

Presentación: Brasil y Chile: políticas educativas y neoliberalismo en las marchas y contramarchas de los años 2000

Presentation: Brazil and Chile: Educational Policies and Neoliberalism in the Marches and Countermarches of the 2000s

Apresentação: Brasil e Chile: políticas educacionais e neoliberalismo nas marchas e contramarchas dos anos 2000

Andréa Barbosa Gouveia*
Jorge Alarcón Leiva**

RESUMEN

En este artículo se presenta el dossier “Valorización docente en el contexto de Brasil y de Chile frente a las marchas y contramarchas del neoliberalismo”, considerándose las singulares condiciones sociales y políticas de ambos países durante el período en el cual el neoliberalismo fue concebido e implementado. La idea básica del presente texto es la de que la naturaleza de la política y de la coyuntura nacional en cada caso constituyen los factores que definen lo que los organizadores del dossier entienden como marchas y contramarchas del neoliberalismo. A partir de esta idea clave se introducen los ocho artículos que integran el dossier, los que ponen en evidencia la centralidad de las políticas de formación, remuneración y condiciones de trabajo que caracterizan tanto la preparación como el desempeño de docentes de Brasil y de Chile. Los variados abordajes que componen los análisis desarrollados por los autores de los artículos muestran una agenda cotidiana que preserva la presencia del neoliberalismo en las políticas educacionales contemporáneas.

Revisado por Adriana Carina Camacho Álvarez - E-mail: contato@lectura.com.br.

* Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil. Email: andreabg@ufpr.br - Orcid <https://orcid.org/0000-0002-8260-2720>

** Universidade de Talca, Chile. Email: joalarcon@utalca.cl - Orcid <https://orcid.org/0000-0001-9915-1949>

Palabras clave: Políticas Educativas. Valorización Docente. Formación de Profesores. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This article presents the dossier “Teacher appreciation in the Brazilian and Chilean context in the face of the marches and countermarches of neoliberalism”, considering the singular social and political conditions of these countries in which neoliberalism was conceived and implemented. Based on the idea that the essence of politics is the debate of the conjuncture, the authors present the elements that define what they call neoliberal marches and countermarches. Starting from this key idea the eight articles that make up the dossier are presented focusing on the issues training policies, remuneration and teachers’ working conditions in Brazil and Chile. The different approaches that make up the analysis reveal a somewhat negotiated agenda that preserves the elements of neoliberalism incorporated in contemporary educational policies.

Keywords: Educational Policies. Teacher Appreciation. Teacher Training. Neoliberalism.

RESUMO

Neste artigo é apresentado o dossiê “Valorização docente nos contextos do Brasil e do Chile frente às marchas e contramarchas do neoliberalismo”, considerando-se as condições sociais e políticas únicas, tanto no Brasil quanto no Chile, em que o neoliberalismo foi concebido e implementado. Partindo-se da ideia de que a essência da política é o debate da conjuntura, são apresentados os elementos definitórios para o que os organizadores entendem como marchas e contramarchas do neoliberalismo. Esta ideia-chave é o ponto de partida para a apresentação dos oito artigos que compõem o dossiê, nos quais é evidenciada a centralidade das políticas de formação, remuneração e condições de trabalho dos docentes no Brasil e no Chile. As várias abordagens que compõem as análises mostram uma agenda cotidiana, de certa maneira negociada, que mantém os elementos do neoliberalismo incorporados nas políticas educacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Políticas Educativas. Valorização Docente. Formação de Professores. neoliberalismo.

El dossier que se presenta en este texto ha debido ser preparado en condiciones sociales y políticas realmente singulares, tanto en Brasil como en Chile. En primer lugar, sobresale el marco de referencia en el que fue concebido en los primeros meses del año 2022, signado por un movimiento que suponíamos que tomaría direcciones inversas: en efecto, mientras Chile parecía transitar hacia un proceso que culminaría con la sanción, vía plebiscito, de una nueva Constitución política distinta de aquella vigente desde la dictadura militar, lo cual indicaba que el país avanzaría de forma contundente hacia el reconocimiento del carácter social de derechos que antes se entendían privados; Brasil, en cambio, parecía asumir el riesgo de conducirse en dirección a una coyuntura compleja determinada por la posible permanencia de un gobierno que intentaba por todos los medios operar una transición exactamente opuesta a la chilena en la medida

en que se anunciaba un creciente proceso de privatización de los derechos sociales consagrados por la Constitución de 1988.

No obstante, los procesos históricos no suelen guardar simetrías que hagan su explicación simple, pasible de una esquematización. Ni Chile sancionó un nuevo cuerpo legal ni Brasil se condujo hacia una situación de mayor conservadurismo, aunque este siga presionando en el ámbito político. Hubo cambios, claro que sí, pero ninguno de los producidos resultó ser el más esperado ni ocurrió del modo en que se suponía que lo haría. El análisis de las causas de estas singularidades y de los factores que las generaron deberemos dejarlo para otro artículo.

Lo que sí es posible sostener es que el dinamismo y la fluidez —la liquidez, para decirlo con Bauman (2000)— que caracterizan el contexto de desarrollo de los sistemas educativos obligan a una perspectiva diacrónica que debe evitar, sin embargo, la simple imposición de los procesos sociales por sobre los escolares. Por mucho que puedan parecer coincidir. En primer lugar porque, de hecho, no se da el caso de que los procesos sociales de cambio, transformación y mutación se sustituyan unos a otros simplemente. No. De hecho, mientras todo lo mencionado ocurría en Brasil y Chile, ambos países, así como el mundo entero, experimentaban el lento final de la pandemia de la COVID-19 que, desde 2020, había impuesto un nuevo ritmo a los procesos sociales y, entre ellos, al sistema educativo. Recién en 2022, las escuelas se abrieron, efectivamente, gracias al control de los efectos masivos y devastadores de la pandemia. El reconocimiento gubernamental en todo el mundo de la existencia del mal había hecho que los gobiernos adoptasen medidas de control sanitario por medio de los sistemas públicos de salud y mediante el cierre de escuelas para intentar poner un freno a la propagación del virus y evitar que niños y niñas fueran expuestas innecesariamente al contagio.

Evitar el contagio supondría, no obstante, modificar drásticamente las condiciones de realización de la experiencia de enseñanza-aprendizaje y, consecuentemente, imponer a los docentes, también drásticamente y de modos inusitados, nuevas exigencias en cuanto a su desempeño profesional. Las más altas demandas que impuso la situación de pandemia a las y los docentes que debieron adecuar sus prácticas al uso de nuevas tecnologías, así como el examen de las consecuencias de los cambios introducidos para el aprendizaje de los estudiantes y para las condiciones de gestión de los sistemas escolares, deberemos dejarlos también para otro momento y lugar.

Pero nada de eso nos habilita a perder de vista, en ningún momento, el fenómeno pandémico en el entorno de las condiciones de la vida laboral de las y los docentes, puesto que a raíz de la situación causada por la pandemia se plantearon múltiples dudas acerca de la corrección de la orientación de la formación, acerca de la naturaleza de la educación y, por cierto, respecto de las condiciones de las y los docentes. Dichas dudas conciernen a aspectos tan dispares como los efectos del contexto económico, político y cultural mundial sobre la situación profesional de las y los docentes, sobre

las condiciones de su formación, de sus remuneraciones, sobre las características del currículo y, en fin, sobre otros aspectos de la vida profesional de los docentes.

En relación con el *contexto de desarrollo profesional*, son muchas las variables para examinar y es creciente la reticencia a catalogarlas usándose una única fórmula que acaso podría capturar su diversidad. Se trata, en efecto, de una compleja red de factores en cuya estructuración se entremezclan componentes económicos, sociales, políticos y culturales. Cada uno de estos da la impresión de disponer de una estructura autónoma y, al mismo tiempo, de caracterizarse por múltiples senderos que intercomunicarían las diferentes esferas. Parecen divergir y converger al mismo tiempo y, entonces, se adoptan esquemas explicativos que pretenden captar una solidez que se desvanece en el aire, para decirlo como Marx.

La adopción de este lenguaje marxista no está al servicio de una mera apariencia figurativa, metafórica, sino que, más bien, refleja una cualidad ontológico-institucional propia de la modernidad social, la cual Marx, en efecto, caracterizó en el *Manifiesto comunista*. Su caracterización inauguró, creemos, la forma oblicua mediante la cual se ha intentado describir la situación moderna desde Marx y la misma tendencia se expresa de diversos modos en los sucesivos intentos sociológicos y de crítica cultural más recientes. Varios de estos desarrollos se han centrado en el uso del término “neoliberalismo” como categoría de análisis. Este uso ha sustituido, a partir de 2000, el uso más frecuente del término “postmoderno”, con el que se tipificó el debate sobre la forma del lazo social y la atmósfera cultural postindustrial. La noción de “neoliberalismo” se ha entendido, de hecho, en los debates más actuales, como una categoría más amplia que la de “posmoderno” al punto de considerarse que este último término no es más que una variante del primero. Para los debates sobre políticas educativas, se entiende aquí que el concepto de neoliberalismo engloba marcadores de acciones de los Estados nacionales o gobiernos locales que incorporan elementos de gestión por resultados en detrimento de la gestión burocrática centrada en la preocupación por los medios de oferta de la política pública. Estos elementos subvierten la perspectiva de compromisos para la construcción de políticas de protección centradas en el derecho a la ciudadanía, las cuales se transforman en políticas de competencia entre instituciones y, en ocasiones, entre individuos a partir de la falaz afirmación del mérito como camino individual. Esta agenda de resultados ha circulado por el mundo de diferentes formas (VERGER, 2018) y, en este dossier, se discuten algunos de los agentes y algunos de los desafíos de esa agenda.

El primer artículo del dossier se centra en el tema de la formación docente y se titula **“La influencia del Banco Interamericano de Desarrollo en la formación de docentes de educación básica en Brasil”**. Convendrá, en todo caso, decir que parte de este panorama internacional que marca la situación de los docentes en Brasil resulta de la forma en que los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han condicionado su formación. Este, por cierto, no es un hecho nuevo, aunque

queda mucho por conocer acerca del contenido específico de este condicionamiento y sobre la adhesión de los funcionarios gubernamentales a las respectivas directrices. En efecto, no se trata solo de una relación neutra entre recursos financieros y políticas nacionales, sino de una forma de establecer la agenda temática de dicha política mediante la generación de redes sociales que integran a empresas privadas locales o transnacionales en la gestión educativa. Esto es lo que se muestra en el artículo de da Silva Lima Aranha y Baçal de Oliveira, en el cual los autores analizan el caso de la Alcaldía de Manaus y la formación de maestros y profesores.

La formación docente es reconocidamente un factor central del mejoramiento de la calidad educativa y en virtud de ello se ha convertido en un campo de batalla ideológico importante, visto que ha supuesto la existencia de un ámbito de acción que puede favorecer la intromisión de posturas hegemónicas en el profesorado. Particularmente, la formación continua de docentes es la que ha demostrado una apertura con respecto a la privatización mediante la participación en ella de múltiples actores privados que buscan incidir no solo en el propio proyecto de formación, sino también en la captura de los fondos disponibles mediante estrategias de acción que incluyen, como ocurre en el caso de Manaus, la participación activa de agentes públicos y privados. Por este medio, ciertamente, se genera un creciente proceso de mercantilización de las necesidades de formación continua y un aumento de los mecanismos de lucro privado, posibilitados por la mediación de organismos públicos.

Este es un fenómeno que, de hecho, por otra parte, ha gozado de amplia propagación en el sistema educativo chileno. En Chile, en efecto, la educación ha sido objeto de diversas formas de privatización y el trasfondo de los respectivos procesos puede tenerse —sea por razones cronológicas, sea por razones conceptuales— como un referente que permite juzgar la novedad de estos fenómenos cuando se experimentan en otras realidades políticas o que puede servir simplemente para concluir que se trata de una reiteración del mismo tipo de procesos. Además de ello, la evidencia empírica aportada por el estudio sobre la influencia del BID en la formación continua de docentes en Brasil es una contribución relevante.

En una lógica distinta, probablemente más difícil de conectar con procesos como la privatización o con las características del tardocapitalismo, en su artículo llamado “**Interdisciplinariedad como desafío para educar en la contemporaneidad**”, las profesoras Infante Malachias y Araya Crisóstomo ponen de relieve aspectos menos elaborados por la investigación educativa, en el contexto de los cuales, sin embargo, puede detectarse también otra de las variantes de las transformaciones producidas por el tardocapitalismo en la educación, particularmente en este caso, en relación con la formación inicial de maestros y profesores.

En el artículo se defiende la necesidad de un enfoque interdisciplinario en la formación de docentes. Esto por dos razones: en primer lugar, por el hecho de que se ha detectado que los problemas graves producidos por el desarrollo del capitalismo

tardío han alejado a los estudiantes de las carreras de licenciatura y, debido a ello, se generan menos posibilidades de intercambio, al tiempo en que, en segundo lugar, se ha estado experimentando una mutación significativa en la forma en que se presenta el conocimiento en el ámbito de la formación a los nuevos docentes. En ambos sentidos, la cuestión de la interdisciplinariedad se muestra como una solución posible: tanto respecto de la fragmentación del conocimiento como respecto del conocimiento de la realidad en su diversidad de escorzos.

Este es, en definitiva, el sentido en que la cuestión de la interdisciplinariedad se evidencia como un requerimiento ontológico y epistemológico por cuanto se plantea como una forma de recomponer la crisis a la que conduce el tardocapitalismo en términos del conocimiento y de la realidad que configuran nuestra capacidad de agencia social y política.

El artículo sobre la interdisciplinariedad abre una sección del dossier que gira en torno a cuestiones curriculares. El texto titulado **“Negociación de políticas-prácticas curriculares: el desarrollo profesional de los docentes orientado a la decisión curricular”**, de Maria Julia Carvalho de Melo, Lucinalva Andrade Ataíde de Almeida y Carlinda Leite, sitúa el debate en el municipio de Caruaru. La estructura federal brasileña permite, en efecto, una amplia gama de estudios que buscan indagar sobre las diversas expresiones posibles adoptadas por las tendencias educativas en sus territorios. En este trabajo, las autoras muestran las posibilidades de agencia de los docentes en otro ámbito de la política educativa, esto es, en el campo curricular y en la forma en que este se puede configurar para que se pueda manifestar la autonomía docente.

El punto interesante del artículo, amén de sus múltiples detalles, radica en la observación de la forma en que las luchas por la configuración curricular reflejan las posibilidades de agencia de los docentes como profesionales de la educación, las que, a su vez, podrían dar lugar a respuestas curriculares de formación de los estudiantes adecuadamente contextualizadas a sus realidades económicas, sociales y culturales, a despecho de las tendencias globales de estandarización curricular, fuertemente presentes en las políticas escolares.

No deja de llamar la atención la semejanza de este fenómeno en Brasil y Chile: en efecto, en uno y otro país, la configuración curricular se transforma en un campo que, pese a ser, hasta cierto punto, postergado en el debate sobre política educativa, da pie al ejercicio de las capacidades de desarrollo docente en la medida en que permite que los docentes ejerzan su autonomía, mediada por el buen juicio profesional, para adecuar los contenidos y objetivos del currículum a las realidades locales.

Este mismo problema de enfoque, que es necesario señalar, se evidencia en el caso del gerencialismo como forma de gestionar la formación continuada de docentes. La temática del artículo de Vanderlei José Valim Vieira Filho y Fábio Peres Gonçalves llamado **“El gerencialismo en la formación permanente de docentes en Brasil: un análisis de los documentos propuestos por el Consejo Nacional de Secretarios de**

Educación” da continuidad al debate sobre dos tendencias de la política educativa chilena y brasileña, a saber: la de la privatización, ya mencionada en este dossier, y la de la estandarización del currículum a la que se refiere el artículo referido previamente a este. En este nuevo artículo, no obstante, la perspectiva adoptada se centra en un ítem central del gerencialismo: la evaluación, el monitoreo y el control de los resultados educativos.

Este texto resulta sumamente relevante por mostrar, a partir del caso del Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED) y de la formación continua requerida por el contexto de implementación de la Base Nacional Común Curricular (BNCC) y de la Nueva Enseñanza Media (NEM), cómo se estructuran en la práctica los ítems del gerencialismo en la política educativa, los cuales se analizan desde diversos puntos de vista. Se verifica que la práctica muestra que el gerencialismo conduce a la alineación de la educación con las políticas educacionales de EE. UU. y con su gobernanza, además de incorporar los mencionados mecanismos de evaluación, monitoreo y control de resultados. En el caso particular de la formación continua, objeto de análisis del texto, esos ítems del gerencialismo se plasman en la invocación a la eficacia, a la alianza entre agentes públicos y actores privados y, por cierto, a los sistemas de evaluación estandarizados.

Un conjunto de artículos referidos tanto a Chile como a Brasil dan cuenta de la situación laboral de los docentes en relación con las políticas de desarrollo profesional, piso salarial y valorización de maestros y profesores. Esta ha sido una de las cuestiones centrales discutidas en el continente en el contexto de las reformas operadas tras los procesos políticos de reformas educativas ocurridos con posterioridad al fin de las dictaduras y no ha dejado de estar presente en las luchas políticas más recientes en medio de las disputas entre tendencias marcadas por el neoliberalismo y las variadas formas adoptadas por el progresismo en Sudamérica.

Pues bien, la divulgación de políticas de desarrollo profesional docente en Chile suele resaltar los avances producidos por los acuerdos políticos alcanzados en dicha materia, pero pasan por alto las múltiples formas de disputa a las que debieron verse enfrentados los docentes para mantener presente en la definición legal finalmente alcanzada una visión de desarrollo profesional que los representara. Esta es, a propósito, una disputa de larga data y pueden identificarse elementos suyos presentes en los procesos que caracterizaron desde el comienzo la llamada “transición hacia la democracia”.

En el artículo titulado “**Concepciones de los líderes sindicales sobre el rol de los docentes en la construcción del Sistema de Desarrollo Profesional Docente en Chile**”, de Victor Figueroa y Dalila Andrade de Oliveira, se presenta, además del necesario registro de la acción magisterial en la definición de la Ley de Desarrollo Profesional Docente, como resultado del estudio, un aspecto del debate concerniente a la noción misma de “desarrollo profesional docente”. El marco de la discusión describe la situación característica del sistema escolar chileno en relación con la mercantilización.

Lo nuevo aquí está conectado con el planteamiento de una forma alternativa de entender el desarrollo profesional docente que no solo se resiste a simplemente concordar con el marco normativo, sino que identifica en él elementos distintivos de la concepción normativa de profesionalidad que, a fin de cuentas, ponen en cuestión el marco de referencia mismo del debate, ese marco que antes referimos como mercantil.

Estos elementos, al decir de los autores, provienen de la acción de un movimiento docente que intentaba salvaguardar la autonomía, la responsabilidad y el rol público de los docentes frente a las formas de alineamiento, mera transparencia y privatización del rol de los y las educadores. Estos elementos distintivos entienden, en efecto, que la forma en que se concibe la profesión docente en la actual legislación tiende a articularse acriticamente con los criterios del neoliberalismo que ordenan la acción educativa en un horizonte distinto al que los colectivos docentes —en este caso, inclusive, al margen del Colegio de Profesores, que es la organización que históricamente ha presentado al profesorado en Chile— consideraron en su momento clave para afrontar la situación.

En una línea similar, en el texto **“Entre quejas afirmadas y rechazadas: a lucha de maestros por el salario nacional del piso profesional de 20 horas en Campo Grande (MS)”** se examinan las modalidades adoptadas por las reivindicaciones de maestros y profesores respecto de cómo el salario puede —y debe— valorizar la profesión docente.

Se trata de un caso especialmente llamativo porque evidencia, en otros aspectos del desarrollo del sistema educativo, cómo los gobiernos tienden a desvalorizar o a denegar derechos a los docentes en virtud de su imperiosa necesidad de atender a las formas globales adoptadas por las reformas educativas. Tal denegación del derecho al Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) se expresó en diversas normas que, contradictoriamente, garantizaban ese derecho, incluso incorporando la innovación de que dicho se pagara por 20 horas semanales. Este pago, no obstante, no se hacía efectivo.

En el contexto brasileño, tal situación permite analizar cómo se produce y con qué dificultades, además, la transición desde el gobierno federal al local y cuáles son las dificultades que se presentan para la implantación de las directrices nacionales en cada territorio., En el artículo, se aborda el caso de la mayor huelga de docentes de la Red Municipal de Enseñanza de Campo Grande, ocurrida en 2015.

Como ya se ha indicado, en Brasil, marcado por una descentralización de la responsabilidad de la provisión educativa, se requieren muchos estudios locales para comprender los matices de las políticas nacionales. En el texto titulado **“Cambios en los planes de carrera de los docentes de São Paulo y la devaluación de los docentes”**, Andreza Barboza aborda los desafíos de la valoración en términos de remuneración en el contexto del estado más rico del país, São Paulo. Nuevamente, parece se constata la práctica de regular un derecho para, a continuación, negarlo. En primer lugar, se llama la atención sobre la estrategia de bonificación para el pago del PSPN en esta red de enseñanza, que, según la autora, conduciría a un achatamiento de la carrera, dado que

los efectos de los porcentajes de ganancia previstos en la legislación nacional no se aplicarían a la remuneración de todos los maestros y profesores en actividad.

El punto clave del debate de la autora, sin embargo, dice respecto al atractivo o la falta de atractivo de la carrera, especialmente a partir de un nuevo ordenamiento legal aprobado en el estado de São Paulo en 2022. El reemplazo de la forma de pago de los sueldos por el subsidio elimina el Plan de Carrera, especialmente las progresiones que reconocen la antigüedad en el servicio prestado por el maestro o profesor. Este es un cambio que se vincula con el discurso de énfasis en los resultados, del cual partimos — entre otros elementos, para construir el concepto de contramarchas del neoliberalismo, como planteado en este dossier.

Por último, Renata Cecilia Estormovski y Rosimar Serena Siqueira Esquinsani elaboraron el artículo titulado “**(Des)valorización de los docentes en la educación básica brasileña: la naturalización de la precariedad promovida por los premios otortados a los docentes**”. En su trabajo, ponen de relieve otro contexto y otros factores que tensionan la posibilidad de valorar el trabajo docente, abordando un sistema de premiación de maestros y profesores que camufla la denegación de derechos. En esta práctica, la del Premio Educador Nota 10, se manifiesta, en efecto, una estrategia que impone una determinada concepción de la labor docente y su análisis, concepción cuyos criterios, en opinión de las autoras, deben ser rebatidos.

En efecto, el reconocimiento del éxito otorgado a los docentes depende de su capacidad para emprender, competir y acumular méritos. Con estos ítems centrales, entre tantos otros articulados a la precariedad de su labor, se nos incita a pensar que el profesor logra superar los obstáculos de su labor gracias únicamente del esfuerzo individual.

Terminamos de organizar este dossier en los primeros momentos de 2023, tras la asunción de Lula como presidente de la República representando “una esperanza para el mundo”, tomando prestada esta expresión al presidente chileno Gabriel Boric, la cual podemos leer desde una perspectiva política progresista. Pero, nuevamente, los elementos de la realidad nos llaman a la reflexión. Los ataques que ocurrirían días después en Brasil, al Congreso Nacional y a los poderes de la república, asumiendo una magnitud de terrorismo interno, advierten que el conservadurismo no se ha enfriado y que una extrema derecha sigue disputando el poder, demostrando que no vacila en hacerlo a la fuerza.

Por otro lado, varios elementos del dossier muestran que, además de la agenda más radical de la derecha golpista, existe una agenda diaria, algo negociada, en la que mantenemos elementos del neoliberalismo incorporados a las políticas públicas. Es fundamental comprender las intenciones de estos movimientos, ciertamente menos violentos, más duraderos y complejos, así como las razones que llevan a los diferentes actores sociales a aceptarlos. Entender las marchas y contramarchas neoliberales en

la política parece ser un desafío constante para poder reinventar también formas de resistencias.

REFERENCIAS

BAUMAN, Zigmund. *Liquid Modernity*. Polity Press & Blacwell Publishers Ltd, 2000.

MARX, Karl. *Manifiesto Comunista*. Babel: Santiago de Chile, 1948.

VERGER, Antoni. *A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave*. *Práxis Educativa*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 9–33, 2018.

Texto recibido en 22/01/2023

Texto aprobado en 09/02/2023