

---

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA

*Revista Española  
de Educación Comparada*

NÚMERO 30 (julio-diciembre 2017)

DOI: 10.5944/reec.30.2017

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

*Sociedad Española de Educación Comparada*

ISSN: 2174-5382



## CONSEJO DE REDACCIÓN

---

### DIRECTORES

M<sup>a</sup> José García Ruiz (*UNED*) & Javier M. Valle López (*UAM*)

### SECRETARIO DE GESTIÓN

Antonio Martínez Muñoz (*UCLM*)

### SECRETARIO DE EDICIÓN

David Celorrio de Ochoa (*UCM*)

## CONSEJO EDITORIAL

---

Roberto Albarea, *Universidad de Udine*

Inmaculada Egido Gálvez, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis García Garrido, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Luis Miguel Lázaro Lorente, *Universidad de Valencia*

Francisco Michavila, Director de la Cátedra *UNESCO de Gestión y Política Universitaria*

Miguel Á. Pereyra, *Universidad de Granada*

Francesc Raventós Santamaría, *Universidad de Barcelona*

María Teresa Terrón Caro, *Universidad de Pablo Olavide*

Alejandro Tiana Ferrer, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Leoncio Vega Gil, *Universidad de Salamanca*

## CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

---

### *Europa*

Clementina Acedo, *BIE*

Marc Bray, *WCCES*

Robert Cowen, Institute of Education, *University of London*

Mariane Frenay, *Université Catholique de Louvain*

Jean-Luc Gurtner, *Université de Fribourg*

Hans-Georg Kotthoff, *University of Freiburg*

Dimitris Mattheou, *University of Athens*

António Nóvoa, *Universidade de Lisboa*

Rauni Räsänen, *University of Oulu*

Jürgen Schriewer, *Humboldt Universität*

Hannu Simola, *University of Helsinki*

Lennart Wikander, *University of Uppsala*

Thyge Winther-Jensen, *Danish University of Education*

### ***América del Norte***

Robert Arnove, *University of Indiana*  
Irving Epstein, *Illinois Wesleyan University*  
Erwin Epstein, *Loyola University of Chicago*  
Carlos Alberto Torres, *University of California*

### ***América Central y del Sur***

Norberto Fernández Lamarra, *Universidad Nacional de Tres de Febrero*  
Marco Aurelio Navarro Leal, *Universidad Autónoma de Tamaulipas*

### ***Asia***

Terri Kim, *Yonsei University and Brunel University*  
Mark Mason, *Hong Kong University*  
Huang Zhicheng, *Universidad Nacional del Este de China*

### ***Australia***

Anthony Welch, *University of Sydney*

### ***África***

Abderrahman el Fathi, *Universidad Abdelmalek Es-Saâdy*  
Zohra Lhioui, *Universidad Moulay Ismaïl de Meknes*

© Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2017

ISSN: 2174-5382

*Revista semestral*

*Nº. 30 (julio-diciembre 2017)*

*doi: 10.5944/reec.30.2017*

*Edita: UNED (Servicio de Publicaciones)*

*Suscripciones: Dpto. de Historia de la Educación y Educación Comparada*

*(Despacho 205)*

*UNED-Humanidades. C/ Senda del Rey, s/n - 28040 Madrid*

*Distribución: Servicio de distribución de Impresos de la UNED*

*C/ Alberche, 6 - 28045 Madrid*

*<http://revistas.uned.es/index.php/REEC>*

*ISSN: 2174-5382*

*Depósito Legal: M. 38499-1995*

---

La Sociedad Española de Educación Comparada no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores en las contribuciones aparecidas en esta revista, ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en las mismas.

LA «REVISTA ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA» ESTÁ INDIZADA EN:

**BASES DE DATOS INTERNACIONALES DE LA ESPECIALIDAD**

IRESIE

ERA (Educational Research Abstracts)

Education Journals database. Proquest

**BASES DE DATOS INTERNACIONALES MULTIDISCIPLINARES**

Fuente Academica Premier

IBZ online

Periodicals Index Online

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

DOAJ (Directorio de Revistas en Acceso Abierto)

ESCI (Emerging Sources Citation Index)

**SISTEMAS DE EVALUACIÓN INTERNACIONALES**

ERIH PLUS; Google Scholar Metrics: Índice h5 (11) y mediana h5 (16); Journal Scholar Metrics (JSM) Q3; Latindex (33 requisitos cubiertos); Sello de calidad de la FECYT en la V convocatoria (2016).

**CATÁLOGOS INTERNACIONALES**

Ulrichs, British Library, Library of Congress, Worldcat, OEI, UNESDOC, IoE London, Kings College London etc.



**BASES DE DATOS NACIONALES DE LA ESPECIALIDAD**

Redined

**BASES DE DATOS NACIONALES MULTIDISCIPLINARES**

DIALNET

ISOC

A360<sup>o</sup>

**SISTEMAS DE EVALUACIÓN NACIONALES**

CIRC: B; ANEP: A; DICE: 28,95; CARHUS2014: D; RESH: 0,109; MIAR2017: 9,8; INRECS: Q2 0,103 (47/162).

**CATÁLOGOS NACIONALES**

Cisne, Rebiun, Biblioteca Nacional de España etc.

# SUMARIO

## CONTENTS

### ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

#### ANALYSIS AND RESEARCH

DANIELA CUBILLOS PADILLA; MÓNICA BORJAS; JAVIER RODRÍGUEZ TORRES, *La educación infantil en Colombia y España. Una aproximación legislativa* (CHILDHOOD EDUCATION IN COLOMBIA AND SPAIN. A LEGAL APPROACH) .....10

PATRICIA DUCOING-WATTY; ILEANA ROJAS-MORENO, *Notas para una construcción metodológica en educación comparada* (NOTES FOR A METODOLOGICAL CONSTRUCTION IN COMPARATIVE EDUCATION) .....27

MASSIMILIANO FIORUCCI, *Educación a la ciudadanía global en una perspectiva intercultural* (EDUCATE GLOBAL CITIZENRY IN AN INTERCULTURAL PERSPECTIVE) .....44

MARÍA GONZÁLEZ VILLARÓN, *El inglés en educación obligatoria. Una mirada comparada a los casos de España y Holanda* (ENGLISH IN COMPULSORY EDUCATION. A COMPARATIVE VIEW OF THE CASES OF SPAIN AND THE NETHERLANDS) .....61

PABLO SANZ DE MIGUEL, *Gobernanza de la formación profesional dual española: entre la descoordinación y la falta de objetivos* (GOVERNANCE OF THE SPANISH DUAL VOCATIONAL TRAINING: BETWEEN THE LACK OF COORDINATION AND THE LACK OF OBJECTIVES) .....77

ALICIA SIANES-BAUTISTA, *“Bildung”: concepto, evolución e influjo en la pedagogía occidental desde una perspectiva histórica y actual* (“BILDUNG”: CONCEPT, EVOLUTION AND INFLUENCE IN WESTERN PEDAGOGY FROM A HISTORICAL AND CURRENT PERSPECTIVE).....99

CLAUDIO SUASNÁBAR, *Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000* (THE CYCLES OF EDUCATIONAL REFORM IN LATIN AMERICA: 1960, 1990 AND 2000) .....112

PEDRO LUIS YTURRIA MONTENEGRO; REINALDO NÉSTOR CUETO; JUAN ALBERTO MENA LORENZO, *Una aproximación al carácter investigativo de la Educación Técnica y Profesional cubana actual: 1960, 1990 y 2000* (AN APPROACH TO THE RESEARCH NATURE OF THE CURRENT CUBAN TECHNICAL AND VOCATIONAL EDUCATION) .....136

### NOVEDADES EDITORIALES

#### BOOK REVIEWS

MARC-ANTOINE JULLIEN DE PARIS (1817): *Esbozo de una obra sobre educación comparada y series de preguntas sobre Educación*. Edición y estudio introductorio de Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia.(Madrid: Delta Publicaciones). Recensión a cargo de María Matarranz García .....151



**ESTUDIOS E INVESTIGACIONES**  
Analysis and Research

1



## *La educación infantil en Colombia y España. Una aproximación legislativa\**

---

*Childhood education in Colombia and Spain. A legal approach*

**Daniela Cubillos Padilla\*\*; Mónica Borjas\*\*\*; Javier Rodríguez Torres\*\*\*\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.20130

Recibido: **24 de octubre de 2017**  
Aceptado: **28 de diciembre de 2017**

---

\* Agradecimiento a las universidades de origen de los autores.

\*\* DANIELA CUBILLOS PADILLA: Universidad del Norte (Colombia). **Datos de contacto:** E-mail: cubillosd@uninorte.edu.co

\*\*\* MÓNICA BORJAS: Universidad del Norte, Instituto de Estudios en Educación, Departamento de Educación (Colombia). **Datos de contacto:** E-mail: mborjas@uninorte.edu.co

\*\*\*\* JAVIER RODRÍGUEZ TORRES: Universidad de Castilla-La Mancha Toledo, Facultad de Educación de Toledo, Departamento de Pedagogía. **Datos de contacto:** E-mail: javier.rtorres@uclm.es

## **Resumen**

La infancia es una etapa de vital importancia para el desarrollo del ser humano. Es en ella donde se forman las primeras bases para la vida de los seres humanos, por esto es necesario que se les brinde a los infantes una educación inicial de calidad. En el presente artículo, se describen los resultados de una investigación centrada en un estudio comparativo de las legislaciones y documentos curriculares que orientan las decisiones y acciones relativas al diseño, ejecución y evaluación en la educación infantil en Colombia y España. El análisis comparativo se realizó desde una matriz que permitió la contrastación de los dos contextos. Se examinaron como fuentes primarias las legislaciones y los documentos de los organismos oficiales reguladores de los sistemas educativos colombiano y español con relación a doce categorías que se encuentran relacionadas con los elementos estructurales del currículo. El estudio ofrece una visión específica de las diferencias y similitudes en la educación que se ofrece a los niños y niñas en los países seleccionados. Se identificaron coincidencias en todas las categorías analizadas, con mayor énfasis en el propósito que se le asigna a la educación infantil relacionada con la movilización y potencialización de las dimensiones del ser. Las principales disimilitudes radican en la manera en la que se organizan los niveles de la educación infantil en los respectivos sistemas educativos atendiendo a diferentes rangos de edad y en la manera de organizar las áreas y contenidos para cada uno de los niveles y ciclos de la educación que se ofrece a los niños y niñas. Esta investigación ofrece una serie de conclusiones comparativas que pueden orientar a docentes y directivos docentes, en la toma de decisiones en lo relativo a la organización y diseño de la educación infantil.

*Palabras clave:* educación infantil; educación inicial; preescolar; estudio comparativo; currículo

## **Abstract**

Childhood is an important stage for the human being development; it is in this stage where first bases are formed. This is the reason why it is necessary to provide infants with a quality initial education. This article describes the results of a comparative investigation focused on the analysis of the laws and curricular documents that are related with the decisions and actions of the design, implementation and evaluation of early childhood education in Colombia and Spain. The comparative analysis was developed using a contrast matrix that allowed the comparison of the two contexts, the primary sources used for the research were the Colombian and the Spanish legislations and documents, which allowed the research to compared both context around twelve categories which are related with the structural elements of the curriculum. The study provides a specific view of the differences and similarities in how education is offered in the selected countries. It was identify coincidences around all the twelve categories analyzed, with a greater emphasis on the purpose assigned to children's education related to the enhancement of the being dimension. The main dissimilarities were found in the organization of the levels in the early childhood education according to different age ranges and in how it is organized the areas and contents for each of the levels and cycles of education that are offers to children. This research offers a set of comparative conclusions that can guide teachers and teaching managers with the decision around the organization and design of early childhood education.

*Key Words:* early childhood education; initial education; preschool; comparative study; curriculum

## 1. Introducción

Casi todos los seres humanos recordamos algo de nuestra infancia. Esos recuerdos que se tejen, se entrecruzan con nuestras actuales creencias, prejuicios, concepciones, acciones y decisiones. Esta etapa de nuestra vida recoge las experiencias fundamentales donde se forman las bases del desarrollo integral humano. Es por ello que resulta importante rodear al infante de no solo de contextos educativos confiables sino de afecto, respeto y confianza de tal forma que se posibilite el desarrollo pleno y armónico de sus dimensiones (ESCOBAR, GONZÁLEZ & MANCO, 2016).

El concepto de infancia, específicamente de niño/niña ha cambiado a lo largo de la historia. En Grecia antigua, el infante era considerado un *pequeño*-hombre que necesitaba la ayuda de un adulto para valerse y cuya voz no ameritaba ser escuchada (RODRÍGUEZ, 2016). En la antigua Roma, los niños dependían de sus padres y en consecuencia debían someterse a su ley, por lo que el miedo a estos era lo habitual. En la Edad Media, la visión hacia la infancia adquiere un sentido de protección gracias a la propuesta del cristianismo de asumir al hombre como hijo de Dios (CASTILLO-GALLARDO, 2016). Ya en los siglos XVII y XVIII la infancia fue reconocida como una etapa de la vida del ser humano (NOGUERA, 2003). Específicamente en el siglo XVIII, Rousseau en su obra *El Emilio*, presenta al niño como un ser pensante que siente y a quien se le debe proporcionar cuidados y educación (DEL CARMEN, 2016). Sin embargo, la racionalidad de la ilustración en su forma de revolución industrial comienza a considerar a los niños como herramientas de trabajo, situación que solo es superada en los movimientos de reivindicación social de inicios del siglo XX, los cuales se consolidan después de la segunda guerra mundial.

Es a partir de lo acordado en la convención internacional sobre los Derechos del Niño, cuando es reconocido como sujeto de derechos: como una persona. Esto significa que se acepta que un ser humano en formación, lo es desde sus primeros reconocimientos del entorno y de sí mismo. Esto implica comprender al infante como la persona que aprende a convivir y a compartir con otros en base a un acuerdo que construye sociedad: deberes y derechos de todos y para todos. Se le concede al niño un estatus de aprendizaje, lo que le establece tiempos, espacios y respaldos para ello. Un niño es un sujeto en pleno aprendizaje. Desde ahí y hasta el presente, los derechos de la infancia se instalan como de interés superior (RODRÍGUEZ, 2016). Esta notoriedad, hace énfasis en la corresponsabilidad que le atañe a la sociedad, la familia, y a la escuela lo que implica reconocer que un acuerdo social solo adquiere validez en la protección, cuidados, oportunidades y seguridades que se otorgan a los niños, dado que representan el sentido mismo del que hacer de la humanidad: su sobrevivencia y superación.

La neurociencia y la psicología tienen evidencias contundentes sobre la importancia de la infancia. Autores como MASTEN & GEWIRTZ (2010); FLÓREZ & TORRADO (2013); CARDONA (2014); AGUADO, MINUJIN, OSORIO & BAGNOLI (2016), CARDEMIL & ROMÁN (2016), coinciden en que es en la infancia, a través de la interacción que el niño tiene con los otros y con el medio que lo rodea, donde se consolidan las dimensiones que serán la base de los diferentes procesos que requerirá a lo largo de su vida.

Una educación de calidad para la infancia debe buscar satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje desde los cuatro pilares: el conocer, hacer, ser y convivir (DELORS, AL MUFTI, AMAGI, CARNEIRO, CHUNG, GEREMEK & NAZHAO, 1996) potencializando

talentos y capacidades para formar personas que transformen la sociedad. Ante esto, la educación infantil, considerada el primer de los niveles del sistema educativo, procura formar personas, y en su momento ciudadanos que sean congruentes con los objetivos de una humanidad más libre, más igualitaria y más justa.

En la mayoría de los países, afirma LLORENT (2013), la educación infantil tiene un carácter no obligatorio y cuando se ofrece, corresponde a la visión de *guarderías* (guardar niños). En otros, esta se ofrece a través de programas integrales e intersectoriales ofrecidos desde el nacimiento hasta los seis años de vida, promoviendo la atención desde la multidimensionalidad. Como lo mencionan GERVILLA (2014), ARIAS, FLÓREZ & TORRADO (2013) y SERRANO (2016) el objetivo principal de la educación infantil es explorar, potenciar y fortalecer todas las capacidades en los infantes mediante espacios diseñados y organizados requiriendo de la guía de profesionales en educación.

LLORENT (2013) y PARRA, GOMARIZ, HERNÁNDEZ & GARCÍA (2017) exponen que una educación infantil de calidad complementa el papel de la familia generando beneficios para la sociedad en general. Invertir su calidad ayudaría a prevenir ulteriores problemas en momentos en los que es más difícil intervenir y sin duda más costoso, tanto social como económicamente (VILA, 2000). Lamentablemente como lo plantea LOSSO (2017) existe más interés en proveer de las garantías educativas en los niveles subsiguientes quedando excluida muchas veces la Educación Infantil.

La presente investigación focaliza su atención en comparar las orientaciones curriculares referentes a la educación infantil en Colombia y España, con el fin que sus resultados apoyen la reflexión alrededor del fortalecimiento de los procesos curriculares y pedagógicos que se agencian en este nivel educativo. Investigaciones como la realizada por CRESPO (1998) compara la educación infantil en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Italia, Grecia, entre otros. En este contexto se encontraron similitudes en la estructura curricular, identificando dos funciones centrales: una educativa, que busca potenciar el desarrollo de las dimensiones de los niños y niñas, y una función social que busca desarrollar aspectos relativos al saber convivir con los demás. Como diferencia se reportó que no en todos los países se evidencia de manera explícita la promoción de la dimensión emocional de los niños aun cuando el objetivo trazado por ellos se relaciona con el desarrollo integral. En esa misma línea, GUVEN & GURDAL (2011) comparan la educación infantil de Turquía y Canadá, a la luz de los objetivos, la administración y estructura de los sistemas educativos. Se evidenció, principalmente, que en ambos sistemas el propósito central es la educación para la ciudadanía.

Se ubicó, además, la investigación de LLORENT (2013) quien realiza un análisis comparativo sobre la educación infantil en Alemania, España, Francia e Inglaterra, revisando aspectos como los destinatarios, objetivos, tipología de centros, edades y agrupaciones en cada uno, financiación y el profesorado que atiende este grupo poblacional. Se evidencia que la educación infantil en estos países cuenta con características similares en lo relativo a la inclusión de la familia en las actividades de los centros y en el carácter no asistencial. Sin embargo, existen diferencias asociadas a los contextos, creencias y situación económica de cada país. Otras investigaciones sobre la educación infantil realizadas desde un enfoque comparativo son las desarrolladas por KATZ & MENDOZA (1999); GU (2006); AHI & KILDAN (2013); KIM (2016) Y VRINIOTI (2016), quienes definen como categorías centrales de sus análisis los propósitos educativos, los contenidos, la metodología, el profesorado, entre otros.

## 2. Método

La presente investigación es de corte comparativo. Se contrastan las orientaciones curriculares de la educación infantil en dos países: Colombia y España. Coherente con este tipo de estudio, se parte del análisis y recopilación de información alrededor de los factores que tengan similitudes y diferencias que existen en un caso o sistema, identificando contrastes significativos que permitan la comprensión de estos para llegar a un resultado (RIHOUX & LOBE, 2009 Y BAPTIST & BEFANI, 2015).

### 2.1. Procedimiento

Este estudio se desarrolló en tres fases, tomando como referencia a BEREDEY (1968) y VELLOSO & PEDRÓ (1991). La primera fase (descriptiva), consistió en la revisión documental de fuentes primarias, que para este caso la constituyen las legislaciones y documentos pedagógicos que orientan las dinámicas formativas relacionadas con el nivel de educación infantil de Colombia y España.

En la segunda fase del proceso (interpretativa) se buscó organizar y comparar la información obtenida en la primera fase, a la luz de las categorías centrales de análisis. Estas son: Etapas/Ciclos y edades correspondientes, Curriculum, Bloques de contenidos, Actividades complementarias y extracurriculares, Tipología de Centros, Evaluación, Metodología, Atención a la diversidad, Competencias, Recursos y Objetivos. Estas categorías permitieron obtener una visión detallada de los lineamientos de la educación infantil en los países de estudio. Por último, la tercera fase (de yuxtaposición) confrontó la información a fin de encontrar los puntos más significativos que permitieran elaborar conclusiones relacionadas con las similitudes y diferencias que se encuentran dentro de la organización del nivel de educación infantil. Para GARCÍA GARRIDO (1986), la fase de las conclusiones es una de las que distinguen a toda investigación comparada al sobreparar la yuxtaposición de características analizadas.

Los encargados de realizar este proceso fueron investigadores de los países objeto de comparación, lo que favoreció la realización de los análisis debido al conocimiento del contexto analizado.

### 2.2. Muestra

El muestreo fue de carácter intencional, seleccionando los documentos reguladores del nivel educativo centro de este análisis. En total se analizaron 19 documentos, los cuales se detallan a continuación :

**Tabla 1.** Documentos legales de Colombia y España. **Fuente:** Elaboración propia.

<b>Documentos legales del Ministerio de Educación Nacional de Colombia</b>	
<b>Documento</b>	<b>Año</b>
Ley 115 de Febrero 8 de 1994.	1994
Decreto 2247 de Septiembre 11 de 1997.	1997
Serie de lineamientos curriculares del preescolar	1998
Normas Técnicas Colombianas NTC 4595 y NTC 4596	2006
Documento #10: Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia	2009
Documento #13: Instrumento Diagnóstico de Competencias Básicas en Transición	2010
Documentos #21, #22, #23 y #24 actividades rectoras en la educación inicial	2014
Documento #25: Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y niños en la educación inicial	2014
Guía #50: Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial	2014
Guía #51: Orientaciones para el cumplimiento de condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial	2014
Guía #52: Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial	2014
Guía para la implementación de la Jornada Escolar Complementaria.	2014
Derechos Básicos de Aprendizaje de Transición	2016
<b>Documentos legales de la Consejería de Educación y Ciencia España</b>	
<b>Documento</b>	<b>Año</b>
Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.	2006
Decreto 67/2007, de 29-05-2007.	2007
Decreto 68/2007, de 29-05-2007.	2007
Orden de 12/05/2009.	2009
Decreto 88/2009, de 07/07/2009.	2009
Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa.	2013

### 2.3. Instrumento de análisis

Para realizar el análisis comparativo, se utilizó la técnica de análisis documental sobre la legislación en lo relativo a la educación infantil: leyes, decretos, resoluciones y circulares. Dichos documentos provienen de los respectivos entes que regulan la educación en dichos países: el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (en adelante MEN) y la Consejería de Educación y Ciencia en España, particularmente de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha (a partir de ahora CLM). La selección de esta Comunidad Autónoma obedeció a dos motivos: la singularidad de la legislación educativa de dicha comunidad por cuanto incluye aportes de los dos grandes movimientos políticos de España y el hecho que los autores de la presente investigación se encuentran proyectando una propuesta de grado internacional para la formación de educadores infantiles en la que participan una universidad colombiana y una de la comunidad en mención. En

este sentido, y siguiendo a HAMMERSLEY & ATKINSON (1983), identificar el origen de la fuente fue fundamental: autor(es), propósito, contenido, entre otros. Como instrumento se utilizaron matrices o cuadros que permitieron obtener un contraste de los lineamientos educativos, pedagógicos y metodológicos de la educación infantil en los contextos seleccionados. En las filas de la matriz, se incluyeron las categorías a analizar, previamente mencionadas en el apartado anterior. En las columnas se ubicaron los países objetos de comparación. Se incluyó también un espacio para la identificación de semejanzas, diferencias y conclusión particular de la categoría. Esto último fue realizado bajo la fundamentación de los referentes de la teoría del currículo, el desarrollo infantil y los propósitos de la educación infantil. Se trató de un análisis comparativo de tipo inductivo: se parte de los casos particulares Colombia y España, para llegar a enunciados generales sobre la educación infantil. La idea es ofrecer una visión general sobre las tendencias educativas a fin de orientar decisiones en el ámbito curricular en las instituciones de los contextos analizados. Lo anterior, se constituye en la fase prospectiva de los estudios comparativos según VALLONE (2010).

### 3. Resultados

A continuación se describen los resultados por cada una de las categorías comparadas: Etapas-ciclos y edades correspondientes, tipología de centros, objetivos, competencias, curriculum, bloques de contenidos, actividades complementarias y extracurriculares, metodología, evaluación, atención a la diversidad y recursos educativos:

- **Etapas y edades correspondientes:** Tanto en el sistema educativo colombiano, como en el español, el carácter de la Educación Infantil es plenamente educativo y no asistencial. En el sistema educativo colombiano se establecen dos grandes etapas: Educación Inicial y Educación Preescolar. Es destacable el tratamiento de la Educación inicial con dos modalidades: Institucional (en Centros de Desarrollo Infantil) y modalidad Familiar (que atiende a madres e infantes hasta los 3 años). En cuanto a la Educación Preescolar se establecen tres niveles: Pre-jardín (3 años), Jardín (4 años) y Transición (5 años); este último nivel y, al contrario que en el sistema educativo español, resulta ser obligatorio y es llamado Grado Cero. Por su parte, la Educación Infantil en España se organiza en un Primer Ciclo (0 a 3 años) y Segundo Ciclo (3 a 6 años). A diferencia del contexto colombiano ni los ciclos, ni los niveles que los integran son obligatorios, aunque sí hay oferta pública suficiente y gratuita para atender a toda la población del segundo ciclo. Y sí es obligatorio para las Administraciones disponer de plazas suficientes para cubrir la demanda de alumnos.
- **Tipología de Centros:** Entre las semejanzas, se identifica que el servicio educativo de educación infantil en ambos casos puede ser prestado directamente por el Estado o por particulares. Esta se ofrece en las distintas localidades y municipalidades ya sean en contextos rurales o urbanos. Sin embargo, difieren en la forma en que se regula el servicio educativo en esta etapa. En el caso colombiano la organización depende de lineamientos nacionales y en el caso español esta se orienta por lineamientos de orden nacional y de orden autonómico o local.

- **Objetivos de la Educación infantil:** En ambos países los objetivos se redactan alrededor del desarrollo de las dimensiones de los niños y niñas. No obstante, se encontraron algunas diferencias. En Colombia, los documentos reguladores explicitan un objetivo general desde un enfoque integral, buscando potenciar el desarrollo de manera holística alrededor de todas las dimensiones; a diferencia del caso español, en donde los objetivos específicos del primer ciclo (0 a 3 años) hacen alusión especialmente a las dimensiones corporal y ética. En ambos países, los objetivos específicos del preescolar en Colombia y del segundo ciclo de España (3 a 6 años), hacen énfasis en el desarrollo de las dimensiones: corporal, cognitiva y socio afectiva. Específicamente, la dimensión espiritual es mencionada explícitamente dentro de los objetivos de este ciclo en Colombia, no así en España. Por otra parte no se encontró evidencia explícita sobre la intención del desarrollo de la dimensión estética en los apartados identificados como objetivo de la educación infantil, en ninguno de los niveles de los dos países.
- **Competencias a promover:** Durante la revisión de los lineamientos orientativos, se logró evidenciar que los dos países plantean el concepto de competencias, definiéndolas como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten un desarrollo y desempeño personal y social en distintos contextos. Ambos países exponen una clasificación de competencias. La diferencia se encontró en la cantidad y la forma de explicar cada una de ellas. En España, se exponen nueve (9) competencias que son las mismas tanto para el primer ciclo como para el segundo ciclo de la educación infantil, estas son: comunicación, matemática, competencia en el conocimiento y la interacción con el entorno, tratamiento de la información y competencia digital, competencia social y ciudadana, competencia cultural y artística, aprender a aprender, autonomía e iniciativa personal y la competencia emocional. Mientras que en Colombia se evidencia que las competencias son diferentes para la educación inicial y para la educación preescolar. Para la educación inicial, las competencias se exponen en el Documento #10: Desarrollo infantil y estas son dadas por intervalo de edades; es decir «competencias de 0-1 año» y así sucesivamente. Este documento presenta las competencias no de manera directa sino a manera de indicadores de desarrollo de los niños. Las competencias descritas a través de indicadores, son en su mayoría expuestas en los documentos reglamentarios de España, la única disimilitud es con relación a la competencia de Tratamiento de la información y competencia digital, la cual en Colombia no se especifica. Para el Preescolar, en Colombia se exponen cuatro (4) competencias que son: la matemática, científica, ciudadana y comunicativa. Para cada una se detallan los respectivos funcionamientos cognitivos, los cuales son los distintos procesos mentales que los niños y niñas desarrollan para la comprensión del mundo (MEN, 2010). En España para el segundo ciclo de la educación infantil, se tienen en cuenta las mismas competencias del primer ciclo y se añade la competencia emocional la cual no es explicitada de manera específica en los documentos de Colombia sino que se infieren como parte de las competencias ciudadanas y comunicativas. Cabe anotar que en el caso español, los decretos reglamentarios de cada ciclo, explican en qué consiste cada competencia y los indicadores que permiten su evaluación.

- **Curriculum:** El análisis comparativo pone de manifiesto que en el caso de la Educación Infantil en España, como en todas las demás etapas educativas, se define curriculum como un conjunto de objetivos, contenidos, competencias básicas, métodos pedagógicos y criterios de evaluación (LOE y Decretos 67 y 88). A este respecto, es importante aclarar que la legislación de la Etapa de Infantil no ha sido adaptada a la actual en vigor LOMCE de 2013; por lo que aún se habla de competencias básicas y no de competencias clave y se obvian los estándares de evaluación, elemento prescriptivo en la actualidad en las demás etapas del Sistema Educativo. Por su parte, en los documentos fruto del análisis y estudio de Colombia, el curriculum se concreta como un proyecto permanente de construcción e investigación pedagógica que integra los distintos elementos curriculares prescriptivos: objetivos, contenidos, competencias, indicadores de logro y estrategias pedagógicas. No obstante solo se hace referencia a esta categoría en el preescolar, único nivel educativo de infantil que en Colombia se incluye dentro de los escenarios escolarizados.
- **Bloques de contenidos:** En el sistema educativo colombiano tanto para la Educación inicial como la preescolar se gira alrededor del reconocimiento y potenciación de las siete dimensiones que intervienen en el desarrollo humano, las cuales son: socio afectiva, corporal, cognitiva, comunicativa, estética, espiritual y ética. Estas se constituyen en ejes sobre las cuales se proponen diferentes contenidos. Específicamente, en la educación inicial, a la promoción de las dimensiones se agrega la literatura, el juego, la exploración del medio y el arte como actividades rectoras y articuladoras. Para el grado obligatorio del preescolar, llamado grado de Transición, se explicitan los Derechos Básicos de Aprendizaje de transición (DBA), fundamentados en tres grandes propósitos: 1. Las niñas y los niños construyen su identidad en relación con los otros; se sienten queridos, y valoran positivamente pertenecer a una familia, cultura y mundo. 2. Las niñas y los niños son comunicadores activos de sus ideas, sentimientos y emociones; expresan, imaginan y representan su realidad. 3. Las niñas y los niños disfrutan aprender; exploran y se relacionan con el mundo para comprenderlo y construirlo.  
En el sistema educativo español la educación infantil se organiza por áreas o ámbitos de desarrollo: conocimiento de sí y autonomía personal, conocimiento del entorno e interacción con él y lenguajes: comunicación y representación. De cada área se desglosan los bloques de contenido para cada uno de los ciclos de la educación infantil.
- **Actividades complementarias y extracurriculares:** Tras el análisis se encuentra que en las legislaciones correspondientes no son referenciados de manera explícita las actividades complementarias y extracurriculares, sin determinar esto que dichas actividades no tenga lugar en las distintas aulas y centros de Educación Infantil del país. En los documentos que regulan la Educación Infantil en España, en el caso particular de CLM se encuentra que las actividades complementarias son aquellas de carácter voluntario que apoyan el desarrollo de la labor docente, no circunscribiendo el aprendizaje solo en tiempo de clase, sino en otros espacios dentro y fuera del centro en horario

lectivo. Estas se articulan con el currículo formal para generar aprendizajes significativos y relaciones sociales y afectivas integrándose con la programación didáctica y favorecerán el desarrollo integral de los niños y niñas. Esto se puede evidenciar en el Decreto 67/2007, Currículo de Educación Infantil en CLM. Lo anterior coincide con lo declarado en la Guía para la implementación de la Jornada Escolar Complementaria del MEN de Colombia. Ahí se plantea que estas actividades deben reconocer «los saberes propios, las prácticas culturales, deportivas, artísticas, científicas y ambientales, entendiendo a los niños, las niñas y los jóvenes como sujetos de derechos, críticos, participativos y propositivos» (MEN, 2014: 9). No obstante, en dicho documento solo se referencia el nivel preescolar al incluirlo en el Plan Nacional de Lectura como una de las modalidades de las actividades complementarias.

- **Metodologías de enseñanza:** Con relación a la metodología, una de las semejanzas identificadas tiene que ver con el reconocimiento de la lúdica y, específicamente, el juego como elemento rector de las propuestas educativas. En este sentido, en Colombia para la educación inicial, se propone la realización de proyectos de aula y los rincones de trabajo. A nivel del Preescolar se explicita como propuesta central, los proyectos Lúdico-Pedagógicos. En España, se hace énfasis en la creación de un ambiente de afecto para todas las experiencias educativas que se ofrecen a los infantes. En este contexto, las planeaciones de aula son desarrolladas por un equipo de profesionales, quienes son los responsables de su elaboración teniendo en cuenta las características de los niños y niñas, el proyecto educativo y social, los elementos básicos del currículo y el papel que corresponde a las familias. Para el caso de Colombia, cada docente es el responsable del diseño de los proyectos y no está normado el trabajo en equipo de los profesionales. Cabe anotar que en ambos países las propuestas curriculares y de aula en cada uno de los ciclos o niveles, se plantean desde la perspectiva de la integralidad, sin embargo, la autonomía de los centros les confiere la responsabilidad de desarrollar las propuestas atendiendo a los lineamientos de los respectivos ministerios. Otra semejanza hallada se relaciona con la articulación entre los dos ciclos de la educación infantil. En ambos países se han propuestos procesos de articulación entre las diferentes modalidades y ciclos educativos. En España, la Consejería competente en materia de educación establece las rutas para asegurar la colaboración entre los distintos profesionales de los dos ciclos de la educación infantil y de estos con los de primero y segundo grado de primaria. En Colombia, el MEN, en conjunto con las entidades de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia – CIPI –, ha propuesto la estrategia «¡TODOS LISTOS!» (2015), para acompañar y orientar las transiciones para el ingreso a la Educación Inicial, el ingreso a la Educación Básica y para el cambio de modalidad de educación inicial.

Una diferencia encontrada tiene lugar en el primer nivel de la educación infantil en Colombia. Los documentos explicitan la necesidad de realizar encuentros educativos mensuales en el hogar. Al lugar se desplaza el profesional del equipo de la modalidad familiar para desarrollar procesos de acompañamiento. Además, se hace mención en dichos documentos reglamentarios

de los encuentros educativos grupales con los niños, sus familias o cuidadores, las mujeres gestantes y las madres lactantes, que se realizan mínimo una vez a la semana. Estas medidas tienen lugar, exclusivamente, en la modalidad familiar de la educación inicial.

- **Evaluación:** Las semejanzas identificadas se sintetizan a continuación: la evaluación se caracteriza por ser cualitativa, integral, continua, global. Es decir, que a nivel general esta es de carácter formativo, posibilitando obtener información permanente sobre el desarrollo de los niños y niñas a fin de proponer, de manera oportuna y pertinente, acciones pedagógicas que enriquezcan su desarrollo. En ambos países, se señala la observación como la principal técnica evaluativa que procura conocer los progresos, retrocesos y logros de los niños y niñas acompañándoles en su proceso de crecimiento y formación. Se promueve, en ambos contextos educativos la autoevaluación docente asociada al mejoramiento de la experiencia de la práctica pedagógica de los agentes educativos que atienden la formación integral de los infantes. Entre las diferencias que se logran evidenciar se encuentra que en Colombia, específicamente, en la educación inicial se enfatiza la denominada escucha pedagógica, algo que no se hace explícito en la normativa española. No obstante, en España se incluye la entrevista como técnica que posibilita recoger información en el contexto de la evaluación formativa. Dentro de los lineamientos colombianos, solo para la educación inicial, se hace explícito este mecanismo como oportunidad para compartir información con las familias y otros agentes sobre el desarrollo de las niñas y los niños. En el preescolar (transición) esto no está explícito. Con relación a los indicadores de evaluación, en el caso español estos se describen de manera detallada para cada una de las áreas, sirviendo de guía para que el equipo de profesionales establezca o matice los propios. En el contexto colombiano, los indicadores solo se hayan definidos para el último grado de preescolar a través de una rúbrica de evaluación para el diagnóstico de las competencias básicas. En el caso español se definen criterios de evaluación específicos. Cabe anotar que en el discurso de las orientaciones del gobierno español es reiterativo, en lo que corresponde al propósito de la evaluación, expresiones como identificar «niveles de desarrollo alcanzado», conocer el «nivel de competencias alcanzado», «programar medidas de refuerzo», que comulgan con un enfoque técnico de la evaluación.

Con relación a los sistemas de promoción, se identifica que tanto en Colombia como en España se promueve la promoción automática que permite avanzar a los niños y niñas a los grados siguientes. En el caso de España, el proceso de promoción y los criterios para ella se encuentran claramente detallados, así como el rol del equipo evaluador. La coordinación del proceso de evaluación le corresponde al tutor o tutora y en él participarán los profesionales docentes, así como el responsable de orientación especialmente cuando se trata de tomar decisiones de apoyo y atención individualizada. En Colombia, por su parte, el decreto 1290 por el cual se reglamenta el sistema de evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes, no aplica a la educación inicial, ni al nivel preescolar.

- **Atención a la diversidad:** Con relación a esta categoría, en ambos contextos se hace alusión a la atención a la diversidad. Se declara la importancia del apoyo y acompañamiento a niños y niñas con necesidades educativas especiales, sea por limitación o excepcional capacidad. De igual forma, en ambos países se hace referencia a adecuaciones curriculares para la atención a la diversidad y al rol de profesionales interdisciplinarios para atender esta. Como diferencias, se evidencia que en España, se especifican los roles, características y acciones para la atención a la diversidad en el aula, enfatizando en la importancia de la adecuación curricular (atención y apoyo personalizado, estrategias didácticas, entre otros). No obstante, se explicita que los estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo responderán a los mismos objetivos y competencias que los del resto de sus compañeras y compañeros. En Colombia, las especificaciones de la atención a la diversidad son más detalladas para la educación inicial, no así para el preescolar. En este nivel solo hay intervención con apoyo profesional especializado en casos específicos, cuando el niño o niña ha sido diagnosticado con alguna necesidad educativa especial evidente. En Colombia son escasas las instituciones educativas con nivel preescolar que cuentan con personal especializado. En educación inicial la normativa explicita la necesidad de contar con dicho personal.
- **Recursos:** En ambos contextos, las directrices legales exponen que los espacios físicos donde se presten los servicios de educación a la primera infancia deben gozar de buena ubicación, seguridad y ser de fácil acceso, deben cumplir con las normas de salubridad e higiene necesarias y contar con los recursos y materiales requeridos para desarrollar las actividades pedagógicas. De manera particular, para el caso de España, en las directrices legales se exponen de forma explícita y detallada cómo debe ser la distribución de los espacios, las características de los materiales, por ejemplo: su color, textura, tamaños, entre otros, mientras que para Colombia este tipo de información no se encuentra de manera tan específica en las normativas existentes. Por su parte, en España, la Ley Orgánica 2/2006 y el Decreto 272/2003, regula el registro, la supervisión y la selección de materiales curriculares para las enseñanzas de régimen general y su uso, específicamente para el segundo ciclo de educación infantil. Con relación a los recursos de tipo humano, para el caso de la educación inicial de Colombia y el primer ciclo de educación infantil en España, se evidencia que en ambos niveles los encargados de desarrollar las clases o sesiones deben ser maestros y maestras con formación profesional en educación infantil o pedagogía infantil. Además, en los dos contextos objetos de análisis, se hace mención al perfil y el papel de los equipos interdisciplinarios: coordinadores de proyectos, profesionales en psicología, profesionales en salud y del área administrativa, que apoyan la atención integral de la infancia.

## 4. Conclusiones

En un mundo cada vez más cercano, es indudable las coincidencias en la visión educativa y más aún cuando el ejercicio de comparación se hace entre países con una historia tan íntimamente compartida. Y es aquí donde las menciones a la educación infantil orientadas

a la potenciación del desarrollo integral de niños y niñas no debe sorprender, pero sí el hecho de que no se explica el sentido cultural de esa potenciación, ni las dificultades inherentes en el campo de la educación debido a los procesos históricos de cada país: ambos pueden buscar lo mismo pero los elementos culturales y de infraestructura pueden ser determinantes en los resultados.

Según lo analizado sobre la educación en Colombia y España se puede concluir que desde los dos contextos, se declara la intención formativa de la educación infantil reconociendo a la infancia como una etapa donde se adquieren aprendizajes profundos que se constituirán en la base de las construcciones futuras, dependiendo de la calidad de experiencias que se propongan en los escenarios educativos.

Desde una panorámica general se evidencia que la educación infantil tiene un carácter formal y no asistencial. Las condiciones que sustentan la oferta podrían ser similares, no así las que sustentan la oferta educativa relacionadas con la provisión y cobertura del servicio educativo. Y, en este punto, ambos países difieren mucho en detrimento de Colombia. Este país, responde a un contexto donde el conflicto político, económico y bélico ha sido muy influyente en las posibilidades de crear espacios educativos, insuficientes a la fecha. En dicho contexto, la voluntad de las propias familias con respecto a la escolarización se ve, en ocasiones coartada por el desplazamiento constante de grandes sectores de la población. Lo anterior hizo que la legislación pusiera énfasis en lograr la obligatoriedad, por lo menos en el último grado de preescolar, como el único medio para garantizar el acceso a la educación de un sector mayoritario de la población. En España por otro lado, los conflictos regionales se manifestaron en legislaciones que rehuían establecer normativas únicas que pudieran aumentar las inevitables discusiones de los regionalismos. Por lo anterior, la legislación se inclinó en ser muy selectiva en relación a en que áreas debía ser considerada la obligación de la transversalidad y en cuáles debía dejarse a la decisión local.

En ambos países se declaran objetivos, competencias, principios pedagógicos, entre otros, que se proponen dinamizar, según las realidades particulares del contexto, el ideal de ciudadano frente a las necesidades sociales, políticas, económicas. Se identifica, la lúdica, y desde ella el juego como eje que moviliza el despliegue de capacidades favoreciendo el desarrollo armónico de las dimensiones del ser. El juego, se convierte en elemento central para el diseño de experiencias de aprendizaje. En ambos casos, el manejo lúdico de la educación asoma su rostro, lo que muestra el reconocimiento de la importancia del juego en el desarrollo infantil tal como lo afirman autores como DAMIÁN DIAZ (2007); BROOKER y WOODHEAD (2013); LINAZA (2013); JOVER y RICO(2013); SARLÉ (2013).

La evaluación formativa, continua, cualitativa, criterial es una característica común de la educación infantil en ambos países, lo que favorecería, en el currículo real más allá del currículo prescrito, procesos de acompañamiento y retroalimentación oportunos para favorecer tanto el mejoramiento de la práctica docente como el desarrollo integral de los niños y niñas.

La autonomía institucional y del docente para el diseño y la evaluación es declarada en ambos contextos. No obstante, es clara la organización de los equipos docentes en la normativa española a diferencia de la colombiana que no evidencia este aspecto. Esta realidad resulta crítica en tanto se entiende que la atención a la infancia necesita de decisiones que implican el aporte de diferentes sectores y profesionales. Si bien, la estrategia «De Cero a Siempre» (Gobierno de Colombia, 2014) que ampara la educación inicial en

Colombia declara la importancia de la intersectorialidad. En los documentos que regulan la organización para el diseño curricular no se proponen estrategias y acciones de equipos interdisciplinarios.

Por el estudio realizado es posible apreciar que es necesario ver cómo cada región o contexto continental influye en la perspectiva educativa en cada país: el resto de países europeos cómo introducen propuestas en el modelo educativo español y lo mismo desde los países americanos a Colombia (por supuesto esto a través de las diversas organizaciones existentes en cada territorio continental). La invitación de hacer un trabajo más amplio está presente. Este proyecto continuará analizando de manera específica y a la vez ampliando los países de interés desde las propuestas de evaluación tanto en los documentos legisladores como en el currículo real, teniendo en cuenta que es en la evaluación donde se cristalizan los ideales de formación, tal como lo dice MURILLO & HIDALGO (2015: 5) «dime cómo evalúas y te diré qué sociedad construyes».

## 5. Referencias bibliográficas

- AGUADO, L. F., MINUJIN, A., OSORIO, A. M., & BAGNOLI, V. (2016): *Primera infancia cómo vamos: identificando desigualdades para impulsar la equidad en la infancia Colombiana*, (Cali, Sello Editorial Javeriano).
- AHI, B. & KILDAN, A. O. (2013): Comparative Analysis of Early Childhood Education in Australia and Turkey, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 93, pp. 607-611.
- ARIAS, N., FLÓREZ, R., & TORRADO, M.C. (2013): Contextos sociales e iniciativas de inclusión social en la primera infancia: aportes desde la investigación en desarrollo lingüístico y cognitivo, en FLÓREZ ROMERO, R. & TORRADO, M.C. (Ed.), *Primera infancia, lenguajes e inclusión social: una mirada desde la investigación*, pp. 253-273 (Bogotá, USTA).
- BAPTIST, C., & BEFANI, B. (2015): *Qualitative Comparative Analysis—A Rigorous Qualitative Method for Assessing Impact*, Coffey» How To» Note, pp. 1-7.
- BEREDAY, G. Z. (1968): *El método comparativo en pedagogía*, (Barcelona, Herder).
- BROOKER, L., & WOODHEAD, M. (Eds.). (2013): *El derecho al juego*, (Open University).
- CARDEMIL, C., & ROMÁN, M. (2016): La importancia de analizar la calidad de la educación en los niveles Inicial y Preescolar, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(1), pp. 9-11.
- CARDONA, V. (2014): ¿Quién educa a mi hijo? Familia y escuela en los años decisivos de su formación, (New York , Digitalia).
- CASTILLO-GALLARDO, P. (2016): Historia de la Infancia observada desde los ejes del Juego, Juguete y Desigualdad, *Educação em Foco*, 20(3), pp. 289-322.
- CRESPO, J.R. (1998): *Una Aproximación al Estudio de los Objetivos de la Educación Infantil en la Unión Europea* ([http://www.waece.org/web\\_nuevo\\_concepto/textos/do43.pdf](http://www.waece.org/web_nuevo_concepto/textos/do43.pdf)), consultado el 12 de octubre de 2017.

- DAMIÁN DÍAZ, M. (2007): La Importancia del Juego en el Desarrollo Psicológico Infantil, *Psicología Educativa*, 13(2).
- DEL CARMEN, M. (2016): Historia y Pedagogía. La Imagen de la Infancia a Través del Método Biográfico, *Revista Scientific*, 1(2), pp. 234-253.
- DELORS, J., AL MUFTI, I., AMAGI, I., CARNEIRO, R., CHUNG, F., GEREMEK, B., & NAZHAO, Z. (1996): *Informe a la Unesco de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI: La educación encierra un tesoro*, (Madrid: Santillana, Ediciones UNESCO).
- ESCOBAR, J. V., GONZÁLEZ, M. N., & MANCO, S. A. (2016): Mirada pedagógica a la concepción de infancia y prácticas de crianza como alternativa para refundar la educación infantil, *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, (47), pp. 64-81.
- FLÓREZ, R. & TORRADO, M.C. (2013): Primera infancia, lenguaje e inclusión social: un asunto de ciudadanía, en FLÓREZ ROMERO, R. & TORRADO, M.C. (Ed.), *Primera infancia, lenguajes e inclusión social: una mirada desde la investigación*, pp. 17-38 ( Bogotá, USTA).
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1986): *Fundamentos de Educación Comparada (2ª reimpresión)*, (Madrid, Dykinson).
- GERVILLA, C.Á. (2014): *Didáctica básica de la educación infantil: conocer y comprender a los más pequeños*, (Madrid, Narcea Ediciones).
- GOBIERNO DE COLOMBIA. (2014): *Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre*, (<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>), consultado el 12 de octubre de 2017.
- GU, L. (2006): *Comparison of national preschool curricula in China and Sweden, in APERA Conference*, ([http://edisdat.ied.edu.hk/pubarch/b15907314/full\\_paper/1212154382.pdf](http://edisdat.ied.edu.hk/pubarch/b15907314/full_paper/1212154382.pdf)), consultado el 10 de Octubre de 2017.
- GUVEN, I., & GURDAL, A. (2011): *A Comparative Analysis of the Education Systems of Turkey and Canada: The Similarity and the Difference*, (David Publishing Company, pp. 534-546).
- HAMMERSLEY, M. & ATKINSON, P. (1983): *Ethnography: Principles in Practice*, (London: Tavistock).
- JOVER, G., & RICO, A. P. (2013): Juego, educación y aprendizaje. La actividad lúdica en la pedagogía infantil, *Bordón. Revista de Pedagogía*, 65(1), 15.
- KATZ, L. G., & MENDOZA, J. A. (1999): Comparison of the National Preschool Curricula in Norway and Sweden, *Early Childhood Research & Practice*, 1(2), pp. 2-21.
- KIM, S. (2016): *A comparative study of early childhood curriculum documents focused on education for sustainability in South Korea and Australia*. Doctoral dissertation, Queensland University of Technology ([https://eprints.qut.edu.au/94087/1/Soyoung\\_Kim\\_Thesis.pdf](https://eprints.qut.edu.au/94087/1/Soyoung_Kim_Thesis.pdf)), consultado el 10 de octubre de 2017.

- LINAZA, J. L. (2013): El juego es un derecho y una necesidad de la infancia, *Bordón. Revista de Pedagogía*.
- LOSSO, M. (2017): Lo Público Y El Derecho A La Educación De La Primera Infancia. Un Estudio En La Provincia De Río Negro, Argentina, *@rquivo Brasileiro de Educação*, 4(8), pp. 7-30.
- LLORENT, V. (2013): La educación infantil en Alemania, España, Francia e Inglaterra. estudio comparado/Pre-primary education in Germany, Spain, France and England. Comparative Study, *Revista Española de Educación Comparada*, (21), pp. 29-58.
- MASTEN, A., & GEWIRTZ, A. (2010): *Resiliencia en el desarrollo: la importancia de la primera infancia*. Enciclopedia de la Primera Infancia (www. enciclopedia-infantes. com/documents/Masten-GewirtzESPxp. pdf. ), consultado el 10 de octubre de 2017.
- MYERS, R. G. (2000): Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro, *Revista Iberoamericana de educación*, 22, pp. 17-60.
- MEN. (2014): Guía para la implementación de la Jornada Escolar Complementaria, (Cali: El Bando Creativo) ([https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-358656\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-358656_foto_portada.pdf)), consultado el 10 de octubre de 2017.
- MURILLO, F.J., & HIDALGO, N. (2015): Dime cómo evalúas y te diré qué sociedad construyes, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 8 (1), pp. 5-9.
- NOGUERA, C. (2003): Reflexiones sobre la desaparición de la infancia, *Pedagogía y Saberes*, 18, pp. 75-82.
- PARRA, J., GOMARIZ, M. Á., HERNÁNDEZ, M. Á., & GARCÍA, M. P. (2017): La participación de las familias en Educación Infantil, *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 23(1), pp-1-26.
- RIHOUX, B., & LOBE, B. (2009): The case for qualitative comparative analysis (QCA): Adding leverage for thick cross-case comparison, in BYRNE, D., & RAGIN, C. C, *The Sage handbook of case-based methods*, pp. 222-242 (California, Sage Publications).
- RODRÍGUEZ, M. J. S. (2016): Derechos de los niños, niñas y adolescentes: Resultado de un consenso internacional, *ADVOCATUS*, (17), pp.93-102.
- SARLÉ, P. M. (2010): *Lo importante es jugar: como entra el juego en la escuela* (Rosario, Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones).
- SERRANO, C. (2016): Educación y entorno en la infancia. Ingredientes clave en el desarrollo del pensamiento creativo, *International Journal of Sociology of Education*, 5(1), pp. 67-83.
- UNESCO. (1990): *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, (Jomtien, Tailandia) (Nueva York. UNESCO).

- VALLONE, B. (2010): La educación comparada y sus desafíos. *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*. Volumen (14), 182- 185. Recuperado de [http://fido.palermo.edu/servicios\\_dyc/publicacionesdc/vista/detalle\\_articulo.php?id\\_libro=128&id\\_articulo=320](http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista/detalle_articulo.php?id_libro=128&id_articulo=320)
- VELLOSO, A., & PEDRÓ, F. (1991): *Manual de educación comparada*. Vol. 1 Conceptos básicos (Barcelona, PPU).
- VILA, I. (2000): Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas, *Revista Iberoamericana de educación*, 22, pp. 41-60.
- VRINIOTI, K. (2016): *A Comparison of the National Preschool Curricula in Greece and Iceland* ([https://www.researchgate.net/publication/294998145\\_A\\_Comparison\\_of\\_the\\_National\\_Preschool\\_Curricula\\_in\\_Greece\\_and\\_Iceland](https://www.researchgate.net/publication/294998145_A_Comparison_of_the_National_Preschool_Curricula_in_Greece_and_Iceland)), consultado el 10 de octubre de 2017.

2



## *Notas para una construcción metodológica en educación comparada*

*Notes for a methodological construction in comparative education*

**Patricia Ducoing-Watty\***; **Ileana Rojas-Moreno\*\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.17766

Recibido: **21 de diciembre de 2016**

Aceptado: **16 de agosto de 2017**

---

\* PATRICIA DUCOING-WATTY: Doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora titular «C» tiempo completo y del posgrado en Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Investigadora nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT. Líneas de investigación: formación docente y formación universitaria en educación, educación secundaria y educación comparada. Autora de publicaciones nacionales e internacionales sobre educación e investigación educativa. Docente y coordinadora en la impartición de cursos sobre formación y actualización de docentes de los niveles básico, medio, superior y posgrado en instituciones nacionales e internacionales. **Datos de contacto:** E-mail: pducoingw@gmail.com

\*\* ILEANA ROJAS-MORENO: Doctora en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN. Profesora-investigadora de carrera titular «A» tiempo completo y del posgrado en Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Investigadora nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT. Líneas de investigación: formación universitaria en educación, educación comparada y construcción de campos disciplinares. Autora de publicaciones nacionales e internacionales sobre educación e investigación educativa. Docente y coordinadora en la impartición de cursos sobre formación y actualización de docentes de los niveles básico, medio, superior y posgrado en instituciones nacionales e internacionales. **Datos de contacto:** E-mail: ileana\_rojas\_moreno@hotmail.com

## Resumen

Este artículo se elaboró en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional Autónoma de México (Proyecto PAPIIT IN-402712). Su abordaje alude a varios aspectos de carácter teórico-metodológico con la finalidad de puntualizar algunas reflexiones en torno a la construcción de estrategias de investigación comparada. Para tal efecto, presentamos como referente su utilización en un objeto de investigación específico: la educación secundaria en Europa y América Latina (casos de Francia y Brasil). Su delimitación está basada en una selección justificada de países, a partir de la cual argumentamos que este ciclo educativo se configura como un objeto único y singular en el marco de la diversidad; al mismo tiempo, dicho ciclo se muestra como un espacio formativo común al encontrarse institucionalizado internacionalmente en tanto un nivel de estudios de la educación básica. En el contenido de este documento incluimos como puntos nodales los siguientes: a) breve desarrollo de notas para una construcción metodológica de corte comparativo; b) caracterización de un diseño de investigación para derivar estrategias de contraste; y c) presentación de algunos de los resultados más representativos de una investigación acerca de la educación secundaria en Francia y Brasil, basada en la aplicación de la propuesta metodológica definida. A manera de cierre incluimos una breve discusión sobre el proceso de construcción de una metodología *ad hoc*.

*Palabras clave:* educación comparada; metodología comparativa en educación; educación secundaria; sistemas educativos; política educativa

## Abstract

This article was elaborated within the framework of the Support Program for Research and Technological Innovation Projects of the National Autonomous University of Mexico (Project PAPIIT IN-402712). His approach refers to several theoretical and methodological aspects in order to point out some reflections regarding building strategies and comparative research. For this purpose, we present as a reference the use in a specific research object: secondary education in Europe and Latin America (cases of France and Brazil). Its delimitation is based on a justified selection of countries, from which it we argue that this educational cycle is configured as a unique and singular object within the framework of diversity; at the same time, this cycle is shown as a common formative space to find itself institutionalized internationally as a level of studies of basic education. In the contents of this document we include as nodal points the following: a) brief development of notes for a methodological construction of comparative cut; b) characterization of a research design to derive contrast strategies; and c) presentation of some of the most representative results of research about secondary education in France and Brazil, based on the application of the defined methodological proposal. In closing, we include a brief discussion of the process of building an *ad hoc* methodology.

*Key Words:* comparative education; comparative method in education; secondary education; education systems; educational policy

## 1. Introducción

Diversos autores destacan que durante el transcurso de poco más de dos siglos la investigación comparada gradualmente ha adquirido un mayor auge a partir de trabajos con tratamientos diversos tales como definición de sistemas modélicos, estudios histórico-culturales, programas de desarrollo social, definición de agendas de política internacional, entre otros (Cf. Altbach & Kelly, 1990; Schriewer, 2011; Valle *et al.*, 2016). Actualmente, en la investigación comparada se visualiza el mundo en su totalidad como una unidad de análisis aunque, por otra parte, se cuestionan fuertemente las suposiciones teóricas, epistémicas y metodológicas fundamentales de esta perspectiva como tal (Wallerstein, 2013).<sup>1</sup> Acordes con estas reflexiones, los expertos en el campo coinciden en definir exigencias básicas para la construcción de estrategias metodológicas en la investigación comparada.

En lo que concierne a la educación comparada, partimos de situarla como un espacio para la investigación en el campo de conocimiento educativo y en el ámbito de las Humanidades y las Ciencias Sociales. Ya sea vista como rama, ámbito, programa o campo del conocimiento, a partir de la segunda mitad del siglo veinte la educación comparada ha tenido importantes avances en cuanto al desarrollo de enfoques teóricos y propuestas metodológicas. En el campo educativo, el impacto de las investigaciones de corte comparativo ha demostrado cada vez más una mayor presencia, particularmente al considerar el marco configurado por los procesos de internacionalización y globalización económica (Valle *et al.*, 2016). De entre las diversas aportaciones de la educación comparada, el abordaje contrastante de sistemas y/o modelos educativos distintos ha respondido principalmente al propósito de caracterizar analíticamente las semejanzas y diferencias entre instituciones, entidades, países y regiones (Chnane-David y Groux, 2009; Schriewer, 1993, 2011, Valle *et al.*, 2016).

En relación con estos señalamientos y mediante la vinculación con los avances de una investigación institucional en proceso, abordamos a continuación aspectos de índole metodológica a fin de derivar algunas anotaciones sobre la construcción de estrategias teórico-metodológicas para la educación comparada. Para efectos del presente artículo nos interesa mostrar su aplicación en una investigación de corte comparativo sobre la educación secundaria en Europa y América Latina, mediante la elección de dos casos, Francia y Brasil, seleccionados de un universo de estudio más amplio por tratarse de países representativos de contextos regionales contrastantes (Unión Europea y Región Latinoamericana, respectivamente) y con un desarrollo diferenciado de sus respectivos sistemas educativos.<sup>2</sup> Desde nuestra perspectiva, argumentamos que este

---

1 Desde finales del siglo XVIII la utilización de la metodología comparada representó la vanguardia y el impulso en la constitución y demarcación de campos disciplinarios como el derecho, la medicina, la lingüística, la educación, funcionando como un elemento esencial en los procesos de reestructuración de largo alcance de la ciencia moderna. Es hacia finales del siglo XX y principios del nuevo milenio que podemos observar cómo, de una visión de mundo concebido como una diversidad de sociedades regionales o nacionales separadas, se ha transitado a la mirada de entidades autónomas, de configuraciones históricamente caracterizadas, de ambientes dependientes unos de otros.

2 Hacemos mención del Proyecto de Investigación Institucional PAPIIT IN 402712, realizado con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México. En extenso, los países que conformaron la muestra total fueron los siguientes: De Europa, los casos de Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia e Inglaterra. De América Latina, los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

ciclo educativo es susceptible de configurarse como un objeto único y singular en el marco de la diversidad, a la vez que se presenta como un espacio formativo común al encontrarse institucionalizado internacionalmente en términos de un nivel de estudios de la educación básica.

Este documento incluye tres apartados. En el primero desarrollamos breves anotaciones metodológicas de corte comparativo. En el segundo apartado proponemos un diseño sobre una estructura de contraste y la derivación de estrategias de búsqueda específicas. Basándonos en la aplicación del citado diseño, en el tercer apartado mostramos algunos de los resultados más representativos de la investigación de referencia para caracterizar la educación secundaria en los casos de Francia y Brasil. Por último, proponemos algunos puntos para la discusión sobre la construcción metodológica en educación comparada.

## **2. Notas sobre metodología comparada**

De entre la diversidad de textos y documentos de análisis respecto de la construcción metodológica en investigación comparada, encontramos cierta variedad tanto de reflexiones teóricas como de argumentaciones sobre estrategias de esta índole, tomando incluso como base los resultados de investigaciones nacionales e internacionales. De esta diversidad de insumos, retomamos algunos planteamientos específicos de Ball (citado por Beech y Meo, 2016), Steiner-Khamsi (2015), Schriewer (1993), Stake (2001) y Kin (1994) a fin de definir un esquema ordenador.

En lo que concierne a las intuiciones teóricas de Ball (2016), una investigación comparada —como por ejemplo sobre políticas educativas— tendría que abordar dos planos de análisis. En el primer plano habría de considerar, además de la demarcación de los Estados nacionales, la participación de nuevos actores tales como organismos supranacionales, empresas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros. Asimismo, en este plano se develarían aquellas implicaciones que influyen en la redefinición del papel del Estado y del establecimiento de nuevas formas de gobernar en educación. En el segundo plano tendrían que analizarse los ciclos de diseño e implantación de estrategias (p. ej., políticas educativas, modelos, programas) en los niveles macro y microinstitucional, procurando contrastar las visiones racionalistas y lineales en las que usualmente se sitúan la toma de decisiones de la macroplaneación y la puesta en marcha en la práctica educativa cotidiana.

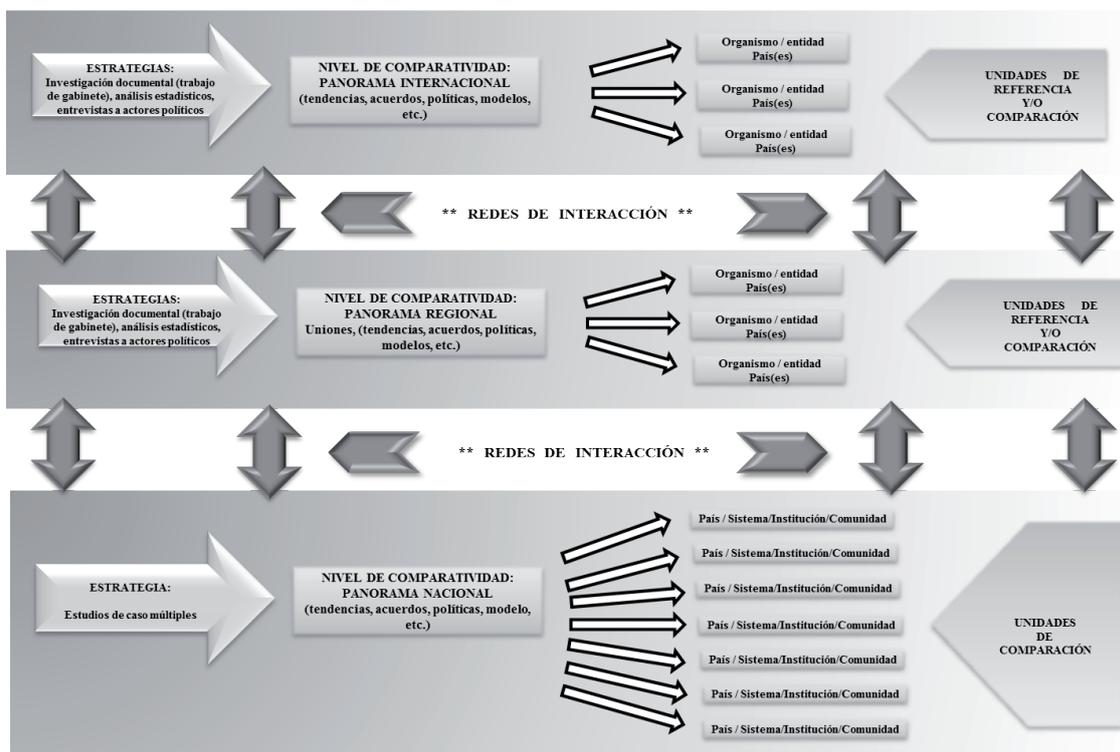
En cuanto a los desarrollos de Steiner-Khamsi (2015) concretamente ubicados en el marco de la investigación comparada, retomamos el manejo de los conceptos de «recepción» y «traducción» para poder comprender la lógica de los sistemas educativos. Esto último mediante el análisis de los procesos de transferencia de políticas educativas. De acuerdo con la autora, una aproximación comparativa implica, por un lado, analizar detalladamente las diferencias fundamentales entre sistemas educativos y, por otro lado, investigar las formas a partir de las cuales los diversos actores (funcionarios, directivos, docentes, comunidades escolares) enfrentan los procesos de importación de agendas educativas internacionales (p. ej., estándares de evaluación y docencia, modelos académicos, reformas educativas, estrategias/competencias para el aprendizaje y la enseñanza, etc.), en particular de aquellas que han mostrado resultados contraproducentes agravando incluso problemas nacionales y/o locales pre-existentes.

Respecto de las aportaciones de Schriewer (1993), retomamos las consideraciones de orden conceptual y metodológico que enfatizan el potencial de las aproximaciones comparatistas basadas en la categorización de «redes de interrelación» y en el manejo de la comparatividad multinivel. En el caso de la citada categorización, se trata de una idea-guía para aplicar la comparatividad que rebasa el ejercicio de relacionar fenómenos culturales entre sí (contenido fáctico), intentando descubrir «conexiones supuestamente hipotéticas», o bien «redes» entre distintos fenómenos, manifestaciones empíricas, variables identificables, niveles o sistemas, todos ellos concretados en forma de grupos de datos situados en varios contextos socioculturales. Posteriormente, de esos grupos de datos (unidades de referencia y/o comparación) se procede a «relacionar esas relaciones», contrastándolas con hipótesis para así ponderar su potencial de generalización teórica y sus alcances explicativos.

Por lo que toca a los aportes de Stake (2001) y Kin (1994), retomamos algunos planteamientos a modo de resaltar el basamento de los estudios de caso múltiple y su relación con los insumos previos. En este sentido reiteramos que la posibilidad de realización de los procedimientos de comparatividad entre identidades semejantes y diferentes está soportada en la utilización de los estudios de caso múltiples, en donde cada caso representa una unidad de análisis situada (de referencia y/o de comparación). Está demostrado que este tipo de abordaje permite comprender los vínculos de un proceso, de un fenómeno, de un objeto de investigación, en general, en su contexto. De acuerdo con Stake (2001), el estudio de caso posibilita el estudio de lo particular y lo complejo de un caso singular, para adentrarse en él y poder comprender tanto su actividad en circunstancias importantes como su articulación en otros contextos, es decir, su interrelación con ellos. Por su parte, Kin (1994) apunta que el estudio de casos consiste en una investigación empírica abocada al estudio de un fenómeno contemporáneo al interior de su contexto, en particular cuando los límites entre dicho fenómeno y el contexto de referencia no resultan tan evidentes. En breve, mediante los estudios de caso múltiples se tienen más probabilidades de aproximarse a los vínculos que unen los diversos elementos («redes de interrelación») que de sobreestimar el tema de las frecuencias estadísticas, posibilitando con ello el descubrimiento de tópicos recurrentes en el marco de un cierto número de diversos contextos históricos, culturales, sociales, políticos y económicos.

### **3. Diseño y aplicación de una estructura metodológica de contraste**

Los planteamientos expuestos en el apartado anterior nos llevan a considerar su cualidad heurística en términos de encuadres para diseñar dispositivos de indagación, más que pretender una exposición detallada de modelos prescriptivos de una presumible ortodoxia comparatista. Desde esta mirada proponemos aquí, en primer lugar, una representación sucinta de posibles articulaciones entre los niveles de análisis (Gráfico 1). De acuerdo con esta esquematización, contamos con una vista panorámica de los diferentes niveles de comparatividad desde los cuales, y mediante la utilización de categorías analíticas vinculantes, situamos los planos de la investigación y los entrelazamientos posibles. Observamos también que en cada nivel se realizan tareas de investigación comunes de recopilación, sistematización y presentación descriptiva de información documental (gabinete), empírica (estadística) y/o de campo.



**Gráfico 1:** Niveles y unidades de comparatividad. *Fuente.* Elaboración propia.

En segundo lugar nos ocupamos del nivel nacional, y aquí el trabajo de soporte está representado por los estudios de caso múltiples, si bien esto último no significa que dicha estrategia sea privativa de este nivel. Más aún, dado que en cada nivel de estudio se delimitan grados de generalidad, profundidad y especificidad, una vía para obtener un entretejido de comprensión se deja entrever mediante el cuidado de dos rubros de la investigación: a) la contextualización sociohistórica (internacional, regional y nacional); y, b) la articulación multinivel mediante el manejo de categorías analíticas seleccionadas *ex profeso*. Para los estudios de caso de la investigación institucional de referencia, los dos incisos anteriores orientaron el desagregado de contenido que presentamos a continuación en el Esquema 1.

**Esquema 1:** Listado de aspectos básicos para los Estudios de Caso.

**⌘ Marco sociohistórico**

- o Perfil del país en la actualidad
- o Economía
- o Población

**⌘ Políticas educativas**

- o Federalización
- o Financiamiento
- o Democratización
- o Evaluación
- o Gestión
- o Otros

**⌘ Sistema educativo nacional**

- o Composición
- o Cobertura, equidad, permanencia y egreso

**⌘ Educación secundaria**

- o Origen
- o Regulación
- o Orientaciones
- o Cobertura, equidad, permanencia y egreso
- o Curriculum
  - Política curricular y Fundamentación teórica
  - Perfiles de egreso
  - Mapa curricular
  - Estructura de los programas
- o Orientación y tutoría
- o Desempeño de los alumnos

**⌘ Formación de profesores**

- o Políticas
- o Formación inicial
- o Formación permanente

**Fuente.** Ducoing-Watty (2012).

En tercer lugar proponemos desarrollar un ejercicio en paralelo, esto es, mediante la utilización de ambos dispositivos avanzar en la formulación de preguntas articuladas con las variables y los indicadores. Esta tarea permite orientar el trabajo de búsqueda, recopilación y sistematización de paquetes de datos para cada uno de los niveles y de cada una de las unidades de referencia (tratados, acuerdos, modelos, sistemas, sociedades, regiones y/o países) que han adquirido una preeminencia, o bien, han configurado un prototipo modélico reconocido en el panorama internacional, así como de las unidades de comparación (países, sistemas, comunidades y/o instituciones, culturas, grupos étnicos y otros semejantes) y sus respectivas variables.

En cuarto y último lugar, retomamos lo expuesto por Rojas-Moreno (2016a) en el sentido de enfatizar algunas de las acciones estratégicas clave para aplicar una metodología comparada como son las siguientes: a) seleccionar categorías de análisis pertinentes para demarcar redes de interrelación intra e interniveles; b) aplicar formulaciones teóricas sobre aspectos de un objeto de estudio, tal y como podrían ser «acuerdo», «modelo», «tratado», «programa», «pacto», «tendencia», etcétera, con base en las cuales se desarrollen descripciones analíticas y explicaciones argumentadas; c) realizar ejercicios de contraste entre unidades de comparatividad (estudios de caso de países, sistemas educativos, formas de gobernanza en comunidades y/o instituciones participantes); d) esbozar algunas vinculaciones hipotéticas entre los aspectos destacados de una determinada categoría (p. ej., si se trata de una determinada política educativa, situar sus alcances, impacto y efectos), enfatizando su articulación entre los diferentes niveles (internacional, regional, nacional, local) y los contextos socioculturales respectivos (país, cultura); e) esbozar un entretejido de este conjunto de articulaciones empíricas y las argumentaciones hipotéticas que presupone la investigación en curso, a fin de poner a prueba la capacidad de generalización teórica y de explicación sobre el qué, el cómo, el por qué y el para qué, por ejemplo, de una determinada agenda de política educativa.

## **4. Estructura y avances de investigación comparada sobre educación secundaria: los casos de Francia y Brasil**

Previo a la presentación de resultados, destacamos algunos aspectos específicos sobre la estructura y la contextualización de nuestro protocolo de investigación del Proyecto de referencia (Cf. Ducoing-Watty, 2012).

### **4.1 Etapas de investigación**

El trabajo realizado se desarrolló a lo largo de cuatro etapas. En la primera etapa utilizamos como estrategia básica el estudio de caso múltiples para aproximarnos al análisis del ciclo de educación secundaria en cada uno de los países que conformaron el universo de estudio (Cf. Nota 1), tomando como guía el desagregado del Esquema 1. El conjunto de procedimientos realizados para integrar paquetes de datos incluyó investigación documental, visitas a las escuelas secundarias de los países elegidos, entrevistas a funcionarios y personal docente, sistematización y análisis de fuentes bibliohemerográficas, textos digitalizados y referencias electrónicas, principalmente. En la segunda etapa considerada propiamente de integración de una visión panorámica de comparatividad

multinivel, se delimitaron los ejes de estructura a partir de las siguientes preguntas: a) ¿Cómo se caracteriza la educación secundaria en el panorama internacional?; b) De acuerdo con las particularidades sociohistóricas y económicas de cada país, ¿cuáles son las semejanzas y diferencias de este nivel educativo?; y, c) ¿Cuál ha sido la influencia de los contextos nacionales en la configuración del currículum del nivel educativo en cuestión? En la tercera y última etapa más propiamente de análisis comparativo se avanzó en una demarcación panorámica sobre el nivel de educación secundaria en el contexto de la perspectiva internacional.

#### 4.2 Ejes y categorías análisis

En cuanto a la definición de ejes transversales para la delimitación de un marco de referencia *ad hoc* y de acuerdo con el Esquema 1, utilizamos las categorías analíticas de «sistemas educativos», «política educativa sobre educación secundaria básica» y «currículum de educación secundaria», sobre las cuales mencionamos aquí breves puntualizaciones. En lo que se refiere a «sistemas educativos», ubicamos una referencia común utilizada por los expertos de la educación comparada: la consolidación de los Estados nacionales más desarrollados del continente europeo desde la Era Moderna como momento de anclaje para estudiar su surgimiento y conformación en diferentes países del mundo (Pedró, 1987).<sup>3</sup>

Respecto de la «política educativa sobre educación secundaria básica», en el marco del escenario internacional situamos el derecho a la educación reconocido en el Artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (UNESCO, 2008), el cual ha pasado a formar parte de una temática emergente y en paralelo como una demanda exigida por diversos organismos e instancias internacionales.<sup>4</sup> Consideramos que en este entretejido se inscribe uno de los puntos de origen de la decisión global y de la definición de designar la educación secundaria como un elemento medular de las agendas de políticas educativas por parte de la comunidad internacional. Así, a lo largo de casi tres décadas el conjunto de Estados participantes ha combinado el refrendo de compromisos y esfuerzos políticos a fin de procurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de niños y jóvenes a más tardar hacia finales de la presente década, de cara al parcial logro de dicho objetivo por parte de muchos otros países del orbe, principalmente los que aún no han podido alcanzar metas como esta. Es por ello que la consolidación de una agenda de política educativa de esta índole ha asentado la atención al sector poblacional de los adolescentes, quienes por encontrarse aún en edades de formación están expuestos a riesgos y amenazas como marginalidad social, explotación laboral, drogadicción, violencia, migración forzada e ilegal, embarazo prematuro y enfermedades como VIH SIDA, condiciones que limitan más todavía el aprovechamiento o oportunidades de aprendizaje, constituyendo así un reto para los sistemas educativos. Recientemente y frente al mandato de ampliar la escolaridad obligatoria, la mayoría de los países ha puesto en marcha diversas estrategias diversas en este sentido en el marco de las respectivas agendas de políticas nacionales, revelándose entonces como un nivel educativo tendente a

3 Algunos antecedentes de interés pueden rastrearse en la obra de Dilthey de hace poco más de dos siglos, pasando por el estudio de los procesos fundacionales de instituciones educativas de diferentes niveles y grados, hasta situar en la actualidad los procesos de configuración de la mayoría de los sistemas educativos, de todos sus niveles, grados y modalidades.

4 Citamos aquí la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990) y el Marco de Acción de Dakar (2000) eventos ambos auspiciados por la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y el Banco Mundial.

universalizarse, en la perspectiva de coadyuvar al compromiso compartido por la comunidad internacional de ofrecer una educación básica para todos los ciudadanos y todas las sociedades.

Sobre la categoría de «currículum de educación secundaria», retomamos los aportes de Adamson y Morris (2010) en cuanto a las siguientes acepciones de currículum: a) herencia clásica a manera de asignaturas tradicionales; b) conocimiento organizado en ramas, ciencias o disciplinas que dan lugar al establecimiento de instituciones; c) utilidad social y económica de conocimientos y habilidades adquiridos; d) planificación de los resultados de aprendizaje; y, e) transformaciones personales, tanto de alumnos como docentes. A partir de estos referentes situamos la participación de entidades e instancias oficiales y no gubernamentales en la construcción nacional contextualizada de un modelo educativo impulsado desde planteamientos internacionales y universales. Lo anterior nos reafirma que en el marco de la educación comparada, el contraste entre modelos curriculares nacionales e internacionales es una tendencia que ha cobrado relevancia en las últimas décadas, no obstante la complejidad y diversidad de aspectos que todo currículum implica. En este sentido, compartimos lo expresado por los autores antes citados, en cuanto a enfatizar que el análisis comparativo de currículos es una modalidad de investigación de entidades «complejas y dinámicas» que se transforman continuamente.

### **4.3 Contextualización de la investigación**

La denominación genérica de «educación secundaria» alude a la preparación de niños y jóvenes comprendida formalmente entre los 11 y 14 años de edad. Además de la delimitación convencional basada en el criterio de «edad ideal» para este nivel educativo, es importante situar la educación secundaria en relación con sus fines y alcances en contextos específicos y con contenidos curriculares determinados. Según Delors (1997), la educación secundaria constituye el nivel educativo por excelencia para consolidar las expectativas de formación de los sistemas educativos; siguiendo a este autor, al resaltar el carácter vestibular de este conjunto de estudios conviene no perder de vista que se trata de un período apropiado para detectar e impulsar en las poblaciones juveniles los talentos más variados.

Para efectos del presente artículo, la selección de los casos de Francia y Brasil de entre un universo de estudio más amplio (17 casos) está basada en proponer un comparativo sobre la educación secundaria en dos países representativos de contextos regionales contrastantes, como son la Unión Europea y la región Latinoamericana, además de considerar el desarrollo histórico diferenciado de sus respectivos sistemas educativos (Cf. Ducoing-Watty, 2017; Rojas-Moreno, 2016b). Algunos de los datos estadísticos que dan cuenta de esta situación se presentan en los cuadros siguientes. Por ejemplo, observamos diferencias sustanciales entre estos países a partir de rubros como el de Producto Interno Bruto (PIB) según el cual Brasil se encuentra aún por debajo del promedio de 25,908 dólares fijado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), colocándose así en el lugar 101 del ranking mundial mientras que Francia está situada en el lugar 38. En cuanto al porcentaje de población ubicada por debajo del umbral de pobreza, en el caso de Brasil al menos una quinta parte de la población total se encuentra en una situación económica desventajosa (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.** PIB, índice de pobreza y sectores de la producción económica.

**Fuente.** Cuadro elaborado por las autoras con datos de Central Intelligence Agency (2017): *The world factbook. Brazil, France* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>) consultado el 10 de marzo de 2017.

PAÍS	PIB PER CÁPITA (DÓLARES CORRIENTES)	LUGAR EN EL MUNDO	POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA
Francia	42,400	38	8.1 %
Brasil	15,200	101	21.4 %

Otros datos de interés se destacan en la relación entre el número total de población, la población comprendida en el rango de edad de 0 a 14 años y de ese mismo rango la población escolarizada. En este rubro observamos que en ambos países la proporción de este grupo de edad ocupa casi una quinta parte del total de la población (18.59 % en Francia frente a un 22.79 % en Brasil). En cuanto a la escolarización para dicho rango el contraste es notable, puesto que en Francia poco más del 90 % de ese grupo poblacional forma parte del sistema educativo, mientras que en Brasil la población escolarizada en ese mismo rango apenas rebasa el 30 % (Ver Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Datos sobre población total población menor de 15 años y población escolarizada.

**Fuente.** Cuadro elaborado por las autoras con datos de Central Intelligence Agency (2017): *The world factbook. Brazil, France* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>) consultado el 10 de marzo de 2017.

PAÍS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN DE 0 A 14 AÑOS	POBLACIÓN DE 0 a 14 ESCOLARIZADA
Francia	66,836,154	12,425,212 (18.59 %)	11,685,297 (91.66 %)
Brasil	205,823,665	46,899,407 (22.79 %)	15,944,063 (32.6 %)

#### 4.4 Caracterización de la educación secundaria

En este apartado destacamos algunos de los hallazgos sobre los casos estudiados a modo de caracterizar los rasgos básicos de la educación secundaria en Francia y Brasil, comenzando por la estructura de los sistemas educativos. Cabe señalar que si bien en cada país la configuración del respectivo sistema educativo tiene sus propias especificidades históricas, político-administrativas e institucionales, en lo general ambos casos comparten elementos comunes en cuanto a la distribución de ciclos, niveles, grados y grupos de edad (Ver Cuadro 3). Ahora bien, tomando como criterio la demarcación etaria de la edad ideal (11 – 14 años) encontramos una denominación diferenciada que remarca, o bien el avance respecto de un nivel elemental (Francia: «Segundo nivel El Liceo»), o también la conclusión de un ciclo básico (Brasil: Educación final Años finales). En ambos casos la duración es similar (4 años) y el nivel educativo representa el vínculo con los subsiguientes niveles educativos.

**Cuadro 3.** Estructura y organización de los sistemas educativos nacionales.

**Fuente.** elaboración de las autoras.

NIVEL	FRANCIA (RANGO DE EDAD)	BRASIL (RANGO DE EDAD)
<b>PREESCOLAR</b> (O EQUIVALENTE)	Educación Pre-elemental / Escuela Materna o Preescolar (Duración: 4 años; edad: 2 – 6 años)	Educación maternal (Duración: 4 años; edad: 0 – 3 años)  Educación preescolar (Duración: 2 año; edad: 4 - 6 años)
<b>PRIMARIA</b> (O EQUIVALENTE)	Primer Nivel / La Escuela (Duración: 5 años; edad: 6 – 11 años)  Carácter: obligatorio	Educación fundamental Ciclo inicial (Duración: 5 años; edad: 6 -10 años)  Carácter obligatorio
<b>SECUNDARIA</b> (O EQUIVALENTE)	<b>Segundo Nivel / El Colegio</b> (Duración: 4 años; edad: 11 – 14 años)  Carácter: obligatorio	<b>Educación fundamental Ciclo final</b> (Duración: 4 años; edad: 11-14 años)  Carácter: obligatorio
<b>MEDIA SUPERIOR</b> (O EQUIVALENTE)	Segundo Nivel / El Liceo (Duración: 3 años; edad: 15 – 17 años)  Carácter: 1 año obligatorio	Educación Secundaria Superior (Duración: 3 años; edad: 15-17 años)
<b>SUPERIOR</b> (O EQUIVALENTE)	Examen de Bachillerato / Tercer Nivel / Establecimientos (Universidades, Institutos Universitarios de Tecnología, Grandes Escuelas, escuelas dependientes de otros Ministerios, Escuelas privadas)	Secuencias (Cursos secuenciales y complementarios)  Graduación (Bachillerato, Licenciatura, Tecnológico)  Posgrado (Maestría, Doctorado, Especialización, Certificado de Especialización)

En lo que concierne a la obligatoriedad de la educación secundaria, encontramos que cada país ha establecido el cumplimiento de este rubro mediante la implantación de criterios específicos, concediendo el reconocimiento de su importancia al propiciar su integración al bloque de formación básica en los marcos de políticas nacionales y de tendencias internacionales de institucionalización de la educación (cobertura amplia, equidad, calidad, competencias, ciudadanía global, diversificación de servicios y modalidades, y evaluación). En el caso de Francia la escolarización obligatoria comprende diez grados (cinco de La Escuela, cuatro de El Colegio y uno de El Liceo), mientras que en el caso de Brasil la obligatoriedad abarca nueve grados del Nivel Fundamental (Años iniciales y Años finales) (Ver Cuadro 3).

Ahora bien, en el contraste sobre aspectos como formas de gobierno e implementación de políticas educativas resaltamos las siguientes diferencias. Como miembro de la Unión Europea, Francia define y orienta la agenda educativa nacional apegándose a los tratados, acuerdos y convenios signados en dicho marco, proclives al crecimiento socioeconómico de los países, basado en el aumento de la productividad y de la mano de obra altamente calificada, y en esa misma dirección se busca la articulación del sistema educativo. Bajo esta lógica, la definición y puesta en marcha de la política educativa está a cargo del gobierno francés, siendo en este caso el ministro de la educación nacional —asistido por el secretariado general— el responsable de su cumplimiento.

En el caso de Brasil, el Estado, a través del ejercicio gubernamental del Ministerio de Educación y Cultura y de los subsistemas que componen el sistema educativo (federal, estadual y municipal), ha trazado un plan para promover la enseñanza de calidad,

iniciando a partir de la segunda mitad de la década pasada con la puesta en marcha de planes de desarrollo educativo, en el sentido de construir una organización sistémica de los servicios educativos mediante estrategias de acción integradas a los planes y políticas nacionales para la obtención de espacios y financiamientos. En sus alcances están incluidas la educación básica lo mismo que la educación profesional y la educación superior, perfilándose hacia la implantación de una agenda educativa acorde en esencia con las directrices de organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, UNESCO, OREALC). Todo este conjunto de acciones se ha encaminado al afianzamiento de las políticas neoliberales internacionales orientadas a la recentralización de los servicios, la ampliación de la oferta privada, el énfasis en la calidad y la evaluación de servicios y resultados.

Respecto de las estructuras de política y administración educativas, Francia se ha mostrado como uno de los países que, asumiendo la cada vez mayor interdependencia del mundo y junto con otros países de la región, impulsa un modelo de economía nacional basado en la mejora de los servicios educativos y de la formación, y presentado en términos de una política prioritaria promotora de la equidad y la cohesión social. Así, la organización político-administrativa nacional está articulada con la administración de la educación; para tal propósito en cada región y en cada departamento se han establecido servicios desconcentrados de la administración nacional. Este esquema de organización ha permitido mantener una gestión educativa coherente con el principio de servicio público del Estado, garantizando la supervisión de las instituciones y la implantación de reformas educativas acordes con los requerimientos de los contextos territoriales y comprometiendo la participación de los corresponsables locales.

En el caso de Brasil y acorde con la estructura del sistema educativo ya referida, para la configuración del currículum se cuenta, por una parte, con una organización político-administrativa derivada de una política de centralización respecto de la normatividad y la oficialización de los estudios. Por otra parte y considerando el supuesto de ampliación de cobertura de servicios, las provincias, estados y municipios se han atribuido facultades para definir de manera autónoma, pero con apego a las disposiciones federales sobre el currículum vigente, la oferta educativa tanto pública como privada. De hecho, desde la década de los noventa se inició una etapa de reforma curricular para la educación en todos sus niveles y modalidades, vinculada con las estrategias propuestas en la Conferencia Mundial de Educación Para Todos (Jomtiem, Tailandia, 1990). Fueron años de cambios orientados hacia el logro de metas como la reducción de las altas tasas de analfabetismo y la universalización de la enseñanza básica. Al inicio del nuevo milenio, el gobierno brasileño estableció un marco legal y filosófico para consolidar un esquema de educación nacional, definiendo principios y fines educativos además de las líneas básicas para la incorporación de las nuevas orientaciones curriculares para impulsar la reforma en educación básica (preescolar y fundamental). En lo que se refiere a la educación secundaria o Ciclo final de Educación fundamental, se ha propuesto el logro de las siguientes finalidades: a) preparación básica para el trabajo; b) formación ética y cívica; c) desarrollo de la autonomía intelectual y del pensamiento crítico; y, d) comprensión de los fundamentos científicos y tecnológicos. Cabe señalar también que en el caso de la educación básica y dado el carácter obligatorio de esta etapa formativa, los contenidos curriculares comparten una base nacional común.

Por último, en el marco de las consideraciones anteriores ubicamos ambas propuestas de formación académica tomando en cuenta el conjunto de asignaturas impartidas y la orientación formativa que sustenta cada uno de los currículos perfilados (Ver Cuadro 5).

**Cuadro 4.** *Formación académica en educación secundaria.*

**Fuente.** *elaboración de las autoras.*

PAÍS	ASIGNATURAS IMPARTIDAS	RASGOS DE ORIENTACIÓN FORMATIVA
Francia	Francés Lengua extranjera: inglés Lengua extranjera o regional Matemáticas Historia y geografía Ciencias de la vida y la tierra Tecnología Ciencias físicas y química Artes plásticas Música Educación física y deportiva	Modelo de educación inclusiva para combatir el racismo y la discriminación, promotora de la ciudadanía, la aceptación de las diferencias de opinión, de creencias y modos de vida.  Énfasis en la dimensión formativa de la educación al fomentar los valores de la democracia y los derechos fundamentales de la inclusión.  Fomento del espíritu crítico y el juicio, particularmente en el uso de las redes sociales, a fin de que los adolescentes y jóvenes puedan distinguir la realidad de las opiniones, de la propaganda, de los discursos de odio, violencia e intolerancia.  Impulso del diálogo intercultural entre los actores de la educación
Brasil	Lengua portuguesa Matemática Ciencias naturales Historia Geografía Arte Educación física Lengua extranjera (inglés o español) Temas transversales: Ética, Salud, Medio ambiente, Orientación sexual, Pluralidad cultural, Trabajo y consumo	Modelo educativo centrado en los resultados del aprendizaje, esto es, en estándares básicos de competencias representativos de los referentes comunes que precisan los niveles de calidad a los que tienen derecho todos los niños, niñas y jóvenes.  Logro de las siguientes finalidades: a) preparación básica para el trabajo; b) formación ética y cívica; c) desarrollo de la autonomía intelectual y del pensamiento crítico; y, d) comprensión de los fundamentos científicos y tecnológicos.

Cabe señalar que comparación entre Francia y Brasil deja entrever cosmovisiones abismales entre el continente europeo y la región latinoamericana. Por una parte ubicamos el referente del debate actual que, al menos en Europa, se sostiene sobre la pertinencia de diversificar la educación secundaria diferenciando la formación propedéutica destinada a los estudiantes talentosos, de la preparación de carácter tecnológico y/o terminal ofertada a los estudiantes menos favorecidos. Por otra parte, en la región latinoamericana se ha obviado esta discusión concentrando el esfuerzo de los gobiernos en consolidar la oferta de este nivel educativo en dos vertientes paralelas: la educación secundaria como el ciclo propedéutico para la educación superior, o bien, la del ciclo que complementa y cierra la etapa infantil, brindando una preparación incipiente para la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

En breve, atendiendo a los elementos de contraste de los casos presentados, reafirmamos el siguiente argumento: los modelos curriculares de educación secundaria sean de corte academicista o de orientación pragmática, al igual que el conjunto de los sistemas

educativos, son resultado de tendencias y procesos políticos, sociales, económicos y educativos de largo aliento. No obstante, llama la atención el hecho de que la educación secundaria se ha universalizado en un lapso comprendido entre la última década del siglo XX el momento actual en los casos de países con un desarrollo económico más retrasado o aquellos considerados como economías emergentes.

## 5. Discusión y conclusiones

En este último apartado nos enfocamos en resaltar aquellas preguntas que nos han guiado para preparar el contenido del presente artículo, como son las siguientes: ¿cómo realizar investigación educativa basada en una aproximación de corte comparativo?, ¿qué pautas teórico-metodológicas pueden ayudar a definir un esquema de investigación?, ¿qué tipo de resultados pueden obtenerse?, ¿qué utilidad ofrece esta manera de investigar?, ¿cuáles son sus alcances y sus limitaciones? Aunque al momento de este cierre no pretendemos responder en forma definitiva las cuestiones anteriores, sí queremos presentarlas como hilos conductores de los que se deriven algunas reflexiones que nos permitan apreciar avances y perspectivas en el ámbito de la educación comparada.

Por ejemplo, una revisión selectiva y detallada de la amplia producción sobre el tema nos ha permitido detectar ciertas similitudes en el desarrollo de estrategias de investigación comparada. Así, encontramos que los estudios de caso incluidos en compilaciones articuladas a partir de un núcleo o de eje temático transversal representan el ejemplo recurrente a la vez que sugestivo, para resolver en parte el problema del «cómo hacer» de esta estrategia de aproximación hacia un determinado objeto de estudio. Asimismo, estimamos que los referentes metodológicos rastreados en otras investigaciones representan apenas una parte del trabajo de rastreo de orientaciones metodológicas que no siempre son aplicables a cualquier tipo de investigación comparada. En ese sentido es que nos interesa enfatizar que la definición de coordenadas de investigación tiene que entrelazarse con una visión de «abordar lo complejo» partiendo de acciones básicas de organización y definición de estructuras de trabajo. Recursos como el ejercicio de comparación multinivel de casos, la búsqueda de redes de interrelación, la demarcación de contextos sociohistóricos, entre otros apoyos que hemos destacado en este artículo, ofrecen múltiples posibilidades para detectar hallazgos observando la variedad de posibilidades de un objeto de investigación como las aristas de un poliedro.

Ejercicios como la descripción, el contraste, los desagregados, la multiplicidad de conexiones posibles, el acceso de una búsqueda a profundidad y los alcances de una lectura de superficie, representan todo un conjunto de acciones o equipaje para el acompañamiento que brinda la construcción metodológica para proporcionar el «andamiaje» de la investigación y apoyar su posterior desarrollo. Así, más que hablar de la utilidad de la comparatividad resaltamos la riqueza de este tipo de trabajos de búsqueda y de producción de conocimientos.

Finalmente, enfatizar la aplicación de estos dispositivos a manera de herramientas de soporte no se opone a estimar hasta dónde puede llegar una investigación, sus alcances y limitaciones para comprender y caracterizar procesos tales como tendencias convergentes, implementación de políticas educativas, implantación de modelos curriculares, formas de gestión y gobernanza nacionales y/o locales, , entre otros aspectos temáticos susceptibles de convertirse en objetos de estudio, y en los cuales la educación comparada pueden ayudarnos a vislumbrar la complejidad implícita, así como a integrar un panorama de contraste mediante el cual sea factible detectar problemas comunes y definir estrategias de atención validadas en contextos diferentes.

## 6. Fuentes de consulta

- ADAMSON, B. & P. MORRIS (2010): La comparación de currículos, en M. BRAY et al. (Eds.), *Educación comparada. Enfoques y métodos*, pp. 321-342 (Buenos Aires, Granica).
- ALTBACH, Ph. & KELLY, G. (1990): *Nuevos enfoques en educación comparada* (Madrid, Mondadori).
- BEECH, J. & MEO, A. I. (2016): Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina, *Revista Archivos analíticos de políticas públicas*. Vol. 24 N° 23, pp. 1-19. (<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450048>), consultado el 27 de marzo de 2017.
- CHANE-DAVID, F. & GROUX, D. (Coords.) (2009): *Méthodologie de la comparaison en éducation* (París, L'Harmattan).
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2017): The world factbook Brazil, France, European Union (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>) consultado el 10 de marzo de 2017.
- DELORS, J. (1997): *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI* (París: UNESCO).
- DUCOING-WATTY, P. (2012): Proyecto PAPIIT Clave IN 402712 La Educación Secundaria: retos y perspectivas al inicio del siglo. Estudio comparado (México, UNAM/Documento institucional).
- DUCOING-WATTY, P. (2017): 13. Francia: Un acercamiento al Colegio Único, en Ducoing-Watty, *La Educación Secundaria en el mundo: el mundo de la Educación Secundaria Vol. IV*, pp. 277-413 (México, UNAM/En prensa).
- KIN, R. (1994): Case study research. Design and methods (London, Sage Publications).
- PEDRÓ, F. (1987): *Los precursores españoles de la educación comparada* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia).
- ROJAS-MORENO, I. (2016a): Educación comparada: apuntes y reflexiones sobre la configuración y la delimitación de un ámbito del conocimiento educativo, *Revista Academicus*, 1-8, pp. 17-29 ([http://www.ice.uabjo.mx/media/15/2017/05/Art8\\_2.pdf](http://www.ice.uabjo.mx/media/15/2017/05/Art8_2.pdf)), consultado el 23 de abril de 2017.
- ROJAS-MORENO, I. (2016b): 9. La educación secundaria en Brasil, en Ducoing-Watty, *La Educación Secundaria en el mundo: el mundo de la Educación Secundaria Vol. III*, pp. 16-82 (México, UNAM/En prensa).
- SCHRIEWER, J. (1993): El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos, en J. SCHRIEWER & F. PEDRÓ (Eds.), *Manual de educación comparada (Vol. II) Teorías, investigaciones, perspectivas*, pp. 189-251 (Barcelona, Pomares-Corredor).

- SCHRIEWER, J. (2011): Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada, en CARUSO, M., & TENORTH, H-E. (Comps.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*, pp. 41-105 (Buenos Aires, Granica).
- STAKE, R. (1999): *Investigación con estudio de casos* (Madrid, Morata).
- STAINER-KHAMSI, G. (2015): 2. La transferencia de políticas como herramienta para comprender la lógica de los sistemas educativos, en RUIZ, G. & ACOSTA, F. (Eds.), *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica: Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*, pp. 55-74 (Barcelona, Ediciones Octaedro).
- UNESCO-OREALC (2008): Declaración Universal de Derechos Humanos, Santiago de Chile (<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>), consultado el 6 de abril de 2016.
- VALLE, J. M. *et al.* (2016): Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7 – 1, pp. 39-56 ([http://www.saece.org.ar/relec/revistas/9/revista\\_a7n9.pdf#page=39](http://www.saece.org.ar/relec/revistas/9/revista_a7n9.pdf#page=39)) consultado el 18 de mayo de 2017.
- WALLERSTEIN, I. (2013): *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción* (México: Siglo XXI).

3



## *Educar a la ciudadanía global en una perspectiva intercultural*

---

*Educate global citizenry in an intercultural perspective*

**Massimiliano Fiorucci\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.20629

Recibido: **10 de diciembre de 2017**  
Aceptado: **30 de diciembre de 2017**

---

\* MASSIMILIANO FIORUCCI: Profesor Ordinario en el Departamento de Ciencias de la Formación de la Università degli Studi Roma Tre. Imparte Pedagogía Social e Intercultural. Coordina el Grado de Ciencias de la Educación, dirige el Master de Educación Intercultural. Es, también, Coordinador científico del Centro de Investigación CREIFOS (<[www.creifos.org](http://www.creifos.org)>). Sus líneas de investigación se centran en la pedagogía intercultural, con particular atención a la mediación intercultural y a la literatura de migrantes. También investiga: la educación y formación de personas adultas; la formación intercultural de docentes y educadores; la formación en las organizaciones y la pedagogía social. **Datos de contacto:** E-mail: [massimiliano.fiorucci@uniroma3.it](mailto:massimiliano.fiorucci@uniroma3.it)

## **Resumen**

Diferentes situaciones sociohistóricas han producido y seguirán produciendo desplazamientos de personas de unos territorios a otros. El sistema educativo está llamado a implicarse y a trazar posibles vías de actuación en una sociedad cada vez más plural y compleja, porque estos cambios, que ponen en tela de juicio los sistemas educativos y formativos establecidos en Europa, hacen que la sociedad dependa mucho más que antes de personas desconocidas que jamás se han visto entre sí y que deben afrontar cuestiones de carácter mundial (medioambientales, económicas, políticas y religiosas), que no podrán solucionarse por separado. En este ensayo se trata de aportar elementos contextualizadores indispensables en cualquier intento de abordar el cambio educativo. Las instituciones deben proporcionar nuevos conocimientos a los estudiantes sobre grupos minoritarios, sobre sus luchas, conquistas o su contribución a la cultura nacional, pero también de conocimientos referentes a otros países y sus poblaciones. Este conocimiento por sí solo no garantiza un comportamiento correcto, pero es requisito previo para superar estereotipos y prejuicios. Para comprender mejor la cuestión se proponen ejemplos referidos a Italia: su secular composición multicultural, la reducción de las humanidades y artes en favor de habilidades técnicas y conocimientos prácticos y científicos, y se analizan propuestas concretas de relevantes autores para una acción educativa intercultural. Se contraponen la educación orientada a la ganancia versus la educación hacia una ciudadanía más inclusiva, hacia la democracia teniendo en cuenta, además, que no es algo que atañe solo a la escuela, sino a toda la sociedad en sus distintos niveles: la integración social tiene que ver también con las políticas de integración que un país está dispuesto a poner en marcha. Se concluye que la educación intercultural no es una nueva disciplina a añadir, sino una perspectiva diferente con la que ver los conocimientos que se enseñan actualmente.

*Palabras clave:* Interculturalidad; Ciudadanía Global; Italia

## **Abstract**

Various socio-historic situations have produced, and continue displacements of people from one territory to another. The educational system is compelled to involve and find possible ways of action in a society which is more and more plural and complex because these changes, that question educational and formative systems established in Europe, make society depend much more than before on unknown persons who have never met each other and who must face world issues (environmental, economic, political and religious), that cannot be solved separately. This essay tries to provide contextualising elements essential in any attempt to tackle changes in Education. Institutions must not only provide new knowledge to their students about minority groups, their struggles, their success or their contribution to national culture, but also knowledge regarding other countries and their peoples. This knowledge alone, does not guarantee correct behaviour, but it is an essential requirement to overcome stereotypes and prejudices. In order to better understand the question examples referring to Italy are put forward. It secular multicultural composition; the reduction of studies of humanities and arts in favour of technical skills and scientific and practical knowledge; and specific proposals from relevant authors are analysed in order to obtain an intercultural educative action. Education focused on profit versus education focused on inclusive citizenship for democracy is challenged; taking into account it is not something which only concerns schools but involves all society at several levels: social integration has much to do with the politics of integration that a country is disposed to set up. It is concluded that intercultural education is not a new subject to add in schools, but a different perspective with which to study current knowledge.

*Key Words:* Interculturality; Global Citizenry; Italy

## 1. Formar identidades abiertas y fomentar el pensamiento crítico

La etapa histórica actual está experimentando grandes transformaciones de carácter socioeconómico y político, determinadas por diferentes factores. Entre estos, los grandes procesos de movilidad humana que implican un número siempre mayor de contactos y relaciones entre personas de origen social y cultural diferentes, desempeñan un papel muy importante. Por lo tanto, es indispensable proyectar, elaborar y realizar caminos educativos y formativos que estén a la altura de los problemas actuales para entender los procesos en marcha sin tener que aguantarlos, sin que nos afecten y evitando que puedan causar el así llamado «choque de civilizaciones» (Huntington, 1996). Las guerras, las enormes disparidades en la distribución de los recursos, el desequilibrio entre los países ricos y pobres, las nuevas formas de colonialismo en marcha producen y producirán, independientemente de las opiniones, siempre más desplazamientos de personas. El sistema educativo y formativo está directamente implicado y la pedagogía tiene la tarea inaplazable de trazar las características fundamentales en la actual época del pluralismo y de la complejidad (Portera, 2006). En pocas palabras, se trata de construir condiciones para la positiva convivencia entre personas que se refieren a sistemas culturales y de valores hasta muy diferentes en algunos casos, que adquieren una perspectiva muy diferente respecto a la que Samuel P. Huntington imaginaba. «El miedo a los bárbaros – advierte Todorov – es lo que amenaza con convertirnos en bárbaros» (Todorov, 2008, p. 18). Construir las condiciones para una convivencia positiva entre las personas es, antes que nada, una cuestión educativa: la «cultura de convivencia» implica tanto a las mayorías como a las minorías. De hecho, los procesos de integración son tales solo si son duales y bilaterales.

Se están verificando cambios históricos que ponen en tela de juicio los sistemas educativos y formativos: dependemos mucho más que antes de las personas que no conocemos y que jamás hemos visto y viceversa. Las cuestiones que debemos afrontar (medioambientales, económicas, políticas y religiosas) son de carácter mundial y no podrán solucionarse si las «personas que se encuentran distantes no se unen para cooperar como jamás lo han hecho» (Nussbaum, 2010, p. 114). pensemos, solo para hacer un ejemplo, al calentamiento global, a la protección del medio ambiente, a las cuestiones energéticas, a la definición de dignas condiciones laborales, etc. Dichas cuestiones podrán solucionarse positivamente solo en una perspectiva supranacional, hasta empezando por la reconsideración de los modelos educativos y de educación: nadie puede considerarse ajeno a esta interdependencia mundial. Nuestras decisiones de consumo, así como aquellas medioambientales producen consecuencias decisivas en las condiciones de vida y de trabajo de otras personas que viven en países lejanos y, entonces, una de las tareas más urgentes y prioritarias de la escuela y de la Universidad es la de concienciarnos de ello, ayudándonos a considerarnos como miembros de la más amplia comunidad humana, superando una perspectiva nacionalista y autorreferencial improductiva y dañina.

Son sobre todo las instituciones las que tienen la tarea de proporcionar nuevos conocimientos a los estudiantes: se trata de conocimientos referentes a grupos minoritarios y a los subgrupos (religiosos, de género, minorías lingüístico-culturales, etc.) a sus luchas, a sus conquistas, a su contribución a la cultura nacional, pero también de conocimientos referentes a otros países y a sus poblaciones. El conocimiento por sí solo no garantiza

un comportamiento correcto, sino que representa el requisito previo para superar los estereotipos y los prejuicios más banales y más superficiales. «Para empezar a combatir esos estereotipos es necesario procurar que, desde una edad muy temprana, los niños y las niñas aprendan a relacionarse de otra manera con el mundo, contando con datos correctos y valiéndose de una curiosidad respetuosa» (Nussbaum, 2010, p. 115).

La tarea de enseñar una ciudadanía inteligente del mundo parece tan grande que uno está tentado de rendirse y declarar que sería mejor encargarnos solo de nuestro país (Nussbaum, 2010), pero hasta solo estudiar y entender a su propio país implica el conocimiento de los grupos y de las culturas que la componen. Algunos ejemplos que se refieren a Italia pueden ayudar a una mejor comprensión de la cuestión. Antes que nada, no debe olvidarse que la cultura de un país es también el resultado de una construcción, puesto que se basa en la memoria colectiva del grupo que la posee y la memoria es, en sí misma, construcción, es decir la selección de los acontecimientos del pasado y su jerarquización según un orden que le conceden sus mismos miembros. Cada comunidad humana —a través de la acción de determinados grupos de poder— selecciona algunos sucesos y deja otros a un lado: tanto la memoria como el olvido son elementos que constituyen la identidad. De hecho, hay grupos, fuerzas políticas, periodistas, historiadores, organismos individuales y asociaciones que, por diferentes razones, no se reconocen dentro de la historia oficial que, por su naturaleza, es un relato que debe, necesariamente, hacer una selección entre diferentes acontecimientos históricos y ordenarlos de manera jerárquica.

Este proceso es aún más evidente cuando un país intenta volver a construir históricamente las relaciones con las alteridades exteriores (otros países) e interiores (minorías lingüísticas, culturales y religiosas). Siempre refiriéndonos a Italia, para poner ejemplos concretos, sería muy necesario volver a considerar con oportunas herramientas críticas y de análisis, por un lado la historia y los horrores del colonialismo italiano en África<sup>1</sup> y por otro los comportamientos hacia particulares grupos o minorías, con particular referencia a las «leyes raciales fascistas» de 1938 dirigidas a los judíos y, recientemente, a la exclusión de las minorías romaní y sinti de la Ley del 15 de diciembre de 1999, n. 482 «Normas relativas a la protección de las minorías lingüísticas históricas». Por supuesto, se trata de sucesos y medidas muy diferentes entre sí y con diferente valor jerárquico y que, sin embargo, contribuyen a comprender cuál ha sido y cuál es el lugar que una sociedad y un país atribuyen a las así llamada alteridades. Por lo tanto, se vuelve esencial la capacidad de descentralización, en pocas palabras:

«lo que debe valorarse es el momento en que el individuo toma consciencia de la identidad de su grupo y es capaz de observarlo como desde el lugar de otro, ya que así tiene la posibilidad de escrutar con mirada crítica su pasado para reconocer en él los antiguos rasgos tanto de humanidad como de barbarie. No podemos conocer las propias tradiciones y la propia cultura si no sabemos tomar cierta distancia respecto de ellas, lo que en absoluto debe confundirse con la autodenigración sistemática y la fustigación pública, pero tampoco con la tranquila seguridad de haber tenido siempre razón. Se trata más bien de sustituir los gritos de orgullo y las lágrimas de arrepentimiento por el cuestionamiento sobre las causas y el sentido de los acontecimientos pasados» (Todorov, 2008: p. 87).

<sup>1</sup> Durante la larga e importante, pero descuidada, experiencia colonial italiana se «experimentaron» verdaderas formas de violencia sistemática (utilización de gases, campos de concentración, leyes raciales) que contradicen la representación tranquilizadora y autoabsolutoria de los «italianos buena gente» (Del Boca, 2005).

También con referencia a su propia autorepresentación como país multicultural, el caso italiano merece unas cuantas reflexiones. En los discursos públicos y en la comunicación masiva, parece como si antes del fenómeno migratorio Italia hubiese sido un país lingüísticamente y culturalmente homogéneo. En realidad, no es así. A nivel internacional Italia se presenta con una historia migratoria muy particular. Las grandes migraciones del siglo XX incluyeron a Italia en una triple perspectiva: en principio como tierra de emigración (aproximadamente 26 millones de emigrantes en cien años: 1873-1973; más de sesenta millones de oriundos italianos en el mundo y en la actualidad 4.636.647 ciudadanos italianos residentes en el extranjero inscritos en el AIRE (Registro de los Italianos Residentes en el Extranjero en el 1º de enero de 2015) (Fundación Migrantes 2015), después como país de inmigración (en el año 1973 se registró, por primera vez, una migración neta positiva) y a la vez como lugar de intensas y constantes migraciones internas. Los ciudadanos extranjeros regularmente presentes en Italia son, según la estimación del Dossier Estadístico italiano sobre Inmigración 2015, alrededor de 5 millones (5.421.000). Hay personas que vienen de diferentes partes del mundo, con diferentes porcentajes, y, sin embargo, los primeros cinco países de procedencias son Rumania (1.131.839), Albania (490.883), Marruecos (449.058), China (265.820) y Ucrania (226.060) cuyos ciudadanos representan aproximadamente la mitad de los inmigrantes presentes en Italia (Idos-UNAR<sup>2</sup>, 2015).

Este flujo migratorio ha tenido también fuertes repercusiones en el sistema escolar, en menos de veinte años el número de estudiantes extranjeros ha aumentado en más de diez veces, pasando de 59.389 unidades (año escolar 1996-97) a 805.800 (año escolar 2013-14) con un porcentaje de niños y jóvenes de ciudadanía italiana que alcanzó el 9,2 % (MIUR-ISMU<sup>3</sup>, 2015). Los segmentos escolares con la incidencia más alta, en términos porcentuales, son aquellos de la escuela primaria (10,3 %) y de la escuela de la infancia (10,2 %), seguidos por el primer ciclo de la escuela secundaria (9,6 %) y por el segundo ciclo de la escuela secundaria (7 %)<sup>4</sup>. Las cosas cambian si se considera la presencia de niños y jóvenes en términos absolutos: escuela primaria (288.620), segundo ciclo de la escuela secundaria (185.877), escuela de la infancia (165.862) y primer ciclo de la escuela secundaria (165.441). Los niños y jóvenes extranjeros nacidos en Italia (las así llamadas segundas generaciones) que resultan matriculados en los colegios, constituyen la mayoría (51,7 %) de los alumnos con ciudadanía no italiana.

Además, cabe señalar que en Italia hay muchas minorías lingüísticas y culturales (Campani, 2008). Según las estimaciones del Ministerio del Interior italiano, alrededor del 5 % de la población italiana tiene como lengua materna una lengua diferente del italiano. En su Constitución, la República italiana protege de forma explícita las minorías lingüísticas. El art.6 de la Constitución italiana («La República protegerá mediante normas adecuadas a las minorías lingüísticas») se aplicó antes de 1999 sobre todo en algunas regiones con estatuto especial (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia). En seguida, con la Ley n. 482/99 llamada «Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas históricas», se reconoció la existencia de otras minorías lingüísticas

2 Idos es el Dossier Estadístico de Inmigración italiano y UNAR es la Oficina Nacional Antidiscriminaciones Raciales de Italia.

3 El MIUR es el Ministerio de Educación y de Universidades e Investigación de Italia e ISMU se refiere a las Iniciativas y Estudios sobre la Multietnicidad.

4 En Italia la Enseñanza Primaria se dirige a niños de 6 a 10/11 años, el primer ciclo de la Escuela Secundaria a los de 11 a 13/14 años mientras el segundo ciclo de la Escuela Secundaria se destina a jóvenes de 14 a 18/19 años.

(pero no de todas). Refiriéndose al art.6 constitucional, en el art.2 está escrito que «la Ley en efecto compromete a la República a la tutela de la lengua y cultura de las poblaciones albanesas, catalanas, germánicas, griegas, eslovenas, croatas y de las que hablan el francés, el franco-provenzal, el friulano, el ladino, el occitano y el sardo». Además, la Ley contiene normas específicas para la enseñanza de las lenguas minoritarias en las escuelas de las 12 comunidades lingüísticas reconocidas. Las instituciones escolares, según la Ley, deben asegurar la enseñanza de las lenguas de minoría y se les reconoce el derecho, a los que pertenecen a dichas minorías, a aprender su idioma materno. En particular, los art. 4 y 5 de la Ley n. 482/99 prevén intervenciones tanto a nivel de las instituciones escolares individuales como a nivel del Ministerio de Educación y de Universidades e Investigación.

Pero una de las minorías que fue excluida por la ley es aquella de los grupos romaníes y sintis. De hecho, las comunidades romaníes y sintis no fueron mencionadas ni en el Primer Informe sobre la condición de las minorías en Italia, redactado por la Oficina Central para los Problemas en las Zonas de Frontera y de las Minorías Étnicas del Ministerio del Interior (1994), ni en la Ley n. 482/99 ya mencionada. Sin embargo, cabe señalar que, en febrero de 2011, la Comisión Extraordinaria para la Protección y el Fomento de los Derechos Humanos del Senado de la República italiana (Legislatura XVI) hizo públicos los resultados de la investigación sobre la condición de los romaníes, sintis y del grupo gitano siciliano llamado *caminanti*, publicando el denominado Informe Final de la investigación sobre la condición de romaníes, sintis y *caminanti* en Italia. Se trata de un documento muy importante, puesto que, por primera vez, esta cuestión adquirió categoría nacional.

Por lo tanto, parece totalmente inadecuada la formación del ciudadano «italiano» que ha sido la función tradicional de sistema escolar: pero ¿Cómo es posible garantizar una formación a la altura de los retos del presente? ¿Cómo es posible educar a la ciudadanía mundial en una etapa de crisis de la educación durante la cual disminuyen de manera progresiva las inversiones destinadas al sistema de la educación?

Según Martha Nussbaum, para mantener viva la democracia es necesario invertir aquella orientación que ha llevado, en estos últimos años, a la reducción de las financiaciones destinadas a los estudios humanísticos y artísticos en favor de habilidades técnicas y conocimientos prácticos y científicos. Atraídos por la idea de la ganancia a corto plazo, los países están progresivamente disminuyendo los programas de estudio de tipo humanístico en las escuelas y en las Universidades, consideradas poco útiles, en favor de conocimientos técnicos y científicos más aptos al objetivo: mientras el mundo se vuelve siempre más complejo, las herramientas para entenderlo se vuelven más pobres y rudimentarias.

«Las naciones —afirma Nussbaum— cada vez se sienten más atraídas por la idea del beneficio; ellas y sus sistemas escolares están acantonando, sin criterio alguno, unos saberes que son indispensables para mantener viva la democracia. Si esta tendencia se alarga, bien pronto los países de todo el mundo producirán generaciones de máquinas dóciles en lugar de ciudadanos dignos de ese nombre, capaces de pensar por sí mismos y de criticar a otros. El futuro de las democracias de todo el mundo pende de un hilo» (Nussbaum, 2010: pp. 22-23).

Según Nussbaum, no se trata de defender una presunta superioridad de la cultura clásica sobre aquella científica, sino de mantener el acceso hacia aquel conocimiento que alimenta la libertad de pensamiento y de palabra, la autonomía del juicio, la capacidad de pensar críticamente, la capacidad de superar localismos y afrontar los problemas mundiales como «ciudadanos del mundo» y la capacidad de representarse de manera comprensiva con la categoría de los demás. Entonces, la contraposición no es entre la cultura humanística y la cultura científica, sino entre la educación orientada a la ganancia y la educación hacia una ciudadanía más inclusiva (para la democracia), como también demuestran muy bien Nuccio Ordine (2013) y Abraham Flexner (2013) en sus consideraciones sobre la utilidad de los conocimientos inútiles.

De todas formas, hay conocimientos sin un fin en sí mismos que, precisamente debido a su naturaleza gratuita y desinteresada, alejados de todo tipo de limitación práctica y comercial, pueden desempeñar un papel fundamental en el cultivo del espíritu y en el crecimiento civil y cultural de la humanidad (Ordine, 2013). Lamentablemente,

«la lógica del beneficio mina por la base las instituciones (escuelas, universidades, centros de investigación, laboratorios, museos, bibliotecas, archivos) y las disciplinas (humanísticas y científicas) cuyo valor debería coincidir con el saber en sí, independientemente de la capacidad de producir ganancias inmediatas o beneficios prácticos. Es cierto que con mucha frecuencia los museos o los yacimientos arqueológicos pueden ser también fuentes de extraordinarios ingresos. Pero su existencia, contrariamente a lo que algunos querrían hacernos creer, no puede subordinarse al éxito económico: la vida de un museo o una excavación arqueológica, como la de un archivo o una biblioteca, es un tesoro que la colectividad debe preservar con celo a toda costa» (Ordine, 2013, p. 6).

Martha Nussbaum marca un programa extremadamente exigente de formación moral en el que son, de la misma manera, importantes tanto los contenidos como los métodos pedagógicos activos, refiriéndose a una tradición occidental que, recuperando la extraordinaria actualidad de la pedagogía socrática, va de Rousseau a Dewey, una formación que no consiste en la asimilación pasiva de sucesos y tradiciones culturales, sino en la problematización, en acostumar la mente a volverse activa, competente y responsablemente crítica hacia la complejidad del mundo. He aquí —según Nussbaum (2010)— lo que puede hacer la escuela para formar a ciudadanos de una democracia sana.

- Desarrollar la capacidad de los estudiantes de ver el mundo desde el punto de vista de otras personas, en particular de aquellos que la sociedad tiende a representar como inferiores, como «meros objetos».
- Enseñar a enfrentarse con las insuficiencias y fragilidades humanas, es decir enseñar que la debilidad no debe ser la causa de vergüenza y que necesitar a los demás no es falta de virilidad; enseñar a los niños a que no se avergüencen de las necesidades y de las dificultades, sino a que vean todo ello como ocasión de cooperación y reciprocidad.
- Desarrollar la capacidad de una auténtica sensibilidad hacia los demás, que estén cerca o lejos.

- Contrarrestar la tendencia de retirarse de las minorías, que por alguna razón se menosprecian, considerándolas «inferiores» y «contaminantes».
- Enseñar cosas auténticas sobre diferentes grupos (sobre las minorías raciales, religiosas y sexuales; sobre las personas con discapacidad), para rechazar los estereotipos y la repugnancia que a menudo los acompañan.
- Animar la responsabilidad, tratando a todo niño como un ser fiable.
- Fomentar firmemente el pensamiento crítico, la capacidad y el coraje que se necesita para levantar una voz discrepante.

El pensamiento crítico, autónomo, no homologado es, en pocas palabras, por sí solo intercultural, porque rechaza el prejuicio y el conocimiento ya listo, somete las opiniones al examen del conocimiento científico fundado, poniendo al individuo en condiciones de actuar y pensar libremente y de no ser fácilmente influido. Por lo tanto, Martha Nussbaum insiste en una pedagogía socrática que pone el razonamiento en el centro: el método socrático

«es particularmente crucial para la buena ciudadanía en una sociedad que tiene que luchar a brazo partido con la presencia de personas que difieren según la etnia, la casta, la religión. La idea de que cada uno asuma la responsabilidad de su propio razonamiento e intercambie ideas con otros en un ambiente de respeto mutuo a la razón, es esencial para la resolución pacífica de diferencias, tanto dentro de un país como de un mundo cada vez más polarizado por el conflicto étnico y religioso». (Nussbaum, 2010, p. 71).

Por lo tanto, el socrático es un método crítico que John Dewey reinterpretó con maestría, con el objetivo de formar a ciudadanos activos, curiosos, críticos y mutuamente respetuosos, que en sus experiencias educativas han aprendido a analizar, examinar, solucionar los problemas. Se trata de una perspectiva pedagógica indispensable para enfrentarse a los problemas del presente, el así llamado «mundo de las interdependencias» respecto al que nadie puede sentirse ajeno. La misma inmigración representa uno de los efectos más visibles en nuestras sociedades de la interdependencia mundial, y su comprensión significa interesarse a los problemas que los originan. Ya no es más posible estudiar la historia de un país sin situarlo en un contexto mundial. Es suficiente detenerse a pensar en las causas de los procesos de migración o hasta en el origen de los más comunes productos de consumo (del café a los alimentos, del vestuario a las bebidas) para tener que interrogarnos sobre las condiciones de vida y de trabajo en otros países en el mundo<sup>5</sup>. Se trata de enseñar lo que Edgar Morin definió como *identidad terrenal*. De hecho, basta poco para darse cuenta de los procesos de globalización en marcha, empezando por nuestros hábitos diarios:

---

5 Un ejemplo importante en esta dirección está representado por el comercio justo. El comercio justo, o *fair trade*, es un partenariado económico que se basa en el diálogo, la transparencia y el respeto, cuyo objetivo es una mayor equidad entre el Norte y el Sur del mundo, a través del comercio internacional. El comercio justo contribuye a un desarrollo sostenible total a través de la oferta de mejores condiciones económicas y asegurando los derechos para los productores marginados por el mercado de los trabajadores, en particular en el Sur del mundo. Por lo tanto, es una forma de comercio internacional en el que se intenta hacer crecer a empresas económicamente sanas y garantizar a los productores y a los trabajadores de los países en vías de desarrollo, un trato económico y social justo; en este sentido, se contraponen a las prácticas de comercio basadas en la explotación a menudo llevada a cabo por las empresas multinacionales que actúan exclusivamente con vistas a la maximización del beneficio.

«Así, el europeo, por ejemplo, se despierta cada mañana prendiendo su radio japonés y recibe los acontecimientos del mundo: erupciones volcánicas, terremotos, golpes de Estado, conferencias internacionales le llegan mientras toma su té de Ceilán, India o China a menos que sea un café moka de Etiopía o un café arábigo de América Latina; se pone su camiseta, sus calzoncillos y su camisa de algodón de Egipto o de India; viste saco y pantalón de lana de Australia, tratada en Manchester luego en Roubaix-Tourcoing, o bien una chamarra de piel traída de China y unos pantalones de mezclilla estilo USA. Su reloj es suizo o japonés. Sus lentes son de carey ecuatoriano. Puede encontrar en su despensa de invierno fresas y cerezas de Argentina o de Chile, ejotes frescos de Senegal, aguacates o piñas de África, melones de la Isla de Guadalupe. Tiene sus botellas de ron de Martinica, vodka ruso, tequila mexicano, whisky americano. Puede escuchar en su casa una sinfonía alemana dirigida por un director de orquesta coreano a menos que asista ante la pantalla de su televisión a La Bohemia con la negra Barbara Hendricks, en el papel de Mimí y el español, Plácido Domingo, en el papel de Rodolfo.

Mientras que el europeo está en este circuito planetario de comodidad, un gran número de africanos, asiáticos, sudamericanos están en un circuito planetario de miseria. Sufren en su vida cotidiana los contragolpes del mercado mundial que afectan los precios del cacao, del café, del azúcar, de las materias primas que producen sus países. Han sido expulsados de sus pueblos por procesos mundializados provenientes del Occidente, principalmente los progresos del monocultivo industrial; campesinos autosuficientes se han vuelto suburbanos en busca de un salario; sus necesidades se traducen en lo sucesivo en términos monetarios. Aspiran a la vida del bienestar a la cual los hacen soñar la publicidad y las películas occidentales. Utilizan vajillas de aluminio o de plástico, beben cerveza o Coca Cola. Se acuestan sobre restos de colchonetas de espuma de poliestireno y visten playeras con estampados a la americana. Bailan al son de músicas sincréticas donde los ritmos de su tradición entran en una orquestación venida de Norteamérica. Así, para lo mejor y lo peor, cada humano, rico o pobre, del Sur o del Norte, del Este o del Oeste, lleva en él, sin saberlo, el planeta entero. La mundialización es a la vez evidente, subconsciente, omnipresente» (Morin, 2001, p. 35).

Si la globalización es patente hasta en nuestra vida cotidiana, aún debe conocerse mejor estudiando las relaciones entre las economías y las mutuas historias, donde han desempeñado un papel importante el colonialismo y, en tiempos más recientes, las sociedades multinacionales. Historia, geografía, economía, literatura, religión no pueden más enseñarse en una perspectiva solo local o como mucho nacional, porque no ayudan a entender la complejidad del problema del presente y del futuro. Por lo tanto, una educación a la ciudadanía mundial requiere aprender al menos las nociones básicas de la historia mundial, con una atención particular a las relaciones de poder, a las relaciones de dominio, a las relaciones entre los géneros y al papel de las minorías.

Pero hoy en día, una formación a la ciudadanía mundial no se requiere solo en la escuela, sino también en la sociedad en sus distintos niveles. Muchos profesionales y operadores se formaron en su propio trabajo, sin una perspectiva intercultural. Pero los fenómenos migratorios ponen de manifiesto de inmediato los efectos de la globalización

en la vida cotidiana de todos nosotros. A lo largo de unos 20 años, la población inmigrante en Italia ha aumentado casi 20 veces, hasta llegar –como se dijo– a casi cinco millones de personas. Se trata, como es obvio, de cambios repentinos e históricos que obligan a que Administraciones, servicios, estructuras públicas y privadas cambien y se reajusten en una perspectiva intercultural. Sin embargo, para que los servicios sean eficaces, deben necesariamente diferenciar sus propios instrumentos, reconociendo que los inmigrantes no son un grupo social homogéneo, sino un conjunto bastante heterogéneo de personas que piden una desestandarización de las respuestas. Muy a menudo puede verse, por parte de los servicios, la dificultad de liberarse de una visión y posición «etnocéntrica» que, esencialmente, lleva a la petición de una integración concebida como asimilación; a veces, dicha condición parece ser determinada por la «rigidez estructural» de algunos servicios, equilibrada por la flexibilidad personal y profesional de los operadores que ponen a disposición grandes competencias y capacidades adquiridas principalmente a través de un compromiso personal e individual. Pero la innovación y las competencias no pueden encargarse a los operadores individuales, deben volverse patrimonio de las estructuras y de todos los que en ellas trabajan. La realidad social, siempre más compleja y fragmentada, la multiplicación de las necesidades y de las demandas han dejado claro que un servicio no es un producto estándar generado según las capacidades técnicas del operador, y tampoco una respuesta programada según los objetivos, sino un proceso que nace de la relación con el usuario. Las necesidades tienen una naturaleza compleja y requieren intervenciones flexibles, capaces de involucrar recursos, profesionalidad y competencias diferentes.

Además, los procesos de estructuralización de la inmigración en Italia, así como en España y en Europa, han complicado aún más este marco; de hecho, los usuarios inmigrantes se han vuelto cada vez más visibles a nivel familiar también:

- sigue aumentando el número de niños en las guarderías, en las escuelas, en los servicios pediátricos y en lugares para pasar el tiempo libre;
- aumenta el número de mujeres en las salas de partos, en los consultorios y en los servicios para la maternidad;
- en el territorio aparecen asociaciones de inmigrantes que se vuelven interlocutores de las instituciones;
- aumenta considerablemente el número de inmigrantes ancianos.
- Además, las exigencias de los inmigrantes son muy diferentes entre sí y debidas a:
  - las diferencias individuales;
  - las condiciones socioeconómicas;
  - las características sociales y demográficas;
  - las diferentes zonas de origen;
  - los diferentes proyectos de migración (a corto, a medio y a largo plazo);
  - las condiciones jurídicas y administrativas;
  - los tiempos de llegada.

En cambio, en los servicios sociales y sanitarios, en las escuelas y en el ámbito socio-educativo los operadores sienten la creciente exigencia de adquirir competencias interculturales. Son también diferentes las áreas en las que la acción intercultural se realiza, desde la esfera social a la escuela, de las organizaciones al territorio. En lo social, la competencia intercultural permite enfrentarse a diferentes situaciones y problemas, como las dificultades y los conflictos de convivencia, la seguridad, la rehabilitación urbana (casas, barrios) y el trabajo. En la escuela se desempeña el papel de diseñar tareas de acogida, inserción, enseñanza de la Segunda lengua o de la lengua étnica, se fomenta la comprensión de las diferencias culturales y la prevención de los prejuicios. Por último, en las organizaciones, se enfrentan las problemáticas relacionadas con los temas críticos de la comunicación intercultural dentro y fuera de la estructura (Santerini y Reggio, 2007).

Por lo tanto, se trata de poner en marcha estrategias y programas de formación cuyo objetivo es de volver a estructurar los servicios en una perspectiva intercultural. En esta dirección, podría ser muy útil trabajar para:

- favorecer el trabajo de redes entre los servicios y entre estos y el territorio;
- difundir y dar a conocer las buenas prácticas realizadas;
- trabajar a la superación progresiva de los servicios dedicados (servicios especiales o de emergencia para extranjeros) en vistas de la transición a la etapa de los servicios para todos, independientemente del origen del usuario;
- garantizar la presencia dentro del servicio de un equipo de colaboradores «étnicamente» mixto. Esto no siempre ocurre, y a veces casi nunca, hasta cuando el servicio utiliza constantemente a un mediador intercultural, una persona que se emplea y se encuentra en muchas estructuras.
- Invertir de manera significativa en la formación de los operadores: la competencia intercultural, la capacidad de comunicar de manera eficaz con los que pertenecen a grupos culturalmente diferentes, no forma parte de los conocimientos profesionales de la mayoría de los operadores. Se trata de actuar en la formación en diferentes niveles y, sobre todo, en aquel inicial, de manera que ellos puedan formarse, más y más, en una perspectiva internacional. Pero no debe pasarse por alto la formación continua de los profesionales que trabajan cada vez más con los inmigrantes.

Pero la perspectiva intercultural es, por su misma naturaleza, dual y requiere, no solo a la sociedad mayoritaria, sino también a los inmigrantes, que contribuyan de manera dinámica a la construcción de una sociedad inclusiva, volviendo a definir su propia identidad y afiliación. En el caso de los inmigrantes, a menudo la formación internacional se ha indicado como el mejor camino para la integración (Bonetti, Fiorucci, 2006). Esto es verdad si tenemos en consideración al menos tres aspectos centrales: la calidad de la formación proporcionada, la «globalidad de las necesidades» que los inmigrantes llevan consigo y los proyectos migratorios de los inmigrantes y de sus familias. La formación, para quienes emigran, es una síntesis de acogida y estabilización. El inmigrante acepta iniciar un camino de formación tanto para aprender a convivir en la ambigüedad de su condición, como para salir de ella. Él, o ella, empieza un nuevo proceso de identificación lingüística, socio-cultural y profesional, porque sabe que no puede aguantar vivir, por

mucho tiempo, solo con el «bien-amparo» representado por su propia lengua, mentalidad y operatividad. El inmigrante busca la seguridad que los contenidos de la formación pueden darle —desde su primera alfabetización hasta su formación profesional— (Demetrio y Favaro, 1992, p. 33).

Sin embargo, la formación por sí sola no puede solucionar los problemas de inclusión o de no inclusión de los inmigrantes: el resultado de las rutas de integración tiene que ver con las más generales políticas de integración que un país está dispuesto a poner en marcha. El caso de Italia se ha caracterizado por mucho tiempo por la falta de un modelo político y funcional diseñado de manera intencional y las medidas legislativas han seguido, esencialmente, el fenómeno migratorio, más que adelantarlo y dominarlo (Ambrosini, 2005). Se trata de un modelo no intencional que ha ido definiéndose *a posteriori*, tras los procesos espontáneos de inclusión informales de miles de inmigrantes en el tejido social y económico de Italia, al que corresponden, a la misma vez, tanto a grandes gestos de solidaridad por parte de los ciudadanos, asociaciones y autoridades locales, como a reacciones de rechazo y campañas de seguridad por parte de algunos miembros de la sociedad y del mundo político, así como una escasa reglamentación institucional por parte de los legisladores. A pesar de los cambios en la conducción política, una característica constante en el tiempo de la política italiana ha sido la utilización de las amnistías, como instrumento para regularizar las muchísimas situaciones en las que se encontraban miles, y a veces cientos de miles, de inmigrantes, mostrando, de manera indirecta, la inadecuación de las políticas de las cuotas de entrada anuales, como manera principal de acceso legal a Italia.

Por lo tanto, no se puede no tener en consideración el marco político más general y, sin embargo, la formación puede volverse una prioridad para favorecer las rutas de integración de las personas inmigrantes en el tejido económico, social y cultural de los países de acogida. De hecho, cabe señalar que en algunas realidades territoriales, aunque minoritarias, se han puesto en marcha muchas iniciativas y se han experimentado proyectos interesantes en este sentido, cuyo objetivo es la integración a través de cursos de orientación, de evaluación de las capacidades, de inserción y reintegración laboral, de formación profesional y permanente y proyectos que ayudan a los extranjeros a través de procesos de alfabetización lingüística, con atención particular hacia las personas más débiles, sobre todo hacia las mujeres, que a menudo se reúnen con sus maridos en un segundo momento y que no tienen la oportunidad de integrarse en la comunidad. Sin embargo, lo que debe evitarse es el riesgo de proporcionar a los inmigrantes una formación de segunda clase. En cambio, hay que aprender a reconocer en cada extranjero a una persona que lleva consigo una historia y una memoria, que tiene una cultura y una patria, un proyecto de vida, unos conocimientos que deben valorizarse y cosas que decir; que se encuentra con diferentes problemas y tipos de dificultad que dependen de su grupo étnico, de si es hombre o mujer, chico, joven o mayor, dependiendo de su camino de migración, de si tiene o no el respaldo de una comunidad; que no necesita solo de alojamiento y comida, sino también de comunicación, de sociabilidad, de cariño y de cultura. Se trata de observar los sucesos de manera diferente respecto a cómo se vieron anteriormente, de hacerse una nueva representación y, entonces, de llevar a cabo una reestructuración cognitiva que está lejos de ser completa. Pero esta misma es indispensable si se quiere dar a los extranjeros una imagen nueva y diferente que se debe tener de ellos (Susi, 1991).

Sin embargo, para que sea posible una transición de una condición de indiferencia o de conflictividad a otra de convivencia intercultural son necesarias personas valientes, capaces de posicionarse de manera voluntaria al límite entre la afiliación y de fomentar el mutuo conocimiento, el diálogo, la cooperación, de favorecer la sensibilización y la mediación entre los diferentes grupos; se trata de los que Alexander Langer definió como «traicioneros de la cohesión étnica», es decir personas que se comprometen en la exploración y en la superación de los límites y que son capaces de criticar también a su propio grupo de referencia, pero que nunca deben transformarse en desertores, es decir no deben sufrir una pérdida de credibilidad ante su propia comunidad de referencia. Según Langer estos «traicioneros de la cohesión étnica» son los primeros instrumentos de convivencia intercultural. En cierta medida, todos somos traicioneros de nuestras identidades originales. Y, a menudo, el gesto de la ruptura con una afiliación que se convierte en una jaula resulta ser una necesidad, a veces se delinea como una elección arriesgada, pero noble (Langer, 2007, p. 184).

## 2. La perspectiva intercultural en la educación y la formación

Como se dijo anteriormente, el momento histórico en el que vivimos está marcado por profundas transformaciones de carácter socio-económico y político y están determinadas por diferentes factores (Portera, 2006). Entre estas, el número cada vez mayor de contactos y relaciones entre personas de origen cultural diferente, que ha llevado a la planetarización de las relaciones interhumanas e interinstitucionales (Poletti, 1992). Ya son muchas las partes que afirman que la época en la que vivimos es globalizada e interdependiente. Dicho proceso se da por sentado y parece ser irreversible. Es un hecho –afirma Francesco Susi– que vivimos en una época que interconecta, pone en contacto a todas las partes del planeta. Se difunde, para decirlo de mejor manera, la conciencia de que los problemas humanos, dondequiera se originen o se realicen, también causan efectos en las regiones más remotas del planeta. Por lo tanto, se ha podido hablar, y con mucha razón, de una cultura de las interdependencias (Susi, 1995). Lo que preocupa, a pesar de todo, es la escasa concienciación del alcance «global» de los problemas del presente: nosotros vivimos en una edad planetaria –como afirmó padre Ernesto Balducci– con una conciencia neolítica (Balducci, 2005). Entonces, se trata de diseñar, predisponer y realizar itinerarios educativos y de formación que estén a la altura de los problemas del presente para entender los procesos sin tener que aguantarlos, sin que nos afecten y evitando que puedan causar el así llamado «choque de civilizaciones» (Huntington, 1996).

La educación, la escuela, la capacitación profesional y el sistema de formación en su conjunto se encuentran ante un gran reto. Si el deseo de intercambios y relaciones siempre más amplios y heterogéneos parece ser muy fuerte, es también patente la dificultad de poner en marcha un real intercambio intercultural en las sociedades multiculturales que ahora constituyen un hecho irreversible. Por consiguiente, es necesario elaborar soluciones adecuadas para una gestión consciente y equilibrada de las diferencias y de las diversidades. Incluso hoy en día, por el contrario, el tema de la inmigración, a pesar de estar en el centro de continuas discusiones y debates que condicionan muchísimo las campañas electorales y las elecciones políticas, ha despertado solo parcialmente un debate serio y profundo por parte de las instituciones y de las fuerzas políticas sobre los temas de la educación, de la formación y de la escuela.

A pesar del hecho de que los fenómenos migratorios marcan Italia desde hace treinta años, se puede afirmar que hoy en día todavía no se tienen en particular consideración las necesidades formativas y culturales de los inmigrantes (Susi, 1991), puesto que la atención se centra casi exclusivamente en aquellas esenciales (casa, salud, trabajo). Las necesidades formativas y culturales no son «algo más», un lujo que debe darse a los inmigrantes cuyas necesidades primarias estén satisfechas. Estas, se encuentran – como demuestran las investigaciones – en cada etapa de la experiencia de inmigración y condicionan sus desarrollos y resultados, dependiendo de las respuestas que reciben (Susi, 1995). Para enfrentarse a los problemas que vienen de la presencia de personas que vienen de países diferentes, es también necesaria una fuerte respuesta educativa.

La educación y la formación son las primeras y más importantes herramientas, puesto que permiten la socialización de los miembros de la comunidad y la transmisión de la herencia cultural acumulada por el hombre. Las experiencias, los estudios, las investigaciones y las reflexiones sobre el tema de la educación intercultural en Italia y en Europa han llevado a la concienciación de la necesidad de crear un encuentro productivo entre diferentes conocimientos que trabajen a la definición de una «pedagogía intercultural». Los diferentes enfoques que se han intentado demuestran que hablar conscientemente de «educación intercultural» implica la necesidad de ampliar el debate a través de la ayuda de muchas más disciplinas, como la lingüística, la psicología, la pedagogía comparada, la demografía, la antropología cultural, etc. y que es necesario dirigirse hacia todos los estudiantes, autóctonos e inmigrantes.

No se trata tanto, como se oye a menudo de manera enfática y retórica, de prestar atención a las culturas en sí mismas, sino de prestar atención a las personas que las llevan consigo. Por lógica, no son las culturas las que se encuentran, sino las personas, que vuelven a elaborar de manera única y original su relación con los sistemas culturales de origen. Por eso resulta peligrosa una interpretación de la cultura como si fuera algo estático e inmodificable. La cultura es un conjunto de referencias, símbolos, creencias, que recibimos como herencia, pero también un camino individual nuevo que tiene el carácter de la imprevisibilidad y de la elección. La cultura – todas las culturas – es viva y dinámica, se pone en un proceso de continuo cambio que se origina a través de intercambios, encuentros, la aceptación de distintas contribuciones y también la defensa de sus propios principios y referencias. La cultura de cada uno de nosotros se construye y se modifica siguiendo adelante y se convierte en nuestra historia, gracias a las elecciones y a las variaciones individuales, que nos vuelven, en algunos aspectos, parecidos a aquellos que se encuentran en nuestro grupo y en nuestra familia, pero también extremadamente diferentes respecto a cada individuo (Favaro y Fumagalli, 2004). Toda persona, empezando por un determinado sistema de valores, de conocimientos y de comportamientos dentro de los que nace y crece, elabora una relación individual y original con su propia «cultura de pertenencia». Además, dicha relación está condicionada por el entorno de pertenencia, por la clase social, por el género, por la educación, y de manera más general, por las condiciones sociales, culturales y económicas.

La tarea que nos espera, en los próximos años, es exactamente esta: no solo reflexionar en las culturas, sino, una vez más, directamente en el hombre (Bettini, 1992, p. 15). La pedagogía intercultural es, en primer lugar, una «pedagogía relacional» cuyo objetivo, por definición, es el de enfrentarse al problema de las relaciones entre miembros de

diferentes culturas, a vistas de la mutua aceptación y del respeto (Desinan, 1996, p. 17). Se trata de una orientación del pensamiento que se traduce en ideas, acciones, decisiones, pero también es una estrategia educativa, la detección de una práctica formativa que debe, además, analizar de manera profundizada el concepto de «integración cultural», concepto en el que podrían esconderse las ideas de «asimilación» y de «segregación».

La educación intercultural se configura como la respuesta en cuanto a prácticas de formación a los retos planteados por el mundo de las interdependencias; esta es un proyecto educativo intencional que cruza de manera transversal todas las disciplinas que se enseñan y cuyo objetivo es el de modificar las percepciones y los hábitos cognitivos con los que generalmente se representan tanto a los extranjeros como el nuevo mundo de las interdependencias (Susi, 1995). La pedagogía intercultural debe establecer «cuáles» valores deben transmitirse y «cómo» transmitirlos y es en este sentido que se transforma en didáctica, a través de actividades tanto cognitivas como de contacto de experiencias con diferentes enfoques. De hecho, se habla de «didácticas interculturales»: aquellas que se centran en los *puntos de vista* o en los *lugares de vida* (cuando se quiere mostrar la pluralidad de las concepciones cognitivas que se refieren a componentes culturales que permiten la comparación entre el nosotros y el vosotros), *en la expresividad* (sobre las diferencias en el arte, en el mobiliario, en la música, en el folclore, etc.) *en el malestar del otro* (sobre la inmigración y sobre sus implicaciones locales e internacionales, pero también sobre la pérdida de sus propias raíces y sobre la investigación de una nueva identidad), en la semejanza (sobre todo lo que nos vuelve iguales en términos de los derechos y deberes, o sobre los que podrían definirse los arquetipos de la metacultura) (Demetrio y Favaro, 1996). Estas didácticas, cuyo objeto está constituido por las relaciones mentales, físicas, interpersonales y de experiencias que se crean precisamente entre los individuos de diferente pertenencia, más que en la información, hacen hincapié en los procesos que nos permiten apoderarnos de los conocimientos con vistas a «formar a la reciprocidad». Pero lo que parece ser aún más urgente es profundizar una reflexión seria y estricta sobre las didácticas interculturales de las disciplinas y de los conocimientos y sobre las experiencias que se han llevado a cabo, en este sentido, hasta hoy en día. Por lo tanto, se vuelve necesario volver a considerar los planes de estudio formativos y los estilos de comunicación que marcan el encuentro como ocasión de mutuo descubrimiento, así como los programas, los libros de texto y los materiales didácticos para corregir su orientación monocultural (Brunelli, Cipollari, Pratisoli, 2007; Catarci, 2004; Fiorucci, 2008; Luatti, 2009).

Entonces, la educación intercultural no tiene una tarea fácil ni de corto plazo, puesto que implica una revisión de los actuales conocimientos que se enseñan en las escuelas y porque la educación intercultural no es una nueva disciplina, que se añade a las demás, sino un punto de vista, una perspectiva diferente con la que ver los conocimientos que se enseñan en la actualidad (Fiorucci 2008). El origen de la educación intercultural debe relacionarse al desarrollo de los fenómenos migratorios y, sin embargo, hoy en día ha abandonado el terreno de la educación especial que se refiere a un grupo social específico, volviéndose un enfoque pedagógico innovador para la renovación de los planes de estudio y de la pedagogía en general.

### 3. Referencias bibliográficas

- AMBROSINI, M. (2005): *Sociologia delle migrazioni*. (Bologna: Il Mulino).
- BALDUCCI, E. (2005): *L'uomo planetario*, (Firenze: Giunti).
- BETTINI M. (ed.) (1992): *Lo straniero ovvero l'identità culturale a confronto*. (Roma-Bari: Laterza).
- BONETTI S. y FIORUCCI M. (eds.) (2006): *Uomini senza qualità. La formazione dei lavoratori immigrati dalla negazione al riconoscimento*. (Milano: Guerini).
- BRUNELLI C., CIPOLLARI G. Y PRATISSOLI, M. (2007): *Oltre l'etnocentrismo. I saperi della scuola al di là dell'Occidente*. (Bologna: EMI).
- CAMPANI, G. (2008): *Dalle minoranze agli immigrati. La questione del pluralismo culturale e religioso in Italia*. (Milano: Unicopli).
- CATARCI, M. (2004): *All'incrocio dei saperi. Una didattica per una società multiculturale*. (Roma: Anicia).
- COMISIÓN EXTRAORDINARIA PARA LA PROTECCIÓN Y EL FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA ITALIANA (Legislatura XVI) (2011): *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*. (Roma).
- DEL BOCA, A. (2005): *Italiani, brava gente? Un mito duro a morire*. (Vicenza: Neri Pozza).
- DEMETRIO, D. y FAVARO, G. (1992): *Immigrazione e pedagogia interculturale*. (Firenze: La Nuova Italia).
- DEMETRIO, D. y FAVARO, G. (1996): *Bambini stranieri a scuola. Accoglienza e didattica interculturale nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare*. (Firenze: La Nuova Italia).
- DESINAN, C. (1996): *Orientamenti di educazione interculturale*. (Milano: Franco Angeli).
- FAVARO, G. y FUMAGALLI, M. (2004): *Capirsi diversi. Idee e pratiche di mediazione interculturale*. (Roma: Carocci).
- FIOURUCCI, M.. (ed.) (2008): *Una scuola per tutti. Idee e proposte per una didattica interculturale delle discipline*. (Milano: Franco Angeli).
- FLEXNER, A. (2013): *La utilidad de los conocimientos inútiles*, en Ordine, N. *La utilidad de lo inútil. Manifiesto. Con un ensayo de Abraham Flexner*. (Barcelona: Acantilado).
- FUNDACIÓN MIGRANTES (2015): *Rapporto Italiani nel Mondo 2015*. (Todi (PG): TAU Editrice).

- HUNTINGTON, S. P. (1996): *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. (Buenos Aires – Barcelona – México: Paidós Iberica).
- IDOS - UNAR (2015): *Dossier statistico sull'immigrazione 2015*. (Roma: Idos).
- LEY n. 482 del 15 de diciembre de 1999 llamada «Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas históricas», publicada en la *Gazzetta Ufficiale* del 20 de diciembre de 1999 n. 297.
- LERNER, G. (2007): *Tu sei un bastardo*. (Milano: Feltrinelli).
- LUATTI, L. (ed.) (2009): *Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline*. (Roma: Carocci).
- MINISTERIO DEL INTERIOR ITALIANO, OFICINA CENTRAL PARA LOS PROBLEMAS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS Y DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS. (1994): *Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia*. Roma.
- MIUR-ISMU (2015): *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale A.s. 2013/2014. Quaderni Ismu 1/2015*. (Milano: Fondazione ISMU).
- MORIN, E. (2001): *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. (Santillana: Unesco).
- NUSSBAUM, M. C. (2005): *El cultivo de la humanidad: una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. (Barcelona: Paidós Ibérica).
- NUSSBAUM, M. C. (2010): *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. (Buenos Aires – Madrid: Katz editores).
- ORDINE, N. (2013): *La utilidad de lo inútil. Manifiesto. Con un ensayo de Abraham Flexner*. (Barcelona: Acantilado).
- POLETTI, F. (ed.) (1992): *L'educazione interculturale*. (Firenze: La Nuova Italia).
- PORTERA, A. (2006): *Globalizzazione e pedagogia interculturale*. (Trento: Erickson).
- SANTERINI, M. y REGGIO P. (eds.). (2007): *Formazione interculturale: teoria e pratica*. (Milano: Unicopli).
- SUSI, F. (1991): *I bisogni formativi e culturali degli immigrati stranieri. La ricerca-azione come metodologia educativa*. (Milano: Franco Angeli).
- SUSI, F. (1995): *L'interculturalità possibile. L'inserimento scolastico degli stranieri*. (Roma: Anicia).
- TODOROV, T. (2008): *El miedo a los bárbaros, más allá del choque de civilizaciones*. (Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores).

4



*El inglés en educación obligatoria.  
Una mirada comparada a los  
casos de España y Holanda*

---

*English in compulsory education. A comparative  
view of the cases of Spain and the Netherlands*

**María González Villarón\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.18694

Recibido: **22 de marzo de 2017**

Aceptado: **9 de mayo de 2017**

---

\* **MARÍA GONZÁLEZ VILLARÓN:** Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Premio Nacional de Tesis Doctorales en Educación Comparada «Pedro Rosselló». Licenciada en Psicopedagogía y Maestra en Educación Infantil. Actualmente trabaja como maestra especialista impartiendo enseñanza bilingüe en inglés en el CEIP Cantos Altos de la Comunidad de Madrid. Ha participado en diferentes programas de formación en distintos países del extranjero. Su actividad investigadora se centra en la enseñanza de las lenguas extranjeras y en su desarrollo dentro de los distintos sistemas educativos.  
**Datos de contacto:** E-mail: mgvillaron@hotmail.com

## **Resumen**

El aprendizaje de lenguas extranjeras se ha convertido actualmente en uno de los objetivos que mayor interés despierta en los sistemas educativos. Por esta razón, revisar los procedimientos que se ponen en marcha para mejorar su calidad y eficiencia resulta una cuestión realmente necesaria. Hacerlo, además, desde una mirada comparada, aludiendo a uno de los países que posee un mayor dominio en el manejo de esta lengua, es un camino apenas trabajado. El objetivo de este artículo es contribuir a un mejor conocimiento y comprensión de las políticas e iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de la enseñanza del inglés en España y Holanda con el fin de sugerir posibles aspectos susceptibles de mejora para nuestro sistema educativo. Para ello, en primer lugar, se presenta la descripción de los aspectos más significativos de la estructura y el funcionamiento de la enseñanza del inglés en cada una de las etapas que componen la enseñanza obligatoria de los dos países. Desde este marco, se realiza, posteriormente, el análisis comparado. Finalmente, se exponen las conclusiones halladas y se proponen, a la luz de los resultados, algunas líneas de reflexión que podrían contribuir a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas extranjeras en la etapa de educación obligatoria en nuestro país.

*Palabras clave:* educación bilingüe; enseñanza y aprendizaje de una segunda lengua; inglés; España; Holanda

## **Abstract**

The learning of foreign languages has now become one of the objectives that arouses most interest in the educational systems. For this reason, reviewing the procedures implemented to improve its quality and efficiency is a really necessary issue. Doing so, moreover, from a comparative perspective, alluding to one of the countries that has a high ability in the use of this language, is a road which has hardly been developed. The aim of this article is to contribute to a better knowledge and understanding of the policies and initiatives carried out in the field of English teaching in Spain and the Netherlands in order to suggest possible aspects that may improve our educational system. To do this, firstly, the description of the most significant aspects of the structure and functioning of the teaching of English of the two countries is presented, detailing each of the stages of compulsory education. Then, within this framework, a comparative analysis is performed. Finally, the conclusions found are presented, and based on these results, some lines of reflection are proposed that could contribute to the improvement of the teaching and learning of the foreign languages at compulsory education stage in our country.

*Key Words:* Bilingual Education; Second Language Instruction and Learning; English; Spain; The Netherlands

## 1. Introducción

La enseñanza de lenguas extranjeras constituye hoy en día uno de los principales retos a los que los sistemas educativos deben hacer frente. La preocupación por desarrollar modos de enseñanza eficientes en este terreno suscita gran interés en gobiernos y administraciones y es, sin duda, uno de los objetivos mejor asentados en los diferentes programas educativos europeos. Una inquietud que, de igual modo, se encuentra respaldada por el compromiso adquirido con las distintas políticas europeas encaminadas a fomentar el multilingüismo. De tal forma que la mejora de la calidad y la eficiencia del aprendizaje de idiomas se sitúa hoy en día dentro de los objetivos clave del marco estratégico *Educación y formación 2020* (UNIÓN EUROPEA, 2009).

Desde hace algunos años en nuestro país se vienen realizando importantes esfuerzos en este campo con el ánimo de mejorar una situación que, si bien, a la luz de los datos, no invita al optimismo, sí reconoce una relativa mejoría a lo largo de los últimos tiempos. Las escasas evidencias a nivel nacional sobre la competencia lingüística en inglés en primaria y secundaria han sido más que suficientes para apuntar que, en efecto, los alumnos españoles no contaban con un alto rendimiento en esta materia. Según *La evaluación de la enseñanza y aprendizaje de la lengua inglesa* (MECD, 2002a; MECD, 2004), primer y único análisis nacional realizado por el entonces Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, la mayor parte de los estudiantes se situaba en los niveles medios establecidos para esta prueba. Por otro lado, un escaso 3 % alcanzaba los niveles más altos en la etapa de secundaria. El estudio ponía de manifiesto, asimismo, grandes dificultades en las áreas de expresión oral y escrita. A la vista de estos datos y en coherencia con las premisas europeas, las administraciones educativas no dudaron de la necesidad de poner en marcha diversas medidas. Acciones que pasaban no solo por adelantar el comienzo de la edad de aprendizaje de las lenguas extranjeras, sino también y, sobre todo, por la implantación de programas bilingües. Si bien, esta última iniciativa no era realmente novedosa. En 1996 el Ministerio de Educación y el British Council firmaron un convenio en el que por primera vez se promovía una enseñanza bilingüe en centros públicos a partir de un currículo integrado: su implantación progresiva fue abriendo camino a esta modalidad de enseñanza. Por su parte el Ministerio de Educación, además de este acuerdo, hacía pública en 2010 la primera política global en este terreno: el Programa Integral de Aprendizaje de las Lenguas Extranjeras 2010-20 (PIALE) (MECD, 2011a). Un ambicioso plan cuyo principal objetivo era incrementar, en un plazo no superior a 10 años, el conocimiento de lenguas extranjeras en España. Lamentablemente solo se publicó la primera fase.

Comenzaba así una importante andadura cuyo fin no es otro que el de mejorar la competencia lingüística de la población española. Un objetivo que parece ir por el buen camino, puesto que los informes europeos sitúan a nuestro país como un ejemplo de promoción temprana de una segunda lengua (EURYDICE, 2008a). Investigadores de renombre, como Do Coyle, señalan que España se está convirtiendo en uno de los países más experimentados en la implantación de programas de inmersión lingüística (LASAGABASTER y RUIZ DE ZAROBÉ, 2010). A este fenómeno también se ha referido el profesor Baetens-Beardsmore, reconocida figura en el campo de la educación bilingüe, como el «*tsunami* español en el Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas» (MECD, 2011b).

Ahora bien ¿son adecuadas las medidas que se están llevando a cabo en España? ¿Están correctamente dirigidas? ¿Distan mucho de las puestas en marcha por aquellos países que demuestran un mejor dominio de las lenguas extranjeras? El objetivo de este artículo es analizar desde una mirada comparada estas cuestiones, fijando la atención en uno de los países cuya habilidad en el dominio y manejo de las lenguas extranjeras es de sobra conocida y corroborada, como es Holanda.

Estas páginas, por tanto, presentan un sucinto recorrido por las medidas implantadas en la enseñanza de lenguas extrajeras en España y Holanda. El fin principal no es otro que el de contribuir a un mejor conocimiento de la situación del aprendizaje de idiomas y sugerir, a la vez, posibles aspectos susceptibles de mejora para nuestro sistema educativo.

## 2. Aspectos metodológicos

El artículo, como ya se ha adelantado, se propone comparar la estructura y el funcionamiento de la enseñanza de la lengua inglesa, lengua extranjera mayoritariamente hablada en ambos territorios. De esta manera, la selección de los sistemas educativos ha respondido principalmente a la capacidad de los alumnos para utilizar dicha lengua. Para ello se han tenido en cuenta los resultados que presenta el Estudio Europeo de la Competencia Lingüística (EECL) (EUROPEAN COMMISSION, 2012) en su primera y, hasta la fecha, única edición. Un estudio comparativo que proporciona datos sobre el dominio de las lenguas extranjeras de los alumnos europeos al término de la Educación Secundaria Obligatoria.

Estos datos sitúan a Holanda, tras Suecia y Malta, entre los tres mejores países de la Unión Europea en cuanto a la habilidad en lengua inglesa se refiere. El estudio pone de manifiesto, asimismo, importantes diferencias entre ambos países (Tabla 1).

**Tabla 1.** *Distribución por niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (Marco de Referencia) (INSTITUTO CERVANTES, 2002) en las destrezas analizadas en el EECL para España y Holanda (EUROPEAN COMMISSION, 2012: 42-43).*

	PRE-A1	A1	A2	B1	B2
<b>Comprensión oral</b>					
España	31 %	32 %	13 %	12 %	12 %
Holanda	3 %	10 %	10 %	18 %	59 %
<b>Comprensión escrita</b>					
España	18 %	40 %	12 %	12 %	18 %
Holanda	4 %	21 %	15 %	22 %	38 %
<b>Expresión escrita</b>					
España	14 %	31 %	26 %	20 %	9 %
Holanda	1 %	9 %	30 %	48 %	12 %

Por otra parte, la selección de las unidades de análisis no solo ha respondido a este criterio, sino que obedece también a las grandes divergencias existentes en cuanto al modelo educativo. Los datos arrojados por los últimos estudios de la OCDE (2012), así como por la red Eurydice (2008b), señalan que Holanda es uno de los países con mayor

tradición en cuanto a la autonomía escolar. Esto contrasta con los rasgos de funcionamiento del modelo español, que presenta una tradición de autonomía escolar mucho más centralizada (Bolívar, 2010). Sin ir más lejos, el citado informe de la OCDE recoge que el 86 % de las decisiones que conciernen a la educación en Holanda se toman en los centros frente al 24 % en el caso español. Holanda aventaja en este aspecto a todos los países de la OCDE (OECD, 2012).

De esta forma, a pesar de las diferencias existentes en cuanto a extensión geográfica y situación de sus lenguas de origen, el estudio de estos dos países puede resultar de gran interés.

Para realizar este análisis se ha utilizado una metodología comparativa, siguiendo las fases propuestas por García Garrido (1996), bajo las cuales se estructura este artículo. En primer lugar, se ha llevado a cabo el estudio descriptivo (fase analítica). El análisis de este contenido se ha realizado a través de la consulta de fuentes primarias, secundarias y auxiliares (BEREDAY, 1968). Esta información se ha completado con la observación directa en centros escolares y entrevistas a expertos. En segundo lugar, se ha abordado el estudio comparativo (fase sintética) en el que se incluye la yuxtaposición de los datos atendiendo a las categorías de análisis y las conclusiones comparativas. Si bien, en este caso estas últimas aparecen en un epígrafe aparte junto a una serie de propuestas, realizadas a la luz de estas reflexiones, que podrían contribuir a la mejora de la situación española.

### **3. Descripción de la estructura y funcionamiento de la enseñanza del inglés en la educación obligatoria**

#### **3.1 Holanda**

##### **3.1.1. Educación primaria**

Los alumnos holandeses comienzan a aprender inglés relativamente tarde. La lengua inglesa es una asignatura obligatoria a partir de los 10 años y durante esta etapa es un área con poco peso curricular. Si bien, la carga lectiva no está regulada a nivel legal, generalmente se sitúa entre los 30 y los 60 minutos semanales (THIJS, TRIMBOS, TUIN, BODDE, DE GRAAFF, 2011; ROSE, 2016), algo que resulta realmente asombroso si se compara con el resto de los países europeos (EURYDICE, 2012). Su docencia recae sobre el maestro tutor.

Su currículo, escasamente prescriptivo, presenta cuatro objetivos específicos que se enmarcan dentro de un enfoque comunicativo. Estos objetivos incurren en el trabajo de tres de las cuatro destrezas que componen el aprendizaje de una lengua extranjera (comprensión oral y escrita y expresión oral), relegando el desarrollo de la expresión escrita para la siguiente etapa (MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, 2006a).

No obstante lo anterior, para reforzar su aprendizaje, en los últimos tiempos se está llevando a cabo la implantación progresiva de distintas experiencias de aprendizaje temprano de inglés que se engloban dentro del programa *La internacionalización de la escuela primaria*. Esta tendencia apunta hacia una doble dirección: reforzar y ampliar el tiempo lectivo y desarrollar programas de inmersión. Así pues, por un lado, desde 2010, se están implantando *programas de aprendizaje temprano de lenguas extranjeras*

(VVTO<sup>1</sup>). En ellos la lengua inglesa se aprende o bien desde el grupo 1 (4 años), generalmente durante una hora a la semana, o bien desde el grupo 5 (8 años), en este caso la carga lectiva varía de una a tres horas semanales. Aunque no existe un currículo diferente, el Instituto de Desarrollo Curricular (SLO) publica una guía práctica con la concreción de los objetivos del área en distintos contenidos y actividades, organizados a lo largo de los cursos (BODDE, SCHIPPERS y KLEIN, 2008). La Organización holandesa para la internacionalización de la educación (Nuffic)<sup>2</sup> completa estas directrices a través de la publicación de un *manual de calidad* (EUROPEES PLATFORM, 2011) que guía la práctica docente. En él se describen algunos aspectos metodológicos y diferentes pautas de evaluación tanto del programa como del alumnado. Respecto a este último punto, se estima que el alumnado al término de la etapa adquirirá, al menos, un nivel A2 (Marco de Referencia) en todas las destrezas trabajadas. Entre las primeras, asimismo, se describe el perfil pedagógico del docente, en la mayoría de los casos profesor generalista. Esta descripción hace referencia no solo a las capacidades lingüísticas, entre las que se espera que esté en posesión de un nivel B2 (Marco de Referencia), sino, sobre todo, a las habilidades didácticas y pedagógicas. Para garantizar la cohesión en el aprendizaje, las escuelas cuentan con la figura del coordinador del programa y pueden, además, optar al certificado de calidad de *Escuela VVTO*, lo que supone que el centro cumple con los requisitos nacionales estipulados.

Por otro lado, desde el curso 2014-15 bajo la coordinación de la Nuffic, se está implantando un *proyecto piloto de educación bilingüe (TPO<sup>3</sup>)* de cinco años de duración, cuyo fin es diseñar un programa bilingüe de alta calidad. Los alumnos de estos centros reciben entre el 30 % y el 50 % de su horario en inglés, siendo el currículo holandés la principal referencia. El programa cuenta con una fuerte orientación internacional. La evaluación de estos proyectos corre a cargo de la Inspección Educativa y la formación de profesorado queda en manos de las escuelas.

Sin embargo, estas acciones no son ajenas a la polémica que enfrenta a quienes ven en la enseñanza de lenguas una clara ventaja para el desarrollo del alumnado y a aquellos que defienden que estos primeros años deben emplearse en el afianzamiento del neerlandés, lengua oficial del país. Estos últimos amparados bajo la actual Ley de Educación Primaria (WET VAN 2 JULI 1981, OP HET BASIS ONDERWIJS), que establece la lengua neerlandesa como la única lengua de instrucción.

### 3.1.2. Educación secundaria

Es en esta etapa donde Holanda cuenta con una sólida y cuidada política educativa de aprendizaje de lenguas extranjeras que contempla, por un lado, una amplia oferta de idiomas, entre los que se encuentra incluso el chino y, por otro, una dilatada experiencia en la enseñanza de inglés. No obstante, a pesar de las citadas ventajas, la preocupación por mejorar la competencia lingüística, sobre todo en inglés, sigue siendo una línea prioritaria de actuación.

La lengua inglesa es una asignatura obligatoria impartida por profesores especialistas a lo largo de toda la etapa. En el ciclo inferior, desde 2014 y junto con neerlandés y

1 Vroeg Vremdetalenonderwijs

2 La Organización holandesa para la internacionalización de la educación (Nuffic) ha sido conocida hasta hace relativamente poco como la Plataforma Europea. Cabe advertir que la mayoría de los documentos a los que se hace referencia en este artículo están publicados por la entonces Plataforma Europea.

3 Tweetalig Onderwijs

matemáticas, es, además, una asignatura instrumental. Este carácter instrumental se ha traducido en la obligatoriedad de realizar pruebas de diagnóstico y en la formulación de unos objetivos intermedios más específicos (SLO, 2017) pero, no ha afectado a la organización del tiempo que sigue recayendo, en gran parte, en manos de los centros. Para esta etapa la ley únicamente establece que dos tercios del total del tiempo escolar se dediquen a la consecución de los objetivos generales del primer ciclo, otorgándole autonomía a la escuela para decidir sobre la organización del tiempo restante (WET VAN 29 JANUARI 1993, OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS). Los datos que presenta el Instituto de Estadística Educativa sitúan el tiempo de enseñanza obligatorio de esta asignatura en torno a las dos horas y media semanales. Estos datos señalan, además de eso, que el inglés es, por debajo de matemáticas y junto a neerlandés, una de las asignaturas que se imparten con mayor frecuencia en el tiempo de libre asignación (FONTEIN, PRÚFER, DE VOS y VLOET, 2016). En el ciclo superior la carga lectiva está estipulada para el total de la etapa. Su organización varía en función de los centros y de los itinerarios, no obstante, una estimación orientativa permite situarla en torno a las tres horas y media semanales (FASOGLIO, DE JONG, PENNEWAARD, TRIMBOS y TUIN, 2015).

El currículo recoge para el ciclo inferior ocho objetivos que hacen referencia a las cuatro destrezas, aunque le confieren una mayor importancia a la adquisición de una buena comprensión oral y de un vocabulario básico, limitando el desarrollo de la expresión escrita a unos mínimos funcionales (MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, 2006b). Para guiar la práctica educativa el SLO ofrece una concreción de estos objetivos (TRIMBOS, 2007) a partir del enfoque por tareas (ELLIS, 2003) y unos objetivos específicos diferenciados por itinerarios para cada una de las destrezas, siguiendo las directrices del Marco de Referencia (SLO, 2017). En el ciclo superior los objetivos se diferencian por itinerarios y están definidos en función de las destrezas, añadiendo el área de literatura en los itinerarios no profesionales y el de aspectos culturales para los itinerarios profesionales.

Junto a estas indicaciones el SLO ha establecido, sobre la base del Marco de Referencia, los niveles orientativos que debe obtener el alumnado al finalizar la etapa de educación secundaria según las distintas opciones educativas: A2 para formación profesional, B1 para el itinerario general y B2 para el más académico (ERK, 2017).

La lengua inglesa debe ser evaluada en el examen final nacional holandés. En esta prueba únicamente es obligatorio conocer el nivel de comprensión escrita; sin embargo, generalmente se valora el nivel de adquisición de las cuatro destrezas y el área de literatura o de aspectos socioculturales, según corresponda. Del diseño y el desarrollo de la evaluación de la comprensión escrita se encarga el Instituto Central para la Medición y el Desarrollo (Cito<sup>4</sup>). La evaluación de las otras destrezas recae en manos de los centros, aunque el SLO, tal y como lo refiere Daniela Fasoglio, coordinadora del área de lenguas extranjeras en educación secundaria del SLO: «está tratando de crear una red que permita guiar y supervisar estas pruebas» (Entrevista, 4 de julio de 2013). Asimismo, entre las nuevas políticas educativas el gobierno está diseñando un examen nacional de inglés que se pondrá en marcha durante el curso 17-18 para el alumnado de las ramas más básicas de formación profesional, puesto que hasta ahora este alumnado estaba exento de su realización.

La educación secundaria holandesa cuenta, por otro lado, con una gran trayectoria en la implantación de programas bilingües (TTO<sup>5</sup>) en los itinerarios más académicos de la educación secundaria. La educación bilingüe comenzó, en efecto, en 1989 a partir del interés y esfuerzo de un grupo de padres y profesores altamente motivados. De ahí deriva el carácter eminentemente práctico, forjado a través de los años, de un proceso que se ha convertido en un programa educativo completo a partir de una experiencia a pequeña escala (ADMIRAAL, DE BOT y WESTHOFF, 2006). Una experiencia considerada por muchos «una de las innovaciones más exitosas en la educación holandesa de las últimas dos décadas» (MALJERS, 2007, p.131).

En estos programas los alumnos no solo estudian otra lengua, sino que participan en un programa intercultural orientado hacia una dimensión internacional (NUFFIC, 2017). El tiempo lectivo impartido en inglés ocupa un 50 % del horario en el nivel inferior; sin embargo, en el nivel superior se reduce a un 30 % y «la razón es muy simple: el examen nacional es en neerlandés» (Daniela Fasoglio. Entrevista, 4 de julio de 2013). No hay un modelo bilingüe único prescrito, aunque sí se recogen unas notas legales diseñadas por la Nuffic que hacen referencia a las áreas impartidas en lengua extranjera, horas de exposición a la lengua, grado de desarrollo del currículo holandés y requisitos para la incorporación de alumnos al proyecto (EUROPEAN PLATFORM, 2012).

Existe un perfil concreto de profesorado que contempla una doble vertiente, por un lado la destreza lingüística, para la que se exige un nivel B2 (Marco de Referencia), y por otro, la formación pedagógica y didáctica. Al finalizar el primer ciclo se espera que el alumnado haya adquirido un nivel de competencia B2 (Marco de Referencia) y al finalizar la etapa el nivel A2 en lenguas establecido por la Organización de Bachillerato Internacional. La red de escuelas bilingües coordinada por la Nuffic cuenta con un proceso de evaluación continua que incluye visitas a los centros por parte de expertos encargados de valorar si cumplen los estándares establecidos y de expedir los títulos de *Escuela Bilingüe*. No obstante, es la Inspección Educativa, en último término, la responsable del seguimiento y de la evaluación de la calidad de estos proyectos.

En los itinerarios no profesionales, los centros pueden optar por un *programa de refuerzo de las lenguas extranjeras* (VTO<sup>6</sup>). En este caso se aumenta el tiempo dedicado a la enseñanza de inglés media, una o dos horas a la semana, siempre fuera del horario lectivo o dentro de unas horas estipuladas para el estudio personal. Al finalizar la etapa los alumnos obtienen un diploma de Cambridge que certifica el nivel alcanzado.

## **3.2. España**

### **3.2.1. Educación primaria**

En nuestro país el aprendizaje de una segunda lengua se introduce en el segundo ciclo de educación infantil (LOE, art.14.5) y tiene continuidad a lo largo de toda la escolaridad obligatoria. Dependiendo de cada administración educativa, supone en esta etapa una carga lectiva de entre dos y cuatro horas semanales, impartidas siempre por un maestro especialista.

Adquirir «una competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas» (LOMCE, art.7) es la finalidad última que se persigue a través de su enseñanza. Para ello, el currículo describe de forma pormenorizada los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de

5 *Tweetalig Onderwijs*

6 *Versterkt taalonderwijs o Fast Lane English*

aprendizaje (RD 126/ 2014, ANEXO I) para esta asignatura. Incide también en el desarrollo de las cuatro destrezas, descritas tal y como aparecen en el Marco de Referencia.

Si bien, con el objetivo de fortalecer la enseñanza de idiomas, las Comunidades Autónomas han puesto en marcha programas de refuerzo del aprendizaje de lenguas que, en los últimos tiempos, están dando paso a distintos planes de inmersión lingüística o proyectos bilingües. El desarrollo del convenio antes mencionado entre el Ministerio de Educación y el British Council en 1996 sirvió de base para el diseño de estos programas. Los cuales al amparo de la LOE (RD 1513/2006, DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA), hicieron efectiva la posibilidad de impartir parte de las áreas de aprendizaje en lengua extranjera. En este caso son las administraciones educativas las encargadas de establecer la normativa para su región, de tal forma que la gran autonomía con la que cuentan y la escasa regulación emanada desde el gobierno central dificulta una aproximación específica. A esto se suma su reciente implantación, puesto que los programas más antiguos cuentan con poco más de una década de experiencia. A grandes rasgos, pueden extraerse algunas de las características, compartidas en las dos etapas, que contribuyan a clarificar someramente el estado de la cuestión. En todos ellos, al menos un área o materia no lingüística se imparte en inglés. La exposición a la lengua extranjera se sitúa entre un 20 % y un 50 % del horario, si bien, muchas administraciones conceden autonomía a los centros para ampliar este horario, siempre que no vaya en detrimento del desarrollo de otras áreas curriculares. En ningún caso, excepto en la Comunidad Autónoma de Madrid (ORDEN 5958/2010), existe un currículo específico para el área de inglés. El profesorado encargado de impartir las materias no lingüísticas ha de poseer una habilitación para el desempeño de la docencia bilingüe que acredita el conocimiento de la lengua. La mayor parte de las Comunidades Autónomas exigen un nivel B2 (Marco de Referencia), asimismo, todas cuentan con la figura del coordinador bilingüe y con apoyo en el aula de auxiliares de conversación nativos. En cuanto a la evaluación, en los casos que se especifica, el alumnado debe alcanzar, al menos, el nivel B1 al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria.

### 3.2.2. Educación secundaria

Durante esta etapa el inglés es una asignatura obligatoria, impartida por profesores especialistas. El tiempo de enseñanza está estipulado por las administraciones, situándose entre las tres y las cuatro horas semanales.

Al igual que ocurre en primaria el currículo describe detalladamente, sobre la base del Marco de Referencia, contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje que trabajan equitativamente sobre las cuatro destrezas de aprendizaje (RD 1105/2014, ANEXO I). La evaluación es, por tanto, un proceso continuo, global y formativo que se realiza en función de los diferentes elementos del currículo a lo largo de todos los cursos.

No existe una orientación concreta sobre el nivel que ha de alcanzar el alumnado al finalizar la etapa, aunque lo cierto es que a efectos legales se sobreentiende que contará con un nivel B1.

Asimismo, España estrena durante este curso una evaluación nacional, requisito imprescindible para la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria (LOMCE, art.29) y de Bachillerato (LOMCE, art.36 bis). En ella se valoran, entre otros, los conocimientos de inglés al término de cada uno de los ciclos de esta etapa en cualquiera de las opciones educativas: aún se desconoce su diseño. Hasta la fecha la única

evaluación existente era la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU), un examen de entrada a la universidad realizado al finalizar la educación secundaria en el que la primera lengua extranjera formaba parte de las materias obligatorias a evaluar. Su diseño, bajo las directrices del Ministerio, recaía en manos de las administraciones, con lo cual se hace difícil definir una estructura común al territorio español. A pesar de ello, como rasgo general la mayoría de ellas evaluaban únicamente las destrezas de comprensión y expresión escrita. En algún caso aislado también se valoraban la comprensión oral y los conocimientos de fonética.

## 4. Estudio comparado

Tras el análisis descriptivo, la comparación permite reflejar posibles convergencias y divergencias entre los dos sistemas. Con el fin de facilitar su lectura, la yuxtaposición de los datos se presenta a partir de las categorías de comparación que permiten delimitar y clasificar los datos expuestos durante la fase analítica. Estas categorías son: edad de comienzo del aprendizaje, carga lectiva, currículo, profesorado y programas de refuerzo.

En cuanto a la **edad de comienzo del aprendizaje de una segunda lengua extranjera**, cabe advertir que los alumnos holandeses comienzan su andadura por el aprendizaje del inglés unos seis o siete años más tarde que los españoles. Las políticas educativas holandesas conceden un alto valor al aprendizaje y afianzamiento de neerlandés y consideran este un requisito imprescindible para lanzarse a manejar un segundo código lingüístico. Aun así, no son pocos aquellos que reconocen las ventajas de aprender un segundo idioma a edades tempranas. En medio de esta controversia, las cifras que se manejan hasta el momento revelan que más de la mitad de las escuelas de educación primaria de Holanda todavía no han adoptado ningún modelo de enseñanza temprana de lenguas (THIJS, TRIMBOS, TUIN, BODDE, DE GRAAFF, 2011).

Por otro lado, el alumnado holandés no solo comienza tarde a aprender la lengua inglesa, sino que lo hace durante escaso tiempo. En los primeros años la **carga lectiva** semanal de esta asignatura es, cuanto menos, 60 minutos superior en España. Incluso, el incremento de estas horas de aprendizaje a partir de la implantación de *programas de aprendizaje temprano de lenguas extranjeras* en Holanda no llega ni tan siquiera a alcanzar aquel que recogen las disposiciones legales establecidas en España para esta asignatura. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos puestos en marcha, el inglés en Holanda mantiene «una posición humilde» (THIJS, TRIMBOS, TUIN, BODDE, DE GRAAFF, 2011: 16) dentro del currículo de educación primaria. Sin embargo, estas diferencias desaparecen por completo en educación secundaria. A este respecto, cabe destacar que la organización de la enseñanza del inglés en esta etapa superior en España es algo menos compleja, no solo por la menor autonomía con la que cuentan los centros sino, sobre todo, por su estructura. La amplia ramificación de este tramo educativo en Holanda confiere una mayor diversidad de escenarios educativos.

A estas particularidades se le debe añadir aquellas que se desprenden del **currículo**, entendiendo como trasfondo que gran parte de estas se encuentran intrínsecamente unidas a aquellas divergencias halladas en torno a la autonomía de centro. Así, pues, los dos países no difieren tanto en su objetivo general, bajo el cual subyace en ambos casos un enfoque comunicativo, si no, sobre todo, en la descripción de sus elementos. El currículo holandés, escasamente prescriptivo junto a la amplia autonomía de los centros redundan en un incremento, en número y en importancia, de las funciones de estos

últimos respecto al diseño de la política curricular. Por el contrario, España cuenta con una mayor definición del marco curricular que reduce de manera significativa el grado de concreción curricular de los centros. En este sentido, el informe PISA 2012 pone de manifiesto que el 65,3 % de la varianza de los resultados en los Países Bajos se atribuye a las diferencias entre centros, mientras que en España este porcentaje desciende al 17,1 % (MECD, 2013).

Conviene destacar, asimismo, que ambos países ponen en marcha mecanismos de rendición de cuentas. En España estos mecanismos están definidos en términos de criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables para cada etapa, lo que le confiere una mayor estabilidad y sistematicidad. Sin embargo, nuestros vecinos holandeses cuentan con unos procedimientos de evaluación mucho más sólidos al término de la educación obligatoria.

En cuanto al **profesorado**, la diferencia principal viene marcada por las exigencias de formación en la etapa de educación primaria. En Holanda, durante estos primeros años, el profesorado encargado de impartir inglés es habitualmente un maestro generalista. En España, por el contrario, la docencia de esta asignatura recae siempre en manos de un maestro especialista.

Por otro lado, las distintas indicaciones que se realizan desde las nuevas políticas educativas dejan entrever en el caso holandés una exigencia formativa que apela, en gran medida, a los aspectos pedagógicos. En cambio, en España la mayoría de estas directrices hacen referencia no tanto a estas cuestiones sino al nivel de adquisición de la lengua inglesa.

Por último, en líneas generales, se puede decir que los **programas de refuerzo de aprendizaje de las lenguas extranjeras** comparten las directrices sobre las que se asientan; pero, un aspecto destacable es la importancia que Holanda concede en su diseño al desarrollo de lo que Van Ek (1993) se ha referido como «conciencia intercultural». Así pues, el foco de atención principal no reside tanto en mejorar la habilidad lingüística como en incrementar la orientación internacional. En cuanto a los programas bilingües, resulta difícil establecer una comparación entre ambos países, ya que, como se ha hecho referencia a lo largo de este artículo, no existe un modelo común al territorio español. Con la información ofrecida se puede decir que, a grandes rasgos, comparten características en cuanto al tiempo de exposición y las orientaciones metodológicas. Conviene, por lo tanto, en esta ocasión centrar el foco de atención mayoritariamente en los modos de proceder. La puesta en marcha de estos programas en el contexto holandés encierra importantes mecanismos de acción centrados en las escuelas y coordinados y supervisados por el gobierno. La evaluación constituye el pilar fundamental sobre el que se asienta su conducción y su difusión está sujeta a un periodo de prueba muy controlado. Durante este tiempo se dedican importantes esfuerzos al diseño de un marco común que guíe y garantice cierta uniformidad en las prácticas educativas, y que proporcione seguridad y apoyo a su profesorado. Este proceso contrasta con el *modus operandi* del gobierno y de las administraciones educativas españolas que, a pesar de su mayor experiencia en este terreno, organizan la implantación de estos programas con una lógica, en palabras de Bolívar (2010), más burocrática, que se aleja de potenciar el desarrollo institucional de los centros y los mecanismos de control de su calidad.

## **5. Conclusiones y propuestas de mejora para el caso español**

Como se puede observar tras el estudio comparativo, la preocupación por mejorar el aprendizaje de inglés está suscitando gran atención en las políticas educativas de ambos países. En términos generales, ambos sistemas comparten muchos de los elementos que configuran la enseñanza del inglés, si bien cada país, influido por diversos aspectos, ofrece un modo diferente de llevar a cabo esta práctica educativa.

En la base de estas divergencias se sitúa la cuestión de la autonomía de centros. Los diferentes modelos de gestión de los sistemas educativos convergen en distintos modelos de enseñanza de las lenguas extranjeras. No obstante, cabe advertir que en este terreno los nuevos modos de regulación de las políticas educativas acercan ligeramente las prácticas educativas. En el caso de Holanda las iniciativas adoptadas recientemente buscan conseguir una mayor uniformidad en el sistema escolar. En este sentido, la labor del SLO se ha hecho cada más necesaria a partir de una realidad que demanda indicaciones más precisas. Mientras tanto, en España la nueva ley educativa (LOMCE) parece dedicar parte de estos esfuerzos a reducir el control directo que se lleva a cabo por parte del gobierno y de las administraciones.

Desde el punto de vista de las iniciativas institucionales, España aventaja considerablemente a Holanda en el desarrollo de la enseñanza de las lenguas extranjeras en las etapas de educación infantil y primaria. Sin embargo, los Países Bajos cuentan con una gran experiencia en la promoción del aprendizaje de idiomas en las etapas superiores de la educación obligatoria. A pesar de estas diferencias, los modelos de enseñanza de las lenguas extranjeras parecen ir aproximándose, probablemente debido a la aplicación de las directrices y orientaciones emanadas de la Unión Europea y el Consejo de Europa. Al amparo de estas indicaciones, se considera importante continuar indagando en aquellas prácticas que pueden ayudar a mejorar los modelos de enseñanza de las lenguas extranjeras.

De este modo, tras este estudio, se pueden extraer algunas indicaciones que permiten reflexionar sobre la enseñanza del inglés en nuestro país. Así, pues, desde la riqueza que proporciona la mirada comparada se propone:

- Diseñar formas de gestión que deleguen parte de la toma de decisiones en las escuelas, aumentando su responsabilidad y el compromiso de colaboración. Para ello conviene reforzar el desarrollo institucional de los centros y diseñar un currículo menos prescriptivo y más flexible.
- Dotar de un mínimo de uniformidad las distintas iniciativas de refuerzo y aprendizaje de las lenguas que están surgiendo en las diferentes Comunidades Autónomas. En este sentido, sería adecuado diseñar un marco de actuación con unas directrices básicas que garantice el progreso hacia unos intereses comunes y sobre este, dotar de autonomía a las administraciones y a los centros. Además, procurar que estas iniciativas vengán precedidas por un programa definido de implantación que cuente con el desarrollo de experiencias piloto y que conceda mayor presencia a la orientación internacional.
- Asegurar que el diseño de los programas de aprendizaje temprano de lenguas extranjeras incida mucho más en cuestiones de índole didáctica y pedagógica. De este modo, sería importante que en este diseño se considere no solo la posibilidad de adelantar su aprendizaje o aumentar su carga lectiva, sino, sobre todo, las actividades a través de las que se enseña la lengua extranjera, procurando que estas estén siempre encaminadas a incrementar la calidad y la cantidad de interacciones lingüísticas. (JUAN, 2008)

- Prestar mayor atención durante las primeras etapas al desarrollo de las habilidades de comprensión oral y escrita y de expresión oral, postergando ligeramente el desarrollo de la expresión escrita.
- Revisar los mecanismos de rendición de cuentas y trabajar en la elaboración y consolidación de unos indicadores nacionales que permitan obtener información sobre el grado de calidad de la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras.
- Acompañar estas medidas con distintas políticas que incrementen y mejoren la exposición al inglés también fuera del entorno escolar (AUTOR, 2017).

## 6. Referencias bibliográficas

- ADMIRAAL, W., DE BOT, K. and WESTHOFF, G. (2006): Evaluation of Bilingual Secondary Education in the Netherlands. Students' language proficiency, *Educational Research and Evaluation*, 12, 1, pp. 75 – 93.
- BEREDAY, G. Z. F. (1968): *El método comparativo en pedagogía* (Barcelona, Herder).
- BODDE, M., SCHIPPERS, S. en KLEIN, M. (2008): *TULE Engels. Inhouden en activiteiten bij de kerndoelen* (<http://tule.slo.nl/Engels/F-KDEngels.html>), consultado el 20 de diciembre de 2016.
- BOLÍVAR, A. (2010): La autonomía de los centros educativos en España, *Revista Participación Educativa*, 13, pp.8-25.
- ELLIS, R. (2003): *Task-based language learning and teaching* (Oxford, Oxford University Press).
- ERK (2017): *Europees Referentiekader Talen* (<http://www.erk.nl/leerling/>), consultado el 23 de febrero de 2017.
- EUROPEAN COMMISSION (2012): *First European Survey on Language Competences: Final Report, Version 2.0. Education and Training* ([http://ec.europa.eu/languages/policy/strategic-framework/documents/language-survey-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/languages/policy/strategic-framework/documents/language-survey-final-report_en.pdf)), consultado el 29 de noviembre de 2016.
- EUROPEAN PLATFORM (2012): *Standard for bilingual education in English – havo/vwo* (<https://www.nuffic.nl/en/publications/find-a-publication/standard-for-bilingual-education.pdf>), consultado el 10 de febrero de 2017.
- EUROPEES PLATFORM (2011): *Handleiding kwaliteit vvtto Engels* (<http://www.europeesplatform.nl/vvto/wp-content/uploads/sites/7/2014/04/Handleiding-kwaliteit-vvto-Engels.pdf>), consultado el 3 de febrero de 2017.
- EURYDICE (2008a): *Key Data on Teaching Languages at School in Europe* (Bruselas, European Commission).
- EURYDICE (2008b): *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas* (Madrid, MEC-CIDE).
- EURYDICE (2012): *Key Data on Teaching Languages at School in Europe 2012* (Bruselas, European Commission).

- FASOGLIO, D., DE JONG, K., PENNEWAARD, L., TRIMBOS, B. en TUIN, D. (2015): *Moderne vreemde talen. Vakspecifieke trendanalyse 2015* (<http://downloads.slo.nl/Repository/moderne-vreemde-talen-vakspecifieketrendanalyse-2015.pdf>), consultado el 22 de enero de 2017.
- FONTEIN, P., PRÜFER, P, DE VOS, K. en VLOET, A. (2016): *IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo. Eindrapport* (<http://www.voion.nl/downloads/5a16906c-136a-4d1e-9258-04fce1617503>), consultado el 8 de febrero de 2017.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1996): *Fundamentos de Educación Comparada* (3ª ed.) (Madrid, Dykinson).
- GONZÁLEZ VILLARÓN, M. y EGIDO GÁLVEZ, I. (2017): Factores explicativos del aprendizaje de la comprensión oral en lengua inglesa en educación secundaria: comparación entre España y Holanda, *Revista Complutense de Educación*, 28, 2 ([http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_RCED.2017.v28.n2.49634](http://dx.doi.org/10.5209/rev_RCED.2017.v28.n2.49634)).
- INSTITUTO CERVANTES (2002): *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación* (Madrid, MEC).
- JUAN, M. (2008): Contexto y contacto en el aprendizaje de lenguas extranjeras, IN. *Revista Electrónica d'Investigació i Innovació Educativa i Socioeducativa*, 1, 0, pp.47-66 ([http://www.in.uib.cat/pags/volumenes/vol1\\_num0/maria\\_garau/index.html](http://www.in.uib.cat/pags/volumenes/vol1_num0/maria_garau/index.html)), consultado el 23 de abril de 2017.
- LASAGABASTER, D. y RUIZ DE ZAROBÉ, Y. (2010): *CLIL in Spain. Implementation, Results and Teacher Training* (Cambridge, Cambridge Scholars Publishing).
- LEY ORGÁNICA 2/2006 DE EDUCACIÓN (LOE), de 3 de mayo de 2006. En *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006.
- MALJERS, A. (2007): The Netherlands, en A. MALJERS, D. MARSH, AND D. WOLFF. *Windows on CLIL: Content and Language Integrated Learning in the European Spotlight*, pp.130-138 (La Haya, European Platform for Dutch Education, and Graz, European Centre for Modern Languages).
- MECD (2002): *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa: Educación Primaria 1999. Informe final* (Madrid, INCE).
- MEC (2004): *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación Secundaria Obligatoria 2001. Informe final* (Madrid, INECSE).
- MECD (2011a): *Programa Integral de Aprendizaje de Lenguas Extranjeras* (<https://www.campuseducacion.com/files/programa-integral-aprendizaje-lenguas-ce-23-03-11.pdf>), consultado el 28 de noviembre de 2016.
- MECD (2011b): *Revista Electrónica de didáctica del Español como Lengua Extranjera (RedELE)*, 22 ([http://www.mecd.gob.es/dctm/redele/Material-RedEle/Revista/2011\\_22/2011\\_redELE\\_22\\_00entrevista.pdf?documentId=0901e72b80dbc007](http://www.mecd.gob.es/dctm/redele/Material-RedEle/Revista/2011_22/2011_redELE_22_00entrevista.pdf?documentId=0901e72b80dbc007)), consultado el 1 de diciembre de 2016.

- MECD (2013): *PISA 2012. Programa Internacional para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe español*. Volumen I: resultados y contexto (Madrid, INEE).
- MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (2006a): *De Kerndoelen Boekje Primair Onderwijs* (La Haya, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).
- MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (2006b): *Karakteriestieken en kerndoelen voor de onderbouw*. Zwolle: *Onderbouw VO* (La Haya, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).
- NUFFIC (2017): *De Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs* (<https://www.nuffic.nl>), consultado el 10 de febrero de 2017.
- OECD (2012): *Education at a Glance: OCDE indicators* ([https://www.oecd.org/edu/EAG%202012\\_e-book\\_EN\\_200912.pdf](https://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf)), consultado el 12 de enero de 2017.
- ORDEN 5958/2010, de 7 de diciembre, de la Consejería de Educación, por la que se regulan los colegios públicos bilingües de la Comunidad de Madrid. En *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 17, de 21 de enero de 2011.
- REAL DECRETO 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria. En *Boletín Oficial del Estado*, 293, de 8 de diciembre de 2006.
- REAL DECRETO 126/ 2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. En *Boletín Oficial del Estado*, 52, de 1 de marzo de 2014.
- REAL DECRETO 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. En *Boletín Oficial del Estado*, 3, de 3 de enero de 2015.
- ROSE, P. (2016): *Engels in het basisonderwijs* (<http://downloads.slo.nl/Repository/engels-in-het-basisonderwijs-domeinbeschrijving.pdf>), consultado el 30 de abril de 2017.
- SLO (2017): *Nationaal Expertisecentrum voor Leerplanontwikkeling. Concept-tussendoelen Engels onderbouw vo* (<http://www.slo.nl/downloads/documenten/tussendoelen-engels-havo-vwo-onderbouw-vo.pdf>/ y <http://www.slo.nl/downloads/documenten/tussendoelen-engels-vmbo-onderbouw-vo.pdf/>), consultados el 20 de febrero de 2017.
- THIJS, A., TRIMBOS, B., TUIN, D., BODDE, M. en DE GRAAFF, R. (2011): *Engels in het basisonderwijs* (Enschede, SLO).
- TRIMBOS, B. (2007): *Concretisering van de kerndoelen Engels. Kerndoelen voor de onderbouw VO* (Enschede, SLO).
- 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») (2009/C 119/02). *Diario Oficial de la Unión Europea* 28.5.2009.

VAN EK, J. A. (1993): *Objectives for foreign language learning* (Strasbourg, Council of Europe).

WET VAN 2 JULI 1981, OP HET BASIS ONDERWIJS

WET VAN 29 JANUARI 1993, OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

5



## *Gobernanza de la formación profesional dual española: entre la descoordinación y la falta de objetivos*

---

*Governance of the Spanish dual vocational training: between the lack of coordination and the lack of objectives*

**Pablo Sanz de Miguel\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.18705

Recibido: **24 de marzo de 2017**  
Aceptado: **18 de diciembre de 2017**

---

\* PABLO SANZ DE MIGUEL: Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Investigador en Notus y profesor asociado en el Departament de Sociologia de la UAB. **Datos de contacto:** E-mail: pablo.sanz@notus-asr.org

## Resumen

La Formación Profesional (FP) dual está en la actualidad en fase de desarrollo en España, representándose como una opción política atractiva para facilitar la transición hacia el empleo de los jóvenes y adaptar sus competencias a los requerimientos productivos. En este contexto, la cuestión de sus estructuras de gobernanza suscita interés, dado que de estas depende, en buena parte, la eficacia y el éxito de un sistema que requiere una coordinación eficaz entre los distintos agentes con interés en la formación. Este artículo proporciona unas dimensiones de análisis para entender y clasificar los sistemas de gobernanza de la FP dual, analizando a partir de estas el incipiente sistema español, regulado en 2012, que se compara, a su vez, con los casos de dos países europeos, Dinamarca y Alemania, en los cuales la FP dual está institucionalizada desde hace décadas. Se trata, no obstante, de una comparación asimétrica dado que Dinamarca y Alemania se utilizan como elementos de contraste con el caso español, el cual es analizado con mayor profundidad recurriendo, además de a un análisis normativo, a un trabajo de campo basado en grupos de discusión. El artículo concluye evidenciando que el incipiente sistema español de FP dual actual tiene un amplio margen de mejora en el terreno de la gobernanza, requiriendo un marco legal más coherente y dotado de mayor consistencia, una mejora sustancial de la coordinación entre las distintas administraciones y actores involucrados, un reforzamiento del papel de los representantes de los trabajadores y una definición más precisa de los objetivos perseguidos.

*Palabras clave:* formación profesional dual; gobernanza; consistencia del marco legal; participación; racionalidad de la agencia

## Abstract

Spain is currently developing a dual Vocational Education Training (VET), which is represented as an attractive political option to improve the transition of young people into the employment system and adapt their competences to the employers' demands. In this context, attention should be drawn to the issue of its governance structures. Governance structures ensure the efficiency and success of dual VET systems that require the coordination of activities of collective actors and the closer involvement of some agents such as companies. This article provides some analytical dimensions to understand and classify dual VET systems. Then it analyses through these dimensions the emergent dual VET system of Spain, which is compared with the cases of Denmark and Germany. It is, however, an asymmetric comparison, because Denmark and Germany are used as contrasting cases with the Spanish case, which is analysed more extensively through a normative analysis and a field work based on focus groups. The article shows that there is room for improvement for the emerging Spanish dual vocational training system. It would require a more coherent and consistent legal framework, a substantial improvement in terms of coordination of the different administrations and actors involved, a reinforced role of employees' representatives and more precise definition of goals to be attained.

*Key Words:* dual vocational training; governance; Spain; legal framework consistency; participation; agency rationality

## 1. Introducción

La Formación Profesional (FP en adelante) dual, entendida generalmente como un sistema en el cual la formación teórica en el centro educativo y la práctica en el centro de trabajo se alterna en cortos intervalos de tiempo, se ha situado en los últimos años en el centro del debate político español. En el actual contexto de elevado paro juvenil, esta se representa como una opción política atractiva para facilitar la transición hacia el empleo de los/las jóvenes o mejorar la adecuación de los contenidos formativos a las demandas empresariales. Este proceso ha sido, además, impulsado por iniciativas europeas tales como el Memorandum de Cooperación en materia de Formación Profesional, aprobado en Berlín el 11 de diciembre de 2012, o la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, firmada el 2 de julio de 2013 por la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y las federaciones europeas de sindicatos y de organizaciones empresariales.

El sistema de FP inicial español no se considera como dual, según la terminología comúnmente empleada, sino como *school based* (Eichhorst, Rodríguez-Planas, Schmidl y Zimmermann, 2012), dado que la formación teórica y práctica en la empresa no se alterna. Esta última se lleva a cabo una vez finalizada la formación en el centro educativo, a través del denominado módulo de «Formación en el centro de trabajo» (FCT), que solo representa el 20 % del total que los alumnos reciben a lo largo de dos cursos académicos.

El sistema de FP español ha sido analizado por diversos autores (Homs, 2008; Merino, 2009; Merino, García, Casal y Sánchez, 2011; Marhuenda, 2012; Planas, 2012; García, Casal, Merino y Sánchez, 2013). La literatura existente destaca el incremento continuado de jóvenes que optan por esta vía desde los años 80, como resultado del aumento del prestigio y la consideración social de una formación que, con la reforma educativa de 1990 (Ley Orgánica General del Sistema Educativo, LOGSE), se vio sujeta a un proceso de modernización y elevación de su nivel de calidad a través, entre otras medidas, de su equiparación con el bachillerato (Homs, 2008; Marhuenda, 2012). Gracias a esto, la FP tiende a representarse a día de hoy como más práctica y orientada al mercado laboral que otras iniciativas. En este sentido, los estudios sobre la inserción laboral de los jóvenes que cursan FP muestran que estos alcanzan tasas de inserción superiores. Frente estos hechos positivos, Sala, Planas y Van Rompaey (2010) exponen, recurriendo a datos de la encuesta ETEFIL<sup>1</sup>, que tan solo un tercio de los matriculados en FP trabaja en «aquello para lo que se formaron», es decir, alcanza una correspondencia biyectiva entre empleos (definidos por especialidad y nivel) y titulaciones de FP. Esta realidad reforzaría una percepción ampliamente extendida, sobre todo entre el empresariado, que considera a la oferta formativa existente desligada e incluso ajena a las necesidades y requerimientos del sistema productivo (Lope y Alós, 2013). De estas perspectivas, se consideran por tanto insuficientes las vías que el sistema ofrece para conectar la formación impartida en los centros de FP a las demandas empresariales.

Sensible a las críticas que enfatizan la falta de adecuación de la oferta formativa del sistema de FP a los requerimientos productivos e impelido a buscar soluciones a un paro juvenil situado en torno al 50 % en el año 2012, el gobierno del Partido Popular

---

<sup>1</sup> La Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL) está dirigida a jóvenes de educación secundaria y formación profesional (tanto del sistema educativo como ocupacional). Su objetivo principal es conocer las diferentes formas de transición desde la educación y la formación al mercado laboral, como apoyo a la toma de decisiones en materia de educación, formación profesional y empleo

emprendió una reforma del sistema de FP, plasmada, fundamentalmente, en el Real Decreto 1529/2012. Dicho RD regula un sistema de FP dual que otorga mayor peso a la formación en la empresa. Así, se establece, entre otros aspectos que, en este modelo, al menos el 33 % de la formación debe impartirse en una empresa, frente al 20 % prevista en el modelo tradicional. Este nuevo sistema habrá de convivir con el sistema tradicional, disponiendo en el momento actual de una escasa implantación. Así, tan solo el 2 % del total del alumnado de FP matriculado en el curso 2013-2014 lo estaba en régimen dual (SGOFP, 2014).

En este contexto, conviene prestar atención a las estructuras de gobernanza del incipiente sistema de FP dual. El término gobernanza ha sido estudiado desde diferentes ópticas y disciplinas, siendo especialmente relevantes los estudios politológicos centrados en la Unión Europea (Hooghe y Marks, 2001; Mariscal, 2003). El estudio de la gobernanza se centra en los mecanismos que, en sistemas sociales complejos, sirven para coordinar las actividades de diversas instituciones y actores, tanto públicos como privados, y emplazados en distintos niveles (transnacional, nacional o regional), que tienen relaciones de interdependencia (Mayntz, 2006). Dado que la complejidad es una característica común de los sistemas de FP, especialmente de los sistemas duales, debido a la variedad de actores involucrados en la toma de decisiones, gestión e implementación (administraciones públicas centrales y regionales, centros formativos, empresas, agentes sociales, etc.), el estudio de su gobernanza se ha constituido en un área de investigación de interés creciente. Esto se debe a que el éxito y la eficacia de los sistemas de FP dual depende, en buena medida, del desarrollo de unas estructuras de gobernanza que favorezcan la coordinación e integración de los distintos actores que participan (Oliver, 2010).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este artículo pretende: 1) establecer unas dimensiones de análisis para entender y clasificar sistemas de gobernanza de FP dual; 2) comparar a través de estas dimensiones los rasgos básicos de los modelos de gobernanza de dos casos (Dinamarca y Alemania) que cuentan con sistemas de FP dual plenamente institucionalizados; 3) concretar las principales características del modelo de gobernanza del incipiente sistema español a la luz de las dimensiones de análisis propuestas y los dos casos europeos, que se utilizarán como elementos de contraste con el caso español.

Se presentan, por tanto, unas dimensiones de análisis y se compara a través de ellas la gobernanza de la FP dual en Dinamarca, Alemania y España. Se trata, no obstante, de una comparación asimétrica dado que Dinamarca y Alemania se utilizan como elementos de contraste con el caso español, el cual es analizado con mayor profundidad recurriendo, además de a un análisis normativo, a una metodología cualitativa que recurre al grupo de discusión como técnica para recabar información. Se espera, abordando estos aspectos, alentar el debate en torno a las bases sobre las cuales debería asentarse el incipiente modelo español para organizarse de la manera más eficaz y participativa posible.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se definen los conceptos centrales empleados en el artículo, se sintetiza el estado de la cuestión sobre la gobernanza y la FP y se establecen unas dimensiones de análisis que permiten el estudio y clasificación de distintos modelos de FP dual. En segundo lugar, se describe brevemente la metodología empleada que, en el análisis del caso español, ha recurrido, además de a un análisis normativo, a un trabajo de campo basado en grupos de discusión. En tercer lugar, se presentan los casos de Dinamarca y Alemania. En cuarto lugar, se analiza el modelo español. Finalmente, se exponen las conclusiones.

El trabajo que aquí se expone proviene de una investigación europea financiada por la agencia europea CEDEFOP que ha contado con la participación de grupos de investigación de seis países europeos, estando liderada por la Universidad de Bremen. El estudio del caso español se llevó a cabo en el centro de estudios NOTUS<sup>2</sup>.

## **2. Gobernanza de la Formación Profesional: estado de la cuestión y propuesta de dimensiones de análisis**

La investigación comparada ha mostrado que la mayoría de los países europeos ha desarrollado desde hace años sistemas de FP duales que combinan de algún modo formación teórica y práctica. En contra de una percepción muy extendida, la organización «dual» de la FP no es una característica exclusiva de países como Alemania, Austria o Dinamarca. Tal atribución responde a cierta confusión terminológica presente en el discurso político de la FP.

La organización dual de la formación se basa en el argumento teórico de que las ocupaciones solo pueden aprenderse, en última instancia, en un proceso real de trabajo (Garfinkel, 1986). La aceptación de este argumento ha favorecido que la práctica totalidad de los sistemas de FP hayan institucionalizado la formación práctica en un proceso real de trabajo. En este sentido, dos modelos de FP pueden distinguirse: 1) un modelo de FP integrado o de una fase; y 2) un modelo de FP en alternancia o de dos fases (Rauner y Smith, 2010). En el primer modelo, característico de países como Alemania, Dinamarca, Austria o Suiza, la formación teórica en el centro educativo y la práctica en el centro de trabajo se alterna en cortos intervalos de tiempo. Asimismo, los estudiantes, denominados comúnmente en la terminología de estos sistemas como «aprendices», suelen tener estatus de asalariado, siendo por tanto retribuidos por su trabajo y protegidos por los derechos de la legislación laboral y la negociación colectiva. En el segundo modelo, en el que puede situarse el sistema tradicional español, una fase relativamente larga de formación impartida en los centros educativos da paso a una formación práctica, desarrollada en el centro de trabajo. En este modelo los estudiantes no disponen de contrato laboral ni remuneración si bien pueden recibir prestaciones económicas por parte del Estado, generalmente en forma de becas. Para evitar confusiones, y ciñéndonos a la terminología empleada en España, denominaremos modelo dual al primer tipo.

La gobernanza, por su parte, es un concepto que hace referencia a los elementos que permiten coordinar las actividades de diversas instituciones y actores que tienen relaciones de interdependencia. En este sentido Mayntz (2006) vincula el concepto a los mecanismos, prácticas y procesos que abordan la interdependencia de diversos actores en sistemas complejos, con vistas a coordinar sus actividades para solucionar problemas comunes o alcanzar fines compartidos. La gobernanza tendría lugar en un contexto relacional que no es, única o necesariamente, jerárquico, pudiendo derivarse de distintas formas institucionalizadas de cooperación que abarcarían desde las más horizontales, tales como la auto-regulación de organizaciones privadas, hasta aquellas que combinan diversas formas de cooperación entre actores públicos y privados y las que emanan de regulaciones impuestas por el Estado (Mayntz, 2006).

<sup>2</sup> El autor agradece el trabajo desarrollado por el equipo del proyecto y, especialmente, la labor desempeñada por Oriol Homs, en su papel de director del estudio del caso español.

El término gobernanza se ha usado con frecuencia en los análisis politológicos y, crecientemente, en los estudios de relaciones laborales centrados en la Unión Europea. Desde la perspectiva politológica, el enfoque de la gobernanza analiza las innovaciones político-administrativas desencadenadas con el proceso de integración europea, que se concretan en redes que incluyen estructuras de gobierno supranacional, nacional y subnacional (regional y provincial) (Hooghe y Marks, 2001; Mariscal, 2003). Los análisis de las relaciones laborales, por su parte, abordan el papel que agentes sociales transnacionales y nacionales, organizados en distintos niveles (intersectorial o sectorial) juegan, en coordinación con los actores gubernamentales europeos y nacionales, en los procesos de diseño e implementación de políticas de empleo y sociales. Desde esta perspectiva, el diálogo social europeo se representa como una constelación de relaciones horizontales y verticales entre diversos agentes, que conlleva diferentes niveles de dependencia y autonomía (Marginson y Sisson, 2004; Marginson y Keune, 2012). Tanto en los análisis politológicos como de relaciones laborales, el concepto puede remitir tanto un resultado o efecto vinculado a procesos de integración política o interdependencia, como a una variable que interfiere y condiciona dichos resultados (Marginson y Keune, 2012).

En los últimos años, el concepto de gobernanza se ha aplicado al análisis de la FP. Su aplicación en este campo suscita interés debido a que los sistemas de FP, a diferencia de los sistemas educativos, se han organizado en distintos países a través de un variado y heterogéneo grupo de actores que incluye al Estado, proveedores privados, agentes sociales, etc.; que se articulan a través de distintos niveles de gobierno (fundamentalmente nacional y regional). La variedad de organizaciones y actores involucrados responde a los distintos orígenes y objetivos de sistemas de FP integrados a su vez en contextos societales específicos. Las diversas configuraciones existentes se vinculan, a su vez, a distintos resultados, sobre todo con relación a su capacidad para favorecer la integración laboral de los estudiantes.

El análisis comparado de la gobernanza de los sistemas de FP ha puesto el foco en distintos elementos. Centrándose en los agentes que participan y las funciones que desempeñan, son comunes las tipologías de sistemas de FP que diferencian, de forma un tanto simplificada, modelos estatales, en los que prevalece la formación impartida en la escuela y ni las empresas ni los sindicatos tienen una función institucional asignada; de mercado, caracterizados por asignar el control y gestión de las cualificaciones profesionales al libre juego entre la demanda y la oferta; y corporatistas, cuyo signo distintivo es que el papel relevante que los agentes sociales desempeñan en la regulación e implementación del sistema (Clematide *et al.* 2005; Greinert, 2004; Homs, 2008).

Otros estudios comparados interesados en la gobernanza se han centrado en los denominados «regímenes de formación de cualificaciones» (Busemeyer y Trampusch, 2012). El término formación de cualificaciones remite a las políticas e instituciones que se ocupan de la provisión de formación y capital humano. Los regímenes de formación de cualificaciones reflejan decisiones en torno al papel que diferentes agentes como el Estado, las empresas o los trabajadores y sus representantes juegan en la provisión y financiación de la formación. Partiendo del concepto de «regímenes de formación de cualificaciones», Busemeyer y Trampusch (2012) han construido una clasificación sobre la base de dos dimensiones: el nivel de compromiso público con la formación (alto/bajo) y el grado participación de las empresas en la formación inicial (alto/bajo). De la intersección de estas dos dimensiones derivan cuatro modelos. Un modelo estatista con una baja participación de las empresas, presente en países como Francia, Suecia o España; un

modelo colectivo que cuenta con un alto compromiso público y una elevada participación empresarial, y puede observarse en Alemania o Austria; un modelo liberal que carece de compromiso público con la formación y, si bien asigna al mercado la principal función en cuanto a la asignación y reconocimiento de las cualificaciones, el compromiso y la inversión de las empresas en formación es bajo, situado generalmente en Reino Unido; y un modelo segmentacionista en el que las empresas tienen un amplio protagonismo y dedican importantes inversiones en formación en un contexto de escasa intervención estatal, modelo que los autores identifican en el sistema japonés.

Las dimensiones de análisis que en este artículo se plantean se inspiran en la tipología de modelos de gobernanza confeccionada por Rauner y sus colaboradores en el curso de distintas investigaciones comparadas que han analizado los modelos de FP dual en distintos países (Rauner, Wittingy Deimer, 2010; Rauner y Wittig, 2010). Es decir, se trata de una tipología que, a diferencia de las anteriormente expuestas, se diseña para clasificar los sistemas de FP dual. Los modelos de FP dual se caracterizan por estar compuestos de dos sub-sistemas interrelacionados que incluyen la formación impartida en el lugar de trabajo, gestionada por empresas privadas; y el subsistema educativo de la FP, cuyas competencias recaen en el Estado. Aunque a simple vista este sistema podría parecer una combinación del modelo estatal y de mercado, lo cierto es que la mayoría de países en los que la FP dual está institucionalizada se caracterizan por poseer elementos corporatistas, otorgando importantes responsabilidades y funciones a los agentes sociales y la negociación colectiva. Reconociendo por tanto que la FP dual tiende a institucionalizarse a través de formas de gobernanza plural en las cuales pueden coincidir, al mismo tiempo, elementos de gobernanza estatal, de mercado y corporatista, estos autores crean una tipología para clasificar los sistemas de FP dual sobre la base de dos dimensiones: grado de coordinación y racionalidad de la agencia.

El grado de coordinación de los diferentes agentes remite a la integración del sistema. Un sistema de FP dual puede ser completamente fragmentado. En este caso, los agentes llevan a cabo sus funciones de manera autónoma y sin coordinación. Las responsabilidades no están distribuidas de acuerdo a funciones, lo que conlleva que las competencias de regulación, implementación y evaluación recaigan sobre varios agentes a través de diversas constelaciones. El otro extremo es un sistema plenamente coordinado que, según los autores (Rauner, Wittingy Deimer, 2010; Rauner y Wittig, 2010), no debe asociarse a un modelo estatal en el que la administración pública concentra la mayor parte de funciones y competencias en cuanto a la FP. El modelo coordinado, en el marco de un sistema de gobernanza plural característico de la FP dual, combinaría un marco legal consistente que delegaría en el Estado ciertas funciones estratégicas, tales como la regulación de las cualificaciones o estándares formativos, favoreciendo, al mismo tiempo, la participación de distintos niveles gubernamentales así como la integración de distintos actores (sindicatos, organizaciones empresariales, empresas) a los que se asignaría diversas funciones del sistema.

La segunda dimensión hace referencia a la racionalidad de la agencia, entendida como el conjunto de principios que guían el comportamiento de los distintos agentes. En este sentido, se establece una diferencia entre una racionalidad basada en normas o «inputs» y una racionalidad orientada hacia los resultados o *outcomes*. La racionalidad basada en normas se enraíza en el modelo tradicional burocrático, centrado en la adecuación de las acciones a los criterios legales. La racionalidad basada en resultados, por el contrario, se vincula a la aproximación de la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1993; Spicer

2004) que, a grandes rasgos, propone exportar las técnicas de gestión privada a la administración públicas en aras de mejorar la eficiencia.

Las dos dimensiones de análisis sugeridas permiten construir una matriz (ver tabla 1) cuyos cuatro cuadrantes representan diferentes modelos de gobernanza (fragmentado basado en las normas, coordinado basado en las normas, fragmentado orientado hacia resultados).

**Tabla 1.** Tipología de modelos de gobernanza. **Fuente:** Rauner, Wittingy y Deimer, 2010; Rauner y Wittig, 2010.

		Grado de coordinación (integración)	
		Bajo	Alto
Racionalidad de la agencia	Resultados	Fragmentado orientado hacia resultados	Coordinado orientado hacia resultados
	Normas	Fragmentado basado en las normas	Coordinado basado en las normas.

Sobre la base de esta tipología, se han concretado 4 dimensiones de análisis que permiten una distinción un tanto más precisa y diversificada de los sistemas de gobernanza que la matriz presentada en la tabla 1, estructurada en torno a las dos dimensiones y que, en la práctica, supone mantener la dimensión relativa a la racionalidad de la agencia; dividir la dimensión concerniente al grado de coordinación en dos nuevas dimensiones; y añadir una dimensión referente al grado de participación de los agentes sociales. La inclusión de esta última dimensión se estima necesaria para poder trasladar el análisis a países en los cuales el diálogo social referente a la formación está menos institucionalizado y, en consecuencia, puede verse alterado en función de la coyuntura política y económica, como ocurre en cierta medida en el caso de España. País el cual, además, el carácter incipiente del modelo puede implicar que los agentes sociales no tengan asignadas unas funciones específicas o estas estén en proceso de definición. Las cuatro dimensiones que se emplean en el análisis son:

- *Consistencia del marco legal.* Esta dimensión analiza la distribución de las competencias legislativas y la complementariedad e integración de las distintas regulaciones que pueden existir en los diferentes niveles administrativos (estatal, regional o local) y subsistemas formativos (formación en el aula y formación en la empresa). Asumiendo que tanto un modelo centralizado como descentralizado puede dotarse de un marco legal consistente, el foco de atención recae sobre el grado de coordinación o fragmentación del sistema.
- *Participación / Integración de los agentes sociales.* Esta dimensión analiza en qué medida el sistema permite la participación de los agentes sociales. Se diferencia así un modelo integrador que permite la participación de sindicatos

y organizaciones empresariales o empresas en los distintos niveles (estatal, regional y local) de un modelo excluyente que niega la participación a los agentes sociales o la restringe a determinados actores o niveles.

- *Asignación de funciones estratégicas y operativas.* Esta dimensión se interesa por el tipo de asignación de las responsabilidades relativas al desarrollo de las cualificaciones y el diseño de los currículos entre los distintos agentes (administraciones centrales, regionales y locales y centros formativos). Se distingue, en este sentido, una asignación de funciones centralizada en la cual todas las funciones, tanto las estratégicas como las operativas, recaen sobre un órgano estatal, de una asignación articulada sobre el principio de subsidiariedad, en la cual las decisiones estratégicas se concentran a nivel estatal mientras que las operativas se adoptan lo más cerca posible del entorno local.
- *Racionalidad de la agencia.* Esta dimensión analiza la orientación del sistema, distinguiendo una racionalidad basada en normas o «inputs» y una racionalidad orientada hacia los resultados o «outcomes».

### 3. Metodología

En función de las cuatro dimensiones anteriormente expuestas se analizan en los apartados posteriores los casos de Dinamarca, Alemania y España. Se trata, como se ha apuntado en la introducción, de una comparación asimétrica, dado que Dinamarca y Alemania se toman como elementos de contraste con el caso español, que se analiza con mayor profundidad. Atendiendo a este fin, se han empleado también distintas técnicas de recogida de información, dentro de una perspectiva de investigación cualitativa.

La exposición de los casos de Dinamarca y Alemania se basa únicamente en un análisis normativo resultante de una revisión bibliográfica. En dicha revisión se han consultado los trabajos de Rauner *et al.* (2010) y Rauner y Wittig (2010), en los cuales aplican su tipología de sistemas de gobernanza de FP dual explicada en el apartado anterior a los casos de Dinamarca y Alemania. Se trata por tanto de trabajos fundamentales para los objetivos de este artículo habida cuenta de que las dimensiones de análisis propuestas se inspiran, principalmente, en las contribuciones de estos autores. Esta información se ha completado con trabajos procedentes de otros autores. Por una parte, se han consultado los informes nacionales de Dinamarca y Alemania elaborados por la red de expertos de CEDEFOP «REFERNET», los cuales contienen información precisa sobre las características institucionales de cada modelo, resultando especialmente pertinentes para obtener la información descriptiva sobre la que sustentar y basar el análisis de sus estructuras de gobernanza. Estos informes se encuentran publicados en la web de la citada agencia europea. Por otra parte, se ha desarrollado una búsqueda de bibliografía relevante mediante la introducción de diferentes combinaciones de palabras clave (governance + dual VET + Denmark; governance + dual VET + Germany; etc.) en el portal de la biblioteca digital de una universidad pública que facilita el acceso a los recursos electrónicos (libros y revistas) de relevantes bases de datos académicas (Emerald Journals, Sage, Dialnet, SciELO, Scopus, etc.). Esta búsqueda produjo un mayor número de resultados para el caso alemán, pero permitió detectar al menos dos artículos particularmente relevantes para el análisis de Dinamarca que, pese a no centrarse

primordialmente en la gobernanza, contienen observaciones trascendentes sobre la evolución del papel y funciones de los diferentes agentes que participan en el sistema. Cabe destacar que la búsqueda de literatura permitió constatar que la gobernanza no ha sido el principal objetivo de investigación de la FP dual en estos países, predominando en los últimos años publicaciones centradas en el análisis y la evaluación de sus resultados.

El análisis de las estructuras de gobernanza del recientemente regulado sistema de FP dual español se ha fundamentado, por un lado, en un análisis normativo, basado en una revisión de los documentos técnicos y legislativos más relevantes. Este estudio normativo se ha combinado con un análisis de las opiniones y percepciones de los distintos actores. La escasa institucionalización del sistema de FP dual español requería, según nuestro criterio, acercarnos a los principales actores que están participando en su desarrollo para clasificarlo adecuadamente a la luz de las dimensiones propuestas. Se recurre así a una perspectiva de investigación cualitativa que aspira a comprender el fenómeno a partir de datos que proporcionan los individuos que participan en el diseño e implementación del sistema, considerando sus puntos de vista como relevantes (Mena y Menéndez, 2009).

Para recopilar la información relativa a la percepción de los distintos actores se ha recurrido a la técnica de recogida de información de los grupos de discusión. La elección de esta técnica reside en la importancia otorgada en la investigación al estudio de los discursos en un ambiente grupal, que favorece el intercambio equilibrado de opiniones entre los distintos actores, permitiéndoles enfrentar y contrastar sus valoraciones de forma que el discurso de unos pueda provocar reacciones y dar lugar a aclaraciones (Mena y Menéndez, 2009). En este sentido, conviene destacar la pluralidad de actores involucrados en la FP dual (administraciones públicas, empresas, sindicatos, etc.). Teniendo en cuenta sus distintas posiciones e intereses, se asume que pueden tener ideas diferentes y enfrentadas sobre las estructuras óptimas de gobernanza. El grupo de discusión permite así enfrentar y contrastar sus visiones, con vistas a identificar y analizar los puntos de vista de los diversos actores. Por otro lado, cabe destacar que esta técnica puede favorecer, a través de la discusión, la modificación de puntos de vista o el reconocimiento de ideas (Mena y Menéndez, 2009). Un aspecto especialmente relevante a la hora de abordar un modelo en proceso de institucionalización cuyas características intrínsecas requieren, para su correcto desarrollo y funcionamiento, de cierto consenso con relación a sus objetivos y la distribución de funciones y competencias. El grupo de discusión permite así analizar de manera más precisa que mediante otras técnicas como las entrevistas no solo los posibles acuerdos y disensos en torno la gobernanza de la FP dual, sino también las posibilidades de alcanzar compromisos que puedan satisfacer a las distintas partes.

Los grupos de discusión se implementaron del siguiente modo. Se realizaron 3 grupos de discusión en dos sesiones concretadas en junio y octubre de 2014. Cada sesión contó con la participación de 36 personas (con 12 personas en cada grupo) provenientes de la administración pública (Ministerio de Educación y Consejerías de Educación y Empleo); los centros de formación profesional (directores de centro y profesores); agentes sociales de ámbito estatal y autonómico; y empresarios involucrados en los programas de formación dual. Cada grupo de discusión se confeccionó buscando una presencia homogénea de los 4 colectivos mencionados. Con este diseño se buscaba, como se ha apuntado, favorecer el intercambio equilibrado de opiniones entre los distintos actores, permitiéndoles enfrentar y contrastar sus valoraciones. Complementariamente, se perseguía analizar, a través de este diálogo, el discurso de cada colectivo con relación a la gobernanza del nuevo sistema de FP dual en función de sus distintas posiciones e

intereses, así como los principales elementos de consenso y disenso. La discusión de los grupos se estructuró de acuerdo a las cuatro dimensiones de análisis propuestas, las cuales se operativizaron en una serie de cuestiones abiertas destinadas a animar y orientar el diálogo.

En pos de la brevedad, se ha optado por presentar los resultados del trabajo de campo de manera comprensiva, evitando reproducir citas de los grupos de discusión. A pesar de esto, se distinguen las opiniones expresadas por los distintos actores.

## **4. Gobernanza y Formación Profesional dual en Europa: los casos de Dinamarca y Alemania**

El caso de Dinamarca representa una forma clásica de FP dual poco extendida en el contexto nórdico, al estar separada de la vía educativa general. Dentro de este sistema, el aprendizaje en el centro de trabajo representa dos tercios del total que los alumnos reciben a lo largo de un ciclo académico de cuatro años. El sistema proporciona una efectiva transición al mercado de trabajo, contribuyendo a situar el desempleo juvenil en niveles sustancialmente inferiores a los de la mayoría de países europeos (Helms, 2013).

En términos de gobernanza, el caso danés puede ser visto como un ejemplo de un modelo coordinado y participativo, que asigna las funciones de acuerdo con el principio de subsidiariedad (Raune y Wittig, 2010). Su marco legal concentra la responsabilidad política en una sola institución, el Ministerio de Educación, que supervisa los centros formativos y ostenta las competencias sobre los denominados cursos básicos de FP. Además, existe una única ley que regula todo el sistema (Vocational Education and Training Act) y se complementa con regulaciones que abordan elementos específicos tales como la autorización y el funcionamiento del sistema formativo.

La concentración de las principales responsabilidades políticas en una única institución estatal no significa, empero, que todas las funciones del sistema estén centralizadas. Por el contrario, estas se asignan de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Las funciones estratégicas del sistema, como la concreción de los perfiles ocupacionales y las cualificaciones profesionales, se concentran a nivel estatal. En este ámbito, los agentes sociales (federaciones sindicales y patronales sectoriales) desempeñan un rol central, creando y renovando las cualificaciones profesionales de manera ágil, a través de comités nacionales sectoriales. A nivel local se delegan las funciones operativas, que incluyen el desarrollo de los currículos formativos y los planes formativos individuales. Los principales actores en este nivel son los centros formativos (vocational colleges), las empresas y los comités de formación profesional locales, que incluyen también representantes de los agentes sociales. De este modo, el modelo permite un alto grado de participación de los agentes sociales (Rolls, 2012). El alto nivel participación de los agentes sociales en la gobernanza, otorga legitimidad y reconocimiento social al sistema, en un contexto en el cual la ocupación, definida a través de la cualificación, es el principio fundamental que estructura la demarcación de los sindicatos (Helms, 2013)

En cuanto a la racionalidad de la agencia, el modelo danés se caracteriza por una orientación basada en los resultados, concretada a través de diferentes reformas implementadas desde la década de los 90 (Juul y Helms, 2011). Existe en este modelo un programa nacional de objetivos e indicadores que orienta a los actores locales y permite la evaluación de sus acciones. El sistema otorga, además, autonomía a los centros formativos

para adaptar perfiles ocupacionales generales que son definidos a escala nacional. En este modelo, los centros formativos son instituciones independientes que gestionan sus presupuestos y concretan los planes curriculares y los planes individuales formativos, adaptándolos al contexto local (Raune y Wittig, 2010). Esta orientación y, especialmente, el creciente énfasis en la individualización de los planes formativos, puede, tal y como alertan críticamente Wiborg y Cort (2010), contribuir a que se limite progresivamente el papel de los agentes sociales en el sistema, derivando así en un modelo más excluyente. No obstante, otros autores (Juul y Helms, 2011; Helms, 2013) constatan que la mayor autonomía otorgada a los centros formativos a lo largo de los últimos años no ha limitado la participación e importancia de los agentes sociales. Así, las competencias otorgadas a los centros formativos para ajustar los programas al entorno local, permitiéndolos incluso ofrecer planes formativos flexibles y alternativos a los definidos en los comités sectoriales nacionales, no han tenido apenas impacto, precisamente, por la falta de reconocimiento de los agentes sociales.

Alemania es probablemente el modelo más estudiado y conocido de FP dual, atribuyéndosle generalmente un papel fundamental en el fortalecimiento de la competitividad económica de este país, así como en el mantenimiento de tasas de desempleo juvenil comparativamente bajas (Jacob y Solga, 2015). En este sistema, la formación dura entre dos y tres años, ocupando el aprendizaje en la empresa tres o cuatro días a la semana (Solga, Protsch, Ebner y Christian Brzinsky-Fay, 2014).

En lo concerniente a la gobernanza, el modelo alemán representa el ejemplo de un marco jurídico relativamente fragmentado (Rauner y Wittig, 2010), como pone de manifiesto la separación de las competencias reguladoras y de gestión de la formación teórica y la formación en la empresa en distintas instituciones emplazadas, a su vez, en diferentes niveles territoriales. Así, las competencias relativas a la formación teórica impartida en las escuelas y centros formativos recaen en los gobiernos regionales (Länder). Las competencias de la ordenación de la formación en la empresa (objetivos, contenidos, criterios de evaluación, etc.) están, por el contrario, bajo el dominio del gobierno federal. Así, la regulación de la formación en la empresa para las ocupaciones reconocidas es desarrollada por el Ministerio de Economía y Tecnología (BMWi), actuando en colaboración con el Ministerio de Educación e Investigación (BMBF). El registro de los contratos formativos, las tareas de supervisión y aprobación de las empresas capacitadas para impartir formación dual, y las competencias relativas a la evaluación de dicha formación, recaen en los denominados «competent bodies», que incluyen principalmente a las cámaras de comercio, que deben integrar a los representantes sindicales en fases tales como la evaluación de los contenidos formativos (BIBB, 2011; Hippach Schneider y Huismann, 2016). El capital papel de las cámaras de comercio en la implementación de la formación en la empresa, que se remonta a finales del siglo XIX, constituye una de las principales señas de identidad del sistema alemán (Deissinger y Gonon, 2016). Encontramos, pues, a un heterogéneo grupo de departamentos gubernamentales emplazados a nivel estatal y regional que actúa en coordinación con actores no gubernamentales (principalmente cámaras de comercio y empresas). Esta distribución genera, en la práctica, problemas en cuanto a la coordinación de los centros formativos y las empresas. Así, una encuesta realizada a 1.600 «aprendices» mostró que dos tercios de estos calificaron la cooperación entre empresas y centros educativos como «poco o nada efectiva» (Rauner y Wittig, 2010).

En cuanto al grado de participación, se trata de un sistema integrador en el cual los agentes sociales intervienen tanto en la definición de las ocupaciones y cualificaciones profesionales a escala estatal, como en la regulación de las condiciones laborales de los aprendices, mediante la negociación colectiva sectorial (Solga *et al.* 2014). Es destacable, asimismo, el papel de los sindicatos en la planificación e implementación de la formación. También participan en la evaluación de los aprendices, estando representados en los comités examinadores gestionados por las cámaras de comercio (Hippach Schneider y Huisman, 2016). El histórico papel del sindicalismo en el sistema es resaltado por Deissinger y Gonon (2016), quienes le atribuyen una función esencial en su conservación. Como destacan estos autores, en el modelo alemán, los sindicatos y sus distintas federaciones sectoriales tienen desde hace décadas una participación institucionalizada con relación a distintas funciones estratégicas. Esta integración les ha permitido consolidar un conjunto de creencias y valores políticos en torno al valor y la función social de la FP dual que dota de legitimidad al sistema y ha asegurado su pervivencia a lo largo de los años.

Respecto a la asignación de funciones, puede decirse que el sistema alemán, a pesar de su fragmentación, tiende a concentrar sus funciones operativas y estratégicas a nivel estatal (Raune y Wittig, 2010; Rauner *et al.* 2010). Así, la regulación y aprobación de las denominadas ocupaciones reconocidas se lleva a cabo a nivel estatal a través de ordenanzas aprobadas por el BMWi, en cooperación con el BMBF y previo consenso con los agentes sociales. Conviene destacar, en este sentido, que ninguna de las ocupaciones reconocidas puede ser regulada sin la aquiescencia de los agentes sociales quienes, además, ostentan legalmente la iniciativa para proponer el desarrollo o actualización de las mismas. Esta regulación incluye aspectos tales como la definición de la ocupación, la duración de la formación que da acceso a la titulación, las cualificaciones y capacidades requeridas para su desempeño, el plan formativo y los criterios de evaluación (Hippach Schneider y Huisman, 2016). De este modo, los centros formativos y órganos locales con competencias en la evaluación de la formación («competent bodies») tienen poco margen de autonomía, si bien esta ha aumentado desde 2005, permitiendo a las empresas que proveen formación ampliar el programa con «cualificaciones adicionales» que son evaluadas y reconocidas (BIBB, 2011).

La rigidez con que se definen los perfiles ocupacionales y sus necesidades formativas a escala estatal, dando lugar a un modelo curricular excesivamente especializado en el que existen más de 300 ocupaciones reconocidas, lleva a Raune y Wittig (2010) y Rauner *et al.* (2010) a calificar la racionalidad de la agencia del sistema alemán como burocrática u orientada hacia el cumplimiento de las normas, en contraste con el caso danés.

## 5. Gobernanza y Formación Profesional dual en España

### 5.1. Consistencia del marco legal

Un primer aspecto a aclarar es que el gobierno optó por regular el nuevo modelo de formación profesional dual a través de un Real Decreto, norma jurídica cuya aprobación corresponde al ejecutivo. En este sentido, es reseñable que el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y

se establecen las bases de la formación profesional dual fue redactado conjuntamente por el Ministerio de Educación y Empleo. Dado que la FP dual abarca, según dicho RD, tanto la actividad formativa inherente a los contratos para la formación y aprendizaje, cuya formalización y seguimiento corresponde al Servicio Público de Empleo, dependiente a su vez del Ministerio de Empleo, como la FP desarrollada en el ámbito del sistema educativo, cuyas competencias recaen en el Ministerio de Educación, nos encontramos con dos órganos administrativos a escala estatal que ostentan competencias legislativas y de seguimiento. Tal cooperación permitiría avanzar en la consecución del objetivo, reiterativo en el tiempo, de integrar la FP inicial, dependiente del Ministerio de Educación, y la formación para el empleo, dependiente del Ministerio de Empleo. No obstante, cabe destacar que, en la práctica, la participación de los dos Ministerios ha consagrado un modelo que diferencia dos perfiles, el del estudiante de la formación inicial, dependiente de Educación, y el del «aprendiz» que puede ser contratado con el contrato de formación y aprendizaje, sujeto a la legislación laboral, dependiente de Empleo.

En los grupos de discusión se evidenció que la diferenciación entre los dos perfiles (estudiante/aprendiz), se entronca en una concepción específica y no coincidente del estatus de la FP entre las administraciones educativas y de empleo. Así, se constató que desde el Ministerio de Educación y algunas consejerías autonómicas de este ámbito existen reticencias a la hora de considerar el proceso formativo en la empresa como un empleo, circunstancia que explica la contemplación de distintas vías que no otorgan a los alumnos las garantías y derechos que ofrece la regulación laboral. En este ámbito se observan también, como cabría esperar, discrepancias entre los agentes sociales. Así, los sindicatos se muestran proclives a una regulación que solo reconozca el estatus de aprendiz, garante de derechos laborales y sociales (desempleo y pensión). Por el contrario, las organizaciones empresariales, si bien aceptan la existencia de una vía laboral, enfatizan los costes en los que incurren las empresas en el proceso formativo y reclaman mantener ambas vías y conceder flexibilidad a los empleadores en función de sus necesidades y recursos.

En congruencia con el modelo descentralizado de administración del sistema educativo español, las competencias de gestión y administración recaen en los departamentos de educación de las Comunidades Autónomas (CCAA). De manera conjunta, intervienen también las consejerías de empleo y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, los cuales deben autorizar la actividad formativa relativa al contrato de formación y aprendizaje. Encontramos pues que la distribución de competencias entre dos Ministerios se reproduce a nivel autonómico, dificultando la coordinación e integración del sistema. De manera similar al modelo alemán, el sistema español otorga competencias a distintos Ministerios y Consejerías emplazados en distintos niveles territoriales sin crear mecanismos para su coordinación.

Respecto a la unidad y consistencia del marco jurídico, cabe destacar que el Real Decreto 1529/2012 por el que se desarrolla el contrato para la formación y aprendizaje y se establecen las bases de la FP dual coexiste con diferentes normas autonómicas que están actualmente en vigor. Por añadidura, algunas CCAA como Madrid tienen en funcionamiento un programa de FP dual que no ha sido regulado mediante ninguna normativa o reglamentación. Esta situación encaja con la normativa española según la cual las CCAA ostentan competencias normativas de desarrollo de las normas estatales y de regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo. En este contexto de descentralización administrativa, la coexistencia de normas estatales y autonómicas no tiene porqué generar inconsistencia.

No obstante, encontramos en este caso que el RD 1529/2012 apenas concreta cuestiones clave dentro de un sistema de FP dual como la relación entre el aprendiz/estudiante y la empresa, contemplando posibilidades que van desde el contrato de formación y aprendizaje, ampliamente detallado en el RD, hasta las becas. Como consecuencia, encontramos, por ejemplo, que en el País Vasco (Resolución 2014/691), la relación entre el aprendiz y la empresa se regulaba hasta 2015 únicamente mediante el contrato de formación y aprendizaje<sup>3</sup> mientras que, en Madrid, los aprendices reciben una beca de 300€ y, en el caso de Cataluña (ENS/1204/2012), esta puede regularse a través de un contrato laboral ordinario, un contrato de formación y aprendizaje, una beca o una relación de voluntariado. En los grupos de discusión, representantes sindicales y de las administraciones educativas autonómicas subrayaron el agravio comparativo existente entre un estudiante en régimen de «voluntariado» y un «aprendiz» contratado mediante el contrato de formación. Elementos que podrían cuestionar el principio de igualdad de derechos.

Las discusiones revelaron también que otros aspectos centrales del modelo de formación dual como el tiempo de la alternancia entre el centro educativo y la empresa o los niveles incluidos en la formación dual varían también entre diferentes CCAA.

El RD tampoco regula los mecanismos de cooperación entre los centros de FP (Institutos de Enseñanza Secundaria, etc.) y las empresas. Estos mecanismos se están regulando a nivel autonómico, dando lugar, también en este ámbito, a diversas estrategias, como revelan los ejemplos de Cataluña, País Vasco y Madrid que salieron a colación en las discusiones. En el caso de Cataluña, las empresas deben suscribir con los centros educativos convenios de colaboración que deben presentarse al Departament d'Ensenyament. Según la información provista por el representante del Departament d'Ensenyament, las empresas interesadas deben acudir directamente a los centros que impartan formación circunscrita a su sector y acordar las modalidades de la colaboración que, como hemos apuntado, comprenden una elevada gama de posibilidades. En el País Vasco no existe esta figura. En esta CCAA la dirección de los centros de formación debe presentar los proyectos a la Dirección de Formación y Aprendizaje del Departamento de Educación. En Madrid, por el contrario, existe un número limitado de centros autorizados para impartir la formación dual. Las empresas que deseen participar en proyectos de formación dual deben inscribirse en una plataforma. De este modo, la conexión entre los centros y empresas es gestionada por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, se observa que la institucionalización de la cooperación entre la empresa y el centro formativo está siguiendo distintas vías.

En consecuencia, existía un amplio consenso entre los participantes en torno a la idea de que el marco legal actual está ampliamente fragmentado y carece de consistencia, permitiendo, tal y como se constató, la emergencia de distintas propuestas en las CCAA que difieren entre sí en aspectos claves y ofrecen distintas oportunidades a los aprendices y las empresas. Se trata por tanto de un sistema experimental que otorga libertad a las CCAA para adaptarlo a su realidad y está permitiendo en la práctica la existencia de distintos modelos.

---

3 Esta normativa fue revisada en 2015 mediante el DECRETO 83/2015, de 2 de junio, por el que se establece la Formación Profesional Dual en Régimen de Alternancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este decreto contempla una vía no laboral en la cual los aprendices reciben, en lugar de un salario, una beca para programas formativos.

## **5.2. Grado de participación**

En lo que concierne a la participación de los agentes sociales, podemos constatar, en primer lugar, que la FP dual se ha desarrollado y se está desarrollando en ausencia de un diálogo con los agentes sociales, a pesar de que, como subrayaron sus representantes en los grupos de discusión, existe un importante bagaje de diálogo social bipartito y tripartito en materia de formación en España, plasmado en distintos acuerdos formalizados desde los 80.

La ausencia de implicación de los agentes sociales en el diseño de la FP dual está generando, junto con otros elementos de su regulación, un disenso entre sindicatos y patronal. Así, en los grupos de discusión se constató que el modelo de FP dual genera expectativas positivas entre las organizaciones empresariales, siendo contemplado con escepticismo e incluso rechazo por los representantes sindicales. Las aportaciones de los representantes sindicales a lo largo de los grupos de discusión denotan la existencia de un discurso sindical que sitúa el desarrollo de la FP dual dentro de «las políticas desreguladoras y precarizadoras» que el gobierno del PP habría puesto en marcha para favorecer la inserción de los jóvenes. La crítica sindical del modelo contrasta con el alto nivel de aceptación sindical de que goza en Alemania y Dinamarca. Una aceptación que se vincula, entre otros aspectos, al papel relevante que sus respectivos modelos les otorgan.

En cuanto al papel de los agentes sociales en la definición de las cualificaciones profesionales, los grupos de discusión revelaron que existe un consenso amplio en torno a la idea de que su participación está bastante institucionalizada. Los agentes sociales contribuyen, a través de su participación en el Consejo General de la Formación Profesional, al desarrollo del Catálogo Nacional de Cualificaciones, nombrando a los expertos que participan en los 26 grupos profesionales que definen y renuevan las cualificaciones.

Finalmente, las discusiones mostraron que los diversos proyectos de FP dual están consagrando la participación de distintas constelaciones de actores a nivel local. Así, en algunas provincias y comarcas, los centros educativos están colaborando con organizaciones empresariales regionales o provinciales. En otros casos, la colaboración se da entre los centros de formación y las empresas a nivel individual, sin la mediación de organizaciones empresariales. También se mencionaron ejemplos en los cuales la administración local colabora en la concreción de proyectos de FP dual con centros y empresas. En cuanto a los sindicatos o los órganos de representación unitaria de los trabajadores en la empresa, su participación a este nivel parece carecer de relevancia. Aspecto este que la regulación actual no ayudaría a revertir, al no concederles ninguna función. La escasa implantación de los sindicatos a este nivel contrasta también con los casos de Alemania y Dinamarca.

## **5.3. Asignación de funciones operativas y estratégicas**

La asignación de algunas de las principales funciones operativas y estratégicas dentro de un sistema de FP tales como la detección, descripción y organización de las cualificaciones profesionales o el diseño de los currículos de los títulos de formación, es una cuestión que no ha sido modificada por la normativa que regula la formación dual. La asignación de estas funciones está regulada por diferentes normativas tales como la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo o el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la

ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. En este sentido, se asume que la FP dual debe desarrollarse sobre la base de la distribución actual de competencias entre los diferentes organismos y niveles territoriales. Veamos brevemente sus características y la valoración de los distintos agentes obtenida en el trabajo de campo.

Las competencias en cuanto a la definición de las cualificaciones profesionales se concentran a nivel nacional. El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales constituye la base para diseñar la oferta formativa de los títulos de FP (establecidos por el Ministerio de Educación). Este instrumento tiene por objetivo detectar las cualificaciones profesionales más importantes del sistema productivo español y describirlas atendiendo a las competencias necesarias para el ejercicio profesional, a fin de organizarlas en familias profesionales y niveles, siguiendo de este modo una perspectiva fundamentalmente de demanda. El Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) es el órgano encargado de la coordinación del Catálogo Nacional de Cualificaciones. Al mismo tiempo, el Consejo General de la Formación Profesional (CGFP), que representa a las distintas administraciones y los agentes sociales, ostenta funciones consultivas. Las cualificaciones profesionales se diseñan por expertos en el campo de la formación profesional a través de 26 grupos profesionales que corresponden a cada una de las familias profesionales reconocidas.

La concentración de las competencias relativas al diseño de las cualificaciones en estos organismos es un aspecto que, a grandes rasgos, goza de consenso. Así, de las discusiones se desprende la asunción, compartida por los diversos actores, de que dichas competencias deben concentrarse a nivel estatal para garantizar el valor y uniformidad de las cualificaciones en todo el Estado. También se estima, en líneas generales, que la organización del diseño del Catálogo a través de los grupos de trabajo garantiza la participación de expertos profesionales en la definición de las cualificaciones. La principal crítica con relación a este organismo, formulada por la mayor parte de los participantes, remite a la rigidez del Catálogo, y su falta de dinamismo para actualizar y renovar las cualificaciones. Su falta de imbricación en la negociación colectiva fue un problema resaltado también por los agentes sociales (tanto sindicatos como organizaciones empresariales).

En cuanto la elaboración del currículo de los títulos de FP, los aspectos básicos son regulados por el Ministerio de Educación, sobre la base del Catálogo Nacional de Cualificaciones, reservándose la ampliación y desarrollo de estos contenidos a las CCAA. La regulación no otorga a los centros que pueden impartir FP competencia alguna en la elaboración de los currículos de los ciclos formativos, limitando su papel a su aplicación. A pesar de esto, la tendencia de las últimas regulaciones, como Real Decreto 1147/2011, se orienta a promover cierta autonomía pedagógica, organizativa y de gestión a los centros. Por otro lado, se ha de destacar que los centros que imparten FP han tenido autonomía a la hora de concretar el módulo profesional de formación en centros de trabajo (FCT).

Asumiendo estas restricciones, que denotaría un tipo de asignación de funciones estratégicas y operativas de carácter centralizado, profesores y directores de centros que imparten FP resaltaron que disponen de un alto grado de autonomía para adaptar la nueva formación dual al entorno productivo local. Así, las discusiones permitieron conocer distintos ejemplos de proyectos de FP dual promovidos por los propios centros de formación. En estos casos, los centros han aprovechado relaciones consolidadas a través de los módulos de FCT u otras experiencias autonómicas menos conocidas como las prácticas de profesores de FP en las empresas para concretar los nuevos proyectos. Por ejemplo, en una comarca catalana, el Instituto de Educación Secundaria que imparte los

ciclos de formación de productos agroalimentarios ha formalizado un acuerdo con seis empresas cárnicas de la zona con las que venía colaborando en los módulos de FCT desde hacía años para impartir la formación dual integrada desde el año 2013. El amplio conocimiento que los profesores disponen del proceso de trabajo y requerimientos formativos de estas empresas, tras años de colaboración, habría permitido transitar de forma fluida al régimen dual. En otras regiones, los centros encuentran más obstáculos. Algunos de los problemas mencionados remiten al tamaño de las empresas españolas. En este sentido, tanto profesores como representantes de organizaciones empresariales destacaron que las empresas pequeñas carecen en muchos casos de la información y los recursos necesarios para participar con garantías en un proyecto de FP. Frente a estos obstáculos, profesores y centros de FP demandan un mayor apoyo institucional y de otros agentes (organizaciones empresariales, cámaras de comercio, etc.).

Al hilo de las discusiones sobre la autonomía de los centros aparecieron también ejemplos en los que las empresas habían constituido centros de FP privados reconocidos por la Administración. Así, se comprobó que empresas multinacionales del sector automovilístico han creado sus propios centros de formación para impartir distintos ciclos formativos oficiales (mecanizado, mantenimiento electromecánico, etc.) en régimen dual, de acuerdo con la nueva normativa. Si bien se valoró positivamente su contribución a la promoción de la inserción laboral de los jóvenes, dado que uno de los objetivos de esta formación es facilitar las tareas de selección y reclutamiento de trabajadores, distintas dudas y críticas fueron formuladas por representantes de los sindicatos, de los centros de formación públicos y algunas administraciones autonómicas. Así, se criticó la posibilidad de que estos centros estuvieran realizando una adaptación curricular a sus propias necesidades formativas al margen de los currículos establecidos por el Estado y las CCAA, beneficiándose al mismo tiempo de recursos públicos. Por otro lado, el hecho de que en algunos de estos ciclos formativos solo se garantiza un salario mensual de 250 euros el primer año y 420 el segundo, es decir, inferior al Salario Mínimo Interprofesional, mereció críticas sindicales a las condiciones laborales en las que se estaba basando la inserción de los estudiantes, reprochando en este sentido a la administración que la FP dual estaba permitiendo a estas empresas ahorrar recursos en formación y disponer de una mano de obra barata.

Dejando de lado estos ejemplos controvertidos, la mayor parte de los participantes en los grupos de discusión se mostró satisfecha con la actual distribución de competencias y funciones. Una distribución que se considera adaptada al principio de subsidiariedad y otorga, en la práctica, un margen considerable de autonomía a los centros para formalizar proyectos duales adaptados al entorno productivo. Un entorno productivo que los profesores y directores de centros de FP afirman conocer tras años de experiencia en la búsqueda de empresas con las que formalizar prácticas para los alumnos o incluso estancias de formación para los propios profesores.

#### **5.4. Racionalidad de la agencia**

Del análisis de la racionalidad de la agencia, las siguientes consideraciones pueden formularse. Por un lado, parece evidente que el sistema de FP dual español no está orientado formalmente hacia la consecución de resultados. Así, no existe por el momento, como ocurre en países que ejemplifican esta orientación como Dinamarca, un programa nacional de objetivos e indicadores que oriente a los actores locales y permita la evaluación de sus acciones. Tampoco está prevista una evaluación sistemática de los logros u objetivos

alcanzados por las distintas CCAA y, dada la reciente implantación del sistema, es imposible juzgar si los resultados de la investigación o de las evaluaciones realizadas por agentes externos a la administración se tienen en cuenta en la toma de decisiones políticas.

Sin embargo, la mayoría de los asistentes a los grupos de discusión manifestó que es difícilmente asumible que este modelo tenga una orientación burocrática. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la falta de concreción de la normativa actual permite un amplio margen de maniobra a las instituciones autonómicas y actores locales (empresas y centros de formación) para experimentar con distintas aproximaciones y fórmulas a través de las cuales los alumnos puedan alternar la formación en la empresa y en el centro de trabajo. La nada restrictiva definición de formación dual recogida en el RD 1529/2012 refuerza aún más esta idea. Habida cuenta de esta realidad, el sistema actual español representaría un caso atípico que, careciendo de una regulación rígida que constriñe a los actores autonómicos y locales, tampoco dispone de una estrategia clara que los oriente para conseguir la consecución de resultados deseables. De este modo, más que situarse en una posición intermedia entre una orientación basada en normas y una basada en resultados, observamos que, en el caso español, la racionalidad de la agencia no está definida.

## 6. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto se concluye que el modelo de gobernanza del incipiente sistema español de FP dual puede definirse como altamente fragmentado, puesto que posee un marco legal inconsistente que en la práctica permite la coexistencia de distintos sistemas autonómicos y se desarrolla a través de un heterogéneo grupo de instituciones y actores que ostentan competencias. Es por tanto un modelo que guarda algunas similitudes con el caso alemán en este aspecto (Rauner y Wittig, 2010).

En cuanto al nivel de integración de los agentes sociales, el sistema español tiene una integración institucionalizada de los agentes sociales en los procesos de detección y definición de las cualificaciones profesionales. Sin embargo, la definición del modelo de FP dual se está desarrollando en ausencia de procesos de diálogo social. Además, existen déficits importantes en cuanto a la integración de los sindicatos y los órganos unitarios de representación de los trabajadores al nivel local y de empresa, en claro contraste con los ejemplos de Alemania y Dinamarca (Deissinger y Gonon, 2016; Juul y Helms, 2011; Helms, 2013). En parte debido a estas circunstancias, se está consolidando un discurso sindical crítico y negativo respecto al emergente modelo que puede cuestionar su legitimidad y eficacia.

El análisis de la distribución de las funciones estratégicas y operativas revela que, a pesar de que la regulación concede una autonomía muy limitada a los centros de formación con relación a la elaboración de los currículos y planes educativos, en contraposición al modelo danés (Juul y Helms, 2011), estos disponen en la práctica de bastante libertad para concretar proyectos de formación dual adaptados al entorno productivo local.

Finalmente, se constata que es un modelo que carece de una racionalidad de la agencia definida. Esto se debe a que otorga autonomía a actores autonómicos y locales para concretar distintas aproximaciones de formación dual pero no determina objetivos o resultados que orienten el comportamiento de dichos actores y permitan la evaluación de sus acciones a través de indicadores.

El análisis realizado muestra la pertinencia de las dimensiones de análisis propuestas para estudiar, clasificar y comparar los sistemas de FP dual, así como su validez para esbozar diagnósticos que puedan servir para mejorar su gobernanza. En este sentido, el artículo ha mostrado que el sistema español de FP dual actual tiene un amplio margen de mejora en el terreno de la gobernanza. Se requeriría mejorar sustancialmente su coordinación, unificando algunos criterios a escala estatal, especialmente en lo tocante a la relación del alumno con la empresa, y creando mecanismos que permitan una coordinación efectiva de las administraciones educativas y laborales y del gobierno central con los autonómicos. También deberían clarificarse los mecanismos de cooperación de los centros y empresas, sin socavar su autonomía. Por otro lado, sería conveniente reforzar en la regulación el papel de los representantes de los trabajadores en la empresa para velar por la calidad de la formación y el cumplimiento de las condiciones laborales establecidas. Finalmente, parece oportuno definir la racionalidad de la agencia. En este caso, es razonable apostar por una opción intermedia entre un modelo orientado hacia resultados y uno basado en el cumplimiento de las normas. Este modelo debiera contar con objetivos fijados a través de procesos de diálogo social, cuyo seguimiento pudiese evaluarse a través de indicadores, en el marco de una regulación más precisa a nivel estatal, en línea con las consideraciones apuntadas anteriormente.

## 7. Referencias Bibliográficas

- BUSEMEYER, M.R. Y TRAMPUSCH, C. (2012): *The political economy of collective skill formation*. (Oxford: Oxford University Press)
- CLEMATIDE, B., DAHL, A., VIND, A. Y JØRGENSEN, C. H. (2005): *Challenges for the Danish VET system – on the path towards a future model*. Berufs- und Wirtschaftspädagogik.
- DEISSINGER, T. Y GONON, P. (2016): Stakeholders in the German and Swiss vocational educational and training system: Their role in innovating apprenticeships against the background of academisation, *Education + Training*, 58 (6), pp.568-577.
- EICHHORST, W., RODRÍGUEZ-PLANAS, N., SCHMIDL, R. Y ZIMMERMANN, K. F. (2012): *A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World*, IZA, Discussion Paper Series (<http://ftp.iza.org/dp7110.pdf>)
- FEDERAL INSTITUTE FOR VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING (BIBB) (2011): *Vocational Training Regulations and the Process Behind Them* (Bonn: BIBB Press).
- GARCÍA, M., CASAL, J., MERINO, R. Y SÁNCHEZ, A. (2013): Itinerarios de Abandono Escolar y Transiciones tras la Educación Secundaria Obligatoria, *Revista de Educación*, mayo-agosto, pp. 65-94.
- GREINERT, W-D. (2004): Los sistemas europeos de formación profesional: algunas reflexiones sobre el contexto teórico de su evolución histórica, *Revista de Formación Profesional*, 32, pp. 18-27.

- HELMS, C. (2013): The role and meaning of vocations in the transition from education to work, *International Journal of Training Research* 11(2), pp. 166–183.
- HIPPACH SCHNEIDER, U. Y HUISMANN, A. (2016). *Vocational education and training in Europe – Germany*. CEDEFOP ReferNet VET in Europe reports ([http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016\\_CR\\_DE.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016_CR_DE.pdf))
- HOMS, O. (2008): *La formació professional a Espanya. Cap a la societat del coneixement*. (Barcelona: Obra Social Fundació La Caixa).
- HOOGE L. Y MARKS G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman and Littlefield).
- JACOB, M. Y SOLGA, H. (2015): Germany's Vocational Education and Training System in Transformation: Changes in the Participation of Low- and High-Achieving Youth Over Time, *European Sociological Review*, 31(2): 161–171.
- JUUL, I. Y HELMS, C. (2011): Challenges for the dual system and occupational self-governance in Denmark, *Journal of Vocational Education & Training* 63(3), pp. 289-303.
- LOPE, A. Y ALÓS, R. (2013): Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos, *Sociología del Trabajo*, 77, pp. 92-116.
- MARGINSON, P. Y KEUNE, P. (2012): European social dialogue as multi level governance: Towards more autonomy and new dependencies, in Barbier, J.C- (ed) *EU Law, Governance and Social Policy European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini Issue 1, Vol. 16.
- MARGINSON P. Y SISSON, K. (2004): *European Integration and Industrial Relations* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- MARHUENDA, F. (2012): *La Formación Profesional* (Madrid: Síntesis).
- MARISCAL, N. (2003): *Teorías políticas de la integración europea* (Madrid: Tecnos).
- MAYNTZ, R. (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, en Schuppert, G.F. (ed.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, pp. 11-20 (Baden-Baden: Nomos).
- MENA, A.M. Y MÉNDEZ, J.M. (2009): La técnica del grupo de discusión en investigación cualitativa, *Revista Iberoamericana de Educación*, 49(3).
- MERINO, R. (2009): El sistema de formación profesional en España: tendencias y debates, en GAIRÍN, J., ESSOMBA, M.A. Y MUNTANÉ, D. (eds.): *La calidad de la Formación Profesional en Europa, hoy*, pp. 131-168 (Bizkaia: Wolters Kluwer).
- MERINO, R., GARCÍA, M., CASAL, J. Y SÁNCHEZ, A. (2011): Itinerarios formativos y laborales de los jóvenes graduados en formación profesional. Sobre algunos prejuicios en la formación profesional, *Sociología del Trabajo*, 72, pp. 137-156.
- OLIVER, D. (2010): Complexity in Vocational Education and Training Governance, *Research in Comparative and International Education*, 5 (3), pp. 261-273.

- PLANAS, J. (2012): ¿Qué es y para qué sirve hoy la formación profesional? De la VT (Formación Profesional) a la VET (Formación y Educación Profesional), *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 5(1), pp.5-15.
- RAUNER, F. Y SMITH, E. (2010): *Rediscovering Apprenticeship* (Dordrecht: Springer).
- RAUNER, F. Y WITTING, W. (2010): Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: findings of a comparative evaluation study, *Research in Comparative and International Education*, 5, (3), pp. 237-250.
- RAUNER, F., WITTING, W. Y DEIMER, L. (2010): Plural Administration in Dual Systems in selected European countries. In Rauner, F.; Smith, E. (eds.): *Rediscovering Apprenticeship*, pp. 31-43 (Dordrecht: Springer).
- ROLLS, S. (2012): Denmark. VET in Europe-Country report. REFERNET. CEDEFOP. (<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/denmark-vet-europe-country-report-2012>)
- SALA, G., PLANAS, J. Y VAN ROMPAEY, E. (2010): Especialidad de formación, especialidad de empleo y resultados de inserción. ¿Trabajan los jóvenes donde deberían?, *Sociología del Trabajo*, 70, pp. 87-106.
- SOLGA, H., PROTSCH, P., EBNER, C. Y BRZINSKY-FAY, C. (2014): *The German vocational education and training system: Its institutional configuration, strengths and challenges*. Discussion Paper SP I 2014-502 October 2014. WZB Berlin Social Science Center.
- SPICER, M. (2004): Public administration, the history of ideas, and the reinventing government movement, *Public Administration Review*, 64 (3), pp. 353-362.
- WIBORG, S. Y CORT, P. (2010): The Vocational Education and Training System in Denmark: Continuity and Change, en Gerhard Bosch and Jean Charest (eds.), *Vocational Training: international perspectives*, pp.84-109 (New York: Routledge).

6



*“Bildung”*: *concepto, evolución e influjo  
en la pedagogía occidental desde  
una perspectiva histórica y actual*

---

*“Bildung”*: *Concept, evolution and influence in Western  
pedagogy from a historical and current perspective*

**Alicia Sianes-Bautista\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.18850

Recibido: **25 de abril de 2017**

Aceptado: **11 de julio de 2017**

---

\* ALICIA SIANES-BAUTISTA: Pedagoga en Ábaco Centro de Psicología Infantil (Alcalá de Guadaíra, Sevilla). Profesora-Tutora de Historia de la Educación en el Centro Asociado de la UNED en Lanzarote durante el curso 2016/2017. Asistente Honoraria del Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla. Actualmente estudiante de Doctorado en Educación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada. Líneas de investigación enfocadas a la Educación Comparada e Internacional, Educación Infantil, Aprendizaje a lo la vida, Pedagogía, Ciencias de la Educación, Educación Superior, EEES.. **Datos de contacto:** E-mail: sianes13@gmail.com

## Resumen

Alemania constituye un reconocido «país laboratorio» cuyo influjo clave en el pensamiento y la pedagogía contemporáneos ha sido reconocido unánimemente por los más reputados comparatistas académicos actuales. Especial influjo en la pedagogía occidental ha suscitado el concepto de *Bildung*, el cual, incardinado en el movimiento neohumanista alemán del siglo XVIII, es un concepto acuñado y desarrollado por Humboldt con ricas y múltiples acepciones, cuyo análisis se revela necesario a fin de desentrañar toda la riqueza de matices e implicaciones que su proyección es susceptible de verter en el ámbito educativo. Interesa para el corpus teórico de la disciplina pedagógica tener presente la relevancia educativa sin precedentes de este concepto alemán que en este artículo tomamos como objeto de estudio, y analizar su etimología y su significado, así como el influjo real de este término en la pedagogía occidental, no sólo desde un punto de vista histórico, sino analizando su impacto en el siglo XXI. A fin de llevar esto a cabo de forma eficaz, elegimos una metodología de carácter cualitativo, basada principalmente en el análisis de contenido mediante una minuciosa revisión de la literatura especializada sobre la temática objeto de estudio. En los resultados obtenidos quedan recogidos, entre otros, el origen etimológico de *Bildung*, además de su desarrollo conceptual a la vez que educativo a lo largo de la historia hasta llegar a confluir en el actual estado de la cuestión. En conclusión, se pone de manifiesto que dicho concepto ha sido tomado como un elemento singular precedente de multiplicidad de corrientes educativas y formativas no únicamente en la pedagogía occidental europea sino incluso también en la angloamericana, habiendo evolucionado hasta llegar incluso a concebirse como un elemento facilitador de los procesos educativos actuales, los cuales se encuentran inevitablemente enmarcados en la era de las TIC y la web 2.0.

*Palabras clave:* *Bildung*; Pedagogía; Occidente; Educación

## Abstract

Germany is a recognized “laboratory country” which key influence on contemporary thinking and pedagogy has been unanimously recognized by the currently most respected academic comparatists. The *Bildung* concept has had a special influence on Western pedagogy, which, incardinated in the German 18th century’s neohumanist movement, is a concept coined and developed by Humboldt with rich and multiple meanings, which analysis seems necessary for the purpose of unravelling all the wealth of nuances and implications that its projection is susceptible of generate in the education scope. It is interesting for the theoretical corpus of pedagogical discipline to bear in mind the unprecedented educational relevance of this German concept which has been taken as the object of study in this paper, and to analyse its etymology and meaning, as well as the real influence of this term in Western pedagogy, not only from a historical point of view, but also analysing its impact in the 21st century. In order to carry this out effectively, it has been applied a qualitative methodology, mainly based on the analysis of content through a detailed review of the specialized literature about the subject of study. The obtained results include, among others, the etymological origin of *Bildung*, in addition to its conceptual and educational development throughout history until it comes to converge in the current state of the issue. In conclusion, it is evident that this concept has been taken as a unique precedent of multiplicity of educational and formative currents not only in Western European but also in Anglo-American pedagogy, having evolved to the point of even conceiving itself as a facilitator of current educational processes, which are inevitably framed in the ICT and web 2.0 era.

*Key Words:* *Bildung*; Pedagogy; Western World; Education

## 1. Introducción

Desde los tiempos del comparatista rumano Isaac L. Kandel, Alemania ha sido considerada de forma incuestionable como «país laboratorio» o modelo de primer orden en el terreno educacional (García Garrido, 2013). Resulta cierto que los académicos más experimentados intuyen que en el siglo XXI los países de referencia van a ser con probabilidad, otros. Pero no cabe ninguna duda de que los viejos modelos clásicos, como Alemania, aún tienen un gran peso en la conformación de la educación en el ámbito occidental (ídem: 21). Si bien el espíritu que tradicionalmente ha informado sus realizaciones educativas ha sido conceptualizado como dotado de rasgos de «conservadurismo antirreformista» (ídem: 33), resulta indiscutible el gran impacto e influjo alemán en la historia del pensamiento y de la pedagogía contemporáneas. En este sentido, uno de los conceptos pedagógicos de procedencia alemana más emblemáticos y más estudiados por académicos autóctonos y extranjeros, es el de *Bildung*, cuyo análisis ha ocupado una de las más extensas producciones bibliográficas del pensamiento pedagógico contemporáneo y actual. Acuñado y conceptualizado por Humboldt, el término y la realidad del vocablo *Bildung* se incardina en las corrientes de pensamiento pietista y neohumanista del siglo XVIII alemán, entendiéndose, en una de sus múltiples y más reconocidas acepciones, como un recorrido que el ser ha de perseguir hasta lograr su forma propia (Ipland García, 1999). La finalidad de la presente contribución apunta a desentrañar la etimología y los orígenes del concepto pedagógico germano de *Bildung*, así como a valorar el influjo real de este término en la Pedagogía occidental desde un enfoque tanto histórico como plenamente actual.

Desde un prisma metodológico, el presente estudio se lleva a cabo desde una perspectiva cualitativa, en concreto, a través de un análisis de contenido (Bardin, 2004) de los diversos documentos analizados.

## 2. Etimología y concepto de *Bildung*

Si atendemos en un primer momento al origen etimológico del concepto *Bildung*, nos encontramos ante un término que se caracteriza principalmente por traer implícita una amplia heterogeneidad y riqueza en cuanto a pensamientos y acepciones en que es susceptible de proyectarse en el ámbito educativo (Ipland García, 1999).

Así, cabe afirmar que desde un punto de vista etimológico, el concepto *Bildung* hunde sus raíces en la palabra *Bild* (imagen, cuadro,...). A partir de ella, derivó en el término *bilden*, que bien podría traducirse como «formar» hasta, finalmente, llegar a *Bildung*. Aun pudiendo emplear la traducción al español («formación») preferimos referirnos a él en este artículo empleando el término original alemán, al igual que hizo Ipland García (1999), para evitar posibles reduccionismos tanto terminológicos como nocionales. Así mismo, es preciso tener en cuenta que este término no hace únicamente alusión a un proceso que se ciña únicamente al marco intelectual o racional del ser humano, sino también a la parte más humana y dinámica del mismo. En esta misma línea *Bildung*, es un término que en el uso cotidiano en lengua alemana posee un significado bifurcado hacia procesos educativos generales y hacia los resultados obtenidos, se refiere en su sentido original a los procesos autoformativos (Fellenz, 2016).

Este concepto tiene, por tanto, una doble vertiente pues es posible entenderlo en un sentido activo y en otro pasivo. Su sentido activo haría referencia a *Bildung* como

el proceso de formación, mientras que el pasivo implicaría además el resultado obtenido una vez finalizado dicho proceso (Quintana Cabanas, 1995). Así mostramos nuestro acuerdo con Menze (1981) cuando mantiene que:

«No existe definición con la cual se pueda establecer de un modo general el significado de *Bildung*. Sólo es posible decir que *Bildung* denota un proceso complejo por el cual debe producirse una personalidad estructurada según el modelo deseado» (p. 350)

Asimismo, es importante hacer mención a los conceptos alemanes que se encontraban estrechamente relacionados con la educación hasta la aparición de *Bildung* y que lo preceden: en primer lugar encontramos el concepto *Erziehen*, el cual es entendido como sinónimo de «educar», el cual posee acepciones de carácter religioso; *Lernung*, se concebía como «aprendizaje» y era un término que su empleo se ceñía a aquellos estudios de carácter científico; posteriormente, encontramos dos conceptos que se enfocan más hacia la formación que a la educación (*formieren* y *bilden*); *Übung*, se toma como equivalente a «ejercicio», aunque existía una importante diferenciación entre este y el de *Unterricht* («enseñanza»), al cual se le dotaba de un sentido más moral; finalmente, estaban los conceptos de *erleuchten* y *aufklären*, como sinónimos de aclarar.

Biesta (2016) clarifica las diferencias entre los conceptos de *Bildung* y *Erziehung* poniendo así de manifiesto que *Bildung*, es un término que hace alusión a la formación de uno mismo para con la cultura en la que inevitablemente se encuentra inmerso, digamos que podría concebirse como alcanzar la propia identidad. En este sentido, *Bildung* se asemejaría a la idea griega de *Paideia* (Jaeger, 1945; Nordenbo, 2002; Vergara Ciordia, 2014). Mientras que cuando no es uno mismo, sino la sociedad la que trata de ayudarnos a encontrar o establecer la identidad propia del individuo en relación con la cultura a la que pertenece, en alemán se haría uso del término *Erziehung*. A continuación presentamos una tabla en la que quedan recogidas las principales concepciones relativas a la dicotomía existente entre «educación» y «formación» o *Erziehung* y *Bildung* en la cultura neohumanista alemana por parte de los autores más representativos en la temática concerniente:

**Tabla 1.** Dicotomía entre *Erziehung* y *Bildung*. **Fuente:** Elaboración propia a partir de Ipland García (1999).

Dilthey	<i>Erziehung</i> es el punto de partida que configura el carácter de la persona. <i>Bildung</i> posee sentido más amplio, de desarrollo personal, autosuperación y comprenderse a uno mismo a la vez que al mundo.
Willmann	Dimensión intelectual de <i>Bildung</i> , capacidad para adquirir conocimiento; la profundización en los temas, seleccionando lo más valioso; arraigo en lo fundamental, discerniendo el valor de las cosas; comprensión del mundo y del individuo mismo; alcanzar el término medio entre el diletantismo y la labor profesional y técnica; la universalidad; las determinaciones morales y la actitud ético-religiosa.
Göttler	<i>Bildung</i> presenta los valores al individuo a fin de que los comprenda y se interese por ellos. Posteriormente la educación trataría que la persona sirviera a los valores jerarquizados.
Spranger	<i>Bildung</i> como categoría pedagógica superior, y capaz de producir cultura.

Digamos que *Bildung* (Becka, Solbrekkea, Sutphenb y Fremstada, 2015) se refiere a aquellos aspectos sutiles de la educación que van más allá, no ciñéndose taxativamente al conocimiento, recordándonos (Piercy, 2014) que existe también un camino más enfocado a la humanidad que al trabajo, y más cercano a la educación, que a las instituciones.

## 2. Incidencia del neohumanismo en la conformación del término *Bildung*

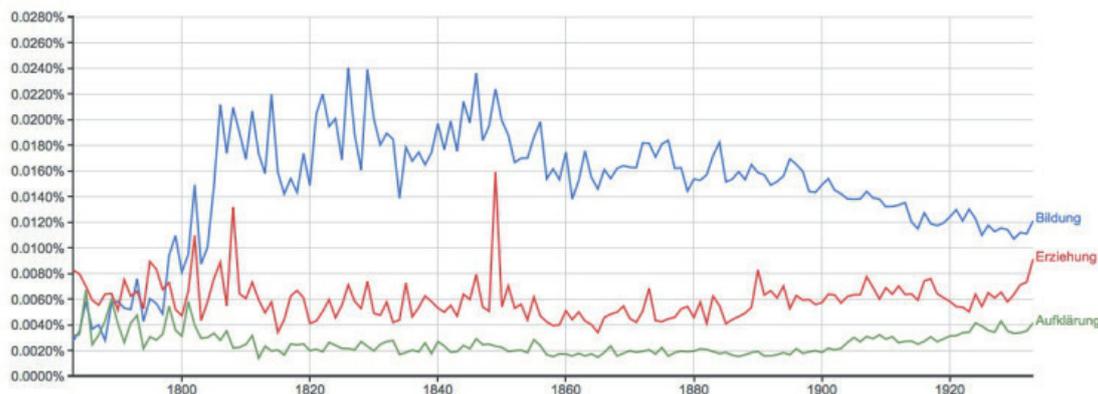
La comprensión de la completa profundidad del concepto de *Bildung* exige analizar mínimamente el movimiento filosófico en el que contextualmente emergió este término.

Resulta, pues, imperativo atender al neohumanismo alemán, movimiento que surgió como consecuencia de un momento albergador de una cadena de continuos cambios sociales que trajo consigo el cuestionamiento de los valores vigentes en la época. La corriente neohumanista busca entonces nuevos horizontes en los que no se persiga de forma taxativa la formación académica del individuo, sino que se le dote una notable importancia a la preparación para la vida en general (Ipland García, 1999). En esta línea, el neohumanismo termina por apoyarse en el entendimiento del ser humano como un ente global, como un todo, con la finalidad de lograr la consolidación de toda su estructura. De la mano de este movimiento llega la profundización del concepto de *Bildung* con las aportaciones de Humboldt y Herder, respectivamente. Los neohumanistas, entre los que se encuentran dichos autores, construyeron sobre muchas ideas enmarcadas en la filosofía idealista alemana, concibiendo *Bildung* como la cultivación de uno mismo y la libre interacción entre el individuo y los objetos culturales de la sociedad a la que pertenece (Hansen, 2008). Humboldt establece que no se pretende dejar más al descubierto el conocimiento del ser humano y, tomando únicamente como ayuda una sola parte de su formación (*Bildung*), conoce el objetivo que le ha sido fijado comprendiendo que es preciso dotar a su negocio de espíritu y una nueva visión del mundo obteniendo, por lo tanto, un estado de ánimo peculiar y nuevo de sí mismo, pudiendo él desde su punto de vista culminar su propia formación. Y esto es hacia dónde es preciso dirigirse (Humboldt, 1960). Asimismo, es menester que, junto con *Bildung*, la sabiduría y la virtud sean difundidas tanto como sea posible para que aumente su valor intrínseco tanto como para que el concepto de humanidad sea tomado como único ejemplo. Johann Gottfried von Herder, por su parte, pretendía desarrollar la idea de que *Bildung* no era sino el desarrollo de entenderse a uno mismo dentro de un contexto particular, social y cultural. La materialización de este entonces emergente concepto, basado en el neohumanismo y en la filosofía propia del idealismo alemán, ennoblece el carácter de *Bildung* (Hamann, 2011) no únicamente en las ciencias humanas, sino también en el desarrollo de la universidad alemana en todo su conjunto.

## 3. Contenido y significaciones del concepto de *Bildung*

Si nos dejamos guiar por la evolución de *Bildung* a lo largo de los siglos XIX y XX, terminamos por alcanzar el culmen de la pedagogía tradicional de la mano de Otto William. Él es quien empieza a hacer distinción entre «teoría de la educación»,

entendiéndola como equivalente a todo aquello que hoy albergamos bajo la denominación pedagogía y «teoría de la formación», concibiéndola como didáctica (Quintana Cabana, 1995). *Bildung* conforma un concepto crítico cuya responsabilidad radica en la propia persona y en la contribución hacia su formación íntegra y que toma como punto de partida la tradición de las artes liberales (Reindal, 2013). Asimismo, mostramos un gráfico en el que se observa la evolución histórica del uso de los términos *Bildung*, *Erziehung* y *Aufklärung*.



**Gráfico 1:** Trayectoria de Bildung, Erziehung y Aufklärung S. XIX. **Fuente.** Persistent Enlightenment (2014).

Es posible distinguir como desde finales del siglo XVIII coexisten dichos términos, encontrándose además muy cercanos entre sí, a veces incluso empleados como sinónimos hasta el siglo XIX donde su distinción se hace cada vez más notoria: mientras que *Aufklärung* se mantiene en unos niveles que oscilan entre el 0.0060 % a inicios del siglo XIX y el 0.0040 % en la segunda década del siglo XX; *Erziehung* experimenta altibajos que lo hacen posicionarse alrededor del 0.0130 % a inicios del siglo XIX e incluso superior al 0.0140 % a mediados del siglo XIX, no obstante, su influencia decae y se va manteniendo estable a niveles inferiores durante el resto de siglo y también entrado el siglo XX; finalmente, *Bildung* es el concepto que más se desarrolla en el siglo XIX, el cual se asociaba con la clase media y su pretensión de distinguirse de las masas no alfabetizadas (Hansen, 2008). En este momento alcanza niveles que rondan los 0.0240 % durante la primera mitad de dicho siglo, posteriormente estos niveles van descendiendo progresivamente hasta la segunda década del siglo XX donde su porcentaje asciende únicamente al 0.0120 %.

*Bildung* engloba tres procesos sencillamente identificables (Deimann y Farrow, 2013; Hardy, Salo y Rönnerman, 2015; Becka, Solbrekke, Sutphenb y Fremstada, 2015): en primer lugar sería posible distinguir los procesos de ser y el convertirse en un ser humano; en segundo lugar, se encuentra la interacción entre el individuo y la sociedad o el mundo; y, finalmente, las prácticas a partir de las cuales se organiza la influencia pedagógica a fin de potenciar la autoformación y ayudar al desarrollo del individuo racional. Kafki (1998) denomina estos procesos como autodeterminación (*Self-determination*), la determinación conjuntamente con los demás (*Co-determination*) y la solidaridad para con el resto y sus derechos (*Solidarity*)

Por su parte autores como Humboldt y Hegel, entre otros, sugieren que *Bildung* está implicado a niveles muy profundos en la construcción de una estructura que media entre lo individual y el mundo (Franzel, 2014). Es decir, *Bildung* trae implícito el desarrollo de la cultura humana, dentro de la cual la investigación científica es una parte influyente (Pikkarainen, 2012).

## 4. Impacto de *Bildung* en la pedagogía occidental

Conviene no olvidar que *Bildung*, a pesar de haberse desarrollado en múltiples ámbitos a lo largo de la historia hasta llegar a convertirse en una de las nociones principales de la tradición educativa moderna en occidente (Biesta, 2002), es un concepto que está profundamente implicado en la cultura oficial alemana, en su vida académica e identidad nacional, además de conformar una operación que gestiona la parte y el todo en multiplicidad de formas a través de una variedad de contextos históricos (Franzel, 2014). De hecho muchas de las teorías relativas a *Bildung* en los niveles de educación secundaria y superior surgieron a partir de la reforma del currículum humanista mediante la filosofía idealista.

A finales del siglo XX, (Biesta, 2002) durante la década de los sesenta, el concepto de *Bildung* desapareció de la escena educativa europea. Esto fue así debido a que en muchos países europeos el discurso educativo sufrió un giro experimental en el que la noción primaria de *Bildung* fue sustituida por otras de carácter más psicológico y sociológico como la cualificación, la socialización, la integración y el aprendizaje. Asimismo, en los ochenta, emergió nuevamente el interés por *Bildung*, el cual se veía inevitablemente contextualizado por el debate acerca de la educación general<sup>1</sup> (Horlacher, 2015), es decir, sobre el tipo de educación no vocacional con la que cada uno ha de comprometerse. No ha sido hasta tiempos recientes (Hansen, 2008) cuando se ha extendido y, por consiguiente, comenzado a emplear de forma más asidua el término *Bildung* también en la cultura anglo-americana.

Actualmente las preocupaciones principales del concepto de *Bildung* se encuentran focalizadas en la autoformación (Reichenbach, 2014), y la creación y transformación de relaciones específicas entre la formación, el propio individuo formado y el mundo (Bianchin, 2012; Fellenz, 2016). Asimismo *Bildung* ha sobrevivido también como temática en la teoría de la educación y la investigación (Hansen, 2008); y debido a sus múltiples desarrollos y carácter interdisciplinar a la vez que multidisciplinar, no es posible aportar una definición nominal de *Bildung* que aborde todos sus diferentes significados e implicaciones, de ahí la importancia de que sea problematizado y concretado para con diversas disciplinas y contextos (Reindal, 2013).

## 5. *Bildung* y PISA

En relación con el concepto alemán objeto de estudio en el contexto de PISA, resulta imprescindible hacer mención a un proceso fundamental que ha tenido lugar en Alemania con respecto a la reestructuración y a la redefinición de los objetivos educativos (Messner, 2016).

1 *'allgemeine Bildung'* o *'Allgemeinbildung'* en alemán.

Publicaciones recientes acerca de la temática que abordamos en el presente trabajo muestran que en la actualidad *Bildung* sigue siendo un término activo, en tanto que sigue relacionándose con nuevos conceptos y nociones, cada vez más enmarcadas en el propio contexto al que pertenecemos. Uno de los últimos conceptos con los que se ha vinculado el vocablo alemán es con el de competencia. Ya Roth había hecho previamente alusión al término de competencia (Horlacher, 2015), indicando tres posibles vertientes: la personal, la objetiva y la social, buscándose con ella la «disposición general de una persona para superar determinadas exigencias» (p. 90). No obstante, a partir del empleo de las competencias en estudios internacionales de rendimiento comparativo, entre los que destaca el Informe PISA de la OCDE, se toman las competencias como:

«sistema de destrezas, conocimientos y saberes metacognitivos y específicos y, en principio, susceptibles de aprendizaje, que permiten superar una clase de exigencias en entornos cotidianos, escolares y laborales» (Klieme, 2001, p. 182; Horlacher, 2015, p. 92).

No obstante, según Horlacher (2015) esto no hace más que generar debate y crítica pues, mientras que unos tratan de emplear el término ‘competencia’ como sinónimo de *Bildung* en algunos aspectos, otros mantienen que el primero únicamente se limita a las destrezas, a diferencia del segundo, que es ampliable a la toma de decisiones éticas o normativas, cuestiones aún pertinentes en la política educativa actual.

Las investigaciones de PISA en general, así como los argumentos basados en la literatura y en el concepto de competencia (Tenorth, 2016), son interpretadas como las piezas angulares de las cuestiones centrales relativas a educación básica (*Grundbildung*), es decir, que estas investigaciones no solo posibilitan la investigación educativa teórica sino que también aseguran la necesidad de dotar de empirismo a los programas teóricos clásicos.

La propia Gruschka (2015) manifiesta que no se puede prescindir del concepto de competencia, pues el discurso de las competencias es pedagógicamente razonable, siempre y cuando venga acompañada de la parte subjetiva de *Bildung*, palabra de la que procede. Así pues, mientras los debates acerca de las competencias siguen latentes, Klieme (2003) aprovecha para poner de manifiesto que, en este sentido, se considera que la educación no hace sino describir las habilidades de las que disponen los sujetos para ser capaces de actuar en condiciones de indecisión, incertidumbre, apertura y pluralismo, enmarcado en un proceso que posibilita la construcción personal del sujeto en vista a las inevitables expectativas sociales (Tenorth, 2016). No obstante, «no es posible enfatizar con la suficiente insistencia que los informes PISA no proyecte horizonte alguno para medir la educación general moderna ni tampoco describir la estructura de un currículum esencial» (Baumert *et al.* 2001, p. 21)<sup>2</sup>.

## 6. *Bildung* en el siglo XXI

Actualmente nos hallamos en una sociedad caracterizada por encontrarse en constante devenir, en la que son frecuentes los cambios y además se producen a una velocidad vertiginosa. La educación, por tanto, se ve también inevitablemente afectada por ello. En

<sup>2</sup> “Man kann gar nicht nachdrücklich genug betonen, dass PISA keineswegs beabsichtigt, den Horizont moderner Allgemeinbildung zu vermessen oder auch nur die Umriss eines internationalen Kerncurriculums nachzuzeichnen”.

el siglo XXI, uno de los cambios educativos más notorios se ha producido en la educación superior con la implantación del Plan Bolonia, en el cual se contemplan los tres ciclos de la educación superior: el Grado, el Máster y el Doctorado (Reindal, 2013). Se busca la armonía y estandarización de los sistemas de educación superior europeos (Fejes, 2008a, b), con la finalidad principal de desarrollar una Europa del Conocimiento (Declaración de Bolonia, 1999), puesto que está considerado un factor irremplazable para alcanzar el crecimiento social y humano. No obstante, entendiendo el conocimiento como resultados de aprendizaje, la educación superior se convierte en un negocio de producción de conocimiento (Love, 2008).

La globalización no abarca únicamente a un hecho económico, sino también trae implícitas notables repercusiones que inciden en el carácter social, político y cultural de la sociedad. Lo cual implica que también la vida de las personas va cambiando y, con ella también su mentalidad y abren la mente hacia otras perspectivas educativas y formativas que previamente antes tal vez ni siquiera contemplaban (Hornstein, 2001). A día de hoy, *Bildung* se nos presenta todavía como un significativo objetivo educativo, incluso a pesar de no contribuir de forma directa a la eficiencia económica. Su potencial ha de basarse en la educación para la ciudadanía democrática y recordarle a los educadores los valores humanísticos propios de la modernidad como un elemento propio de una sociedad plural (Hansen, 2008). La globalización trae consigo también el surgimiento de nuevos objetivos formativos y la propagación de una nueva concepción de las personas. Asimismo, quien quiera cumplir con las exigencias y parámetros propios de la globalización debe ser también partidario de la flexibilidad, la movilidad, el espíritu de pertenecer a un equipo, etc. (Hornstein, 2001). De esta forma también se le otorga importancia al concepto de *Bildung* en relación con la integración de diferentes colectivos (adultos, personas con trasfondos migratorios, etc. para con la sociedad actual del siglo XXI (Benner y Tenorth, 2000). *Bildung* debe entonces ser entendido (Deimann y Farrow, 2013) como una forma de reconsiderar las prácticas y los procesos de enseñanza-aprendizaje de una forma apropiada para afrontar adecuadamente los nuevos retos, no solo de la sociedad, sino también de la educación moderna. *Bildung*, se encuentra además estrechamente ligado al surgimiento de las universidades modernas (Franzel, 2014), pues existen planteamientos teóricos recientes en los que se pone de manifiesto que *Bildung* está más vinculada a las TIC que nunca (Deimann y Farrow, 2013). Es decir, se asume que los medios de comunicación son una herramienta esencial para *Bildung*, puesto que son las representativas de lo que es ahora el mundo (Jörissen y Marotzki, 2008) y, con su avance, *Bildung* queda efectivamente expuesto a nuevos retos, pero también a nuevas oportunidades. De hecho, si partimos de la base de que *Bildung* consiste, por un lado, en el desarrollo propio del individuo y, por otro, en la adecuada adaptación del mismo en el contexto y la sociedad en la que vive, fomentando una cultura participativa. No resulta, por tanto, en absoluto baladí pensar en vincular *Bildung* y las TIC, a fin de poder tomar también partida en la denominada era de la Web 2.0, puesto que actualmente son uno de los medios más influyentes en la sociedad occidental.

## 7. Conclusiones

A modo de colofón, es indudable que ya desde tiempos de la antigua Grecia con el surgimiento de la *paideia*, se le otorgaba una notable importancia al hecho de educar al individuo en todo su conjunto, de cultivarlo en cuerpo, mente y alma. Evitando, por tanto,

ceñirse taxativamente al empleo de medidas instructivas y, tratando así de combinar este proceso con otras metodologías que ayudaran a enriquecer las diferentes facetas del ser humano. Es importante recordar, que las personas somos seres sociales, por lo que no basta únicamente con educar o formar al individuo para consigo mismo, sino que resulta imprescindible incluir adicionalmente valores sociales y culturales, a fin de que este pueda adaptarse de forma adecuada a la sociedad en la que se encuentra inevitablemente inmerso.

De ahí nace la importancia que le ha sido otorgada al término *Bildung* durante el proceso de conversión del individuo en persona y su adecuada inclusión social. Aludimos a un término tan complejo, heterogéneo y mutable que no solamente ha ejercido influencia sobre las corrientes educativas y pedagógicas en Alemania durante los siglos XVIII y XIX, sino que ha ido adaptándose a lo largo del tiempo a las nuevas demandas y requerimientos de la sociedad del momento. Ello hace que, en la sociedad actual que se encuentra en constante devenir y en la que el fenómeno de la Globalización resulta prácticamente incuestionable, *Bildung* no solo haya ejercido influencia en la pedagogía de Europa occidental sino que se haya extendido hasta llegar a ocupar un lugar incluso en las corrientes educativas anglo-americanas de la actualidad.

Asimismo, las Tecnologías de la Información y la Educación traen consigo multiplicidad de cambios a una velocidad vertiginosa, lo cual hace que las demandas sociales, educativas, culturales, etc. no hagan más que requerir una continua renovación y adaptación del individuo a las nuevas exigencias. Por lo tanto, un hecho que podría traer de la mano la obsolescencia del término objeto de estudio, no hace sino incrementar su importancia aún hoy en el siglo XXI como herramienta clave para afrontar los retos educativos en cualquiera de sus niveles.

## 8. Referencias bibliográficas

- AÑAÑOS-BEDRIÑANA, F. T. (2012): Pensamiento y acción socioeducativa en Europa y España. Evolución de la pedagogía y educación social, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 14, pp. 119-138.
- BARDIN, L. (2004): *Análise de conteúdo*. (Lisboa, Edições 70).
- BECKA, E. E., SOLBREKKEA, T. D., SUTPHENB, M. AND FREMSTADA, E. (2015): When mere knowledge is not enough: the potential of bildung as self-determination, co-determination and solidarity, *Higher Education Research & Development*, 34, pp. 445-457.
- BENNER, D. AND TENORTH, H. E. (2000). Bildungsprozesse und Lernen im Erwachsenenalter. Soziale Integration und Partizipation durch lebenslanges Lernen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 42, pp. 69-90.
- BIANCHIN, M. (2012): Bildung, meaning and reasons, *Verifiche: Rivista Trimestrale di Scienze Umane* 41, pp. 73-102.
- BIESTA, G. (2002): How General Can Bildung Be? Reflections on the Future of a Modern Educational Ideal, *Journal of Philosophy of Education*, 36, pp. 377-390.
- BIESTA, G. (2016): Who's Afraid of Teaching? Heidegger and the Question of Education ('Bildung'/'Erziehung'), *Educational Philosophy and Theory*, 48, pp. 832-845.

- CALZADILLA, R. (2004): La pedagogía como ciencia humanista: conocimiento de síntesis, complejidad y pluridisciplinariedad, *Revista de Pedagogía*, 25, pp. 123-148.
- PERSISTENT ENLIGHTENMENT. (2014): *Culture & Civilization: The first English translation of Mendelssohn's answer to the question "What is Enlightenment?"* Part II (<https://persistentenlightenment.com/2014/04/20/mendelssohn2/>), consultado el 30 de enero de 2017.
- DEIMANN, M. AND FARROW, R. (2013): Rethinking OER and their Use: Open Education as Bildung, *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 14, pp. 344-360.
- FELLENZ, M. R. (2016): Forming the Professional Self: Bildung and the ontological perspective on professional education and development, *Educational Philosophy and Theory*, 48, pp. 267-283.
- FEJES, A. (2008a): Standardising Europe: The Bologna Process and new modes of governing learning and teaching, *Learning and Teaching The International Journal of Higher Education in the Social Sciences* 1, pp. 25-49.
- FEJES, A. (2008b): European citizens under construction: The Bologna Process analysed from a governmentality perspective, *Educational Philosophy and Theory*, 40, pp. 515-530.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1991): *Fundamentos de la Educación Comparada*. (Madrid, Dykinson).
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (2013): *Sistemas educativos de hoy*. (5ª ed.) (Madrid, Ediciones Académicas).
- GRIÉGER, P. (1972): *Pedagogía general*. (Alcoy, Editorial Marfil, S. A).
- GRUSCHKA, A. (2015): *Der Bildungs-Rat der Gesellschaft für Bildung und Wissen. Vorgelegt nach längerer Konsultation vom Präsidenten der Gesellschaft für Bildung und Wissen*. (Opladen, Budrich).
- FRANZEL, S. (2014): Recycling Bildung: From the Humboldt-Forum to Humboldt and Back, *A Journal of Germanic Studies*, 50, pp. 379-397.
- HAMANN, J. (2011): 'Bildung' in German human sciences: the discursive transformation of a concept, *History of the Human Sciences*, 24, pp. 48-72.
- HANSEN, K. H. (2008). Rewriting Bildung for Postmodernity: Books on Educational Philosophy, Classroom Practice, and Reflective Teaching. [Essay Review de los libros *Educating Humanity: Bildung in Postmodernity*, de L. Løvlie, K. P. Mortensen and S. E. Nordenbo; *Looking Into Classrooms. Papers on Didactics*, de P. Menck; and *Teaching as a Reflective Practice. The German Didaktik Tradition*, de I. Westbury, S. Hopmann and K. Riquarts]. *Curriculum Inquiry*, 38, pp. 93-115.
- HARDY, I., SALO, P., and RÖNNERMAN, K. (2015): Bildung and educational action research: resources for hope in neoliberal times, *Action Research*, 23, pp. 383-398.

- HORLACHER, R. (2015): *Bildung, la formación*. (Barcelona, Octaedro).
- HORNSTEIN, W. (2001): Erziehung und Bildung im Zeitalter der Globalisierung. Themen und Fragestellungen erziehungswissenschaftlicher Reflexion. *Zeitschrift für Pädagogik*, 47, pp. 517-537
- HOUSSAYE, J. (2014): Formar en pedagogía. Sí, ¿pero cómo? *Estudios Pedagógicos*, XL, pp. 275-283.
- IPLAND GARCÍA, J. (1999): *El concepto de Bildung en el Neohumanismo alemán*. (Huelva, Hergue Editora Andaluza).
- JAEGER, W. (1945): *Paideia: The ideals of Greek culture*. (New York, Oxford University Press).
- JÖRISSEN, B., and MAROTZKI, W. (2008): Neue Bildungskulturen im Web 2.0: Artikulation, Partizipation, Syndikation, en F. VON GROSS, W. MAROTZKI and U. SANDER (Eds.) *Internet Bildung Gemeinschaft*, pp. 203–225. (Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften).
- KLAFKI, W. (1998): Characteristics of critical-constructive Didaktik, en B.B. GUNDEM and S. HOPMANN (Eds.), *Didaktik and/or curriculum. An international dialogue*, pp. 307–330. (New York, Peter Lang).
- KLIEME, E., AVENARIUS, H., BLUM, W., DÖBRICH, P. GRUBER, H., PRENZEL, M., REISS, K., RIQUARTS, K., ROST, J., TENORTH, H. and VOLLMER, H. J. (2003): *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise*. (Berlin DIPF/ Bonn, BMBF).
- LOVE, K. (2008): Higher education, pedagogy and the ‘customerisation’ of teaching and learning, *Journal of Philosophy of Education*, 42, p. 15–34.
- MALDONADO, C. E. (2014): ¿Qué es eso de pedagogía y educación en complejidad?, *Intersticios sociales*, 7, pp. 1-23.
- MENDOZA, C. (2004): La pedagogía como ciencia: notas para un debate, *Educación y postgrado*, 9, pp. 229-240.
- MENZE, C. (1981): Formación, en SPECK, J., WEHLE, G. *Conceptos fundamentales en pedagogía*. (Barcelona, Herder).
- MESSNER, R. (2016): Bildungsforschung und Bildungstheorie nach PISA - ein schwieriges Verhältnis, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 19, pp. 23-44.
- NASSIF, R. (1983): *Pedagogía general*. (Madrid, Cincel-Kapelusz).
- OLMOS DE MONTAÑEZ, O. (2009): *Algunas ideas para la reconceptualización de la pedagogía como fundamento de la formación docente*, (Paradigma, XXIX, pp. 7-29).
- PIERCY, G. (2014): Becoming oneself: dimensions of Bildung’ and the facilitation of personality development, *Studies in Continuing Education*, 36, pp. 380-382.

- PIKKARAINEN, E. (2012): Signs of Reality – The idea of General Bildung by J. A. Comenius, en P. SILJANDER, A. KIVELÄ and A. SUTINEN (Eds.), *Theories of Bildung and Growth. Connections and Controversies between Continental Educational Thinking and American Pragmatism*, pp.19-29. (Rotterdam, Sense Publishers).
- QUINTANA CABANAS, J. M. (1995): El concepto de formación (Bildung) en el pensamiento alemán, en QUINTANA CABANAS, J. M. *Teoría de la Educación. Concepción antinómica de la educación*, pp. 33-45. (Madrid, Dykinson).
- REICHENBACH, R. (2014): Humanistic Bildung: regulative idea or empty concept?, *Asia Pacific Education Review*, 15, pp. 65-70.
- REINDAL, S. M. (2013): Bildung, the Bologna Process and Kierkegaard's Concept of Subjective Thinking, *Studies in philosophy and education*, 32, pp. 533-549.
- SANVISENS, A. (1984): *Introducción a la pedagogía*. (Barcelona, Barcanova).
- SEMENT SÁNCHEZ, J. M. (2005): Los estudios de pedagogía en Europa en el contexto de la implantación del proceso de Bolonia y la situación de la Educación Comparada, *Revista Española de Educación Comparada*, 11, pp. 95-133.
- TENORTH, H. E. (2016). Philosophy of *Bildung* and research on human development, *Bildung* and “basic education for all”. An attempt to clarify relations, with a special respect to PISA. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 19, pp. 45-71.
- VERGARA CIORDIA, J. (2014): La educación en la antigua Grecia, en O. NEGRÍN FAJARDO and J. VERGARA CIORDIA, *Historia de la Educación: de la Grecia clásica a la educación contemporánea*. (Madrid: Dyckinson).
- VON HILDEBRAND, D. and BARRIO MAESTRE, J. M. (2006): ¿Existe alguna legalidad o autonomía propia de la pedagogía?, *Educación y Educadores*, 9, pp. 87-101.
- VON HUMBOLDT, W. (1960): *Theorie der Bildung des Menschens*, en W.VON HUMBOLDT, *Schriften zur Anthropologie und Geschichte*. (Stuttgart, J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger GmbH).



## *Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000*

---

*The cycles of educational reform in Latin America: 1960, 1990 and 2000*

**Claudio Suasnábar\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.19872

Recibido: **7 de octubre de 2017**

Aceptado: **22 de diciembre de 2017**

---

\* CLAUDIO SUASNÁBAR: Es Doctor en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO/Argentina), Prof. en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata) y Post-doctorado en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Actualmente se desempeña como Profesor Ordinario de Historia, Política del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata. Es Investigador Principal del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de la FLACSO. En los últimos años ha realizado diversas investigaciones en las áreas de política educativa, políticas universitarias y de educación superior e historia reciente del campo intelectual de la educación. **Datos de contacto:** E-mail: csuasnabar@gmail.com

## **Resumen**

Este artículo focaliza su interés en los ciclos de reforma educativa en América Latina entendidos como los distintos intentos estatales de reestructurar los sistemas educativos latinoamericanos, así como también las tendencias de cambio reciente en el gobierno de la educación y las nuevas formas de regulación a nivel mundial y regional. En esa dirección, la primera parte del texto analiza las reformas educativas de 1960 y los signos de agotamiento del modelo fundacional de los sistemas. La segunda explora los cambios en la matriz socio-política y las reformas educativas desarrolladas durante la década de 1990. La tercera se concentra en el nuevo escenario regional de comienzos del siglo XXI y las principales innovaciones políticas que introducen las reformas educativas de la década de 2000. Hacia el final se presentan una serie de reflexiones que procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

*Palabras clave:* América Latina; Reforma educativa; Política educativa; Gobierno de la educación

## **Abstract**

This article focuses in the cycles of educational reform in Latin America understood as the different state attempts to restructure Latin American education systems, as well as the trends of recent change in the government of education and new forms of regulation worldwide and regional. In this direction, the first part of the text analyzes the educational reforms of 1960 and the signs of exhaustion of the foundational model of the systems. The second explores the changes in the socio-political matrix and educational reforms developed during the 1990s. The third focuses on the new regional scenario at the beginning of the twenty-first century and the main policy innovations that introduce the educational reforms of the 1990s. 2000. Toward the end, a series of reflections are presented that attempt to outline some of the keys to the regional educational scenario of the coming years.

*Key Words:* Latin America; Education Reform; Educational Policy; Government of education

## 1. Introducción

Como señala Eric Hobsbawm en su monumental estudio del siglo XX (1994), entre fines de la década de 1980 y los primeros años de la de 1990 termina una época del mundo y comienza una nueva. Así, la caída del Muro de Berlín y la posterior disolución de la URSS marca el final de aquella reducida centuria iniciada en la primera guerra mundial y que el historiador inglés denominará siglo XX corto.

No es casual, entonces que el clima de ideas de los años noventa estuvieran signados por una serie de intervenciones intelectuales que coincidían, por un lado, en proclamar (con mayor o menor optimismo) el final de un ciclo histórico, y por otro, procuraban dar cuenta de los rasgos y características de la nueva época. Quizás uno de los ensayos políticos más exitosos de aquellos años haya sido el trabajo de Francis Fukuyama («El fin de la historia») quién no dudaba en señalar el triunfo de la democracia liberal a escala mundial, el cual también constituía el punto final de la evolución ideológica de humanidad (1992). En rigor, la desintegración del bloque soviético no solo marcaba el fin de bipolaridad (capitalismo vs. socialismo) en la geopolítica mundial sino más bien expresaba la punta de un iceberg de tendencias de cambios en distintos órdenes, más profundas y de larga data.

Pasados casi treinta años, el escenario global se nos aparece bastante lejos del clima de triunfalismo y optimismo de comienzos de los noventa. Al contrario, la coyuntura actual se caracteriza por la crisis, la incertidumbre y fuertes signos de descomposición social que atraviesan tanto los países centrales como los periféricos. Así, la crisis de la economía mundial expresa no solo la desaceleración del crecimiento o virtual estancamiento sino también ciertas dinámicas centrífugas de «desglobalización» que se manifiestan en el retorno de discursos proteccionistas en el corazón mismo del capitalismo mundial. Consecuencia directa de estas tendencias es la creciente incertidumbre que rodea el orden político mundial cuya novedad principal lo constituye, por un lado, el desplazamiento del centro geopolítico de Occidente hacia Oriente (China y su zona de influencia), y por otro, estrechamente ligado a lo anterior, el debilitamiento de los bloques regionales y el resurgimiento del Estado Nacional. Por último, los fuertes signos de descomposición social ya no es un rasgo exclusivo del tercer mundo sino parte del paisaje de los países centrales que se revela en la expansión de ideologías conservadoras, nacionalista y xenóforas, y el ascenso de fuerzas políticas de extrema derecha y/o de populismos de derecha que ponen en riesgo la vitalidad de la democracia liberal de los países del Norte desarrollado (Sintomer, 2017).

Lejos de estar inmunes a estas tendencias, las sociedades latinoamericanas miran con recelo este escenario internacional signado por la crisis que por su magnitud resulta imposible no recibir sus consecuencias y efectos en un mundo globalizado.

Con todo, la primera década y media del nuevo siglo para América Latina constituyó un momento altamente favorable producto de la valorización de los productos primarios que exporta la región, lo cual permitió un inédito período de crecimiento económico. Asimismo, el fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y su secuela de crisis socio-económica no solo alimentaría la movilización y protesta social sino también estaría en el origen del ascenso de gobiernos de «izquierda», «nacional-populares» o «populistas» (según distintas perspectivas) pero que compartirían cierta orientación progresistas de las políticas impulsadas. La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el agotamiento del llamado «boom de los commodities» y el ocaso de buena parte

de estos gobiernos progresistas que, sin el impulso transformador de antaño se enfrentan con los límites y contradicciones internas de cada una de estas experiencias políticas. Al respecto, trabajos recientes como el de Leiras, Malamud y Stefanoni (2016) y Burchardt, (2017) analizan y discuten las diferencias y similitudes de los distintos casos nacionales.

En este escenario regional/global signado por la incertidumbre y una complejidad creciente deben ubicarse los problemas de los sistemas educativos y las políticas públicas para el sector, aunque —como veremos más adelante— buena parte de estos problemas se vinculan con tendencias de muy larga data que se superponen con los procesos en curso.

Quizás la problemática del gobierno de lo social-estatal sea aquella que revela con mayor claridad los puntos de contacto con las dificultades y complejidad que asume hoy el gobierno de la educación para enfrentar los problemas educativos. En este sentido, los sistemas educativos —como uno de los instrumentos claves de la conformación del Estado Nación— se erigieron alrededor de un modelo fundacional de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo —entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones— descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales, y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que ejecutan cotidianamente esa política (maestros y alumnos).

A inicios de la década de 1960, este modelo fundacional de los sistemas educativos y la forma de gobernar la educación antes mencionado, comenzaría a mostrar no solo deficiencias y limitaciones sino también claros signos de agotamiento. Las reformas educativas de esta década serán un primer intento de respuesta frente a estos problemas que luego de un impasse retomarán su impulso en la década de 1990 y de 2000 cuyas líneas de política expresan continuidades y rupturas.

En esta dirección, esta comunicación focaliza su interés en una mirada de largo plazo de los ciclos de reforma educativa entendidos como los distintos intentos estatales de reestructurar los sistemas educativos latinoamericanos, así como también las tendencias de cambio reciente en el gobierno de la educación y las nuevas formas de regulación a nivel mundial y regional. Esta noción de *reforma educativa* debe distinguirse analíticamente del concepto de *innovación* que remite a proyectos que procuran introducir modificaciones a nivel micro o local, y del concepto de *cambio educativo* que alude a las transformaciones que acontecen en distintas dimensiones de la educación formal: sistema, instituciones y aula. Así, los cambios pueden ser causados por reformas o innovaciones, pero también pueden acontecer independientemente de estos, por dinámicas internas y externas de los sistemas educativos (Popkewitz, 1991, Fullan, 2002 y Poggi, 2011)

Desde el punto de vista teórico, los ciclos de reforma educativa se inscriben en la problemática más amplia de los llamados *policy transfer* cuyos estudios han indagado la incidencia de diferentes actores, mecanismos y estructuras en la difusión de ciertas políticas (Dolowitz and Marsh, 2000). En el campo de la educación comparada los enfoques sobre *policy borrowing* y *policy lending* desarrollados por Gita Steiner-Khamsi (2004) y la noción de *externalización* de Jurgen Schriewer (1993 y 2001) nos aportan herramientas para comprender no solo los procesos de cambio y tendencias globales sino también permite captar las apropiaciones locales siempre marcadas por la cultura e historia de cada país o región.

Ciertamente, la amplitud del período de análisis nos obliga a moderar nuestras pretensiones explicativas, razón por lo cual la noción de ciclos de reforma opera más bien como un recurso heurístico para «modelizar» procesos y tendencias, resaltando ciertos rasgos comunes de los casos nacionales. Asimismo, la noción de matriz socio-política (relación entre cierto tipo de Estado, modelo de desarrollo y régimen político-actores-sujetos) si bien no se desarrolla teóricamente opera como un supuesto la estrecha relación entre cambios en la matriz socio-política y los ciclos de reforma educativa en la región<sup>1</sup>.

Planteado de esta manera, el texto se organiza en cuatro secciones: la primera sección caracteriza los signos de agotamiento del modelo fundacional de los sistemas y las reformas educativas de 1960. La segunda sección explora los cambios en la matriz socio-política y las reformas educativas desarrolladas durante la década de 1990. La tercera sección se concentra en el nuevo escenario regional de comienzos del siglo XXI y las principales innovaciones políticas que introducen las reformas educativas de la década de 2000. Hacia el final se presentan una serie de reflexiones a modo de conclusiones que procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

## **2. El agotamiento del modelo fundacional y las reformas educativas de la década de 1960**

Los sistemas educativos latinoamericanos desde sus orígenes se irían expandiendo y diversificando en las décadas con diferentes ritmos según los países. Hacia mediados del Siglo XX este patrón de desarrollo educativo comenzaría a dar muestras de agotamiento frente a las demandas y necesidades que planteaba el nuevo escenario internacional caracterizado por el auge de las ideologías del desarrollo. La «cuestión educativa» pasó entonces a un primer plano, considerada como pre-requisito para avanzar en el camino de transformación de las sociedades nacionales.

En rigor, la educación durante las décadas de 1960 y 1970 se convertiría en uno de los ejes centrales de la agenda de políticas públicas a nivel mundial que motorizaría procesos de reforma de los sistemas educativos en Europa y América Latina. Ciertamente, la simultaneidad de estos impulsos reformistas fueron en parte el resultado de la creciente influencia de la UNESCO y su prédica en favor de la expansión de la educación, y por otra, consecuencia de las diferentes coyunturas socio-económicas que atravesaban los países centrales y la periferia latinoamericana. En Europa la consolidación del Estado de Bienestar y el notable crecimiento económico estarán en el origen de las llamadas reformas educativas «comprehensivas» que supusieron la ampliación de la obligatoriedad escolar, la expansión diferenciada del nivel medio y el retraso de las instancias de selectividad (pasando de los 10 a 16-17 años). A su vez, esta progresiva universalización del nivel medio generó una mayor demanda por el acceso a la educación superior la cual también impulsó un proceso de diferenciación y diversificación de este nivel (Fernández Enguita y Levin, 1989).

En América Latina esta tendencia reformista se produjo en la década comprendida entre 1965 y 1975. Durante esos años varios países diseñaron e implementaron reformas en sus sistemas educativos como Chile en 1965, Honduras en 1966, Argentina y El Salvador

<sup>1</sup> Para profundizar en estas nociones véase los siguientes trabajos: Garretón, Manuel Antonio (2002) *La transformación de la acción colectiva en América Latina*, en Revista de la CEPAL Nro. 76, Abril - Santiago de Chile, Acuña, Carlos (1995) *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, Buenos Aires, y Cavarozzi, Marcelo (2000) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario. (introducción)

en 1968, Brasil en 1971, Perú, Costa Rica y Panamá en 1972 y México en 1973. Con diversos énfasis y logros en su implementación, las reformas educativas fueron concebidas como orgánicas o integrales por cuanto suponían cambios en la estructura del sistema orientadas principalmente a universalizar la educación primaria (reduciendo las desigualdades entre lo rural y lo urbano), modernizar los planes de estudio de este nivel y mejorar el sistema de formación de maestros.

En buena medida, la promesa del desarrollo que caracteriza el clima de optimismo de los años sesenta y setenta marcaría esta nueva etapa para la región, que encontrará en la idea de «modernización» aquella alternativa capaz de completar y corregir ese proceso contradictorio de ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. Ciertamente, la fuerza persuasiva de esta amalgama de ideas conocidas como desarrollismo, radicaba en la convicción ampliamente extendida de la capacidad estatal para promover y orientar un proceso de cambio social entendido este como un proceso gradual y secuencial de cumplimiento de ciertas metas-objetivos (Suasnábar, 2004).

Esta racionalidad típicamente moderna se fortalecería con la institucionalización académica de las carreras de sociología, economía y ciencia política; las cuales rápidamente difundirían un conjunto de nuevas tecnologías de intervención social denominada «planificación económico-social» que sería la estrategia y herramienta central para el cumplimiento de las etapas del desarrollo (Gurrieri, 1987). Como parte de este mismo proceso, la difusión de las teorías de capital humano y de formación de recursos humanos en el campo educativo no solo darían cuenta del valor económico de la educación y la importancia estratégica de mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo sino también aportarían un conjunto de metodologías que conformarían el llamado «planeamiento educativo» (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1990).

No es casual entonces que desarrollo y modernización hayan sido las ideas-fuerza que motorizarán las reformas educativas iniciadas durante estas décadas. En sintonía con estas visiones se propusieron, por un lado, erradicar el analfabetismo, incorporar a la educación básica la población escolar excluida y ampliar la educación secundaria y, por otro lado, incorporar esta racionalidad «moderna» no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno del sistema educativo, sino más profundamente en la concepción de la escuela ahora pensada como agente de cambio, la que supondría a su vez, la modernización del rol docente y las prácticas escolares. De tal manera, reformar los sistemas educativos se materializó en la idea de «más escuelas» y «más niños escolarizados» que guio la consigna de la época de garantizar la igualdad de oportunidades. Pese a que este último objetivo estuvo lejos de cumplirse, el ciclo de reformas educativas de los sesenta constituyó un período de fuerte expansión de la educación primaria que achicarían las brechas entre los países de modernización temprana y aquellos de la zona andina y centroamericana tal como muestra el Cuadro 1. Así, en 1955 la distancia entre unos y otros grupos países variaba de 23 al 79 % (+56) hacia comienzos de los noventa las distancias se habían reducido de 75 a 97 % (+22).

**Cuadro 1.** *Porcentaje de población entre 14 y 17 años con educación primaria completa según años. Fuente. Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO.*

Países	Años				
	1955	1965	1975	1985	1995
Argentina	79,9	85,0	91,1	95,8	97,4
Brasil	52,8	67,9	78,0	83,1	88,8
México	46,5	61,8	79,1	86,1	91,0
Chile	65,5	82,1	89,1	94,5	97,5
Paraguay	42,7	53,4	71,1	81,6	85,4
Bolivia	23,8	39,5	53,4	62,5	79,0
Perú	47,4	65,6	78,4	83,2	89,8
Costa Rica	58,1	77,1	87,3	s/d	89,2
El Salvador	27,4	42,2	56,4	64,1	75,1

Ahora bien, si la expansión educativa («más escuelas» y «más niños escolarizados») materializaba la idea de desarrollo por oposición al atraso educativo, la propuesta de modernización que impulsarían las reformas también comenzaría a asociarse al cuestionamiento/ruptura con la «escuela tradicional».

Ciertamente, esta visión crítica no solo expresaba la toma de conciencia del agotamiento del modelo fundacional de los sistemas educativos, sino también de los profundos cambios que se estaban operando en la propia teoría educacional que se revelará en la mudanza en los patrones de producción, validación y legitimación del conocimiento sobre la educación. En este sentido, la acelerada institucionalización de la investigación educativa hacia mediados del Siglo XX, asociada a las tareas de la planificación educativa, marcará el surgimiento de un nuevo tipo de profesionales que se asentarán en las universidades, en las oficinas técnicas de los ministerios y en los organismos internacionales dedicados a la educación (Husén, 1988; Landshere, 1996). Esta academización del campo educativo si bien significaría un impulso notable para la producción de conocimiento, así como la renovación y difusión de nuevos enfoques teóricos, también produciría un progresivo distanciamiento entre la teoría educacional y las prácticas escolares (Novoa, 1998). Todos estos cambios convergerán ya no solo en el cuestionamiento a la escuela tradicional, sino particularmente en las concepciones sobre el rol docente y la enseñanza.

De tal modo, las reformas educativas de los sesenta redefinirían la tradicional función civilizatoria de la escuela, que sería ahora visualizada como motor de cambio, esto es, como agente de modernización que en algunos países se expresará en la expansión de la escuela asociadas al desarrollo rural, mientras que en otros impulsará la educación técnico-profesional que se suponía debía acompañar el cambio de las estructuras productivas. Las nuevas funciones de la escuela demandaban, a su vez, la propia redefinición del rol docente que comenzaría a tematizarse alrededor de la idea de profesionalización, que condensaría, por un lado, este nuevo mandato modernizador, y por otro lado, los saberes y conocimientos provenientes de las nuevas corrientes educacionales. No es casual, entonces, que una de las líneas de política impulsadas en estas décadas orientada hacia la generación de este «maestro moderno» haya sido el cambio en la formación docente que pasará al nivel superior en reemplazo de la anterior formación normalista.

Las tendencias de cambio reseñadas permiten caracterizar las décadas de sesenta y setenta como un punto de inflexión de los sistemas educativos de la región, que bajo la consigna modernizadora introducirá cambios en las modalidades de intervención estatal a través de la planificación, difundirá nuevas corrientes del pensamiento educativo y marcará el surgimiento de nuevos profesionales, que en conjunto complejizarán las formas de regulación y gobierno del sistema. La escuela como agente de cambio y la modernización del rol docente se plantearán como objetivos de estas políticas, las cuales también constituyen un punto de inflexión en la configuración histórica de la docencia no solo por las nuevas funciones sino particularmente en la redefinición de la propia tarea pedagógica que introducirían la teoría educacional.

Pese a las innovaciones y la renovación del discurso pedagógico que introducirían las reformas, lo cierto es que el modelo fundacional del sistema no se modificó sustancialmente. Por ello, este período si bien desde el punto de vista de las ideas educativas y la profesionalización académica resulta un punto de inflexión, por otra parte, también expresa una fuerte continuidad de los rasgos estructurales del sistema y la cultura escolar que se manifiesta en una expansión desigual y una pauta de diferenciación social selectiva.

### **3. Las reformas educativas de la década de 1990 y el cambio de la matriz socio-educativa**

Ciertamente, las décadas del cincuenta y sesenta fueron los «años dorados» del desarrollismo, donde este universo de ideas y propuestas no dejó de estar signado por una mirada optimista respecto de las posibilidades de cambio. Los primeros años de la década del setenta marcaría para la CEPAL, principal impulsora de estas ideas, una nueva etapa cuyo rasgo más importante será la pérdida de aquella capacidad de influir y generar debate que tanto la había caracterizado en los años precedentes. Diferentes factores están en la base de este momento de eclipse de las ideas del desarrollismo cepaliano: por un lado, la crisis petrolera de 1973 y la recesión mundial que la acompañaría se manifestó en América Latina a través de políticas de endeudamiento externo.

Esta reorientación de la economía mundial se daría en paralelo a la gradual declinación del keynesianismo y con ello también la decadencia de las teorías del desarrollo. Este cambio en el clima de ideas se manifestaría en la rápida aparición de la nueva ortodoxia neo-liberal que sería adoptada casi sin reservas en los países del cono sur, que impulsarían las dictaduras militares. Así, la conjunción de «crisis económica» y «crisis en las ideas» dejarían a la CEPAL marginada por casi una década del debate político y económico (Bielchowsky, 1998).

Al igual que en el conjunto de las ciencias sociales latinoamericanas, la irrupción de las dictaduras militares y el nuevo clima intelectual supondría un momento de revisión crítica de las perspectivas teóricas y de la experiencia política de aquellas décadas. En el caso de la CEPAL este movimiento se expresaría en una discusión alrededor de la propia idea de desarrollo y más profundamente en la toma de conciencia del fracaso de las experiencias de planeamiento. Esta revisión crítica estaría revisadas profundamente de ideas, marcada por un desplazamiento de la idea de desarrollo a la noción de «estilos de desarrollo», y por un cambio en el campo problemático que se expresará en la introducción de nuevos conceptos provenientes de la sociología y la ciencia política (Suasnábar, 2013).

En este contexto, el balance de la «década perdida» y el nuevo escenario internacional signado por la globalización e internacionalización de los mercados planteaba nuevamente el interrogante sobre el modelo de desarrollo que debería seguir América Latina. En este sentido, la propuesta impulsada por la CEPAL/UNESCO a comienzos de los noventa fue un intento de respuesta al nuevo escenario ubicando a la educación como el pilar de una estrategia de desarrollo que se sintetizó en la consigna «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad» (1992). La propuesta cepaliana partió de un diagnóstico del sistema educativo que en líneas generales era acertado por cuanto identificaba con claridad que la expansión escolar operada en las décadas anteriores, se había realizado a expensas del deterioro en la calidad de los aprendizajes, lo cual profundizaba una desigual distribución del bien educativo. Este diagnóstico sería recuperado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) pero resignificando las líneas e instrumentos de políticas en sintonía con las propuestas neoliberales de reforma estructural (Krawczy, 2002).

De tal manera, las reformas educativas de los noventa expresaron esta nueva promesa modernizadora que se materializó en una agenda de políticas específicas (descentralización, focalización, autonomía escolar, etc.) y en un conjunto de instrumentos (evaluación, currículum nacional, financiamiento por proyectos, etcétera) cuya modalidad de intervención en el sistema fueron los programas específicos que promovieron una llegada directa hacia las escuelas con poca o escasa mediación de las estructuras intermedias del sistema (Gajardo, 1999; Navarro, 2007; Kaufman y Nelson, 2005).

Este discurso reformista elaborado por expertos (Braslavsky y Cosse, 1996) pero asumido como propio por los políticos, se sustentaba en el supuesto tácito que la racionalidad que portaban aquellas políticas y estos instrumentos bastaban para producir una transformación profunda de la dinámica del sistema, y más aún de las prácticas escolares. Asimismo, el discurso de los expertos y su racionalidad en la implementación de estas reformas acentuó más el distanciamiento, tanto de los funcionarios políticos como de las escuelas y los docentes.

Este distanciamiento se manifestó en una fuerte academización del discurso educativo como en el caso de las visiones curriculares y las didácticas específicas promovidas por las políticas de capacitación docentes con las cuales se pensaba transformar las prácticas docentes. Así, la centralidad asignada a la renovación de los contenidos que motorizó el cambio curricular se sustentó en una concepción ciertamente ingenua que consideraba que la sola actualización de los contenidos «per se» sumado a la idea de que la «diseminación» de dichos contenidos vía la capacitación docente podría modificar los procesos de enseñanza y aprendizaje en aula. No es casual, que en el discurso reformista ambas líneas de política (currículum y capacitación) alimentaran una visión utópica de las bondades de dichas intervenciones (Dussel, 2001 y Valliant, 2007).

Por su parte, las propuestas de autonomía escolar que impulsaron las reformas contribuyeron fuertemente al desdibujamiento del rol docente, por cuanto afectaba a los modos tradicionales de gestionar las escuelas. En rigor cabe señalar que salvo Chile las propuestas de autonomía escolar no tuvieron peso significativo en las experiencias del resto de los países. Más retórico que real, este discurso autonomista tendió a extrapolar las formas de gestión empresarial al de las escuelas e introducir una lógica competitiva de financiamientos por proyecto, la cual se volvía contradictoria con un tipo de regulación burocrática, jerárquica y centralizada que continuaba estructurando no solo la vida cotidiana de las escuelas sino también la propia profesión docente. En este sentido,

las políticas de descentralización si bien se proponían aproximar las instancias de toma de decisión a los niveles inferiores del sistema, lejos de favorecer las propuestas de autonomía escolar terminaron acentuando las tendencias de fragmentación del sistema (Kaufman y Nelson, 2005; Navarro, 2006).

Durante la década de 1990 las dinámicas de expansión educativa a nivel regional se volverían más complejas y contradictorias ya que si, por un lado, el objetivo de universalizar la educación primaria parecía estar más próximo en un grupo de países que superaban o se aproximaban al 90 % de conclusión de estos estudios, por otro lado, el nivel secundario como da cuenta el Cuadro 2 estaba lejos de aquella meta aun en los países de modernización temprana (oscilando entre 50 y 70 %), mientras que en el resto seguía manteniendo el carácter elitista (entre 30 y 40 %). Asimismo, focalizando en la comparación entre 1995 y 2005 vemos que las reformas tuvieron logros y avances dispares según los países que explican la persistencia de las brechas antes señaladas.

**Cuadro 2.** Porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa según año-  
Fuente. Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO.

Países	Años					
	1955	1965	1975	1985	1995	2005
Argentina	24,5	31,6	43,2	49,0	54,3	63,5
Brasil	15,7	23,9	32,2	40,9	48,8	52,1
México	10,0	19,8	27,9	32,9	36,5	48,3
Chile	22,6	34,2	48,7	58,2	71,2	77,2
Paraguay	10,5	18,2	22,0	28,8	38,2	27,5
Bolivia	13,8	22,2	30,2	30,0	45,8	54,6
Perú	18,5	29,4	47,0	51,7	61,6	71,6
Costa Rica	13,6	27,5	36,2	s/d	40,6	45,7
El Salvador	10,3	16,5	21,7	29,4	36,2	37,8

De manera general, podemos decir que las reformas de los noventa si bien incorporaron un conjunto de políticas específicas y nuevos dispositivos de gobierno su propia racionalidad técnico-pedagógica terminaron desdibujando una mirada estructural de los problemas educativos, hecho que se revela en que casi ninguno de los países modificó la arquitectura organizacional de las escuelas. Por ello es que el balance de las reformas de los noventa, si bien marcan un punto de ruptura respecto del período anterior, por otro lado, expresa las mismas limitaciones de una concepción tecnocrática que piensa el cambio educativo desde una visión restringida sin tomar nota de la complejidad que supone modificar las prácticas docentes y la cultura escolar.

En buena medida, la suerte de estas reformas educativas estuvo ligada al proceso de reconversión y reestructuración socio-económica que se dieron durante aquellos mismos años (Corrales, 1999). Así, para finales de la década el fracaso del consenso neoliberal que orientó estos procesos quedó en evidencia no solo por el aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social sino también por la crisis de cohesión social e inestabilidad política en toda la región. No es casual, que en este contexto los logros y avances de las reformas educativas como el aumento de la tasa de escolarización de nivel secundario se diera en paralelo a una mayor fragmentación social y pérdida de calidad educativa.

## 4. Las reformas educativas de la década de 2000: ampliación de derechos, experiencias nacionales y consolidación de nuevas formas de regulación

Hacia la segunda mitad de la década del 2000 la decepción por los resultados de las evaluaciones de la calidad marca un punto de inflexión en los debates recientes de política educativa, el cual con distintas características en cada país se expresará en la emergencia de una nueva agenda de política (Iaies, 2011). Así, luego de más de una década de reformas la percepción de las administraciones educativas era la de una asimetría entre la inversión de recursos y los modestos resultados obtenidos, hecho que revela, a su vez, el bajo impacto de las políticas implementadas para modificar el comportamiento y las prácticas de los actores del sistema.

Al respecto, distintos estudios que realizan un balance de las reformas educativas de la década de 1990 parecen corroborar esta percepción de los gobiernos, que se sintetiza en la contradictoria expresión de «avances importantes para magros resultados» (Gajardo, 1999; Grindle, 2000; Kaufman y Nelson, 2005). Esta caracterización da cuenta que si bien, en la mayoría de los países creció la presencia de la educación en la agenda política nacional (sanciones de nuevas leyes de educación, procesos de descentralización, políticas focalizadas y participación en pruebas internacionales), las deudas acumuladas de las reformas superan estas acciones por cuanto constatan la persistencia de la brecha educativa entre países y estratos sociales no solo expresadas en el desigualdad en el acceso sino también en la distribución y apropiación del conocimiento.

Como señalamos al inicio, los primeros años de la década de 2000 marcaron un cambio de frente en la dinámica del capitalismo global expresado por el ascenso de China como motor principal de la economía mundial, hecho que ciertamente cambiará la suerte de América Latina. Así, entre 2003 y 2008 el gigante asiático crecerá a un promedio anual de 10 % (las llamadas tasas «chinas») que se manifestará no solo en su transformación como potencia exportadora sino también por su demanda insaciable de materias primas que está en la base del «boom de los commodities» que experimentará la región. En paralelo, la llegada al gobierno de fuerzas o coaliciones de orientación progresista en distintos países fue una respuesta frente al fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y sus consecuencias de crisis socio-económica e inestabilidad política.

Este nuevo escenario signado por la bonanza económica ampliaría los márgenes de acción de la mayoría de los gobiernos que se manifestará en la recuperación del rol del Estado adoptando la forma de un neo-intervencionismo y el despliegue de una agenda de políticas públicas orientadas a reconstituir el tejido social y mejorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido, las reformas educativas de la década de 2000 son parte de este conjunto de iniciativas de reparación social, pero a diferencia del ciclo anterior donde la agenda de política adquirió la forma de un «paquete de reforma» impulsado y/o promovida por los organismos internacionales, este ciclo parece más el resultado de la convergencia de diferentes (y a veces contradictorias) políticas educativas nacionales. Dicho de otra manera, *la agenda de reforma es la reconstrucción, a posteriori de una serie de experiencias e iniciativas nacionales que serían difundidas, apropiadas y reformuladas en cada país* en el marco del relanzamiento de los bloques regionales.

El común denominador de estas experiencias y procesos lo constituye indudablemente **la expansión de los derechos educativos**<sup>2</sup> que, a su vez se caracterizará por tres grandes rasgos: a) la ampliación del acceso a todos los niveles, b) el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y marginadas, y c) el crecimiento notable del financiamiento educativo. Ciertamente, «el derecho a la educación» como demanda-consigna se gestó en la década anterior para movilizar y nuclear la resistencia frente a las reformas neoliberales. Esta retórica será recuperada y plasmada en un conjunto de nuevas leyes de educación que se sancionarían en estos años (Cuadro 3) que simultáneamente promoverán el acceso universal de la educación en todos sus niveles (incluida la educación superior), y extenderá el reconocimiento y derecho a la educación a grupos raciales, étnicos y/o de género antes excluidos, materializándose en declaraciones y en algunos casos con dispositivos concretos para garantizar estos derechos (López, 2007). Asimismo, estas nuevas leyes extenderán la obligatoriedad escolar que en promedio pasaría de 10 a 13 años.

**Cuadro 3.** *Leyes nacionales de educación vigentes por país.*

**Fuente.** Rivas, A. (2015) *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.

País	Nombre de Ley	Año de Sanción	Última modificación
Argentina	Ley de Educación Nacional (26.206)	2006	s.d
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la educación nacional (9.394)	1996	2009
Chile	Ley General de Educación (20.370)	2009	
Colombia	Ley General de Educación (1.151)	1994	2013
México	Ley General de Educación (DOF 13-7-1993)	1993	2014
Perú	Ley General de Educación (28.044)	2003	
Uruguay	Ley General de Educación (18.437)	2009	

Esta expansión y ampliación de derechos educativos aconteció en el marco de un extraordinario ciclo de crecimiento económico, el cual no solo permitió un aumento del financiamiento educativo como nunca antes había acontecido sino también permitió una reducción significativa de la indigencia, la pobreza y el desempleo, aunque dicho impulso

<sup>2</sup> Nos referimos a «derechos educativos» siguiendo la conceptualización socio-política de Axel Rivas quien señala que: «En muchos sentidos, los distintos derechos educativos analizados conforman un horizonte no alcanzado aún por los marcos legales vigentes, que si bien protegen en muchos aspectos el derecho a la educación, todavía requieren numerosas adaptaciones. Por eso, la visión sociopolítica del derecho a la educación no descansa en la legalidad vigente, sino que se inscribe en un paradigma de acción para alcanzar nuevas conquistas sociales, capaces de ser traducidas en normas específicas» (Rivas, 2007: p. 7).

no alcanzaría para modificar la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas. Como se puede observar en el Cuadro 4, los países de la región en 2000 gastaban en educación un promedio de 4,3 % del PBI, el cual pasaría al 5,0 % en 2008. Este crecimiento global de los recursos destinados a la educación encubre esfuerzos y puntos de partida diferentes de cada uno de los países, situación que se puede apreciar en la última columna del cuadro donde Brasil (sacando el caso excepcional de Cuba) muestra uno de los mayores procesos de inversión. Otro dato interesante es que comparado con el promedio del gasto público en educación de la Unión Europea de 5,3 % (2012)<sup>3</sup>, varios países se aproximan e incluso superan esta inversión.

**Cuadro 4.** *Gasto Público en Educación como porcentaje de PBI (2000-2008).*  
**Fuente.** *Albornoz y Warnes (2013) Educación en América Latina: más gasto, ¿mismos resultados?, en Foro Económico <http://focoeconomico.org/2013/01/23/educacion-en-america-latina-mas-gasto-mismos-resultados/>.*

País	2000	2008	Variación Total
Argentina	4,6	5,4	17,3
Brasil	4,0	5,4	34,6
México	4,9	4,9	0,5
Chile	3,9	4,0	2,0
Uruguay	2,4	2,9	18,9
Colombia	3,5	3,9	11,6
Cuba	7,7	14,0	84,4
El Salvador	2,5	3,7	46,9
Costa Rica	4,4	5,0	14,7
Promedio General	4,3	5,0	15,0
Promedio sin Cuba	3,8	4,1	6,4

El impacto de la ampliación de derechos y el aumento del financiamiento educativo fue el motor en **un nuevo ciclo de expansión matricular** en la región que se concentrará en el nivel secundario y en menor medida en el nivel inicial<sup>4</sup>. De tal manera, si hasta

3 Eurostat. “Educational expenditure statistics” – Statistics Explained (2/11/2017) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Educational\\_expenditure\\_statistics#](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics#)

4 Para una mirada comparada sobre las principales reformas y tendencias de cambio del nivel

mediados del siglo XX la escuela media era una institución elitista donde pocos países superaban el 20 % de su población de 19 a 22 años con secundaria completa, para 2005 la mitad de los países supera el 50 % lo cual da cuenta del proceso de masificación de este nivel educativo (Cuadro 2).

Con todo, los últimos 10 años dejaron en evidencia los límites de este proceso de expansión que se manifiesta en la brecha entre acceso y conclusión de los estudios tal como lo muestra el Cuadro 5. Así, las tasas de escolarización (bruta y neta) nos indican el grado de acceso y asistencia a un determinado nivel escolar. En el caso de la escuela media la comparación entre 2000 y 2010 nos muestra una ampliación significativa del acceso en algunos países como Paraguay, Bolivia, Perú y Costa Rica (crecen + 10 %), mientras que el resto está por debajo y algunos como Argentina aumentó solo un 3 % (TNE 2000=81,4; 2010=84,5). Ahora bien, si analizamos la población de 19 a 22 años que concluyó sus estudios secundarios entre 2000 y 2010 vemos también un crecimiento importante, aunque por debajo de las tasas de escolarización, precisamente la última columna muestra en porcentajes esa diferencia entre acceso y conclusión. Para el final de la década ese diferencial se encontraba por encima del 30 % salvo algunas excepciones como Chile con 17 %.

Asimismo, los límites de este proceso de expansión también se observan en la persistencia de las desigualdades sociales al interior y entre los países. Al respecto, algunos especialistas consideran que la dificultad para avanzar en la meta de universalizar el nivel secundario no es otra que el agotamiento y/o final de un modelo de expansión educativa que ya no es eficaz para incorporar a las aulas una heterogénea diversidad de grupos sociales.

**Cuadro 5.** Tasa bruta de escolarización (TBE), tasa neta de escolarización (TNE), porcentaje de jóvenes de 19 a 22 años con secundario completo según años. **Fuente.** Elaboración propia sobre datos de Izcovich, Gabriela (2014) *La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-2010. Cuaderno 19, SITEAL-IIPE-UNESCO, Buenos Aires.*

Países	Año 2000				Año 2010			
	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión
Argentina	91,6	81,4	53,7	37,9	92,9	84,5	60,1	32,8
Brasil	89,4	70,2	40,1	49,3	92,2	77,6	53,7	38,5
México	74,3	63,7	32,2	42,1	78,8	71,9	48,3	30,5
Chile	93,1	77,6	59,8	33,3	94,9	81,7	77,2	17,7
Paraguay	75,9	54,0	42,4	33,5	85,8	70,6	56,1	29,7
Bolivia	83,2	61,8	43,0	40,2	91,3	75,3	53,2	38,0
Perú	81,5	58,9	60,0	21,5	90,4	76,3	70,4	20,0
Costa Rica	74,3	49,3	34,2	40,1	89,0	65,1	48,3	40,7
El Salvador	65,8	50,1	32,8	33,0	72,9	57,1	39,6	33,3

secundario en América del Sur véase Ruiz, G. (2016): *Secondary Education in Five South American Countries*. Revista Española de Educación Comparada. Sobre la expansión reciente del nivel inicial véase Izcovich, G. (2013) *La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década*. Cuaderno 16, SITEAL-IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Ligado a lo anterior, no es casual que **las políticas contra las desigualdades** se convertirán durante la década de 2000 en un verdadero laboratorio de innovación de políticas sociales que acompañaría la expansión de derechos educativos. Con eje en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)<sup>5</sup> que se expandirían por la región en lo peor de la crisis económica de fines de los noventa, estos programas contendrían la asistencia escolar como condicionalidad tal como se plantea en la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, la Bolsa Familia de Brasil, el Oportunidades en México, Chile Solidario de este país y el programa Más Familias en Acción de Colombia, entre otros (SITEAL, 2016 y Cena, 2015). Este tipo de programas marcará una tendencia diferente de la década de 1990 cuyo rasgo dominante fueron los programas focalizados o compensatorios, mientras que en este caso se plantean como garantes del cumplimiento de derechos (universalistas), y a su vez, se desplazan de lo asistencial hacia lo educativo en una visión que procura ser más integral (Cecchini, 2014).

Paralelo a estas grandes iniciativas, los programas de becas y de extensión de la jornada escolar fueron las estrategias dominantes para incluir y retener a los alumnos que siguieron los países con diferentes resultados. En menor medida se cuentan la creación de ofertas alternativas o complementarias a las escuelas comunes para atender problemáticas específicas como sobreedad, abandono o diversidad cultural.

Durante la década de 2000 **las transformaciones curriculares siguieron siendo** (como en los noventa) **un eje central de las políticas de reforma en la región**. Al respecto, si bien la especificidad del curriculum excede las posibilidades de este artículo, es factible señalar como rasgo común de las experiencias nacionales la hibridación curricular, esto es, la convergencia entre cierto retorno a los contenidos disciplinares y asignaturas escolares que convive con curriculums más contextualizados e integrados, así como también entre un mayor o menor nivel de prescripción y autonomía de la práctica pedagógica. Asimismo, la presión de los sistemas de evaluación sobre las políticas curriculares se manifiesta en la generación de estándares esperados de aprendizaje y el diseño de curriculums por competencias en varios países (Dussel, 2006 y Rivas, 2015).

**La distribución masiva de computadoras por alumno y la multiplicación exponencial de los materiales digitales marcan el gran salto tecnológico de la región** durante esta década. Si bien fueron Uruguay, Argentina y Perú los países que avanzaron en el modelo 1 a 1 (una laptop por niño)<sup>6</sup>, la fuerza transformadora de las nuevas tecnologías se manifestó en toda la región en la expansión de portales educativos en Internet, creación de contenidos para formatos digitales, desarrollo de distintos softwares educativos y aplicaciones, programas de capacitación docente a grandes escalas, entre otros materiales (IIPÉ-UNESCO, 2014). Paralelamente a estos cambios, el crecimiento de la producción y distribución de libros de texto también debe contarse como la continuidad de una tendencia iniciada en los noventa, pero con larga tradición en la región. En este sentido, en México, Chile y Brasil desde mitad del siglo XX la distribución de textos escolares para cada niño se transformó en una política pública.

La expansión de los sistemas nacionales de evaluación y la mayor discusión sobre la calidad de la educación constituyen dos tendencias que si bien no son nuevas —ya que comenzaron con las reformas anteriores—, durante la década de 2000 **las evaluaciones**

5 Los PTC son programas consistentes en la distribución de dinero a condición de cumplir ciertos requisitos como puede ser la asistencia escolar y los controles de salud.

6 En 2007 Uruguay comienza con el Plan Ceibal y Perú con el Programa Huascarán, mientras que Argentina en 2010 se suma con el Plan Conectar Igualdad.

**estandarizadas se volverán dispositivos centrales en la regulación y gobierno de los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región.** Así, el pasaje de evaluaciones de calidad por muestras de escuelas hacia pruebas censales para toda la población escolar (o de ciertos años) transformó la evaluación en un dispositivo de alto impacto sobre la dinámica de los sistemas y el comportamiento de los actores. La mayor visibilidad de los resultados educativos y su difusión por medio de rankings o escalas amplificadas por los medios de comunicación no solo instaló el problema educativo en la agenda de políticas sino también se volvió un factor de presión sobre los docentes y escuelas.

Un rápido repaso por las distintas experiencias nacionales nos muestra que Chile fue primer país en introducir sistemas de evaluación a través del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) creado en 1988 durante la dictadura militar de Pinochet, continuó usándose con el retorno a la democracia y recién en los 2000 una comisión de expertos introdujo grandes cambios y mejoras técnicas. Por su parte, Brasil tiene una larga experiencia en sistemas de evaluación, aunque centrado en el nivel superior. En 1990 crea el SAEB (Sistema de Avaliação de Educação Básica) de tipo muestral, el cual será el antecedente de la Prova Brasil creada en 2005 (censal) para evaluar a todos los alumnos de 5° y 9° año de la educación básica. La expansión de estos sistemas permitirá el desarrollo de una de las innovaciones más importante en términos de instrumento de política como es el IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que combina los resultados de la Prova Brasil con la trayectoria interna de los alumnos (flujo escolar). De esta manera, el IDEB traduce en términos de puntaje la relación entre retención y logros asignando mejor puntaje a las escuelas con alta retención y logros de aprendizaje obtienen. A su vez, el IDEB puede utilizarse a diferentes escalas comenzando por la sección de clase, escuela, ciudad, región, provincia y Estado Nacional, convirtiéndolo un gran «panóptico» de flujos y avances del sistema educativo.

En México los sistemas de evaluación son más recientes tales como el EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) creado en 2005 cuyo objetivo es medir los aprendizajes a nivel sistémico y por Estados (muestral) y el ENLACE (Evaluación Nacional del logro Académico en Centros Escolares) creado en 2006 para obtener información por escuela de los resultados escolares (censal). Argentina y Colombia también la evaluación de resultados de aprendizaje comienza en los noventa: en el caso argentino a partir del ONE (Operativo Nacional de Evaluación) fue creado en la década de 1990 y desde 2007 pasó a ser censal para los alumnos del último año del nivel secundario, mientras que para el caso colombiano inicia con la prueba SABER creada en 1991 (muestral) que en 2001 pasará a ser censal en distintos años de la educación básica.

Esta expansión y sofisticación de los sistemas de evaluación también se explica por el impacto de las pruebas internacionales (PISA) que desde 2000 comenzará a desarrollar la OCDE. Al principio muy criticadas y resistidas en la región, estimularía el desarrollo de experiencias propias a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de UNESCO que elaborará las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013). La progresiva visibilidad y resonancia política internacional de las pruebas PISA marcaría un progresivo acercamiento de los países de la región que ya para el segundo estudio de 2003 se incorporan Uruguay, México y Brasil, en 2006 se sumaran Chile, Colombia y Argentina, en 2009 se incorporaron Perú y Costa Rica, y finalmente en 2012 se agregaron Trinidad y Tobago y República Dominicana.

Por último, el gobierno de los sistemas educativos fue otro de los grandes cambios operados durante la década de 2000. En este sentido, los procesos de descentralización impulsados por las reformas educativas de 1990 lejos de mejorar el gobierno generaron nuevos problemas asociados a la delegación de funciones hacia autoridades locales con limitadas capacidades y en algunos casos profundizaron la fragmentación del sistema y las desigualdades educativas. Asimismo, el bajo impacto de estas reformas también se explica por la modalidad de intervención consistente en un prolífico set de programas (orientados a distintos problemas), los cuales paradójicamente produjeron una creciente «opacidad» de la política para los actores escolares y una consecuente pérdida de legitimidad y eficacia (Iaies, 2011).

Frente al fracaso de estas iniciativas y en el marco de la recuperación de la centralidad del Estado del nuevo siglo comienza, por un lado, **un acelerado proceso de recentralización de las políticas educativas, y por otro, se consolidan las nuevas formas de regulación introducidas en la década de 1990**. De tal manera, a nivel del gobierno de la educación se produce una superposición híbrida entre ambas modalidades de intervención cuyo rasgo dominante es la contradictoria convivencia entre lógicas y racionalidades diferentes. Así, la tendencia recentralizadora que se manifestará en el retorno de las tecnologías de planificación de largo plazo y en visiones más integrales de las políticas (Betancur, 2011), mientras que simultáneamente los sistemas nacionales de evaluación y las pruebas estandarizadas consolidan el lugar de dispositivos de regulación vía control por resultados. Como señalamos anteriormente, la evaluación se vuelve un factor de presión que tiende a conducir y orientar no solo el comportamiento de los actores sino también la concretización del currículum escolar.

## 5. A modo de conclusiones

La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el cierre del último ciclo de reformas educativas en la región. Al menos dos factores inciden en esta percepción, por un lado, el retorno de la austeridad económica producto del agotamiento del «boom de los commodities», y por otro, el ocaso de buena parte de los gobiernos progresistas (de izquierda, nacional-populares o populistas) y el ascenso de fuerzas políticas de derecha (tradicional, neo-liberal, gerencial o nueva derecha según distintas perspectivas). De tal manera, sea por el contexto de escasos recursos financieros como por el cambio de orientación política en algunos casos y la pérdida del impulso transformador en otros, lo cierto es que son signos claros de la finalización de un ciclo, aunque todavía no se perfila una nueva agenda de política educativa ni tampoco el inicio de un nuevo ciclo de reformas en la región.

En este sentido, si bien la coyuntura de nuestro tiempo presente (octubre de 2017) está signada por la incertidumbre del futuro, la mirada de largo plazo de tendencias y procesos de cambio en los sistemas educativos nos posibilita ensayar algunos análisis que, a modo de conclusiones, procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

Un primer aspecto remite al devenir de las tendencias y dinámicas de expansión educativa en la región. Al respecto, el peso social del discurso de la ampliación de derechos plasmado en las nuevas leyes de la década de 2000 ha sido y seguirá siendo un motor que alimenta la demanda educativa y políticas orientadas a la inclusión social. Por ello es factible pensar que, aunque más ralentizado, las tendencias expansivas continúen siguiendo la

dinámica estructural de una pauta de selección socio-educativa que consiste básicamente en que el valor democratizador del acceso masivo a un determinado nivel educativo se contrarresta con una diferenciación social de la oferta escolar (fragmentación educativa) y una distribución desigual del conocimiento (circuitos diferenciados de calidad).

Ciertamente, esta pauta de selección no es nueva, sino que constituye una de las funciones sociales que cumplen los sistemas educativos como parte de los dispositivos de gobierno en las sociedades modernas. Por ello no es casual que la educación haya sido históricamente una arena de disputa donde se dirime la lucha por el poder y el conflicto social en términos de acceso (quiénes entran en la escuela), distribución (qué saberes se transmiten) y apropiación del conocimiento (qué capacidades y posibilidades generan). El desigual y en algunos casos incompleto ingreso a la modernidad de los países latinoamericanos está en el origen de las diferentes trayectorias históricas de los sistemas educativos que como vimos en anteriores apartados hacia mitad del siglo XX aquel modelo fundacional comienza a mostrar signos de agotamiento, esto es, los sistemas educativos ya no generan gobernabilidad en términos de legitimidad y consenso de una determinada pauta de selección social.

Desde esta perspectiva de largo plazo, los ciclos de reforma educativa de 1960, 1990 y 2000 pueden ser pensados como coyunturas particulares de la región que ponen de manifiesto el grado y profundidad de la disputa socio-política por el acceso, distribución y apropiación del conocimiento.

Un segundo aspecto estrechamente ligado al anterior lo constituyen las tendencias de cambio del gobierno de la educación. Desde sus orígenes los sistemas educativos se conformaron alrededor de un modelo de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. Así, el gobierno del sistema educativo entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales; y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que la ejecutan cotidianamente (maestros y alumnos).

Esta modalidad de gobierno que podemos caracterizar burocrático-centralizada también entra en crisis hacia mitad del siglo XX como consecuencia de la progresiva expansión y diferenciación de los sistemas educativos, así como por la complejización de sus funciones sociales. Frente a esta situación, cada uno de los ciclos de reforma educativa introdujo cambios en la estructura de gobierno, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención. Así, las reformas de 1960 procuraron incorporar una racionalidad moderna no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno como la planificación educativa y la academización de los saberes pedagógicos sino también de pensar a la escuela como agente de cambio para el desarrollo. Las reformas educativas de 1990 a tono con el ideario neoliberal de retiro del Estado marcaron un cambio sustantivo en el gobierno de la educación a través del mix de política formado por: descentralización, autonomía escolar y evaluación de la calidad (y en algunos países se agregó el pasaje del financiamiento de la oferta a la demanda educativa). Este cambio se manifestará en un progresivo desplazamiento del tipo de gobierno burocrático-centralizado hacia un tipo de regulación pos-burocrática de control a distancia y por resultados<sup>7</sup>. Con todo,

7 Para esta caracterización nos apoyamos en el trabajo de Barroso (2005) sobre el concepto de regulación y su incidencia en el cambio de las políticas públicas, y el trabajo de Mahon (2008) sobre la emergencia y conceptualización de las modalidades de regulación post-burocrática en Europa.

el modelo tradicional de gobierno sobrevivió a estos cambios porque no se tocaron la estructura organizacional del sistema (por ej.: estatutos docentes, gestión escolar), esto es, el conjunto de reglas (formales e informales), normas y principios que enmarcan la acción y comportamiento de los actores.

Las reformas educativas de 2000 en el marco de la recuperada centralidad del Estado iniciarían un movimiento inverso de recentralización de las políticas educativas, y a la vez, de consolidación de las nuevas formas de regulación introducidas en la década anterior. Así, el rasgo dominante del gobierno de la educación lo constituye la superposición híbrida entre ambos movimientos y modalidades de intervención (burocrática-centralizada vs. regulación pos-burocrática) que conllevan lógicas y racionalidades diferentes, las cuales obviamente limitan la capacidad de orientar y regular el comportamiento de los actores e instituciones del sistema. En este escenario paradójicamente uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es la evaluación emerge como modalidad de gobierno posible (Barroso y Carvalho, 2011).

Lejos de ser una particularidad latinoamericana, el gobierno de los sistemas educativos constituye un problema y un desafío global para las políticas educativas que conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y modalidades de intervención.

Un tercer y último aspecto remiten a una serie de líneas de políticas que, si bien se inician en la última década, parecerían proyectarse hacia adelante como parte de una posible agenda, aunque esta todavía no resulta perceptible. Estas líneas de política se proponen como respuesta frente a los problemas educativos pendientes y los desafíos que plantea el siglo XXI. Ciertamente, las situaciones nacionales están marcadas por tipos de desarrollo educativo deferentes y coyunturas particulares, sin embargo, a nivel de los gobiernos parecería haber cierto consenso sobre la importancia de cada problemática, aunque no haya acuerdo respecto del qué (contenido) de estas políticas, el cómo implementarlas y con qué recursos financiarlas.

- 1) La universalización de la educación infantil es quizás el consenso más extendido y más antiguo por cuanto estuvo presente en las innumerables declaraciones de la UNESCO y otros organismos internacionales. En la última década y media se produjo un avance importante, aunque insuficiente y muchos países tienen como meta el acceso de toda la población escolar.
- 2) La educación secundaria como problemática educativa parece orientarse en dos líneas de política: por un lado, la deuda pendiente del ciclo anterior de lograr la universalización del acceso al nivel y, por otro lado, el desafío futuro de repensar los formatos escolares, esto es, una reforma desde adentro del nivel.
- 3) La cuestión docente constituye un ejemplo claro de alto consenso sobre su importancia y bajo acuerdo respecto de las políticas específicas. En rigor, lo que denominamos cuestión docente supone distintas dimensiones del problema tales como la formación docente inicial (acceso, currículum e instituciones), las condiciones de trabajo (sistemas de ingreso, ascenso y salarios) y la formación docente continua (capacitación, especialización y profesionalización).

4) La evaluación de los aprendizajes vía pruebas estandarizadas se consolida como línea de política en la región, aunque no está claro si este dispositivo supondrá mayor capacidad del nivel central para regular y orientar el comportamiento de los actores.

5) Las tecnologías en educación constituyen otro gran interrogante para las políticas educativas en la próxima década. En primer lugar, el vertiginoso cambio tecnológico plantea un horizonte de incertidumbre y, en segundo lugar, todavía es limitado el conocimiento respecto del impacto en la cultura escolar, así como también del modelo pedagógico capaz de apropiarse de la potencialidad de las tecnologías en la escuela.

Las cinco líneas de política mencionadas obviamente no agotan la larga lista de nuevas y viejas problemáticas educativas de la región tales como educación técnica, educación de adultos, educación especial, educación superior, el financiamiento educativo, la relación educación-desarrollo económico, entre otros. Más bien este recorte se plantea como una suerte de hipótesis de trabajo de una serie de tendencias de política que se proyectan en el escenario futuro que se nos aparece menos favorable que la década pasada, aunque no tan catastrófico como la de fines del siglo XX. La moneda todavía está en el aire.

## 6. Bibliografía

- ACUÑA, C. (1995): *La nueva matriz política argentina* (Buenos Aires, Nueva Visión)
- ALBORNOZ, F. y WARNES, P (2013) *Educación en América Latina: más gasto, ¿mismos resultados?*, en Foro Económico <http://focoeconomico.org/2013/01/23/educacion-en-america-latina-mas-gasto-mismos-resultados>
- BARROSO, J. (2005): O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas, en *Educação e Sociedade* Vol. 26, Nro. 92, Especial – Out. Campinas. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>
- BARROSO, J. e CARVALHO, L. M. (2011): Apontamentos sobre os «novos modos de regulação» à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política», en *Propuesta Educativa* Número 36, Año 20, Nov, Vol 2, Págs. 9 a 24. [http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/56.pdf](http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/56.pdf)
- BETANCUR, N. (2011): *Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas?* Material preparado para el XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IIPE-UNESCO, Bs. As., agosto.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998): Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario Octubre. (Santiago de Chile, CEPAL) pp. 21-46
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1996): *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones* (Santiago de Chile, PREAL).

- BURCHARDT, H-J. (2017): La crisis actual de América Latina: ¿causas y soluciones?, *Revista Nueva Sociedad*, 267, enero-febrero. ([http://nuso.org/media/articulos/downloads/8.\\_TC\\_Burchardt\\_267.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf)) consultado 6 de octubre 2017
- CAVAROZZI, M. (2000): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. (Rosario, Homo Sapiens Ediciones)
- CENA, R. (2015): Programa de transferencia condicionadas de ingresos y Asignación Universal por Hijo para la protección social ¿una ruptura en términos de política social? en *SABER. Revista Multidisciplinaria del Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente*, vol. 27, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 609-616
- CECCHINI, S. (2014): Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe, en FEIJO, M. y POGGI, M. (coord.) *Educación y Políticas Sociales para la Inclusión*, pp. (Buenos Aires, IPE – UNESCO).
- CORRALES, J. (1999): *Aspectos Políticos en la Implementación de las reformas educativas*, Documento N° 14, (Santiago de Chile, PREAL).
- DOLOWITZ, D. and MARSH, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13: 5–23.
- DUSSEL, I. (2001): *Las políticas curriculares de la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas*. Extraído de [http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas\\_curriculares\\_ultima\\_decada\\_AL\\_dus\\_sel.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas_curriculares_ultima_decada_AL_dus_sel.pdf)
- DUSSEL, I. (2006): *Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina*. Ponencia presentada en la Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) 11 al 13 de mayo. Santiago de Chile. <http://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/doc-1252.pdf>
- IPE-UNESCO (2014): *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2014*. (Buenos Aires).
- FERNANDEZ ENGUITA, M. y LEVIN, A. (1989): Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas desigualdades educativas, en *Revista de Educación*, 289, (Madrid, MEC).
- FERNANDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. (1990): La Planificación Educativa en América Latina, en AGUERRONDO, I. *El Planeamiento Educativo como instrumento de cambio*. (Buenos Aires, Ed. Troquel).
- FRANCO, R. (1996): Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58 (Santiago de Chile, CEPAL).
- FUKUYAMA, F. (1992): *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona, Planeta)
- FULLAN, M. (2002): *Los nuevos significados del cambio en la educación* (Barcelona: Octaedro)

- GAJARDO, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*. Doc. 15. (Santiago de Chile, PREAL)
- GARRETON, M. A. (2002): La transformación de la acción colectiva en América Latina, *Revista de la CEPAL*, 76 (Santiago de Chile, CEPAL)
- GRINDLE, M. (2000): *La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance*, Serie Políticas. Formas y reformas de la educación, Año 2 N°6, (PREAL, Santiago de Chile).
- GURRIERI, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, 31 (Santiago de Chile, CEPAL).
- HOBBSBAWM, E. (1994): *The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*. (Londres, Michael Joseph Ltd.).
- HUSÉN, T. (1988): Investigación y políticas educativas. Una perspectiva internacional, en HUSÉN, T. *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. (Madrid, Paidós/MEC).
- IAIES, G. (2011): *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio*. (Buenos Aires, Aique Editorial).
- IZCOVICH, G. (2013): *La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década*. Cuaderno 16, (Buenos Aires, SITEAL-IIPE-UNESCO)
- IZCOVICH, G. (2014): *La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-2010*. Cuaderno 19, (Buenos Aires, SITEAL-IIPE-UNESCO).
- KAUFMAN, R. y NELSON, J. (2005): *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Doc. N° 33 (Santiago de Chile, PREAL).
- KRAWCZY, N. (2002): La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* septiembre-diciembre, vol. 7, núm. 16 pp. 627-663. <http://www.redalyc.org/pdf/140/14001609.pdf>
- LANDSHERE, G. de (1996). *La investigación educativa en el mundo*. (México, FCE).
- LEIRAS, M.; MALAMUD, A. y STEFANONI, P. (2016) *¿Porqué retrocede la izquierda?* (Buenos Aires, Capital Intelectual).
- LOPEZ, N. (2007) *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. (Buenos Aires, IPE-UNESCO/Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación).
- MAHON, R. (2008): *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation: Commentary on the orientation 1 of the KNOW&POL project*, Report (<http://knowandpol.eu>)
- MOURSHED, M., CHIJOKE, C. y BARBER, M. (2012): *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*, MCKINSEY & COMPANY, (Santiago de Chile, PREAL).

- NAVARRO, J.C. (2008): *Los Sindicatos Docentes y las Políticas Educativas en América Latina*, (Costa Rica, KAS-CEPP).
- NAVARRO, J.C. (2006): *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. (Santiago de Chile, Documento PREALC).
- NAVARRO, J.C. (2007): Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas, en LORA, E. (edit) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. (Bogotá, BM-BID-Mayo Ediciones).
- NOVOA, A. (1998): Professionnalisation des enseignants et sciences de l'éducation, Paedagogica Historica. *International journal of the history of education*, vol. III, pp. 403-430.
- POPKEWITZ, Tomás (1991) *Sociología política de las reformas educativas*. (Madrid, Edit. Morata)
- POGGI, Margarita (2011) *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*. (Buenos Aires: IPE-Unesco).
- RAVELA, P. (2009): La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de competencias profesionales, en MARTÍNEZRIZO, F. y MARTÍN, E. (coordinadores), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Colección «Metas Educativas 2021, (Madrid, OEI-Fundación Santillana).
- RIVAS, A. (2007): *El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. (Buenos Aires, CIPPEC).
- RIVAS, A. (2015): *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. (Buenos Aires, CIPPEC-Natura-Instituto Natura)
- RUIZ, G. (2016): Secondary Education in Five South American Countries. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, 97-121.
- SCHRIEWER, J. (1993): El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos, en SCHRIEWER y PEDRÓ (editores) *Manual de Educación Comparada*. Vol. II Teorías, Investigaciones, Perspectivas. (Barcelona, PPU).
- SCHRIEWER, J. (2001) *Formas de Externalização no Conhecimento Educacional*. Cardernos PRESTIGE 5, (Lisboa, EDUCA)
- SINTOMER, Y. (2017): ¿Condenados a la posdemocracia?, *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. ([http://nuso.org/media/articles/downloads/1.\\_TC\\_Sintomer\\_267.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/1._TC_Sintomer_267.pdf)) Consultado 6 de octubre 2017
- SITEAL (2016) *Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. Notas sobre los avances y desafíos en 4 países de la región*. Dato destacado 32, octubre. (Buenos Aires, IPE-UNESCO)

- STEINER-KHAMSI, G. (Ed.) (2004): *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. (New York, Teachers College Press).
- SUASNÁBAR, C. (2004): *Universidad e Intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)*. (Buenos Aires, Edit. Manantial / FLACSO)
- SUASNÁBAR, C. (2013): *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas en educación durante la última dictadura*. (Rosario, Prohistoria Edit.)
- TERIGI, F. (2007): Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa, *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 15, Nro 10 (Texas, Arizona State University).
- VALLIANT, D. (2007): *Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes*, (Buenos Aires, IPE-UNESCO)



## *Una aproximación al carácter investigativo de la Educación Técnica y Profesional cubana actual*

---

*An approach to the research nature of the current  
cuban Technical and Vocational Education*

**Pedro Luis Yturria Montenegro\***; **Reinaldo Néstor  
Cueto\*\***; **Juan Alberto Mena Lorenzo\*\*\***

DOI: 10.5944/reec.30.2017.17249

Recibido: **10 de octubre de 2016**  
Aceptado: **18 de diciembre de 2017**

---

\* PEDRO LUIS YTURRIA MONTENEGRO: Licenciado en Educación Laboral y Dibujo Técnico. Máster en Pedagogía Profesional. Vicedecano de Investigaciones y Postgrados de la FCT . Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saiz Montes de Oca» (Cuba). **Datos de contacto:** E-mail: pedro.yturria@upr.edu.cu

\*\* REINALDO NÉSTOR CUETO: Doctor en Ciencias Pedagógicas. y Profesor Titular del Centro de Estudios Pedagógicos para la Educación General. (CEPEG) de la Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saiz Montes de Oca» (Cuba) . **Datos de contacto:** E-mail: reinaldo.cueto@upr.edu.cu

\*\*\* JUAN ALBERTO MENA LORENZO: Licenciado en Educación. Especialidad Construcción de Maquinarias. Máster en Pedagogía Profesional, Doctor en Ciencias Pedagógicas. Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saiz Montes de Oca» (Cuba). **Datos de contacto:** E-mail: juan.mena@upr.edu.cu

## **Resumen**

En el presente artículo se asume la teoría del enfoque Histórico Cultural por el que se rige la Educación Técnica y Profesional, sin descuidar elementos de otros enfoques educativos vigentes en el mundo. Los autores reflexionan acerca de la investigación en la Educación Técnica y Profesional, a partir del análisis de las condiciones en que tiene lugar este proceso actualmente en Cuba. Con el objetivo de determinar los desafíos que tiene la ETP para el logro de un acercamiento al carácter investigativo de esta educación, los autores realizan un análisis documental a diferentes textos relacionados con la teoría de la Pedagogía Profesional en general y de la Pedagogía de la ETP en particular, así también como un análisis histórico-lógico a los documentos oficiales de esta educación. De igual forma se aplicó una entrevista en profundidad a informantes claves y se realizaron dos grupos de discusión. Los resultados alcanzados conducen a que los docentes de la ETP posean una herramienta que, además de utilizarla durante su actividad pedagógica diaria, puede y debe ser transmitida a los estudiantes que se forman como futuros trabajadores, enseñándolos de este modo a investigar y transformar su propia realidad.

*Palabras clave:* Educación Técnica y Profesional; formación profesional compartida; enfoques investigativos; investigación pedagógica; profesional de nivel medio

## **Abstract**

In the present article, the theory of the Cultural Historical approach is assumed for it is the approach that rules The Technical and professional Education in Cuba, without disregarding elements of other educational approaches used in the world. The authors reflect on the research in the Technical and professional Education from the analysis of the conditions in which this process currently takes place in Cuba. In order to determine the challenges that the ETP (Technical and professional Education) has for achieving an approach close to the investigative nature of this education, the authors make a documentary analysis of different texts related to the theory of Professional Pedagogy in general and the Pedagogy of ETP in particular, as well as a historical-logical analysis made to official documents of this education. In the same way, an in-depth interview was applied to key informants and two group discussions were held. The results achieved reveal that ETP professors would need a tool that, in addition to using it during their daily pedagogical activity, it could and should be transmitted to students who are trained as future workers, teaching them in this way to research and transform their own reality.

*Key Words:* Technical and Vocational Education; shared professional training; research approaches; pedagogical research; mid-level professional

## 1. Introducción

Las características que históricamente han tenido la formación para el trabajo, el empleo o las profesiones en Cuba hacen que se dé un caso llamativo. En tal sentido, los conceptos Educación Técnica y Profesional (ETP) y Formación Profesional (FP) tienen igual significado, ambos son reconocidos como proceso y como resultado. Por tal motivo, en el artículo se hace referencia a este tipo de educación apelando indistintamente a ambas denominaciones.

Es justo señalar que en Cuba solo se puede hablar de un Sistema de ETP organizado durante los últimos 57 años. Anteriormente la FP escolarizada era totalmente insuficiente. Baste decir que, en un país con más de cinco millones y medio de habitantes, en 1958 solo existían aproximadamente 15 escuelas técnicas (Bermúdez y Pérez, 2014).

Según Mena y Sarracino (2016), en Cuba como en el resto de los países del mundo han existido los dos modelos originales de FP: el aprendizaje en los oficios y la formación escolarizada. El primero, que existía desde mucho antes de la llegada de los colonizadores europeos, se reforzó y transformó con la transculturación y, permaneció como forma única durante más de tres siglos, desde 1500 hasta finales de 1700.

Si bien es cierto que los aborígenes cubanos en 1492, contaban entre los más atrasados del continente americano, las investigaciones arqueológicas muestran la existencia de más de 40 ocupaciones que dan fe de una verdadera, aunque primaria, división social del trabajo.

La dimensión técnica de la educación entre los aborígenes se caracterizó por la espontaneidad, el sentido de la orientación hacia la vida y la práctica, la ingeniosidad, la laboriosidad, el gusto artístico, la aplicabilidad y el sentido utilitario. La llegada de los colonizadores impuso nuevas costumbres, lenguas e ideas religiosas lo que cambió la vida de la isla. Se inició el proceso de aprendizaje de técnicas europeas de forma práctica. Fue durante la segunda mitad del siglo XIX que aparecieron las primeras escuelas técnicas a imagen y semejanza de las que existían en Europa hasta ese momento.

Durante la primera mitad del siglo XX, no hubo un aumento significativo de escuelas y de matrículas y en ellas, desde 1902 se impusieron los modelos educativos conductistas norteamericanos. Prácticamente prevaleció el aprendizaje en los oficios.

En la actualidad el sistema de FP cubano está regulado por el subsistema de ETP (incluye la formación de obreros y técnicos de nivel medio) y por la Educación Superior o Universitaria (nivel superior). La inmensa mayoría de los profesionales cubanos de ambos niveles han egresado del Subsistema Nacional de Educación.

En función del desarrollo socioeconómico nacional, el estado le asigna a la ETP, como misión esencial, la formación integral de técnicos medios y obreros calificados para el trabajo, en correspondencia con las necesidades de las empresas, a partir de la integración de las instituciones educativas profesionales con las entidades productivas y de servicios.

Según datos del Ministerio de Educación (MINED, 2016), se cuenta con una infraestructura de 506 Escuelas Técnico Profesionales de nivel medio, conformadas por Escuelas Politécnicas y Escuelas de Oficios donde se forman aproximadamente 156 781 estudiantes. Subsisten dos modalidades: Curso Regular Diurno y Curso para Trabajadores. En estos momentos en el país, atendiendo a la concepción de una formación de perfil amplio, existen 54 especialidades de Técnico Medio y 46 de Obrero calificado.

La fuerza docente de la ETP está integrada aproximadamente por 20.000 profesores, conformada por docentes de escuelas politécnicas y especialistas de las empresas. El 80 % (16.000) de los docentes es graduado universitario. De ellos aproximadamente 5.000 (31,2 %) son másteres. De igual manera, asociados a esta educación trabajan más de 100 doctores. La formación inicial y postgraduada de los docentes de la ETP tiene lugar en las Facultades de Ciencias Técnicas de las Universidades del país, ubicadas en cada una de sus provincias.

Aunque el propósito de la ETP cubana está dirigido a formar profesionales con un elevado nivel técnico y profesional, el modelo de FP actuante se basa en la integración estrecha entre la educación y la producción: modelo de ETP compartida escuela politécnica – empresa en el que se impone la necesidad de replantearse permanentemente nuevas metodologías y estrategias en función de los objetivos y contenidos que requiere la FP de nivel medio.

En virtud de ello es preciso que los componentes académico y laboral estén reforzados por el componente investigativo desde las condiciones de la escuela y de la empresa, como contextos esenciales en que se desarrolla el proceso pedagógico profesional. (Mena, 2012, Bermúdez *et al*, 2014; Abreu y Soler, 2016)

Por último, el carácter científico de la ETP tiene como fundamento teórico general a las ciencias pedagógicas y de modo particular a la Pedagogía Profesional. Esta rama tiene como su objeto de estudio al proceso pedagógico profesional. Sus leyes, categorías, principios y relaciones sirven de fundamentos teóricos que sostienen la formación de los profesionales de nivel medio (Bermúdez, *et al* 2014).

Atendiendo a ello, el presente artículo tiene en cuenta los cambios y transformaciones ocurridas en la ETP cubana en la última década y persigue como objetivo realizar una caracterización que permita un acercamiento al carácter o enfoque investigativo de la ETP cubana actual a partir de sus desafíos y problemáticas fundamentales.

## 2. Teorías y métodos empleados

### 2.1. Teoría

De manera fundamental, la investigación juega un papel trascendente en la nueva concepción de la ETP cubana. Las nuevas condiciones de desarrollo de la formación de los profesionales exigen la aplicación de un pensamiento científico e innovador por parte de docentes y directivos (Ruiz, 2004; Pulido, 2008 y Portuondo, 2013).

El hecho de que el modelo de ETP compartida tenga como base, además del principio tradicional de la vinculación de la teoría con la práctica, al principio de la integración de la escuela politécnica con la empresa, obliga a una nueva mirada sobre el desarrollo del proceso y un pensamiento toralmente creador.

Su lógica se explica a partir del supuesto de que «una ETP eficiente solo se alcanza en escenarios que se parezcan más cada día al ámbito en que los trabajadores graduados se desempeñarán en el futuro» (Mena, 2012, p. 43). Ello implica concebir, desarrollar y evaluar las estrategias educativas de conjunto con las empresas.

Durante los últimos cinco años un grupo de investigadores entre los que se encuentran Mena, (2012); Bermúdez (2014); Abreu, Soler y MINED (2016), entre otros, han identificado un grupo de bases o claves esenciales que sustentan o fundamentan el nuevo modelo pedagógico de la ETP cubana.

En primer orden, la enseñanza práctica constituye la prioridad esencial. La formación general y básica, así como los conocimientos científicos y tecnológicos deben estar sólidamente ligados al aprendizaje de la especialidad y la especialización en la profesión técnica; ello implica una profunda concepción interdisciplinaria que requiere de la investigación permanente, en función de poner los contenidos en función de la profesión.

Como segundo elemento, la integración, vinculación, asociación o alianzas entre las escuelas politécnicas y las empresas, piedra angular del proceso de ETP, obliga a pensar en un proceso pedagógico compartido donde las actividades docentes tengan lugar en los escenarios (escolares o empresariales) en que existan mayores y mejores condiciones. Esto a su vez implica un uso significativamente superior de los escenarios empresariales, los procesos productivos y los especialistas de las empresas en función del aprendizaje de los estudiantes.

Como tercer elemento es importante comprender que en el proceso de ETP actual la empresa rebasa la concepción tradicional de simple agencia educativa de la comunidad para convertirse en un nuevo contexto pedagógico que participa en el proceso con igual responsabilidad que la escuela, poniendo al servicio de la formación sus puestos de trabajo y a sus especialistas. Concebir el proceso desde la integración de ambos escenarios también exige un pensamiento creativo en cada directivo y cada docente.

Por último y no menos importante, todo lo anteriormente expuesto exige una nueva visión de la organización escolar; el proceso pedagógico se comparte entre la escuela y la empresa. En virtud de ello es amplia la variedad de los escenarios pedagógicos; ello supera de manera significativa la organización tradicional de la escuela, obligando a la búsqueda de nuevas e innovadoras estrategias pedagógicas.

Como resultado del modelo se persigue la formación de profesionales de nivel en los que primará en primer lugar su formación con amor al trabajo y a los valores patrios, acompañados de una adecuada formación tecnológica y práctica. El egresado deberá estar caracterizado por un desarrollo cultural técnico y profesional integral que esté compuesto por dimensiones como: cultura política, cultura económica; cultura general, cultura tecnológica y cultura productiva (Aragón, 2013; Abreu y Soler, 2015).

Como puede observarse son propósitos ambiciosos, sobre todo si se tiene en cuenta que la ETP cubana siempre ha tenido lugar a partir de modelos de formación centrados en la escuela con participaciones en las empresas en determinadas etapas relacionadas con prácticas profesionales. Conseguir los fines propuestos exige la aplicación de la ciencia a partir del pensamiento innovador e investigativo de cada directivo y docente.

Es decir, los docentes han de ser investigadores transformadores de su propio proceso de manera permanente, de modo que la formación tenga lugar con efectividad tanto en las condiciones de la escuela como en las del proceso productivo. Poner la ciencia en el lenguaje diario de cada docente y especialista de empresa que participe en el proceso formativo (Martí, 2016), se convierte en una prioridad para la ETP cubana en la actualidad.

## 2.2. Métodos

El estudio se realiza a partir del análisis documental a 15 textos de la teoría de la Pedagogía Profesional en general y de la Pedagogía de la ETP en particular, para fundamentar el nuevo modelo asumido en la ETP cubana. De igual manera, se analizaron 11 documentos oficiales de la ETP, y se aplicó una entrevista en profundidad a siete informantes claves, con vistas a obtener datos esenciales acerca de los principales problemas y desafíos de la ETP en el país.

De igual forma se realizó un análisis histórico-lógico, que permitió establecer la tendencia de la ETP cubana desde sus inicios hasta la actualidad.

Como parte del estudio fueron creados dos grupos de discusión. El primero con 12 especialistas provinciales de la ETP para valorar sus criterios sobre los desafíos y los retos de esta educación en la actualidad y satisfacer algunas dudas que surgieron del estudio de los documentos. El segundo incluyó a los 34 investigadores del proyecto investigativo «La formación de los profesionales de nivel medio en Pinar del Río», con el fin de conocer los principales enfoques investigativos vigentes en la ETP en la actualidad, así como sus criterios al respecto.

Una vez obtenida la información buscada se consideró oportuno realizar una triangulación de la información de las fuentes utilizadas lo que permitió determinar los puntos de contacto y llegar a las inferencias necesarias

### 2.3. Resultados

La aplicación, obtención y procesamiento de la información obtenida mediante los métodos investigativos utilizados permitió organizar los resultados en cuatro núcleos conceptuales esenciales.

Ello condujo a la necesidad de establecer un primer núcleo referido a la identificación de los desafíos por los que atraviesa de la investigación en el contexto de la ETP cubana actual. Así, aplicar el método científico obliga a conocer los problemas investigativo—metodológicos fundamentales que obstaculizan la marcha del proceso de FP, lo que constituye el segundo núcleo conceptual establecido.

El tercero es el resultado del estudio histórico—lógico de la evolución que ha tenido la formación para el trabajo en Cuba, partiendo de las dos vías tradicionales: la escolarizada y no escolarizada.

Las derivaciones del estudio permitieron a su vez entender las necesidades de aplicar la ciencia en la solución de los problemas actuales de la ETP cubana a partir de las principales teorías y clásicos que en la actualidad sustentan las investigaciones en esta dirección.

## 3. Análisis y discusión

De los resultados anteriores se presentan a continuación algunos aspectos que constituyen, a nuestro juicio, núcleos conceptuales esenciales que responden a los objetivos de este artículo, ellos son.

- Desafíos de la investigación en la ETP en Cuba
- Problemas investigativo—metodológicos
- Teoría que sustentan las investigaciones en Cuba. Clásicos más empleados

A continuación, los analizaremos por separado.

### 3.1. Desafíos de la investigación en la ETP en Cuba

Para Bermúdez *et al* (2014), el proceso de formación de los profesionales cubanos en la actualidad, exige del reforzamiento de un sistema de investigación asociado en el ámbito de la pedagogía y la didáctica. Sin embargo, las particularidades de la educación para

el trabajo la hacen diferente al resto de las educaciones; ello obliga a incluir en este sistema aquellas investigaciones específicas del objeto de su esencia formativa, traducida en objetivos y contenidos profesionales de cada especialidad.

Este sistema investigativo, resultará relevante si se tiene en cuenta que la ETP opera en un medio, condicionado por el mercado laboral y el sistema de producción y/o servicios; caracterizado por la permanente transformación, donde la FP, cuando no se actualiza, se torna obsoleta con más rapidez cada día. Así, una ETP que aspire a la calidad y a la eficiencia en su tarea de formar profesionales, ha de mantener vivo el componente investigativo (Portuondo, 2013).

A tal efecto, algunos especialistas en la actualidad (Chávez, 2000; Pulido, 2008; Gato, 2012; Portuondo, 2013; Mena, Abreu y Soler, 2015), consideran la importancia de un estudio integral que permita la búsqueda permanente de información relacionada en primer lugar con:

I. El análisis de la evolución —nacimiento, mantención y obsolescencia— de las especialidades técnicas en el ámbito laboral. Ello obliga:

- al estudio de evolución de perfiles profesionales (funciones, ocupaciones y tareas, modos de actuación, etc.).
- a la observación de la evolución de los sistemas de organización del trabajo.
- al estudio sistemático de los cambios de paradigmas tecnológicos en las empresas y su influencia en la actualización de la ETP.
- al análisis permanente de la FP demandada por los empleadores.

En segundo orden es importante investigar sobre:

II. La actualización curricular, donde se reformen y/o generen proyectos formativos que respondan a las demandas profesionales del mercado laboral. Esto significará, además:

- La preparación de los docentes que participarán en el proceso.
- La determinación de la base material de estudio especializada.
- La determinación de las tecnologías educativas necesarias.
- La determinación de los contextos para el desarrollo de la ETP del futuro trabajador.

En tercer lugar, es importante:

III. La investigación permanente de fenómenos que ocurren con sistematicidad en las entidades laborales como retroalimentación constante del proceso pedagógico, entre ellos:

- La necesidad de reconvertir masiva y periódicamente a los trabajadores para hacer frente a los cambios de paradigmas tecnológicos y de organización del trabajo.
- La reorganización periódica de la estructura de especialidades debe estar en relación directa con los cambios socioeconómicos.
- La necesidad de un desarrollo económico sostenible, para proteger el medio ambiente, influye y transforma el contenido profesional en todas las especialidades, convirtiéndola en una formación multidisciplinar.

Todos estos fenómenos, determinados por la naturaleza cambiante del mercado de trabajo, condicionan un proceso pedagógico que debe estar en permanente transformación; los empleos y sus contenidos se transforman lo que influye de manera directa en el redimensionamiento del proceso pedagógico (Portuondo, op. cit.).

En esencia, la formación de los profesionales de nivel medio debe estar en relación directa con la capacidad socioeconómica existente en cada territorio geográfico para absorber tanto el desarrollo tecnológico como a los trabajadores que egresan del sistema educativo profesional. Una inadecuada proyección del proceso de ETP, puede ser perjudicial para el desarrollo si no está en función de su capacidad y nivel tecnológico (Gato, 2012 y Mena, 2015).

Teniendo como base estos criterios anteriores, entre los principales desafíos investigativos de la ETP, se encuentran:

- La relación demanda formativa-FP.
- El perfeccionamiento constante del proceso de enseñanza-aprendizaje y su didáctica, tanto en la escuela como en condiciones de empresa.
- La evaluación de la calidad de la FP de nivel medio y de nivel superior.
- El perfeccionamiento de la integración de las escuelas técnicas y las empresas productivas y de servicios.
- El proceso pedagógico profesional en la escuela y en la empresa dirigido a potenciar valores profesionales como: amor al trabajo, amor a la profesión y amor a la clase obrera.
- La formación inicial y permanente de los profesores de la ETP.
- La formación pedagógica de los especialistas de las empresas que se desempeñan como docentes.
- El empleo de los escenarios empresariales como escenarios pedagógicos profesionales.
- La escuela como centro cultural de la comunidad, entre otros

### **3.2. Los Problemas investigativo-metodológicos**

A los profesores de la ETP se le asignan tres funciones esenciales: la docente-metodológica; la orientadora y la investigativa (Abreu y Soler, 2015). La investigación en el campo de la ETP debe ser, como principio, una investigación desde la educación y no sobre la educación (Chaves, op. cit.); debe estar comprometida con la realidad contextual en la que se desarrolla y su objetivo no ha de ser solo producir nuevos conocimientos en el plano teórico, sino transformar la realidad, solucionando los problemas más acuciantes que la afectan, directa o indirectamente.

Sin lugar a dudas, la investigación para el docente de la ETP resulta un desafío importante; no basta con que este profesor tenga conocimientos y domine solo la investigación pedagógica. Es preciso que también sea un conocedor profundo de la investigación tecnológica (Aragón, 2013).

Incorporar herramientas de la investigación pedagógica le permite al docente ser un conocedor permanente de su propio proceso pedagógico tanto en la escuela como en la empresa: de su didáctica, de cómo facilitar el aprendizaje de los alumnos, de cómo

estos aprenden, de las competencias que estos pueden llegar a desarrollar en función del modelo de trabajador a conseguir. (Ruiz, 2004)

Esta información le posibilita tener una caracterización sobre las potencialidades que hay que aprovechar y de las dificultades esenciales que hay que solucionar para lograr una FP eficiente.

Por su parte, el dominio de la investigación tecnológica permite al docente enseñar a sus estudiantes a enfrentar y dar solución a los problemas profesionales de cada especialidad siguiendo el método científico. El futuro trabajador requiere ser formado en el quehacer de la actividad científico-investigativa para que logre interiorizar y sistematizar los métodos de la ciencia y el modo de actuación profesional. (Gato, op. cit.)

El dominio del docente sobre la investigación tecnológica constituye un instrumento para fomentar la innovación (Portuondo, op. cit.). Con la innovación tecnológica el docente enseña a los futuros trabajadores a incorporar el conocimiento científico y tecnológico, propio o ajeno, con el objeto de crear o modificar un proceso productivo, un objeto, una máquina, cumpliendo así un fin valioso para la sociedad.

La investigación tecnológica permite por consiguiente la producción del conocimiento tecnológico, tanto el producto cognitivo, —teorías, técnicas, tecnologías, maquinarias, patentes, etc.—, como las actividades que desarrollan los profesionales para producir y validar dichos productos y conocimientos.

Esta problemática esconde la lucha entre dos paradigmas de investigación a los que pocas veces se hacen referencia: el paradigma indagatorio y el transformacional. El primero de ellos, surgido por la indagación de una realidad concreta, el mundo, tratando de precisar sus leyes y el segundo con el afán de transformar dicha realidad. Detrás del telón lo que está en discusión es la unicidad del mundo y por consiguiente las formas de investigarlo deben tener una metodología general, necesaria para formar al profesor de la ETP que deben realizar ambas investigaciones. (Portuondo, op. cit.)

La necesidad del dominio de la investigación: pedagógica y tecnológica, es tan significativo que los contenidos de la investigación forman parte, tanto del currículo de su formación inicial como de su superación postgraduada.

Durante su formación inicial de nivel superior, el docente de la ETP sigue el ciclo investigativo, a partir de identificar un problema de su esfera profesional. A través de esta metodología presenta su tesis de grado con una propuesta de solución al problema identificado con anterioridad. La formación de pregrado está caracterizada por la interacción de tres componentes esenciales: el académico, el laboral y el investigativo (MINED, 2016).

La formación postgraduada por su parte se concibe con una alta preponderancia del componente investigativo. Tanto en estudios de diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados es imprescindible que el docente presente resultados investigativos que significan aportes teórico y prácticos, fundamentalmente a las ciencias pedagógicas.

Sin embargo, lo expresado anteriormente no significa una labor fácil; al contrario, el camino es complejo en tanto cambiar el pensamiento de los docentes siempre es una tarea muy compleja en la que se debe trabajar a profundidad en los próximos años.

### **3.3. Teoría que sustentan las investigaciones en Cuba. Clásicos más empleados**

En la actualidad al igual que en las restantes esferas del saber, en la ETP cubana cambian las dimensiones, formas y medios de organizar la actividad científico-investigativa. Y si antes muy pocas personas tenían que ver con las investigaciones pedagógicas, actualmente este quehacer abarca a casi la totalidad de los docentes y colectivos escolares.

La investigación educacional cobra fuerzas en la ETP cubana durante la década de 1990. A partir de la experiencia acumulada por investigadores del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP), ya a finales de esa década se comienza a utilizar una «forma peculiar» para realizar las investigaciones educativas. Esta forma de investigar, constituye un acercamiento a la concepción materialista-dialéctica (Chávez, op. cit).

El materialismo dialéctico, es una filosofía universal que no implica que se identifique a la naturaleza con la sociedad, ni que se trasladen mecánicamente sus postulados a las diferentes ciencias particulares. Tampoco implica que exista una oposición metafísica entre la realidad natural y la social, ni que las ciencias naturales necesiten de un método filosófico y las ciencias sociales de otro. (Pulido Díaz, 2008)

Esta forma peculiar de investigar no se enmarca en ninguno de los paradigmas más difundidos en América Latina en la actualidad: el cuantitativo o el cualitativo, aunque toma lo mejor de ellos. Estos dos paradigmas de la investigación científica constituyen dos extremos de una misma filosofía idealista subjetiva.

En la práctica pedagógica de la ETP, se pudo comprobar que se siguen teorías y autores de diferentes ámbitos sobre todo del iberoamericano, entre ellos Bunge, Bisquerra, Cerda, Rojas Soriano, Hernández Sampieri, Lewin, Kerlinger, Stenhouse, por solo citar algunos.

Como regularidad, en la investigación de la ETP cubana contemporánea no se habla de paradigmas cuantitativo ni cualitativo, sino de enfoques integrales de la investigación científica en la esfera de la educación. A esta concepción peculiar de investigar en la esfera de la educación, que tiene como base metodológica el método dialéctico-materialista se denomina como Enfoque integral investigativo, a lo que algunos llaman Investigación total, Enfoque emergente o Enfoque dialéctico de investigación. (Pulido, op. cit.)

Como características esenciales este modo de investigar tiene:

- El reconocimiento del carácter de ciencia de la Pedagogía.
- El reconocimiento a la tradición histórica de las ideas educativas en Cuba, donde la educación ha estado centrada en la defensa de la unidad nacional y en el fortalecimiento de la cubanía.
- Una confianza plena en la investigación científica, como vía para enriquecer la ciencia pedagógica.
- Poseer un método general —el dialéctico-materialista— que permita la unidad de la investigación científica desde su concepción misma, pero no solo en lo referido a su diseño, sino en relación con las diferentes esferas de influencia sobre el proceso pedagógico.
- La concepción del método científico con dos aspectos orgánicamente vinculados: el objetivo y el subjetivo.
- Esta concepción permite distinguir entre «Metodología» y «Método».

La metodología es la filosofía del proceso investigativo y tiene dos niveles: uno general y otro especial. El general es aplicable a todos los campos del saber: el dialéctico, por ejemplo. El especial comprende los pasos rigurosos y lógicos que tiene todo proceso investigativo. (Chávez, op. cit.)

El método es la vía o el camino para buscar o procesar la información con sus diferentes técnicas. Se apoya en la metodología (la filosofía del método), o sea, está en el estudio, descripción, explicación y justificación de los métodos y no de un método en sí.

Es importante apreciar que el método científico debe ser considerado desde la óptica filosófica y metódica, como metodología y como método. Para Chávez (op. cit.) y Ruiz (2004), este se caracteriza por:

- Considerar que el conocimiento es un reflejo o representación de la realidad, que el sujeto reconstruye activamente, a partir de un sistema de operaciones mentales que permite encontrarle sentido a dicha realidad y comprenderla, para así poder transformarla.

Además, esta concepción investigativa se identifica por la unidad entre:

- Lo empírico y lo teórico. Los métodos son empíricos y teóricos y adquieren un carácter específico de acuerdo con el tipo de investigación de que se trate: teórica, experimental, histórica, estudio de caso e investigación etnográfica, entre otras. Los métodos teóricos y empíricos pueden estar presentes con mayor o menor intensidad de acuerdo con el momento específico del proceso investigativo. Por ejemplo, en el estudio histórico y en el estudio configurativo predominan los teóricos; sin embargo, en el estudio exploratorio de factibilidad práctica predominan los empíricos.
- Lo objetivo y lo subjetivo que permite deslindar entre la realidad pedagógica relacionada con el proceso objeto de investigación y lo ideal que está afectando la efectividad de dicho proceso.
- El análisis y la síntesis y la inducción y la deducción son procedimientos lógicos del pensamiento, que, junto con la comparación, la abstracción y la generalización permiten llegar a conclusiones y generalizaciones de carácter teóricas y empíricas
- Lo histórico y lo lógico, constituyen métodos que se complementan uno al otro y están íntimamente vinculados. El método lógico para poder descubrir las leyes fundamentales de los fenómenos, debe basarse en los datos que le proporciona el método histórico, de manera que no constituya un simple razonamiento especulativo.
- La esencia y el fenómeno. Los procesos pedagógicos que operan en la práctica tienen dos aspectos: uno, interior, oculto de nosotros y, otro, exterior, accesible para nuestra percepción. En una primera aproximación a un proceso pedagógico, se percibe solo lo que está en la superficie, lo que resalta más, se conoce solo el vínculo exterior de los fenómenos, aspectos aislados; es decir, lo externo. Sin embargo, es necesario penetrar en aspectos más internos, en las relaciones que se establecen entre sus componentes, en su concatenación interna. Para estudiar un fenómeno educativo, se necesita comprender su base, la regularidad de los procesos que en este ocurren, descubrir lo común, lo más característico, las leyes de su desarrollo; es decir, penetrar en su esencia.
- Lo cuantitativo y lo cualitativo. Al estudiar un fenómeno educativo, hay que tener presente que este posee indicios, aspectos y rasgos que lo determinan y expresan lo más importante que caracteriza su esencia. La cualidad es el conjunto de rasgos esenciales, que determina la naturaleza del fenómeno pedagógico en estudio. La cantidad es lo que caracteriza a ese fenómeno por medio del número, la magnitud, el volumen, etc. Por lo tanto, para penetrar en la esencia de un fenómeno educativo es necesario adentrarse en aspectos cuantitativos y cualitativos.

- Lo abstracto y lo concreto. Este tránsito expresa la transformación del conocimiento científico en su proceso de desarrollo. El primer nivel del conocimiento es lo concreto sensorial. La imagen sensorial concreta de la realidad es el punto de partida del proceso del conocimiento, donde se relacionan lo general y lo singular, lo necesario y lo casual, lo estable y lo mutable, los aspectos esenciales y secundarios del objeto. Por esta razón, en el proceso de investigación científica es necesario el salto a otro nivel del conocimiento para poder obtener un reflejo más profundo de la realidad: la abstracción. La abstracción permite reflejar las cualidades y regularidades generales, estables y necesarias del fenómeno en estudio.
- El descubrimiento y la verificación. Una vez que se haya penetrado en la esencia de un fenómeno educativo y se hayan elaborado propuestas de solución, es necesario verificar en la práctica su factibilidad.

Estos constituyen algunos de los pares dialécticos que están presentes en una concepción integral investigativa, que median entre la relación sujeto (investigador) - objeto (proceso educativo estudiado).

Sin embargo, existen otros rasgos que distinguen el enfoque actual de la investigación educativa como (Chávez, Ruiz y Portuondo, op. cit.):

- Desde el punto de vista ontológico, la realidad natural y la social no son idénticas, pero tampoco se contraponen metafísicamente.
- Desde la perspectiva epistemológica, tanto la realidad natural como la social están sometidas a leyes generales, que el hombre es capaz de conocer y formular.
- Desde la arista metodológica, la utilización de una variedad de métodos en dependencia de los objetivos de la investigación y de las ventajas y desventajas que cada uno presenta. Se admiten diferentes tipos de investigación, así como tipos de muestras y modos de procesamiento, en dependencia del propósito de cada estudio y de cada momento de este.
- Conserva la unidad epistemológica e ideológica de la investigación educacional, en el marco de un enfoque plurimetódico e integra lo mejor de cada paradigma de manera integrada, superada y no ecléctica.

El enfoque seguido contiene tipos de estudio por los que transita un fenómeno educativo. El estudio de un fenómeno educativo bajo una concepción investigativa integral transita por varios momentos. La vinculación del docente-investigador con la práctica cotidiana le permite de, forma empírica, aproximarse a un fenómeno educativo que no está en el estado deseado, y que necesita ser estudiado y transformado para mejorar esa práctica pedagógica. Este proceso del conocimiento consta del conocimiento sensorial y el lógico, que se realiza en base a la práctica, o lo que significa recorrer un camino que va de la contemplación viva al pensamiento abstracto y de este a la práctica, como tuta dialéctica del conocimiento de la verdad, del conocimiento de la realidad objetiva (Lenin, 1969).

Por último, para Pulido *et al*, la investigación educativa en ETP cubana, transita por diversos estudios, bajo un enfoque integral investigativo, que son:

- El estudio exploratorio inicial para la constatación empírica y teórica del problema científico.
- El estudio histórico para conocer la génesis y evolución del objeto de investigación.

- El estudio tendencial para identificar las tendencias actuales que caracterizan el objeto de investigación a nivel internacional, nacional y local.
- El estudio comparativo para sistematizar la teoría relacionada con el objeto de investigación.
- El estudio piloto para ensayar en la práctica, con una muestra pequeña, la funcionalidad de los instrumentos a utilizar en los estudios de diagnóstico y empírico de factibilidad práctica.
- El estudio diagnóstico para conocer el estado actual del fenómeno educativo que se investiga.
- El estudio proyectivo (también llamado estudio de pronóstico o configurativo) para elaborar la propuesta pedagógica, que dará solución al problema científico planteado.
- El estudio empírico de factibilidad práctica para validar la propuesta pedagógica en la práctica educativa y, de esta forma, poder sugerir la generalización de la propuesta.

## 4. Conclusiones

La investigación educativa en la ETP cubana no desecha los problemas lógicos y metodológicos de las ciencias concretas, pues la propia complejidad de los fenómenos estudiados en correspondencia con la propia realidad, exige la interrelación de los estudios disciplinarios e interdisciplinarios.

Sin embargo, para que esto suceda es necesario que todo el proceso de interrelación esté regido por una concepción integral, holística, del estudio del fenómeno en todos sus nexos y conexiones y ello exige asumir una teoría y una concepción lógico-metodológica que posibilite el descubrimiento del conocimiento «verdadero».

En este sentido el docente juega un papel trascendental, pues al incorporar el método científico y apropiarse del mismo lo hace suyo como una herramienta que, además de utilizar durante su actividad pedagógica diaria, puede y debe ser transmitida a los estudiantes que se forman como futuros trabajadores, enseñándolos de este modo a investigar y transformar su propia realidad

## 5. Referencias bibliográficas

- ABREU, R. Y SOLER, C. (2015): *Didáctica de las Especialidades de la ETP*, (La Habana: Pueblo y Educación).
- ARAGÓN, A. (2013): Retos y desafíos de la Educación técnica y Profesional Cubana, Conferencia magistral en el II taller internacional «La Pedagogía Profesional y su influencia en el desarrollo socioeconómico cubano», Universidad de Ciencias Pedagógicas Rafael María de Mendive, Pinar del Río Cuba, febrero 5.
- BERMÚDEZ, R. *et al* (2014): *Pedagogía de la Educación Técnica y Profesional*, (La Habana: Pueblo y Educación).

- CHÁVEZ RODRÍGUEZ, J. (2000): *Enfoque de la investigación educativa en América Latina*, (La Habana: Instituto Central de Ciencias Pedagógicas).
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. (1998): *Metodología de la investigación* / R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, P. Baptista Lucio, (Ciudad México (DF): Mc Graw-Hill Interamericana).
- GATO, C. A. (2012): *Concepción pedagógica del proceso de capacitación de los docentes de la rama industrial en la educación técnica y profesional en Pinar del Río*, Tesis Doctoral, (La Habana: ICCP).
- LENIN, V. I. (1969): *Obras escogidas*, (Moscú: Progreso).
- MENA LORENZO, J. A. (2012): *La integración educación trabajo: necesidad del proceso de la formación profesional. Apuntes para un modelo de Formación Profesional compartida*, (Berlín. Editorial Académica Española).
- YTURRIA MONTENEGRO, P.L. (2015): *Relación demanda, formación profesional y orientación hacia las profesiones*, En *Revista digital Mendive* [Año 12/jul-sep/'14] Diálogo pedagógico - RNPS 2057/ISSN 1815-7696
- MENA LORENZO Y SARRACINO ALUM, N. (2016): *Historia de la Educación Técnica y Profesional en Pinar del Río en la provincia de Pinar del Río*. Primera parte. (Pinar del Río: Ediciones Loinaz).
- MINED (2016): *Informe a la Comisión Nacional Asesora de la ETP*, (La Habana, Cuba, Abril, 29).
- PÉREZ, G. Y NOCEDO, I. (2001): *Metodología de la investigación educacional*. (La Habana: Pueblo y Educación).
- PORTUONDO, R. (2013): *La investigación tecnológica y la investigación educativa: un camino dividido*. Conferencia magistral en III taller internacional «la ETP del siglo XXI». Camagüey, Cuba, noviembre, 5.
- PULIDO DÍAZ, A. (2008): *Concepciones actuales sobre la investigación educativa*. (La Habana: IPLAC).
- RUIZ AGUILERA, A. (2004): *Bases de la investigación educativa y sistematización de la práctica pedagógica*, (La Habana: Editorial Pueblo y Educación).

# NOVEDADES EDITORIALES

Book Reviews

1



**RESEÑA de:** Marc-Antoine Jullien de Paris (1817):  
*Esbozo de una obra sobre educación comparada y series de preguntas sobre Educación.* Edición y estudio introductorio de Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia. (Madrid: Delta Publicaciones). ISBN: 978-84-163-8331-3

---

**A CARGO DE:**

MARÍA MATARRANZ GARCÍA\*

DOI: 10.5944/reec.30.2017.20739

Recibido: **19 de diciembre de 2017**  
Aceptado: **24 de diciembre de 2017**

---

\* MARÍA MATARRANZ GARCÍA: Universidad Autónoma de Madrid. GIPES. **Datos de contacto:** E-mail: maria.matarranz@uam.es / matarranzm@gmail.com

En el año 1817 Marc-Antoine Jullien de Paris publicó el *Esquisse d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, obra que marcó un antes y un después en la historia de la educación comparada y que es conocida por todos los comparatistas contemporáneos.

Como homenaje, en este segundo centenario de su publicación, la Sociedad Española de Educación Comparada ha querido publicar esta clásica obra traducida al castellano con una introducción crítica, labores ambas que ha llevado a cabo el profesor Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia, de la Universidad del País Vasco. El libro ha sido presentado en el marco de las VII Jornadas de Docencia e Investigación en educación comparada, que se celebraron en la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona el pasado día 1 de diciembre, organizadas por los profesores Enric Prats y Jordi Pàmies.

Esta traducción y presentación de la obra de Jullien de Paris constituyen una aportación de gran valor para todos los estudiosos e investigadores del área de la educación comparada, por la importancia que esta obra tiene en la historia de la educación comparada y por hacer, de este modo, que esta obra sea también un poco más nuestra, dado que, aunque este texto se ha traducido desde su publicación a diferentes idiomas, no había hasta el momento una traducción al castellano. El autor, además de traducir la obra original al castellano, presenta en la publicación una importante introducción crítica que aporta un valor añadido a la traducción. Así pues, el lector que se dispone a leer el libro encuentra en él dos grandes bloques: en primer lugar, un bloque dedicado al exhaustivo análisis de la figura y aportes de Marc-Antoine Jullien de París; en segundo lugar, el texto del *Esquisse* completo traducido al castellano. Pasamos a describir a continuación cada uno de estos dos bloques.

**Marc-Antoine Jullien de París: un educador adelantado a su tiempo**, es el título del primer bloque. En él, el profesor Naya hace una revisión de una exhaustividad y rigor inéditos hasta la fecha sobre la vida, la obra y la aportación (a la pedagogía en general y a la educación comparada en particular) de Jullien de París.

Comienza este bloque haciendo una introducción sobre la vida de Jullien. El que fue el precursor de la sistematización en el método comparado aplicado a la educación, ha sido durante muchos años un autor olvidado en el mundo de la pedagogía; adentrarnos en la vida del comparatista resulta, por tanto, de gran interés. La biografía de Jullien de París es, parafraseando al profesor Naya «un compendio de una vida única» (p.16).

Tres grandes aportaciones a la pedagogía son las que Jullien de París hizo a lo largo de su vida. En primer lugar, la denominación «Ciencia de la Educación» como símbolo de aproximación del mundo de la educación al positivismo científico, propuesta que, en su época, no muchos autores consideraban adecuada. En segundo lugar, la difusión que hizo del método Pestalozzi. En tercer lugar, la utilización de la comparación en educación, y muy especialmente la recogida sistemática de datos en materia educativa a nivel internacional.

En este bloque, Luis M<sup>a</sup> Naya, también ha querido dedicar unas páginas a la relación de Marc-Antoine con España, en las cuales ha realizado un recorrido acerca de sus obras traducidas al castellano y el impacto que estas tuvieron en la época.

Ya centrándonos en el *Esquisse*, que es la obra en la que se pone el principal foco de atención, encontramos también la historia que envuelve todo su proceso de elaboración, el contexto de la publicación y las ayudas tanto editoriales como societarias para la puesta en marcha del proyecto, las traducciones que se hicieron de la obra, sus contenidos, así como las influencias y el impacto que la obra tuvo (y sigue teniendo) en el mundo de la educación.

El primer bloque concluye con un listado completo de las publicaciones pedagógicas más relevantes de Jullien de París, y un listado de las publicaciones o reimpressiones del *Esquisse* ordenadas cronológicamente, aportaciones ambas de un gran valor histórico y de una utilidad inmensa para documentar futuros estudios en esta línea de investigación. Cabe destacar que este primer bloque se ilustra con documentos gráficos que aportan al lector una información histórica también de muchísimo interés. Es sin duda, un magnífico marco sobre el que presentar la obra que nos ocupa.

**Esbozo y observaciones preliminares de una obra sobre educación comparada**, es el título del segundo bloque, el cual es la traducción misma de la famosa obra de Jullien de París titulada *Esquisse d'un ouvrage sur l'éducation comparée*. El *Esquisse* es un texto de 38 páginas (en esta edición traducida al castellano), que como el mismo Jullien de París indica, es un «compendio razonado de observaciones y de experiencias sobre la educación» (p. 49).

Vemos, ya desde su inicio, cómo para Jullien es fundamental la utilización de la comparación para la mejora de la educación al afirmar que «un trabajo que ofrecería resultados de utilidad más inmediatos y más importantes sería una tabla comparada de los principales establecimientos de educación que existen hoy en los diferentes países de Europa» (p. 7). Así, el *Esquisse* puede dividirse en dos grandes partes; una primera parte en la que Jullien presenta unos contenidos más teóricos sobre la comparación en educación, en ella muestra con claridad la importancia que él le otorgaba a la puesta en marcha de los estudios comparados para lograr una doble finalidad: una era convertir la educación en una ciencia, acercando la educación al positivismo y desvinculándola de las opiniones y de la arbitrariedad; y la otra era perfeccionar la ciencia de la educación. Finalizada esta parte teórica; en la segunda parte encontramos la propuesta práctica de Jullien, esto es, series de preguntas sobre educación para la puesta en marcha de su proyecto. Preguntas mediante las cuales se podría obtener un conocimiento profundo sobre los sistemas de educación de los países de Europa. Con esta última aportación, la obra de Jullien es la que marcará la pauta posterior para el establecimiento necesario de parámetros e indicadores, concretamente definidos, como paso sistemático previo a cualquier observación comparada. Así, y según el profesor Naya: «El *Esquisse* como propuesta a largo plazo ha tenido éxito, aunque fue una obra absolutamente adelantada a su tiempo y, como suele ocurrir en muchas ocasiones, incomprendida en su momento» (p. 48).

La publicación de Luis M<sup>a</sup> Naya es, como ya se ha dicho, una aportación significativa para todo investigador en educación comparada y en historia de la educación. De esta obra caben destacar tres grandes cualidades: cuidado, relevancia y simbolismo. Cuidado, por la minuciosidad con que se ha trabajado la publicación, poniendo especial énfasis en el primer bloque y toda la labor de investigación realizada para su elaboración, aportando informaciones de gran interés que ponen al lector en conocimiento de todos los elementos en torno a la publicación del *Esquisse*. Relevancia, por ser esta obra emblemática en su tiempo y seguir siendo en nuestros días un hito en la historia de la educación comparada, poniendo así especial énfasis en el segundo bloque: la traducción al castellano del *Esquisse*. Y, finalmente, el simbolismo que aúna las dos cualidades anteriores junto con el hecho de que su publicación coincida con el 200 aniversario de la publicación del texto original y que se haya realizado en el marco de la Sociedad Española de Educación Comparada.

Hay, pues, que felicitar, sin duda, tanto al autor de esta obra, el profesor Luis María Naya, por su magnífica factura, como a la Sociedad Española de Educación Comparada, por sugerirla y materializarla, gracias al impulso de su Presidenta, Inmaculada Egido y su Presidente Anterior, Luis Miguel Lázaro.