones que la escuela pública, recogida tanto en leyes educativas de gobiernos (como la LOMCE en España), como en el nuevo tratado entre EEUU y Europa (TISA), que deberán responder a la demanda social (la elección de las familias), frente al derecho del niño a la igualdad y a una educación sin idearios particulares, con libertad de pensamiento, conciencia y religión.¹⁸

La Apuesta Desmedida por la Educación para Lograr la Equidad

En el Marco estratégico Educación y Formación 2020 (ET, 2020) la educación es la clave para evitar los grandes problemas de la UE con respecto a la violencia extremista, hacer frente a la pobreza y la exclusión social, e integrar a inmigrantes y a personas de diferentes orígenes.

Una sociedad cada vez más desigual en cuanto a riqueza como muestra el informe de Oxfam Intermón (2017) que indica que nueve mil millones poseen la misma riqueza que la mitad más pobre del planeta (una de cada diez personas sobreviven con menos de dos dólares al día). Hace dos décadas ya denunció esta organización la trampa que supuso la “austeridad” para

¹⁶ Son relaciones contractuales entre el gobierno y el sector privado que pueden ir desde la subcontratación de plazas en escuelas privadas para niños desfavorecidos, la gestión privada de centros públicos o fórmulas de financiación educativa pública que siguen la demanda para favorecer la elección de centros (Patrinos et al., 2009).

¹⁷ Este organismo ha constituido el “Equipo de Expertos Global sobre PPP” y la Red Global de PPP del Banco Mundial”. Es también uno de sus temas prioritarios en la formación de técnicos y políticos (Verger & Bonal, 2012).

¹⁸ Defendida en la Declaración de los Derechos del niño de 1959 y en la Convención de 1989.

América Latina, el Este Asiático y África Subsahariana (Oxfam Intermón, 2012)¹⁹ y, actualmente, si continúan aplicando las mismas políticas, en 2020 casi el 40% de la población española estará en riesgo de exclusión (dos de cada cinco españoles serán pobres).

A partir de la crisis económica de 2008, Europa mantiene una política de cierre de fronteras, medidas de austeridad y de competitividad, mientras depositan toda la confianza en la educación para conseguir la equidad. Las escuelas más igualitarias, al margen de declaraciones de ciudadanía europea, o del desarrollo de competencias cívicas, se desarrolla en los países más igualitarios socialmente, como han indicado autores como Dubet (2011) y Tedesco (2009).

En la medida que se acrecientan las desigualdades sociales, las escuelas solo podrán aminorar, pero nunca transformar las desigualdades de origen, y con los nuevos mecanismos de segregación y mercantilización contribuirán a que la escuela reproduzca la desigualdad social.

Como indica Dubet (2011), las políticas que contribuyen al fracaso escolar son: 1) la acreditación y diplomas para el empleo que se ofrecen bajo una competencia desigual, 2) la desigualdad escolar y la clasificación dentro de la propia escuela y 3) La segregación social que la escuela se encarga de prolongar.

Según Néstor López (2009) en América Latina se ha producido un descenso de las desigualdades sociales en el acceso a la escuela y la expansión se ha producido entre sectores que estaban desvinculados de los sistemas educativos (pobreza, contextos rurales...). Sin embargo, actualmente, se está produciendo una desaceleración en el nivel de escolarización por las desigualdades educativas dentro de los países y entre los países de la región. En América Latina vemos niveles de integración educativa muy altos en países como Cuba, Chile o Argentina, frente a otros con dificultades para avanzar en la universalización de primaria como Guatemala o Nicaragua, o los bajos resultados en América Central donde uno de cada tres adolescentes son analfabetos (SITEAL, 2008).

Para que un niño pueda permanecer en la escuela necesita tener un nivel aceptable de bienestar en su familia y que no recaigan sobre él responsabilidades ligadas a la supervivencia y al funcionamiento básico de su hogar. En América Latina solo tendrán oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo dos tercios de la población. Existen muchas personas que participan en un mercado informal con formas precapitalistas de producción y circulación que con la desregulación han profundizado en la desigualdades estructurales y han dejado a los sectores más desprotegidos como perdedores de un mercado competitivo (SITEAL, 2007, citado en López, 2009).

Si observamos el origen social del alumnado des-escolarizado (SITEAL; 2008), mientras en los adolescentes solo el 50% es pobre, en primaria lo son la mayoría.

Pero la falta de equidad no está solo en los países más retrasados en educación. Incluso en casos como Chile, en los que mejoraron los insumos, con una buena inversión en las escuelas, modificación del currículo y aumento del salario de docentes (130%), o en Francia donde también aumentaron la inversión y disminuyeron los alumnos por clase, los resultados no han mejorado. Solo será posible la expansión de la cobertura escolar, la mejora de los resultados de aprendizaje y las políticas de renovación escolar si van acompañadas de estrategias de crecimiento económico (Tedesco, 2009). Sin equidad social no puede haber un proceso educativo exitoso.

El “nuevo capitalismo”, está teniendo un impacto profundo en la sociedad, por la concentración de ingresos, el aumento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, la fragmentación cultural y la erosión de los niveles de confianza de la democracia como sistema político.

“En este contexto, si bien la educación es una condición necesaria para garantizar la competitividad, empleabilidad y desempeño ciudadano, existen cada vez más dificultades para

¹⁹ Véase en diferentes países europeos:

<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/11/09/13/trampa-de-austeridad>

generar posibilidades de empleo e ingresos decentes para toda la población y para crear un clima de confianza en las instituciones y en los actores políticos de la democracia” (Opus. cit., p. 79).

Conclusiones

Después de analizar las formas que asumen los discursos sobre la mejora educativa y la justicia escolar y su relación en la conformación de una agenda educativa global, las conclusiones más importantes son las siguientes.

En el discurso sobre política educativa, el lenguaje ha sido colonizado por el discurso económico y por una racionalidad tecnocrática que se ha construido en torno al poder de los datos y las grandes comparaciones, que se han convertido en una auténtica religión. La tecnologización del discurso forma parte de la ingeniería del cambio social unido a las reformas educativas en las últimas décadas.

Para conseguir la mejora de la calidad educativa, tanto en la Unión Europea en sus documentos de Educación y Formación 2010 y 2020 (CUE, 2015), como en América Latina con el programa Metas educativas 2012 (OEI, 2010) plantean una convergencia entre las políticas de los Estados miembros en un marco común, donde lo más importante es reforzar la unión entre la educación, la formación y las políticas de empleo. Desde este momento las políticas educativas van a estar dirigidas a la producción de “capital humano” para una economía competitiva. El BM será el mayor exponente de una posición economicista, reforzada por la OCDE, CUE, y CEPAL.

Los discursos que se crean sobre la mejora educativa desde los organismos internacionales plantean unos mínimos comunes: 1) reducción de la complejidad educativa a políticas basadas en resultados, en parámetros mensurables y medibles, y a competencias básicas (matemáticas y lengua materna) como los conocimientos esenciales para el aprendizaje del alumnado, 2) creaciones de agencias de evaluación y unidades estadísticas en los Ministerios de cada país, junto a evaluaciones internacionales, como PISA, que constituyen un nuevo neocolonialismo cultural, 3) incorporación de mecanismos de gestión empresarial, apoyados en la descentralización territorial y la profesionalización docente.

Las competencias básicas se plantean como una forma de mejora de la calidad de la educación a lo largo de la vida, siempre como una estrategia de empleo, crecimiento e inversión (mercantilista). Son saberes instrumentales y aplicados que dejan atrás el acervo cultural y conducen a lo que se está denominando la “nueva cultura del capitalismo”, que se caracteriza por el corto-placismo y la lógica de la demanda, construyendo un déficit de sentido que deja en la incertidumbre a la educación.

La globalización está afectando a prácticas educativas nacionales, pero no podemos asumir que la única opción en un sistema capitalista financiero sea la deriva de la educación a los objetivos de las empresas y a la gestión tecnocrática de los sistemas educativos, que sería la hipótesis de trabajo de los defensores de las teorías del capital humano. Ni todos los organismos internacionales plantean las mismas ideas, ni todos los países las asumen de la misma forma, aunque organizaciones como la UNESCO, la OCDE, y el BANCO MUNDIAL tienen una influencia universal en la institucionalización de ideologías, estructuras y prácticas globales actuando como representantes de los valores globales y de la política mundial en educación.

Garantizar el acceso a una formación de calidad, con el desarrollo de la igualdad, la no discriminación y las competencias cívicas, es una preocupación de los gobiernos, porque se ha comprobado que en los últimos treinta años se ha producido un gran aumento de la desigualdad. Sin embargo, con la simple extensión de la educación secundaria obligatoria no es suficiente, ya que, aunque se considere un avance del derecho fundamental de la educación, puede convertirse en una barrera si en los centros hay una representación desigual según los niveles de renta, falta de atención educativa según necesidades (no demandas) y políticas mercantilistas en contra de la justicia social.

El índice de inclusión social de PISA, refleja que en la escuela conviven alumnos y alumnas plurales y diversos y cada escuela es un espejo de la sociedad. Cuando las escuelas no son inclusivas disminuye la capacidad del sistema educativo para enseñar, porque reúnen una excesiva proporción de estudiantes con dificultades económicas y académicas: bajas expectativas hacia los estudios, situaciones de vulnerabilidad y de bajo desempeño escolar, dificultades para el profesorado y baja motivación para el trabajo de los equipos docentes. El efecto principal de obtener menores logros educativos no proviene del origen social individual, sino de agregar estudiantes de similar origen social en la misma escuela. Latinoamérica y los países de Europa del Este son escuelas muy homogéneas frente a países nórdicos, Corea del Sur, Japón y Canadá que tienen las escuela más inclusivas.

El informe de la OCDE (2017), confeccionado con datos de Pisa 2015, también incide en la relación inversa entre resultados escolares favorables y repetición. La razón es que no existe evidencia empírica que muestre los beneficios de la repetición, por el contrario, quienes repiten muestran un rendimiento académico inferior, un auto-concepto más bajo y una actitud menos favorable a la escuela. Tampoco sería una buena idea promocionar automáticamente sin acompañar esta medida de una intervención temprana, unos currículos más comprensivos, escuelas plurales, modelos de enseñanza más atractivos y adecuados a las necesidades del alumnado, etc...

El nuevo modelo mercantilista de la educación va a clasificar y ordenar según las demandas sociales, reforzando la diferenciación de clase en un modelo competitivo y privatizador que busca la satisfacción de los clientes. Los procesos de gestión educativa (descentralización, autonomía, evaluación e información) transfirieron mayor poder a la demanda, para dar mayor capacidad a los actores locales, las familias y la definición de la oferta educativa. Pero la experiencia ha demostrado que es necesario distinguir entre demanda y necesidad. La demanda está desigualmente distribuida y los requerimientos de un grupo social rápidamente se transforman en necesidad.

La relación entre nivel educativo, empleo y equidad se basa en la creencia de que aumentando el rendimiento de todos los estudiantes, especialmente de los más desfavorecidos, conseguirán mejores empleos, mejores salarios y será beneficioso para la economía y la sociedad en su conjunto. Pero va a depender del tejido industrial desarrollado, las apuestas por la innovación y la ciencia y las inversiones de capital, así como de la tasa de sobre-cualificación y la estructura del mercado cuando hay mucha demanda de empleos poco cualificados y menos empleos para las personas formadas.

Las políticas basadas en la financiación sostenible y la gestión eficaz acaban con la igualdad, la inclusión, las metodologías innovadoras y la investigación. Las escuelas para mejorar sus resultados seleccionan alumnado de alta literacia (aptitudes generadas en niveles socioeconómicos y culturales altos), como realizan los centros privados y cada vez más los públicos, para conseguir un buen desempeño docente en la dinámica competitiva que crean las evaluaciones. La equidad se formula a través de ideas democráticas y de igualdad, mientras se imponen metodologías instrumentales, ligadas a la calidad educativa, para satisfacer una ideología de mercado que reproduce las clases sociales y las jerarquías.

Referencias

- Arregui, A., Martínez Fernández, P., Sainz, A., & Ugarriza, J. (2009). *Efecto de las repeticiones de curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado*. San Sebastián: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación. Recuperado de: http://www.isei-ivei.net/cast/pub/Repeticiones_cas.pdf
- Banco Mundial (1999). *La educación en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. Banco Mundial.

- Banco Mundial (2005). *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Banco Mundial, Bogotá. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/887851468141582988/Cerrar-la-brecha-en-educacion-y-tecnologia>
- Brey, A. (2009). La sociedad de la ignorancia. En A. Brey, D. Innerarity, & G. MAYOS. *La sociedad de la ignorancia y otros ensayos*. Barcelona, España: Zero Factory. <http://www.infonomia.com/blog/libros.php>
- Carabaña, J. (2009). Fracaso escolar y abandono temprano, o por qué suspendemos tanto. *Cuadernos de Información Económica*, 213, 107-120
- Calsamiglia, H., & Tuson, A. (2007). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona, España: Ariel Lingüística.
- Carabaña, J. (2015). *La inutilidad de PISA. Para las escuelas*. Madrid, España: Catarata.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la UNESCO.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/13107-invertir-mejor-invertir-mas-financiamiento-gestion-la-educacion-america-latina>
- Consejo de la Unión Europea. (2008). *Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Recuperado de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0865:FIN:ES:PDF>
- Consejo de Educación. (2006). *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje y permanente*. (Diario Oficial del Consejo 962 de 30.12.2006, p. 10). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006H0962>
- Consejo de Educación. (2012). *Educación y formación en una Europa inteligente, sostenible e inclusiva. Informe conjunto de 2012 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)*. (Diario Oficial del Consejo 70 de , XXX p. 9). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aef0016>
- Consejo de Educación. (2015). *Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación. Informe conjunto de la Comisión y los Estados miembros*. (Diario Oficial del Consejo 417 de 15.12.2015, p. 25). Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_417_R_0004&from=ES
- Consejo de la Unión Europea. (2004). "Educación y Formación 2010". *Urgen las reformas para conectar con éxito a estrategia de Lisboa. Informe intermedio conjunto del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa*, Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%206905%202004%20INIT>
- Consejo de la Unión Europea. (2008). *Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Recuperado de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0865:FIN:ES:PDF>
- Consejo de la Unión Europea. (2009). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»)*. (Diario Oficial del Consejo 119 de 28.5.2009, p.2), Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:ES:PDF>

- Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional comum” o loucalizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade, Campinas*, 25(87), 423-460. Recuperado de <http://www.cedes.unicamp.br>
- De Souza, Â. R. (2016). A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(2), 463-485
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Argentina: S. XXI.
- Educación para Todos. (2015). *La educación para todos 2000-2015: Logros y desafíos. Informe de seguimiento de la ETP en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)* Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>
- Feldfeber, M. (2006). Gestión de la educación, políticas educacionales y globalización. *Educação: Teoria e Prática*, 15(27), 13-36.
- Fend, H. (2012). La nueva gobernanza de la educación: posibilidades de reforma y riesgos de fracaso. En D. Thröler & R. Barbu. *Los sistemas educativos. Perspectiva histórica, cultural y sociológica* (pp. 45-58). Barcelona, España: Octaedro.
- Filmus, D. (Comp.) (1994). *Para qué sirve la escuela*. Argentina: Editorial Norma.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- García-Ajofrín, L. (2016): *Gigantes de la educación. Lo que dicen los rankings*. Madrid, España: Fundación telefónica.
- García-Huidobro, J. E. (2009). Una nueva meta para la educación en Latinoamérica en el Bicentenario. En A. Marchesi, J. C. Tedesco & C. Coll (Eds.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 19-34). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Gargarella, R. (1999). Las teorías de la justicia después de Rawls. *Un breve manual de filosofía política*. Barcelona, España: Paidós.
- Gómez LLorente, L. (2000). *Educación Pública*. Madrid, España: Morata.
- Gorostiaga, J. M., & Tello, C. G. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: Un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 363-388.
- Gortázar, L. (2017). *Una panorámica de la (in)equidad educativa*. Recuperado de <https://politikon.es/2017/05/11/una-panoramica-de-la-inequidad-educativa/>
- Hatcher, R. (2008). *El sistema escolar de Inglaterra: ¿Lecciones para Cataluña?* Recuperado de <http://firgoa.usc.es/drupal/node/42060>.
- Hirtz, N. (2013). Educar y formar bajo la dictadura del mercado de trabajo. Formas de Resistencia y Modos de Educación. *Con-ciencia Social*, 17, 39-54.
- Informe de Oxfam. (2012). *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*. Recuperado de <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/12/12/crisis-desigualdad-pobreza>
- Informe de Oxfam. (2017). *Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf
- López, N. (2009). Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina. En A. Marchesi, J. C. Tedesco, & C. Coll (Eds.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 35-46). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets foster innovation in education? A comparative perspective. [Education Working Paper No. 25]. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/41/6/43415929.pdf>.

- Ministerio de Educación. (2007). *Informe 2006: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Madrid, España: Secretaría General de Educación.
- Novoa, A. (2010). La construcción de un espacio educativo europeo: Gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 23-41.
- Novoa, A. (2013). Pensar la escuela más allá de la escuela. *Con-ciencia Social*, 17, 27-38.
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de la capacidades*. Barcelona, España: Herder.
- Oliviera, D. A. (2005). Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educ.Soc.*, 26(92), 753-775.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2010). *Metas educativas 2021. Documento final. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1992). *High-quality education and training for all*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices*, vol. IV. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-IV.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *PISA 2015. Results: Excellence and Equity in Education*, vol I. Paris: OECD Publishing. doi: [dx.doi.org/10.1789/9789264266490-en](https://doi.org/10.1789/9789264266490-en).
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). Trends Shaping Education Spotlight8. Mind the Gap: Inequity in Education. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/cei/Spotlight8-Inequality.pdf>
- Patrinos, H., et al. (2009). *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*. Washington DC: The World Bank Group.
- Paulston, R. G. (2001). El espacio de la educación comparada y el debate sobre el posmodernismo. *Propuesta Educativa*, 10(23), 18-31.
- Pini, M. (2010). Análisis crítico del discurso: la mercantilización de la Educación pública en España y la Unión Europea. *Revista de Educación*, 1(1), 77-96.
- Poggi, M. (2010). Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas. *Pensamiento Iberoamericano*, 7, 3-25.
- Popkewitz, T.S. (2013). "Pisa: Números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares". *Revista de currículum y formación del profesorado*, 17(2), 47-64.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (2001). *Quedándonos atrás: Un informe del progreso educativo en América Latina*. Recuperado en <http://www.preal.org>
- Pulido, R. (2009). *El futuro de la Universidad. Un tema a debate dentro y fuera de las universidades*. Madrid, España: Delta Publicaciones Universitarias.
- Ravitch, D. (2010). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic: Books.
- Rogero-García, J. (2017). El informe PISA, la segregación escolar y la Luna. Recuperado de: <http://agendapublica.elperiodico.com/el-informe-pisa-la-segregacion-escolar-y-la-luna/>
- Rogero-García, J., & Andrés-Candelas, M. (2014). Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados. *Reis. Revista Española de Investigaciones*, 147, 121-130.
- Rosanvallón, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA.

- Rousseau, J. J. (1996). *El contrato social*. Madrid, España: Alianza.
- Save the Children (2017) *Desheredados*. Save the children España. Recuperado de https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/desheredados_pobreza_infantil_informe.pdf
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2007). *Informe sobre Tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIP UNESCO, Buenos Aires/OEI. Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. (2008). *Informe sobre Tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: III UNESCO, Buenos Aires/OEI, disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- Tedesco, J. C. (2008). ¿Son posibles las teorías de la subjetividad? En E. Tenti, (Comp.) *Nuevos temas en la agenda de la política educativa* (pp. 53-64). Argentina, España: Siglo XXI.
- Tedesco, J. C. (2009). Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. En A. Marchesi, J. C. Tedesco, & C. Coll (Eds.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 77-86). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2009). *La Unesco y la educación*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001849/184967s.pdf>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2011). *La Unesco y la educación. Todo el mundo tiene derecho a la educación*. Paris: Organización de las Naciones Unidas Para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2015). *Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030*. Paris, 2015, Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>.
- Van Zanen, A. (2008). El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. En E. Tenti Fanfani (Comp.), *Nuevos temas en la agenda de política educativa* (pp. 173-192). Madrid: Siglo XXI.
- Verger, A., Moschetti, M., & Fondevilla, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Internacional de la Educación. Recuperado de <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>
- Verger, A., Bonal X., & Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2098>.
- Viñao, A. (2014): *Seminario Internacional sobre Gobernanza Escolar Democrática: más allá de los modelos neoliberal y neoconservador*. Barcelona, España. Documento inédito.
- World Education Forum. (2000). *The Dakar Framework for Action*. Paris, Francia: UNESCO.

Sobre la Autora

Carmen Rodríguez-Martínez

Universidad de Málaga (España)

carmenrodri@uma.es

Doctora en Educación por la Universidad de Málaga y Titular de Didáctica y Organización Escolar desde el año 2004. Sus líneas de investigación se desarrollan en formación del profesorado, evaluación, políticas educativas y la igualdad en educación. Ha participado en 16 proyectos de investigación obtenidos en convocatorias públicas y competitivas, Coordinadora o investigadora principal en dos de los mismos, un proyecto I+D nacional y otro europeo. Ha sido Directora General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado y Directora General de Ordenación y Evaluación Educativa en Andalucía. Pertenece a la Red Wera International Research Network, al Grupo de “Políticas educativas y derecho a la educación en América Latina y el Caribe” de Clacso (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) y la Red Estrado (Red Latinoamericana de Estudios sobre trabajo docente).

About the Guest Editors

Nora Gluz

Universidad de Buenos Aires

Universidad Nacional de General Sarmiento

gluzn@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires, profesora e investigadora del Área de Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires, dirige proyectos de investigación en temas de políticas educativas y desigualdades sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) - Políticas Educativas y Derecho a la educación

Dalila Andrade Oliveira

Universidad Federal de Minas Gerais

dalilaufmg@yahoo.com.br

Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo, profesora de la Facultad de Educación y del programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del Consejo Nacional de Investigación (CNPq), dirige y desarrolla proyectos en temas de políticas educativas, gestión escolar y trabajo docente en América Latina. Co-coordinadora de las International Research Networks (IRNS/WERA) Education Policies e Restructuring of the Educational Profession Facing the Challenges of Globalization. Co-Chair de la Sesión de Educación de la Latin American Studies Association (LASA). Fue co-coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO - Educación, política y movimientos sociales; vice-presidente y presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Educación. (ANPED).

Cibele Maria Lima Rodrigues

Fundação Joaquim Nabuco

cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco, investigadora de la Fundación Joaquim Nabuco (Fundaj), profesora del Programa de Postgrado en Educación (programa asociado entre la Fundaj e la Universidad Federal Rural de Pernambuco), actualmente coordina el Centro de Estudios sobre Cultura, Identidad e Memória de la Fundaj, dirige y desarrolla proyectos de investigación en temas de políticas educativas y movimientos sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO - Políticas Educativas y Derecho a la educación

Número Especial
Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 24

18 de marzo 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **María Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de

Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de

Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro

San Diego State University

Gary Anderson

New York University

Michael W. Apple

University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale

University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner

Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb

University of Connecticut

Arnold Danzig

San Jose State University

Linda Darling-Hammond

Stanford University

Elizabeth H. DeBray

University of Georgia

David E. DeMatthews

University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy

John Diamond

University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo

Albert Shanker Institute

Sherman Dorn

Arizona State University

Michael J. Dumas

University of California, Berkeley

Kathy Escamilla

University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion

University of the Negev

Melissa Lynn Freeman

Adams State College

Rachael Gabriel

University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass

Arizona State University

Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross

University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University
of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester

Indiana University

Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana
University

Christopher Lubienski Indiana
University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis

University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses

University of Colorado, Boulder

Julianne Moss

Deakin University, Australia

Sharon Nichols

University of Texas, San Antonio

Eric Parsons

University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton

University of Kentucky

Susan L. Robertson

Bristol University

Gloria M. Rodriguez

University of California, Davis

R. Anthony Rolle

University of Houston

A. G. Rud

Washington State University

Patricia Sánchez University of

University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of

California, Berkeley

Jack Schneider University of

Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist

University of Maryland

Benjamin Superfine

University of Illinois, Chicago

Adai Tefera

Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres

Michigan State University

Tina Trujillo

University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller

University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol

University of Connecticut

John Weathers University of

Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner

University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley

Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth

University of South Florida

Kyo Yamashiro

Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil