

LA ENSEÑANZA POSPRIMARIA EN PORTUGAL

Del discurso normativo a la realidad

MARIA TERESA ESTRELA / MARIA MANUELA ESTEVES

Resumen:

Este artículo caracteriza el estado actual de la enseñanza post-primaria obligatoria en Portugal. Presenta sucintamente el contexto sociopolítico de la evolución del sistema educativo para situar las expectativas sociales crecientes sobre la educación durante los últimos treinta años. El reto aún es transformar una escuela para las élites en una exitosa para todos los niños y jóvenes. Se examinan las sucesivas reformas tendientes a la democratización y la equidad, según dos perspectivas: una fundada en el análisis de los discursos normativos: los valores que refuerzan, sus objetivos y estrategias y otra sustentada en el informe de los resultados: los positivos, las insuficiencias y los fracasos. Los autores subrayan, por una parte, la ambición, la generosidad y la modernidad de las concepciones dominantes y, por otra, la relativa falta de medios y condiciones para obtener mejores resultados en la enseñanza obligatoria en Portugal.

Abstract:

This article describes the current state of compulsory post-elementary teaching in Portugal. It briefly presents the sociopolitical context of the evolution of the educational system, in order to situate the growing social expectations that have been placed on education during the past thirty years. The challenge is still to transform schooling for the elites into successful schooling for all children and young people. Successive reforms aimed at democratization and equity are examined from two perspectives: a perspective based on the analysis of normative discourse (reinforced values, objectives, and strategies); and another perspective based on the reporting of results (positive, insufficient, and failure). The authors emphasize, on one hand, the ambition, generosity and modernity of dominant conceptions, and on the other hand, the relative lack of means and conditions for obtaining better results in compulsory education in Portugal.

Palabras clave: educación media, democratización, escuela inclusiva, desarrollo curricular, fracaso escolar, Portugal.

Key words: secondary education, democratization, inclusive schools, curriculum development, educational failure, Portugal.

Maria Teresa Estrela es profesora-catedrática da Faculdade de Psicología e Ciências da Educação-Universidad de Lisboa. António Raposo Tavares, 1400-018, Lisboa, Portugal. CE: mestrela@fpce.ul.pt

Maria Manuela Esteves es profesora auxiliar da Faculdade de Psicología e Ciências da Educação- Universidad de Lisboa. CE: mesteves@fpce.ul.pt

El contexto de desarrollo del sistema educativo en Portugal

Si la expresión “cambio acelerado” es, quizá, la que mejor describe el actual mundo globalizado, aplicada a las últimas décadas de la vida portuguesa indica un proceso extraordinariamente multifacético y complejo, gracias a la combinación de las transformaciones provocadas por la revolución de 1974, que permitieron nuestra entrada, en 1986, en la Comunidad Europea, con las originadas por esta integración y por la globalización producida en el mundo.

Basta con evocar, *grossó modo*, que en estos 32 años, en un pequeño país que hoy tiene aproximadamente 10 millones de habitantes, se restauró y consolidó la democracia, se desmoronó el denominado imperio colonial integrándose decenas de miles de personas retornadas de esos territorios; se pasó de un país en vías de desarrollo a uno con muchos índices de desarrollo; de una nación aislada políticamente a una incorporada en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), lo que ha permitido una nueva experiencia de mundialización, marcada ahora por el respeto entre los pueblos y culturas; de un país con una estructura esencialmente rural se evoluciona a una sociedad industrializada; de una nación de emigración se pasa a una de inmigración. Sin haber realizado todos los valores de la modernidad, como indica el ensayista Prado Coelho, Portugal se abrió a la posmodernidad y, a su vez, a la sociedad de la información.

Sin embargo, el desarrollo económico del que se benefició gran parte de la población no se produjo sin costos sociales, que también se reflejan en el mapa escolar y en la vida de las escuelas: el abandono del interior rural y el éxodo de la población a las zonas urbanas de la costa; el descenso constante del índice de natalidad en la última década, provocando el cierre de muchas escuelas, sobre todo en el interior; grandes desequilibrios económicos con la exclusión social de sectores de la población, desmembración de la familia tradicional y el aumento de las monoparentales; la crisis de los valores y la aparición emergente del consumismo y el hedonismo que han tenido mayor relevancia; aumento del número de comportamientos adictivos y la violencia urbana –aunque relativamente moderada en relación con la mayoría de los países occidentales– que encuentra eco en algunas escuelas, sobre todo en las periferias urbanas.

Resulta evidente que en este contexto el sistema de enseñanza ha estado sometido a cambios y, a su vez, presionado a ser él mismo un agente de cambio.

La Ley de Bases del Sistema Educativo: organización y principios orientadores de la educación escolar

En 1976 se aprobó la Constitución de la República, un documento destacable por sus principios humanistas, de protección de los derechos humanos y de justicia social, promueve la democratización de la escuela que tendrá que participar en la consecución de la igualdad de oportunidades y la “superación de desigualdades económicas, sociales y culturales, el desarrollo de la personalidad y del espíritu de tolerancia, de compresión mutua, de solidaridad social, de responsabilidad y para la participación democrática en la vida colectiva” (cap. III, art. 73,2).

La aprobación de la Constitución significa el final del proceso revolucionario, abundante en iniciativas espontáneas y cambios estructurados en los más diversos sectores de la vida social, incluyendo la educación. Marca el principio del periodo denominado de normalización que se palpa en todos los sectores de la vida nacional, incluso en el educativo estuvo relacionada con las influencias del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y, desde finales de los años setenta, de la Comunidad Económica Europea a la que Portugal aspiraba a incorporarse. Se mantendrá, asimismo, la influencia de las políticas educativas definidas en el ámbito de la OCDE –de la que Portugal es miembro desde los años sesenta– y de la UNESCO.

En el terreno educativo esa normalización tiene como principal instrumento la Ley de Bases del Sistema Educativo (1986) –que llamaremos abreviadamente Ley de Bases– aprobada por los partidos con representación en la Asamblea de la República, excepto por el Centro Democrático Social. Esta Ley es el final de las innumerables experiencias espontáneas y organizadas de cambios de estructura que el sistema y las escuelas padecieron después de 1974 y el principio de una nueva estructura de organización y de aclaración de los principios orientadores en consonancia con la Constitución. Poniendo de lado la educación no escolar, nos centraremos en la escolar para situar mejor los dos ciclos de enseñanza obligatoria que más se aproximan a la secundaria en México.

La *estructura de organización* que todavía permanece (la Ley fue reformada en 1997 y en 2005) es la siguiente:

- Preescolar (no obligatorio) (niños de 3 a 6 años)
- Escolaridad básica u obligatoria (9 cursos de escolaridad). Constituye una vía unificada de enseñanza, abarca a la población con edades com-

prendidas entre los 6 (cumplidos antes del 15 de septiembre) y los 15 años y se organiza en tres ciclos:

- Primer ciclo: 1º, 2º, 3º y 4º cursos: enseñanza globalizadora en régimen de docencia de un solo profesor, que puede ser auxiliado en áreas específicas (educación física, artística, etcétera).
- Segundo ciclo: 5º y 6º cursos: plan curricular organizado por áreas interdisciplinarias, en régimen de docencia múltiple.
- Tercer Ciclo: 7º, 8º y 9º cursos: plan curricular unificado, integrando áreas vocacionales diversificadas, en régimen de un profesor por asignatura o grupo de asignaturas.
- Enseñanza secundaria: 10º, 11º, 12º cursos. Organizada en diversas áreas curriculares (en la actualidad 5) con el objetivo de continuar los estudios en la enseñanza superior o de inserción en la vida laboral.
- Enseñanza Superior (universitaria y politécnica)

Los *principios orientadores* traducen la preocupación de promover una escuela en articulación con el medio: que inculque los principios propios de la democracia, garantice la igualdad de oportunidades mediante una discriminación positiva, dé una educación para todos garantizando también segundas oportunidades y respete la heterogeneidad tanto en su vertiente personal como cultural y regional, con respeto por el derecho a la diferencia. Ello se garantiza “gracias al respeto por las personalidades y por los proyectos individuales de existencia, así como por la consideración y valorización de los diferentes saberes y culturas”, lo que también implica “Descentralizar, desconcentrar y diversificar las estructuras y acciones educativas, para así proporcionar una adaptación adecuada a la realidad, un sentido elevado de participación de la población, y una inserción idónea en el medio comunitario y niveles de decisión eficientes”.

En relación con la Constitución, creemos que en la Ley de Bases, considerada en su conjunto, existe más centralidad en el individuo como persona libre, autónoma y productora de historia, una cierta abertura a una filosofía y pedagogía de la existencia, un mayor acercamiento entre educación y economía, una afirmación más clara del principio de la discriminación positiva, con la consecuente transición de una ética universalista del deber hacia una ética contextualizada del cuidado y de un intento de equilibrio entre valores de igualdad y equidad.

De tal modo, los principios de la Ley son generales, permitieron que los distintos gobiernos que siguieron –que no fueron pocos– se apoyaran en ella para sucesivas reformas en su aplicación. Estas transformaciones, que se producen a buen ritmo, se efectúan no sólo considerando las ideologías de los gobiernos (socialistas y social demócratas, solos o en coalición, que se han alternado en el poder desde 1976) y la forma de entender la escuela, su papel en el desarrollo del país, sino también según las presiones que el poder económico ejerció sobre los ejecutivos, a nivel nacional e internacional, sobre todo las que las directrices comunitarias imponen.

En este contexto de cambio introducido por la Ley, el sistema educativo, de tendencia claramente centralizadora, sufrió sucesivas reestructuraciones: la escolaridad obligatoria se amplió y desarrolló (comprendía 6 cursos desde 1968), lo que provocó una masificación de la enseñanza, con todos los problemas que conlleva; se reorganizó el sistema, conservándose la enseñanza unificada, con la abolición –antes hecha– de la separación entre las modalidades general y técnica (ésta resurgirá al final de los años ochenta en las escuelas profesionales pero sólo tras la escolaridad obligatoria y se establecieron puentes con el sistema de formación bajo la competencia del instituto de empleo); se realizó una discutible descentralización y territorialización administrativa, estableciéndose mecanismos de gestión democrática de las escuelas, dotadas de una mayor autonomía; se reestructuró el sector de educación privada y cooperativa, en función de una proliferación de escuelas, sobre todo en la enseñanza superior; se hizo un gran esfuerzo en el ámbito de la formación inicial de profesores, ya que fue exigido un grado superior en todos los niveles de enseñanza, así como su formación continua; la educación de adultos tuvo un gran relieve, con la consecuente disminución del porcentaje de analfabetos heredado del llamado *Estado Novo*; se reforzaron las relaciones con las familias y con los municipios, con los cuales se establecieron colaboraciones.

Por consiguiente, en este contexto histórico –donde las directrices europeas sobre el sistema educativo ganan mayor importancia (véase lo que está sucediendo en este momento con el Acuerdo de Bolonia para la normalización de la estructura y organización de la enseñanza que permite la obtención de grado académico superior)– deben ser entendidos los grandes esfuerzos empleados en el sistema educativo y las dificultades para transformarlo, lo que exigió quemar etapas y acortar el tiempo de afirmación de los cambios.

El segundo y tercer ciclos de la escolaridad obligatoria

Objetivos

La escolaridad obligatoria intenta garantizar que todos los portugueses tengan una educación básica común que persigue objetivos tan dispares como los del desarrollo personal en todas sus dimensiones, la formación de una conciencia e identidad nacional, formación del ciudadano autónomo, responsable y libre, dentro de una sociedad democrática.

Mientras el primer ciclo se destina primordialmente a garantizar el aprendizaje básico, el segundo tiene como meta “la formación humanística, artística, física y deportiva, científica y tecnológica, y la educación moral y cívica [...] en una perspectiva de desarrollo de actitudes activas conscientes ante la comunidad y ante sus problemas más importantes”. Para el tercer ciclo esa formación, facultada por la “adquisición sistemática y diferenciada de la cultura moderna”, está orientada a proseguir estudios o a la inserción en la vida laboral.

Como corolario de los objetivos indicados, en 2001 se definieron perfiles de competencias específicas y 10 generales que los alumnos tendrán que poseer en el final de la educación obligatoria. Estas competencias hacen operativos los denominados cuatro pilares de la educación en la sociedad de la información (informe Delors): saber, saber hacer, saber ser y saber estar; por ejemplo: “movilizar saberes culturales, científicos y tecnológicos para comprender mejor la realidad y para encarar situaciones y problemas de la vida cotidiana”; “buscar, seleccionar y organizar información para transformarla en conocimiento útil”; “relacionar armoniosamente el cuerpo con el espacio, en una perspectiva personal e interpersonal que promueva la salud y calidad de vida”; y “cooperar con otros en tareas y proyectos comunes”.

Se trata de una serie de objetivos y competencias de gran complejidad que representan ambiciosas intenciones, pero ante las que se intuyen dificultades de realización práctica y de evaluación.

Las políticas curriculares generales y su evolución

En un sistema muy centralizado, el currículo es el principal instrumento del poder gubernamental en la educación porque, mediante él, “a lo largo del tiempo se escogen, organizan y distribuyen conocimientos y creencias a través de las instituciones” (Kliebard y Franklin, citados por Fernandes, 2000). Por la relación que se establece entre saber y poder, el currículo se

convierte en un instrumento de socialización que favorece ciertas interpretaciones del mundo y se vuelve en un instrumento de control social.

Después de la publicación de la Ley de Bases, en 1986 y hasta la actualidad, se han producido dos momentos de reforma del currículo con repercusiones importantes sobre la forma como se han configurado y aplicado estos planes en la escolaridad posprimaria. El primer momento fue en 1989 y las concepciones que se impusieron entonces se mantuvieron hasta 2001.

Los planes adoptados reflejaban una concepción autoritaria del currículo. Se impuso la convicción de que estos cambios se pueden realizar desde la ley sin ser importante que se implique a los profesores, alumnos, escuelas y a la comunidad en general en su concepción. De hecho, fue una reforma del currículo decretada por el poder político (Ministerio de Educación) para la periferia educativa (el conjunto de las escuelas del territorio nacional), inspirada en una concepción de racionalidad técnica tanto sobre la política curricular como sobre el desarrollo del currículo.

Se imponen una vez más las ideas clásicas del país que insistían en que el currículo se centrara en las materias que se debían impartir, con una tímida abertura a una formación interdisciplinaria proporcionada a los alumnos mediante la aplicación de proyectos locales en lo que fue llamado entonces “Área Escuela”. Sin embargo, tal área interdisciplinaria, centrada en intereses de los estudiantes, debería realizarse sin asignación de tiempo propio en el horario de los profesores y de los alumnos. Entregada a la responsabilidad de todos los docentes que enseñaban en un mismo grupo, que tendrían que desarrollar en el tiempo que estimaran conveniente dedicarle, muy pronto esta área de trabajo se convertiría en objeto de frustración y de abandono progresivo en la mayoría de las escuelas.

La mayor novedad de esta reforma fueron los cambios decretados, en 1992, relativos a la evaluación del aprendizaje de los alumnos. Se consagraron cuatro formas de evaluación: de diagnóstico, formativa, sumativa y contrastada. A pesar de todo, los estudios de investigación que se realizaron posteriormente, aunque sectoriales y habitualmente del tipo de estudio de caso, demostrarían que en las prácticas de la mayoría de los profesores prevalecía la sumativa. La forma contrastada, destinada a evaluar la calidad del sistema usando pruebas realizadas por los alumnos pero sin consecuencias para su recorrido escolar, sólo empezaría a efectuarse en 1999. Sus resultados demostraron la persistencia de importantes problemas en la

calidad del aprendizaje efectivamente realizado por los alumnos en la escolaridad básica desde el primer ciclo.

Con los cambios operados en los procesos de evaluación de los alumnos, en 1992 el Ministerio de Educación intentó “solucionar” –por vía administrativa– el problema del fracaso escolar evidente, al hacer casi imposible que un alumno estuviera más de un año en un determinado curso de la escolaridad obligatoria. Todos estudiaban, en nueve años, los nueve cursos de la enseñanza básica, una vez transcurridos, una parte obtendría un diploma de aprovechamiento y otra, un certificado de presencia. Esa medida se suspendería dos años después, pero envió a profesores, alumnos y sociedad en general un mensaje subliminal: que no era necesario un gran esfuerzo ni estudio para terminar la escolaridad obligatoria.

Los resultados insatisfactorios de esta reforma, iniciada en 1989, y el cambio a un gobierno socialista, en 1995, originaron un segundo movimiento de transformación curricular que se inició con un periodo de reflexión, especialmente de los profesores, sobre los planes de enseñanza básica y secundaria. 1997 supuso el inicio de una fase experimental de “gestión flexible del currículo” que representó una intención de concretar la autonomía de cada escuela para reinterpretar el currículo nacional en función de los intereses, necesidades y posibilidades de los alumnos en particular, escuela a escuela y clase a clase. Esa reinterpretación tendría que centrarse en un Proyecto Educativo de Escuela –cuyo objetivo curricular debía constituir la base– y en planes curriculares de clase.

Este periodo podría entenderse como marcado por la transición (difícil) de un modelo de racionalidad técnica con respecto a la concepción y el desarrollo del currículo, hacia uno de racionalidad contextual, utilizando las categorías propuestas por Pacheco (2002).

No se discutió el currículo centrado en las materias ni se modificaron sus programas pero, además de la reinterpretación que se pretendía que se hiciera a nivel local, se crearon áreas curriculares no disciplinares: una de proyecto, otra de formación cívica y una más de estudio acompañado.

Estas nuevas concepciones y prácticas, que se probaron primero en un número reducido de escuelas, serían consagradas por ley en 2001 y generalizadas a partir de aquel entonces a todas las del país. Otra novedad importante en este segundo movimiento reformista fue el interés central del desarrollo curricular puesto en las competencias que debían ser alcanzadas y desarrolladas por los alumnos a lo largo de la enseñanza básica. Tal

y como se ha dicho no se modificaron los objetivos de aprendizaje de cada asignatura ni su contenido, tampoco las sugerencias metodológicas o procesos de evaluación. Lo que se intentó fue que los profesores crearan, generalizada y deliberadamente, situaciones de aprendizaje promotoras de las competencias de los alumnos.

El concepto de competencia es, como se sabe, bastante equívoco y sometido a múltiples interpretaciones. La noción que se pretendió consagrar, en este caso, fue la de competencia entendida como “saber en acción o en uso”, cuya manifestación presume la existencia de conocimientos, capacidades y actitudes pero que no se ciñe a ellos sino que los orienta para la resolución de problemas concretos.

Si en cuanto a las concepciones y los discursos los dos movimientos de reforma referidos tienen nítidas diferencias, sobre la aplicación y los resultados, ambos evidenciaron dificultades y provocaron frustraciones. El primer movimiento pecó por su centralismo en las decisiones, por su idea de que las reformas pueden ser hechas en un contexto de ingeniería curricular, por la marginación de los profesores, por la convicción de que la escolaridad básica, por ser obligatoria, puede ser poco o nada exigente en la calidad del aprendizaje que proporciona, por la falta de inversión en la mejora de las condiciones y de los recursos educativos. En el segundo movimiento, las dificultades se centraron en la aplicación, por las escuelas y por los profesores, de la autonomía curricular anunciada. Una autonomía que nació bajo el signo de un deseo de descentralización de la política curricular pero que, desde muy temprano, se advirtió que no sería más que un paso para una recentralización en otros moldes: no sólo no pararon ni disminuyeron las directrices reguladoras emanadas del centro político, sino que surgieron repetidas medidas de control como la evaluación de las escuelas y la reintroducción de exámenes nacionales para los alumnos –en algunas asignaturas consideradas más importantes– al final de la escolaridad obligatoria. Continuamente están patentes perplejidades y dificultades en las escuelas y entre los profesores: ¿cómo adoptar una posición más autónoma en la gestión del currículo cuando las principales funciones y variables presentes en la vida escolar siguen siendo fuertemente prescritas y controladas por el Ministerio de Educación?, ¿cuáles son los espacios disponibles para una gestión flexible del currículo?, ¿cómo se pueden crear proyectos educativos y curriculares de escuela y de clase?, ¿cómo proyectar y desarrollar con calidad las nuevas áreas curriculares no disciplinares?

Por otro lado, la formación continua de docentes no se reorientó globalmente para apoyar el cambio curricular pretendido y esto, combinado con la falta de costumbres de trabajo en equipo y producción en colaboración de los profesores, con los débiles liderazgos pedagógicos existentes en muchas escuelas, sumado a la falta de apoyo y de estímulo externo, ha contribuido para la expansión de sentimientos de descrédito en relación con el cambio proyectado.

A su vez, en los últimos años se han acumulado datos que evidencian la mala calidad media de los aprendizajes realizados por los alumnos: los resultados de evaluación contrastada coinciden con los de repetidas pruebas internacionales conducidas en el ámbito del Programa para una Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) al mostrar deficiencias graves de conocimientos y de competencias. Estos resultados contribuyen en cierta forma para que se instale la sensación de que las reformas curriculares son, como mínimo, inútiles y, tal vez, perjudiciales.

El gobierno actual, que tomó posesión en 2005, adoptó en relación con las escuelas, los profesores y el currículo una serie de medidas contradictorias que podemos sintetizar en un incremento de las responsabilidades y de formas de organización escolar más articuladas y exigentes al servicio del alumnado, combinado con una disminución de derechos laborales y profesionales de los docentes. Medidas que están siendo bien acogidas, en general, por la población portuguesa pero que son causa de gran insatisfacción y de malestar general entre el colectivo de profesores. Todavía es pronto para saber el resultado de este juego de fuerzas antagónicas en lo que respecta a la evolución de la calidad de la educación proporcionada y de los aprendizajes de los alumnos.

En líneas generales, las dos grandes orientaciones curriculares presentes en Portugal tienen similitudes con lo que ha ocurrido en otros espacios nacionales. La incorporación a instituciones como la Unión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los resultados de numerosos estudios comparativos realizados en esas instancias internacionales así como las recomendaciones que emiten, habitualmente acaban por tener un poder uniformador de las políticas curriculares.

Salvando las oportunas distancias, si examinamos las tendencias recientes de evolución curricular en Portugal, podemos constatar que existen trazos comunes con lo que ha sucedido en las dos reformas emprendidas en Estados Unidos en los años ochenta, tal y como Boyd las caracteriza (1990,

citado por Fernandes, 2000). De una primera ola de reformas inspirada en un modelo burocrático de planificación y control, se pasó a una segunda orientada en una descentralización que apostaba en la profesionalización del profesorado y en la reestructuración de los centros educativos como respuesta para la heterogeneidad de las situaciones escolares y educativas. Por razones necesariamente diversas, ambos movimientos fracasaron, como mínimo, en lo que respecta a los fines que pretendían. Argumentos de orden organizacional, político y económico han sido utilizados para explicar ese fracaso.

El fracaso escolar y el abandono

Como ya se apuntamos, la enseñanza básica en Portugal se alteró de manera radical desde la revolución democrática de 1974. Por una parte, pudieron acceder a la escuela alumnos provenientes de todos los grupos y clases sociales a una escolaridad obligatoria que se amplió a nueve años. Por otra, se incrementaron y extendieron las expectativas sociales, políticas, económicas y culturales en lo que concierne a los papeles y funciones que la escuela debe desempeñar.

Dentro de este contexto, es muy importante que se haya alcanzado la generalización del acceso a la escuela básica obligatoria. El abandono escolar temprano (antes de alcanzar los 15 años de edad) descendió acentuadamente en los años noventa y, en 2001, se situaba en 2.7% como resultado de medidas decididas de lucha contra el trabajo infantil y de penalizaciones económicas para las familias que, con apoyo social del Estado y con hijos en edad de cursar la enseñanza básica obligatoria, no los llevaran a la escuela.

La generalización del éxito escolar está, sin embargo, lejos de ser alcanzada, y Portugal se sitúa en una de las últimas posiciones entre los países europeos.

De hecho, en 2004-2005 la enseñanza básica tuvo una media de alumnos suspensos de 11.5% en el primer ciclo, de 12.5% en el segundo y de 19.3% en el tercero. La enseñanza secundaria, no obligatoria pero generalizada ya a la mayoría del alumnado que termina el noveno curso, tuvo en ese mismo año 31.9% de suspensos que, en gran parte, se debe a la mala preparación en el final de la enseñanza básica.

Se han puesto en marcha constantes medidas para vencer el fracaso escolar, unas mejor y otras peor configuradas en el ámbito de la diferenciación pedagógica e, incluso, de la curricular.

Acompañando a la aplicación de la reforma curricular de 1989 se tomaron medidas como:

- la enseñanza diferenciada en el interior de la aula para aplicar un currículo igual para todo el alumnado;
- el trabajo con alumnos por grupos de nivel temporal;
- distinción de formas de organización de la gestión de espacios y tiempos lectivos dentro de una misma escuela;
- salas de estudio dirigido;
- programas interdisciplinarios;
- programas de ayuda mutua de alumnos de un mismo o de diferentes niveles de enseñanza;
- programas de tutoría para apoyo a estrategias de estudio, orientación y apoyo al alumno;
- programas específicos de ocupación de tiempos libres;
- programas de compensación y actuación en el principio del curso escolar, particularmente en el de un nuevo ciclo de estudios.

La aplicación de medidas de esta naturaleza ha sido siempre muy diversa de una escuela a otra; normalmente, la falta de espacios físicos, de recursos docentes y de preparación de muchos de los que había para conseguir enfrentar situaciones problemáticas de aprendizaje produce que no se pongan en funcionamiento o que su aplicación sea deficiente.

La época de reforma que empezó de modo experimental en 1997 puso en marcha la flexibilidad curricular y la distinción en un sentido más radical: se consagró la existencia de currículos alternativos al nacional y de programas específicos elaborados por el profesorado para alumnado en situación de fracaso escolar repetido y/o con riesgo de abandono temprano de la escuela o bien con graves problemas disciplinarios.

Los primeros resultados dados a conocer de la aplicación de estos currículos demostraban que habían tenido un éxito moderado en la lucha contra el fracaso y la exclusión escolar.

Hoy en día, el Ministerio de Educación está privilegiando una línea de lucha contra el fracaso escolar utilizando una estrategia de refuerzo de los conocimientos científicos del profesorado sobre las materias que imparten, presuponiendo –aunque no esté demostrado empíricamente– que esa es la deficiencia que motiva todo o una parte importante del fracaso del alumnado.

Por ello, ha empezado ya un programa nacional de formación en matemáticas, después tendrá inicio otro en el ámbito de la lengua portuguesa.

Otras políticas de diferenciación positiva para la heterogeneidad

Dado el interés de la legislación portuguesa por garantizar el derecho a la diferencia dominante, creemos que las políticas que lo deben asegurar nos ofrecen un indicador de las preocupaciones de justicia del sistema. En la imposibilidad de relatar las diversas facetas de esas políticas y de los programas que las aplican, hablaremos sólo de cuatro aspectos que nos parecen más importantes:

Políticas para los alumnos con necesidades educativas personales

En relación con los niños y jóvenes portadores de discapacidades o con dificultades de aprendizaje, las políticas educativas han seguido las tendencias internacionales, marcadas por la influencia de dos de sus referencias fundamentales: por una parte, el *Warnock Report*, publicado en 1978, contribuyó decisivamente para la transición de un modelo médico y asistencial de segregación –que persistió en Portugal en los años setenta y ochenta (cuando hay un esfuerzo de fundación de escuelas, públicas y privadas, y de equipos de educación especial)– hacia uno educativo de integración que se afirmaría progresivamente en el transcurso de los noventa y que responsabiliza, de forma creciente, a las escuelas regulares de la integración de estos alumnos. Por otra parte, la Declaración de Salamanca, de 1994, que Portugal suscribió, lanza el movimiento actual de escuela inclusiva, otorgando a las escuelas regulares la responsabilidad de encontrar respuestas diferentes para su población. La evolución se hace, por consiguiente, en el sentido de la segregación hacia la integración y la inclusión.

Si ya en 1979 “la ley de educación especial” consagraba el principio de la integración de los niños con discapacidades en la enseñanza regular, siempre que fuera posible y decretaba su escolarización obligatoria, la Ley de Bases afianza estos principios. Pero hasta 1991 la legislación consagra “el concepto de necesidades educativas especiales”, basado en criterios pedagógicos y no médicos, y determina “la responsabilización de las escuelas de enseñanza regular por los problemas de los alumnos con discapacidad o con dificultades de aprendizaje”. La respuesta a estos problemas exige, por parte de la escuela, adaptaciones de diversa naturaleza: materiales, de currículo, de condiciones de evaluación, de organización y de apoyo pedagó-

gico añadido. La educación especial se define como “el conjunto de procedimientos pedagógicos que permitan el esfuerzo y autonomía individual del alumno con necesidades educativas especiales ocasionadas por discapacidades físicas o mentales y el desarrollo pleno de su proyecto educativo propio” (decreto Ley 319/91). Estos procedimientos podrán involucrar currículos tanto escolares propios, adaptados al grado y tipo de discapacidad como alternativos, que sustituyen a los comunes.

Aunque es antigua la existencia de profesores de educación especial con una formación específica adquirida después de la inicial, la legislación de 1997 introduce la figura del maestro de apoyo educativo. Este apoyo puede ser indirecto, a través de ayuda a los docentes de las clases normales, o directo al alumno dentro o fuera de la clase. A pesar de todo, en los últimos años se han producido algunos cambios. Mientras el despacho 10856/2005 opera un cambio de lenguaje, cuando se habla de promoción de la escuela inclusiva en vez de integradora, el decreto-ley 20/2006 crea un cuadro de profesores especializados (hasta aquí inexistente) para “la inclusión socio-educativa de niños y jóvenes con necesidades educativas de carácter prolongado”.

Este decreto está provocando cierta perplejidad entre el profesorado de enseñanza especial tanto por los conceptos contenidos en este lenguaje como por las funciones que les están atribuidas en las escuelas. Consideran que hay un claro retroceso en el concepto de necesidades educativas especiales (hasta aquí abarcaban todas las clases de necesidades, incluso las de los superdotados), hacia uno ceñido al alumnado con discapacidades clasificadas según un criterio médico-psicológico que puede cuestionar la inclusión. Además, la reducción del número de plazas y la fijación de los profesores especializados en grupos escolares generales y no en escuelas concretas, nos conduce a situaciones como que un maestro especializado en preescolar pueda ser destinado para dar apoyo en el segundo o tercer ciclos o viceversa. Es otro ejemplo más de cómo el discurso bien intencionado se ve interrumpido por su aplicación en la práctica; pero también de la indefinición de marcos conceptuales que persisten internacionalmente en este ámbito y que, a menudo, ocultan la luchas de poder entre los defensores de los modelos médicos y pedagógicos.

Políticas para la heterogeneidad social

La falta o debilidad de una política social de integración de los inmigrantes y otras poblaciones desfavorecidas ha contribuido para que los alrededores

de las grandes ciudades y algunas zonas costeras se convirtieran en foco de marginalidad y de exclusión social, lo que se ha proyectado naturalmente en las escuelas próximas de esos extractos sociales, donde aumentaron claramente los fenómenos de fracaso y abandono escolar, indisciplina y violencia. Los Territorios Educativos de Intervención Prioritaria (TEIP), creados en 1996, tal y como las experiencias análogas realizadas en Inglaterra y Francia como seguimiento de otras anteriores en Portugal, tenían el propósito de promover el éxito del alumnado y prevenir el abandono escolar, involucrando a toda la sociedad en la resolución de estos problemas. Abarcando una agrupación de escuelas de niveles escolares o áreas educativas diferentes (en el documento, territorio se define como el “lugar donde se ajustan las condiciones especiales de oferta educativa a los proyectos de la comunidad”), los TEIP juegan en la construcción de currículos alternativos, en el aprovechamiento de recursos locales, en el trabajo de equipos multidisciplinarios, en la utilización de mediadores y animadores culturales, en la promoción paternal, buscando movilizar profesores, padres, municipios, entidades empleadoras e instituciones de índole diversa. La formación de colaboraciones en red constituye uno de los aspectos positivos de esta experiencia.

La evaluación realizada por el Ministerio de Educación destaca la disminución del porcentaje de ausentismo y abandono escolar, lo que sin duda es digno de elogio, lo mismo no se podrá decir de la calidad de los aprendizajes realizados, que ha merecido grandes críticas. Los resultados han sido muy variables dependiendo de los grupos de escuelas y escuelas. Un informe reciente, titulado *Equidad y eficiencia en el sistema educativo: ¿antagonismo o complementariedad?* (Rau *et al.*, 2005), revisa los estudios de acompañamiento de los TEIP y concluye que su éxito no está relacionado con la inversión en recursos físicos y humanos, sino con el empeño de los equipos, el clima de la escuela y el apoyo a los alumnos dentro de una pedagogía diferenciada. Algunos de los investigadores que acompañaron el proceso no dejan de reseñar ciertos puntos críticos de esta experiencia. Por ejemplo, destacan las dificultades encontradas en la construcción de un proyecto común global que no permitirían alcanzar un nivel de integración, sino obedecer a una lógica de acumulación de proyectos y de actividades (Fernandes y Gonçalves, 2000; Costa e Oliveira, 1999). Otro punto crítico se refiere a la forma de constitución de los TEIP. Según Pinhal (1995:225), “los contornos del espacio local educativo se definen por todas

las relaciones e intercambios establecidos entre las escuelas y los colaboradores que, de una u otra manera, actúan en conjunto”.

Ahora bien, en la constitución de los TEIP, los espacios fueron definidos por decisión autoritaria de la administración central y regional. Lo que, según Canário *et al.* (2000:129), ha conducido a que prevalezca una dimensión administrativa “unida en el diseño de racionalizar la red escolar y reformular los normativos de gestión escolar”, cuando, en la realidad, el problema educativo “se muestra como un fenómeno social total –la relación entre la escuela y los procesos de exclusión en las zonas consideradas difíciles”. Siguiendo al mismo autor, otros puntos críticos se situarían tanto en la capacidad de elaborar diagnósticos que superen los estereotipos negativos relacionados con los alumnos y sus familias así como la visión negativa de la diversidad como en la regulación burocrática y centralizada que se nota en la falta de apoyo local.

En septiembre de este año, el Ministerio de Educación anuncia la celebración de contratos-programa con 30 agrupaciones de escuelas que, en cierto modo, suponen la prolongación del espíritu de los TEIP.

Políticas para la heterogeneidad cultural

Debido a que la inmigración es un fenómeno relativamente reciente en Portugal –tiene mayor importancia desde los años noventa– y geográficamente muy variable, las respuestas a los problemas del multiculturalismo han sido dispersas, poco coherentes y muchas veces englobadas indebidamente en las ofrecidas a los alumnos con necesidades educativas especiales. Hasta 1991 apareció el Secretariado Coordinador de los Programas de Educación Multicultural, cuya competencia era “coordinar, incentivar y promover, dentro del sistema educativo, los programas y acciones con el propósito de conseguir una educación para los valores de convivencia, de tolerancia, del diálogo y de solidaridad entre los diversos pueblos, razas y culturas” (Despacho normativo 63/91). Dos años después, el Secretariado lanzó un Proyecto de Educación Intercultural que, en una segunda fase, englobaría 52 escuelas del primero y segundo ciclos de la enseñanza básica de zonas de residencia de alumnos provenientes de familias étnicamente minoritarias y con alto fracaso escolar. El proyecto que se denominaba de “búsqueda-acción” produjo y divulgó materiales y contenidos curriculares de naturaleza intercultural, utilizó la estrategia de enseñanza cooperativa y la del portugués como segunda lengua así como mecanismos de aproximación entre la escuela y las familias. Con resultados calificados como

positivos, aunque diferentes en cada escuela y dependientes de su liderazgo, el proyecto, según su informe, mostró las “dificultades de diálogo entre la cultura escolar y otras culturas marginadas por ella”, pero también que cuando se colocan recursos en las escuelas, éstas son capaces de resolver o de atenuar muchos de sus problemas.

La ausencia de coordinación de iniciativas (los TEIP incluían algunas escuelas englobadas en el Proyecto de Educación Intercultural) y de órganos (Secretariado de Coordinación de los Programas Multiculturales, Instituto de Innovación Educacional, departamento de Educación Intercultural de la Enseñanza Básica y escuelas) así como el modo diferente como las escuelas integran la multiculturalidad en su objetivo educativo, hizo que el gobierno, en la nueva revisión curricular de 2001, invirtiera en la educación global y en el espíritu de una escuela para todos, apoyada en la educación para la ciudadanía. Se reestructuró el antiguo Secretariado de Coordinación, ahora denominado Secretariado Entre Culturas. Una escuela inclusiva en una sociedad inclusiva parece ser el lema del discurso político en este principio de milenio.

Hasta qué punto la fluctuación lingüística entre lo multicultural y lo intercultural –vocablos que guardan en sí connotaciones muy distintas– esconde una indefinición de políticas es una cuestión legítima de plantearse. A pesar de las dificultades de algunas escuelas para promover el diálogo intercultural, hay muchas experiencias positivas, aunque éstas disminuyen los efectos de la reconocida tibieza de las políticas de integración de los inmigrantes, difícilmente las podrán sustituir.

La escolaridad de segunda oportunidad

La Ley de Bases regula la enseñanza de adultos para aquellos que no se encuentran en la edad normal de cursar la educación básica y secundaria y donde pueden ser matriculados alumnos que ya poseen edad para haber finalizado la escolaridad sin aprovechamiento. Con una organización flexible, que respete la formación del alumno y su progresión individual de aprendizaje, se estructura por asignaturas o “unidades capitalizables” y da derecho a los mismos certificados que la enseñanza regular.

En síntesis: de las intenciones a la práctica

Las líneas generales que trazamos de las políticas educativas confirman una realidad discursiva y jurídica configurada por los textos legales que

emiten las grandes directrices para las escuelas portuguesas, como centros de una política educativa de diversidad. Por otra parte, esas líneas orientadoras se desmienten con la práctica (los procesos de constitución de los TEIP son un ejemplo de este aspecto) o se vuelven oscuras cuando se leen los despachos normativos, dictámenes y circulares que se refieren a su aplicación, desmintiendo la tan anunciada autonomía de las escuelas y de los profesores (que se pretendía incentivar) y, en su lugar, aparece un verdadero afán regulador –muchas veces como respuesta a pedidos de las escuelas, eso es verdad– que no puede perseguir otros objetivos que no sean los de controlar y uniformar. Afán regulador que, muchas veces, denuncia una actitud voluntarista de los gobiernos que no se cohíben, incluso, de sobrepasar la Constitución de la República y la Ley de Bases del Sistema Educativo (Esteves, 2000). La propia alteración de aspectos funcionales y estructurales ha sido, en muchos casos, tímida e incongruente, como prueba lo que apuntamos en relación con la llamada reforma curricular de 1989 que, en el fondo, sólo fue de programas y asignaturas ya existentes, pues la innovación más importante –área escola– por no haber sido apoyada, acabó siendo muy poco relevante.

Además, entre las orientaciones declaradas de los políticos y su aplicación están recursos que no siempre son dados a la escuelas y está, naturalmente, la determinación, la competencia y la cultura de los partícipes, acostumbrados a una cómoda dependencia de muchos años. Existe, por consiguiente, un gran desfase entre la autonomía “decretada” y la “conservada” por los actores (Barroso, 1996). El informe elaborado por este autor, en 2001, para el Ministerio de Educación, sobre el nuevo modelo de gestión de las escuelas muestra bien ese desfase. Asimismo, hay una gran distancia entre la intención de transformar al profesor ejecutante en un constructor de currículo y las limitaciones de toda clase que él encuentra en la realidad, o las que le sirven de excusa.

A pesar del gran esfuerzo realizado y de la cooperación dedicada de muchos profesores que se multiplican en innumerables iniciativas, muchos de los programas gubernamentales de intervención planeados dentro de una política dirigida a la equidad del sistema han quedado muy lejos de las metas. Si leemos dos dictámenes y las recomendaciones emitidas en 1999 por una entidad poco sospechosa de parcialidad –El Consejo Nacional de Educación– sobre “Minorías, educación intercultural y ciudadanía” y sobre “Niños y alumnos con necesidades educativas especiales”, podemos

interpretar que aún queda un largo camino. Sobre todo en relación con el primer dictamen, donde se habla claramente de la necesidad de “un cambio de paradigma entre los miembros de la comunidad educativa, que invierta tendencias masificadoras y niveladoras”. La formación de profesores es una de las recomendaciones comunes a los dos dictámenes porque, a pesar de las grandes inversiones realizadas en este dominio, esta oferta no ha presentado la imprescindible conexión con los problemas de las escuelas y las necesidades puestas por su proyecto educativo.

Comentar las deficiencias y problemas persistentes relacionados con la escolaridad obligatoria no quiere decir que no se valore el camino recorrido, donde abundan resultados no despreciables y entre los que destacamos particularmente:

- el progreso significativo del acceso y éxito escolar y el correlativo aumento del nivel de escolarización de las nuevas generaciones. Hoy, en la población activa, según datos del Instituto Nacional de Estadística de 2001, casi 40% de los trabajadores ya acabaron el segundo o tercer ciclos de escolaridad, cuando hace 20 años esa cifra era la de la mitad. La tasa de asistencia a la enseñanza secundaria (recordamos que es posobligatoria) en la población juvenil es del orden de 67% y el número de estudiantes en la enseñanza superior se multiplicó por 10 entre 1971 y 2001;
- una mayor sensibilidad en lo que concierne a las diferencias, lo que ha originado un gran número de iniciativas locales y nacionales;
- una mejor formación de los profesores y el inicio de una transformación de una “cultura de balcanización” (Hargreaves, 1994) en una cultura de cooperación;
- ampliación y mejora del parque escolar y equipamientos.

Para terminar este punto resaltamos que la legalidad democrática, repuesta a la Constitución de 1976, se hizo patente en todos los campos de la vida nacional. Tres principios estuvieron presentes en las reformas educativas que, desde un inicio, se empezaron a diseñar y encontraron mayor alcance en los años ochenta: *democraticidad*, reparto del poder con los actores en el proceso educativo y responsabilización. Convendrá alertar una vez más para el desfase que se siguió produciendo entre el discurso y la realidad. Desfase, sí, pero también valoración excesiva del discurso, lo

que condujo a una exaltación de los aspectos formales, de los cambios a aplicar en detrimento de los realmente ejecutados en el terreno, tanto por parte de profesores como del alumnado o de gestores educativos. Por tanto, en función de los elementos referidos a lo largo del texto, podemos concluir, en resumen:

- 1) La planificación de un ciclo unificado postprimario de escolaridad obligatoria, a pesar de la retórica de la Ley de Bases ha tenido como matriz oculta la antigua enseñanza general, formal y abstracta, que condujo en los años ochenta y noventa a la desaparición o subalternación de los componentes técnicos de la formación general. Matriz que fue inadecuada a una gran parte de la población y que es difícil cambiar.
- 2) La diversidad y la distinción como soporte de una reorganización de la educación en Portugal, defendidas desde 1976, no ha tenido una aplicación fácil, no sólo por razones inherentes a la inercia de un sistema de tradiciones inmovilistas y centralizadoras, sino también porque no ha sido una prioridad de los gobiernos nacionales o una reivindicación de los grupos sociales o regionales.
- 3) Las diversidades “consentidas” devienen de la necesidad de respuesta a problemas de disfunciones del sistema, situándose en un ámbito de solución de los problemas que van surgiendo y no propiamente en un plan unificador de prevención e intervención sistemático. Están, en este caso, la institución de los TEIP, la aparición de pruebas de medición del aprovechamiento escolar del alumnado y la experimentación de nuevos modelos de gestión escolar.
- 4) Las evaluaciones realizadas, no siempre adecuadas, parece que son utilizadas por los gobiernos más como formas de legitimación que como regulación de las innovaciones pretendidas. Ejemplo típico es lo que pasa con la valoración de los currículos alternativos. Si las evaluaciones han sido positivas en lo que concierne a una ligera disminución de las tasas de abandono escolar, se ocultan cuáles han sido los aprendizajes de los alumnos que, según la opinión habitual entre los profesores, no están aptos para continuar estudios secundarios. Lo que da razón a los críticos de los currículos alternativos que ven en ellos medios sofisticados de discriminación, porque consideran que la diferenciación debería incidir en métodos pedagógicos y recursos diferenciados y no en contenidos básicos.

5) La evolución de la enseñanza en su conjunto parece permitir las consideraciones de Barroso (1996) que analiza las motivaciones de carácter político, administrativo y económico que se esconden bajo la retórica del decreto-ley y se insertan en movimientos más generales: descentralización, como respuesta a la sobrecarga del Estado y a la crisis de legitimidad: “nueva gestión política”, procurando acercarse a los ciudadanos y aumentar la flexibilidad, eficiencia y eficacia; e introducción de la lógica de mercado. Otros autores consideran que la autonomía dada a la escuela supone el paso de un Estado educador a uno evaluador y/o revela la ingobernabilidad de los sistemas educativos y la enajenación de responsabilidades del Estado (Afonso, 1999).

En suma, las políticas gubernamentales se pueden enmarcar en el cruce de dos tendencias que, de acuerdo con Sarmento (2000), han pautado las políticas de los años ochenta y cuyo propósito es la autonomía organizacional dentro de la descentralización de los sistemas educativos o la realización de un proceso modernizador y tecnocrático.

Conclusiones

Nuestro interés ha sido ofrecer información que nos parece relevante para la construcción de una perspectiva comparada sobre la educación obligatoria posprimaria en diferentes países, que no condicione *a priori* el estudiioso de la comparación a las “entidades teóricas” del poder y de la regulación (Popkewitz e Pereyra, 1992). Sin escapar a la interpretación cuya base son innumerables trabajos de investigación sobre las más variadas problemáticas referentes al segundo y tercer ciclos –que aquí no podemos enumerar– optamos por una vía esencialmente descriptiva. Intentamos contrastar el discurso jurídico con su aplicación, porque nos parece imposible dar una visión de las dinámicas de tensión generadas por los múltiples intereses relacionados con las ideologías que alimentan el juego político, con repercusiones directas en el campo educativo. Esas dinámicas están en la base de las pequeñas y grandes innovaciones que –siempre que se produce un cambio en el gobierno o incluso en el Ministerio de Educación dentro de los mismos gobiernos– todos los años sorprenden a profesores, alumnos y padres, representando avances y retrocesos en relación con el espíritu del proyecto que la Ley de Bases contiene para la escolaridad obligatoria.

A pesar de lo anterior, de algunas rupturas y de visibles diferencias de lenguaje de los que reclaman menos pero mejor Estado o de los que demandan (más en teoría que en la práctica) el mantenimiento de la tutela del Estado en la educación, se nota una cierta continuidad, en la medida en también que expresan el juego de fuerzas, de influencias y condicionalismos internacionales, de tendencias europeizantes y globalizadoras. Entre esas influencias no podemos olvidarnos del juego que se desarrolla ante una opinión pública poco informada, con nostalgia de la escuela de su tiempo y manipulada por los medios de comunicación que no esconden el tono neoliberal de ataque a la escuela pública, tono al que las debilidades de la educación posprimaria dan poder de argumentación. Como líneas de continuidad tenemos: la misma tendencia a considerar la educación como factor de desarrollo, transformando (con perspectivas diferentes) a la escuela en el centro de la comunidad educativa; la misma dificultad en conciliar humanismo y economicismo, solidaridad y competitividad, homogeneidad y diferenciación; el constante desequilibrio entre la perspectiva nacional y la perspectiva local; la siempre difícil armonía entre la tantas veces anunciada autonomía y la tentación del control; el mismo desfase entre intenciones generosas y magnánimas y la escasez de los medios al servicio de su realización.

Si enfatizamos el papel de las influencias económicas y políticas internacionales, no podemos dejar de subrayar la mundialización de las ideas educativas (Lenoir, 2002) y de la corriente de literatura internacional dominante “orientada para el desarrollo de programas, modelos u opciones de reforma educativa, funcionando como ejemplos positivos o negativos” (Schriewer, 2001:12-13).

Reflexionando sobre el sentido de la evolución de los cambios sufridos por el sistema educativo, aunque con algún desfase temporal, podemos encontrar en la evolución de las políticas educativas en Portugal inmediatamente anteriores y posteriores a la Revolución de Abril las tres etapas que, según Charlot (cit. por Costa y Oliveira, 1999), distinguen las relaciones del Estado con la educación en Francia: el Estado educador, proveniente de la revolución industrial; el desarrollista de los años sesenta y setenta convirtiendo a la escuela en el punto de apoyo del desarrollo económico; el regulador de los años ochenta y noventa, compartiendo poderes y aplicando una política de territorialización sin que, por otro lado, se renuncie al control y regulación del sistema.

Sin alejarse de esta idea, Barroso (2003), basándose en los modos de regulación como sistema de análisis de las transformaciones recientes producidas en la enseñanza obligatoria y secundaria patentes también en otros países, considera que en los dos últimos períodos posteriores a 1974 (que llama de reforma y de desilusión) la evolución se hizo de acuerdo con una lógica que va en el sentido de la redefinición del papel del Estado educador para la emergencia, que sería todavía tímida en Portugal, de una regulación de mercado. En nuestra opinión, esas señales, hasta ahora, se han notado más en la enseñanza superior. El primer ciclo de la enseñanza obligatoria, porque parcialmente depende de los municipios, podrá ser igualmente vulnerable a ese tipo de regulación.

El recorrido de las políticas educativas, hecho de tensiones contradictorias, de avances y retrocesos, significa sobre todo la búsqueda del muy difícil equilibrio entre una escuela de masas y una de élites, entre homogeneización y diferenciación, entre eficiencia y equidad. El problema fundamental y para el que no nos parece existir todavía un claro rumbo, definido por consenso nacional y no sometido a coyunturas definidas por el cambio de los responsables ministeriales, consiste en encontrar caminos en que, como dicen Rau *et al.* (2005) “la búsqueda de una mayor equidad no sea justificación para la ineficiencia ni la búsqueda de eficiencia justifique la inequidad”.

Referencias bibliográficas

- Afonso, N. (1999). “A autonomia das escolas públicas. Exercício prospectivo de análise da política educativa”, *Inovação*, 12 (3), 45-64
- Barroso, J. (1996) “O estudo da autonomia da escola. Da autonomia decretada à autonomia construída”, en J. Barroso (org.) *O estudo da escola*, Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2003). “Organização e regulação dos ensinos básicos e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução”, *Revista Educação e Sociedade* (Campinas), 24 (82), pp. 105-138.
- Canário, R.; Alves, A. y Rolo, C. (2000). “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Entre a ‘igualdade de oportunidades’ e a ‘luta contra a exclusão’”, en A. Bettencourt *et al.*, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, Lisboa: IIE, pp. 139-170.
- Conselho Nacional de Educação (1999). *Uma educação inclusiva a partir da escola que temos*, Lisboa: CNE.
- Costa, J. A. y Oliveira, C. (1999). “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: uma abordagem exploratória de uma realidade em construção”, *Inovação*, 12 (2), 113-128.
- Esteves, M. (2000). “Flexibilidade curricular e formação de professores”, *Revista de Educação*, IX, 1, 117-123.

- Esteves, M. (2002). “Projectos curriculares de escola e de turma: incidências sobre a identidade profissional dos professores enquanto agentes de desenvolvimento curricular”, *Actas do I Colóquio Luso-Brasileiro sobre Questões Curriculares*, Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, M. R. (2000) *Mudança e inovação na pós-modernidade. Perspectivas curriculares*. Porto: Porto Editora
- Fernandes M. y Gonçalves, J. A. (2000). “Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária como espaço de inovaçãoe organização curricular”, en Bettencourt, A., *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, Lisboa: IIE, pp. 45-82.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times*, Londres: Casseli PLC.
- Lenoir, Y. (2002). “Les réformes actuelles de la formation à l’enseignement en France et aux États-Unis: éléments de la mise en perspective historique à partir du concept d’éducation”, *Revue Suisse des Sciences de l’Education*, 24 (1), 91-126.
- Pacheco, J. A. (2002). *Políticas curriculares*, Porto: Porto Editora.
- Pinhal, J. (1995). “Estudar o ‘Local’”, en A. Estrela, J. Barroso y J. Ferreira, *A Escola, um objecto de estudo*, Lisboa: Actas do Colóquio Nacional da Secção Portuguesa da AIPELF/AFIRSE.
- Popkewitz, T. S. y Pereyra, M. A. (1992). “Práticas de reforma na formação de professores em oito países. Esboço de uma problemática”, en A. Nóvoa y T. Popkewitz, *Reformas educativas e formação de professores*, Lisboa: Educa.
- Roldão, M. C. (1999). *Os professores e a gestão do currículo. Perspectivas e práticas em análise*. Cadernos CIDINE. Porto: Porto Editora
- Rau, M. J. et al. (2005). *Equidad y eficiencia en el sistema educativo: ;antagonismo o complementariedad?* (<http://inquietacaopedagogica.blogspot.com/2006/09/equidadade-eficiencia-no-sistema.html>).
- Sarmento, M. J. et al. (2000). A Edificação dos TEIP como sistemas de acção educativa concreta, en Bettencourt, A., *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, Lisboa: IIE, pp. 105-138.
- Schriewer, J. (2001). *Formas de externalização no conhecimento educacional*, Lisboa: Educa.