

# Educación Secundaria

Derecho, inclusión y desarrollo







# Educación Secundaria

**Derecho, inclusión y desarrollo**

Desafíos para la educación  
de los adolescentes

unicef 

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
(UNICEF)**

Este material se pudo desarrollar gracias a los aportes de las oficinas de UNICEF Argentina, Brasil, Chile y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

**Coordinación general de la publicación:**

Elena Duro, Especialista en Educación de UNICEF Argentina

**Coordinadora técnica de la sistematización:**

Corina Lusquiños, Consultora del área de Educación de UNICEF Argentina

**Coordinación editorial**

Área de Comunicación, oficina de Argentina

Edición pre imprenta  
Abril de 2010

**Edición y diseño:**

Monoblock

**Fotografía:**

UNICEF

# Índice

Prólogo .....	7
<b>1. La enseñanza secundaria en la región .....</b>	<b>10</b>
<b>Logros y desafíos</b>	
Basado en textos de Elena Duro, Mario Volpi, Daniel Contreras	
<b>2. Conferencia inaugural. La educación secundaria: prioridad de las políticas educativas .....</b>	<b>24</b>
2.1 <b>Educación secundaria para todos .....</b>	27
María Do Pilar Lacerda Almeida e Silva	
2.2 <b>El Movimiento de los pingüinos .....</b>	31
Mónica Jiménez	
2.3 <b>Prioridad de las políticas educativas .....</b>	39
Juan Carlos Tedesco	
<b>3. Contenidos, metodología de la enseñanza y evaluación de los aprendizajes en la educación secundaria .....</b>	<b>46</b>
3.1 <b>Enseñanza y evaluación en la educación secundaria.</b>	48
Elena Martín	
<b>4. Los docentes en la educación secundaria actual .....</b>	<b>58</b>
4.1 <b>Construyendo nuevas prácticas docentes en la educación secundaria .....</b>	61
Inês Assunção de Castro Teixeira	
4.2 <b>Los docentes en la educación secundaria actual .....</b>	71
María Inés Abrile de Vollmer	
<b>5. Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa .....</b>	<b>78</b>
5.1 <b>La experiencia escocesa en administración e inspección de escuelas .....</b>	81
Graham Donaldson y Graham Norris	
5.2 <b>El rol de la evaluación ante los desafíos de la educación secundaria .....</b>	101
Elena Duro	
5.3 <b>Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa .....</b>	117
Heliton Ribeiro Tavares	
<b>6. Estrategias para la inclusión con calidad .....</b>	<b>122</b>
6.1 <b>Tres aspectos de la inclusión: a quién, en qué y cómo .....</b>	125
Anna Lucia D'Emilio	
6.2 <b>Estrategias de inclusión con calidad .....</b>	131
María Do Pilar Lacerda	
6.3 <b>Educación Inclusiva y formación democrática .....</b>	137
Juan Eduardo García-Huidobro	
6.4 <b>Ampliar las oportunidades educativas en la educación secundaria: la metodología de transición asistida .....</b>	147
Irene Kit	

<b>7.</b>	<b>Diversidad y repertorio</b>	<b>172</b>
7.1	Repertorio docente: diversidad, conocimiento y pedagogía Gastón Sepúlveda	175
7.2	La naturalización de la desigualdad Ricardo Henriques	195
7.3	La educación intercultural en la escuela secundaria Sylvia Schmelkes	203
<b>8.</b>	<b>Vínculos entre educación y trabajo</b>	<b>212</b>
8.1	La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo María Antonia Gallart	215
8.2	Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas Carlos Concha Albornoz	227
8.3	Vínculos entre educación y trabajo Carlos Artexes Simoes	245
<b>9.</b>	<b>Nuevas ciudadanía y escuela</b>	<b>254</b>
9.1	Enseñar y convivir: forjando ciudadanía en la educación secundaria Martín Hopenhayn	257
9.2	El derecho a la inclusión y a la singularidad en el contexto escolar como elemento para la reinención del presente Jaqueline Moll	269
<b>10.</b>	<b>Los límites del financiamiento y el derecho a la calidad</b>	<b>278</b>
10.1	Financiamiento y derecho a la educación Alejandro Morduchowicz	281
10.2	Los límites del financiamiento y el derecho a la calidad Daniel Cara	303
<b>11.</b>	<b>La voz de los adolescentes</b>	<b>312</b>
<b>12.</b>	<b>Palabras de cierre</b>	<b>328</b>
<b>13.</b>	<b>Anexo I: Talleres</b>	<b>336</b>
<b>14.</b>	<b>Anexo II: Bibliografía</b>	<b>344</b>

# Prólogo

**Andrés Franco**

Representante UNICEF  
Argentina

**Marie-Pierre Poirier**

Representante UNICEF  
Brasil

**Gary Stahl**

Representante UNICEF  
Chile

Luego de arduos debates y de la participación amplia de múltiples sectores, el 28 de diciembre de 2006 fue publicada la *Ley de Educación Nacional* en el Boletín Oficial de la República Argentina. En ella se declara que: “La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria...” (Ley 26.206 de Educación Nacional, Art.16).

En Chile, una declaración semejante ya se había concretado en el año 2003, a través de la Ley N° 19.876, por la que se realizó la Reforma Constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media. Brasil también había iniciado los debates sobre el tema, logrando la meta en el año 2009.

Esta determinación de **obligatoriedad** de la educación secundaria, abrió en nuestros países un desafío difícil de conmensurar. No sólo aumentó la responsabilidad de los Estados en lo que respecta a la oferta educativa que brinda en forma gratuita, sino que implica un cambio *copernicano* en el sentido de la educación secundaria. Modifica su razón de ser y su concepción, y obliga a una redefinición de su organización curricular e institucional. Pasa de ser la *formadora* de las elites medias, a ser la *responsable* de los más altos niveles de la formación básica de toda la ciudadanía.

**Nota:** Al momento de la realización del Seminario los Representantes de las Oficinas de País de UNICEF eran:

Por Argentina: **Gladys Acosta Vargas**  
Por Chile: **Egidio Crotti**  
Por Brasil: **Marie-Pierre Poirier**

“...la calidad no es moneda de negociación (...) por lo que inclusión y calidad tienen que convertirse en dos caras de una misma moneda”

Si bien la demanda social y la del mercado laboral hicieron que, en las últimas décadas, el acceso se ampliara a nuevos sectores sociales, que tradicionalmente no lo lograban, el reconocimiento legal posiciona la situación en otro nivel de complejidad en la definición de la oferta y en su escala de alcance.

Hoy, la escuela secundaria en la Región, logra en promedio, que sólo la mitad de los adolescentes finalice sus estudios, y buena parte de ellos lo hace con sobreedad<sup>1</sup>. Aún entre los que lo logran, los conocimientos adquiridos no son los mismos, varían en circuitos diferenciados de calidad, en alta coincidencia con sus niveles socioeconómicos.

Sobre este nivel de logro, los cambios que exige la obligatoriedad agregan **nuevos desafíos**, dado que:

- Las **estructuras** de los sistemas educativos son insuficientes, costosas y se hallan organizadas y administradas con todas las limitaciones conocidas del modelo burocrático.
- El núcleo de **habilidades** y **conocimientos básicos** mínimos para el desempeño de un ciudadano pleno, crece y se complejiza con los cambios sociales, los avances del conocimiento y la tecnología; a un ritmo que hace que los contenidos escolares, tal como hoy se estructuran y emplean, pierdan representatividad y significación en corto tiempo.
- La condición de **obligatoriedad** enfrenta al Estado, y a las organizaciones que tenemos como meta colaborar con él, con el deber de diseñar y llevar adelante estrategias para los adolescentes que están fuera de la escuela. Hasta ahora hablar de Educación Secundaria, era hablar de una escuela, compleja, pero de una organización. Hoy ya no, no es sólo el terreno conocido y circunscripto de la escuela. Exige salir de ella, conocer nuevas realidades, e ir a buscar a aquellos adolescentes que por una u otra razón están afuera de la escuela.
- Por otra parte, la **cultura** adolescente se fortalece con una **identidad** propia, y múltiples focos de interés, en algunos casos opuestos, a los de la cultura escolar.

Esta situación, sumada a la magnitud de los cambios requeridos, así como a la ausencia de claridad y consenso en las estrategias a llevar adelante, a escala de sistema y en forma sostenida, ameritó que, en Septiembre de 2008, UNICEF Argentina, en alianza con las Oficinas de UNICEF Chile y Brasil, invitara a un encuentro internacional de intercambio de conocimientos y debate sobre la gran empresa de universalizar la educación secundaria.

Para este **Seminario Internacional**, se convocó y reunió a funcionarios, académicos y expertos de Argentina, Brasil, Chile, España, México y Escocia, que presentaron posiciones, desarrollos, y experiencias particulares y de buenas prácticas, que enriquecieron el mosaico de contenidos del intercambio. Se contó además con un agregado particular: *la voz de los*

1. Porcentaje de jóvenes con nivel secundario completo entre aquellos que tienen 20 años de edad por clima educativo del hogar (América Latina - 16 países): 46,1%. Fuente: SITEAL

*protagonistas*, los propios adolescentes. Por eso, paralelamente al encuentro experto, se desarrolló otra actividad semejante, con la participación de adolescentes argentinos, brasileños y chilenos, que compartieron sus propias visiones sobre la escuela secundaria.

Todo el *Seminario* se concibió y fue planificado pensando en que la obligatoriedad de este nivel, tal como la conciben los Estados de nuestros países, es para UNICEF el punto de partida para el logro del cumplimiento del **derecho a la educación** para *todos y todas*, pero es a la vez imprescindible poner los esfuerzos en su calidad y capacidad de logro, pensando en una escuela que, por su misma definición de obligatoria, va a ser el nivel educativo que logre la mayoría de la población, y va a definir ni más ni menos que buena parte del perfil cultural, económico y ciudadano de nuestros países.

A ello, es oportuno agregar dos comentarios realizados por los representantes de UNICEF que realizaron la apertura del *Seminario*, y que en extenso pueden ser motivo de nuevos desarrollos. El primero es que “la calidad no es moneda de negociación: Un título logrado por trayectorias de distinta calidad se convierte en un papel obsoleto, y el esfuerzo de docentes y alumnos se desvaloriza; por lo que **inclusión** y **calidad** tienen que convertirse en dos caras de una misma moneda”<sup>2</sup>. Y el segundo refiere a los elementos de la escuela como ente protector: “Se habla mucho de lo que ocurre en la calle y en las instituciones; sin embargo donde más se encuentra violencia contra los niños y los adolescentes es en el hogar y en la escuela. Los dos entornos formativos de los primeros años de vida se han convertido para muchísimos niños y adolescentes en factores de desprotección. *¿Cómo logramos generar valores éticos? ¿Cómo logramos generar cambios de conciencia? ¿Cómo logramos generar un involucramiento de los docentes con los adolescentes, para generar que el ambiente educativo sea realmente el factor protector que tiene que ser?*”<sup>3</sup>

Estamos convencidos de que este *Seminario* contribuyó a poner en debate temáticas críticas para instalar a la educación secundaria en la agenda de políticas públicas, a iniciar el consenso sobre estrategias de implementación en nuestros países, y a realizar aportes sustantivos para el mejoramiento de la prácticas escolares en el nivel, desde un enfoque integrado entre educación, ciudadanía y trabajo. Por eso, se constituyó en una gran oportunidad, que amerita su divulgación para su mayor aprovechamiento.

“¿Cómo logramos generar un involucramiento de los docentes con los adolescentes, para generar que el ambiente educativo sea realmente el factor protector que tiene que ser?”

2. Gladys Acosta Vargas, ex Representante de UNICEF Argentina: *Discurso de Apertura al Seminario Internacional de Educación Secundaria*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Septiembre 2008.

3. Nils Kastberg, ex Director de UNICEF para América Latina. Cita un informe presentado, ante la *Asamblea General de las Naciones Unidas* el 11 de octubre de 2006, por Pablo Sergio Piñeiro de Brasil –miembro de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

# 1. La enseñanza secundaria en la región

## 1. **Logros y desafíos**

*Basado en textos de*

Elena Duro

Mario Volpi

Daniel Contreras

1



# La enseñanza secundaria en la región: logros y desafíos

La **educación secundaria** está hoy, en la región, en una posición expectante. Grandes oportunidades, problemas viejos y nuevos, y demandas renovadas tensionan sus perspectivas de desarrollo, a la vez que las expectativas generalizadas la ubican en un lugar clave para poder crecer a nivel individual y social.

Prestar atención a la situación actual de la educación secundaria, su crecimiento y sus debilidades, así como a la compleja red de planteos que la describen y a los cambios que se aspira realice para dar respuesta a la diversidad de la población adolescente, se propuso como punto de partida para este *Seminario Internacional* en el área.

## La educación secundaria hoy

Esta escuela secundaria, hoy en debate y centro de la agenda de políticas educativas, ha venido desarrollándose en forma sostenida en los países de la región durante la última década. Fue constituyéndose en un bien reconocido como válido por su alto valor agregado, no sólo intrínseco, por el conocimiento que aporta y las capacidades que permite desarrollar, sino por el reconocimiento de sus potencialidades para el mercado laboral. Ello la convirtió en objeto de demanda social, lo que se tradujo en un incremento del interés por acceder a ella.

Basado en: Duro, E. *Adolescencias y Políticas Públicas. De la Invisibilidad a la Necesaria Centralidad.* (Documento de trabajo, UNICEF); y Contreras, D. (2007) *Aportes de la reunión regional de puntos focales. Apuntes del sector Educación.* (Documento interno, UNICEF).

“La educación secundaria está hoy, en la región, en una posición expectante. Grandes oportunidades, problemas viejos y nuevos, y demandas renovadas tensionan sus perspectivas de desarrollo...”

Los Estados fueron respondiendo a este aumento de la demanda por el acceso, lo que llevó también al crecimiento de la cobertura. Esto hizo que hoy, como nunca antes, los adolescentes latinoamericanos estén concretando su escolarización secundaria.

Las últimas estadísticas<sup>2</sup> de la región muestran que la **tasa de escolaridad** del nivel, especialmente del primer ciclo, ha aumentado significativamente en la última década. Mientras el foco de las políticas educativas se centró en el logro del acceso universal a la escuela primaria, y también producto de ello, la matrícula de la escuela secundaria aumentó hasta triplicarse (ver cuadro 1). En 1970, cuando 7 niños de cada 10 ya estaban cursando la escuela primaria, sólo 2 de cada 10 adolescentes cursaba la escuela secundaria.

**CUADRO 1: TASA NETA DE MATRÍCULA DE NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO Y VARIACIÓN EN EL PERÍODO CONSIDERADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES ESPECÍFICOS.**

	1970	1985	1990	2000	2005
<b>Nivel Primario</b>					
Tasa Neta de Matrícula	7,2	85,2	86,4	92,6	94,0
Incremento (%)	-	10%	1%	1%	2%
<b>Nivel Secundario</b>					
Tasa Neta de Matrícula	20,7	s.d.	29,0	61,2	68,1
Incremento (%)	-	-	40%	4%	11%
	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
Argentina*	34,5	42,2	59,3	85,0	86,0
Brasil**	-	14,4	15,4	69,2	77,0
Chile***	28,5	40,2	54,6	68,5	85,3

Fuentes: Elaboración propia en base a Estadísticas e Indicadores Sociales BADEINSO, 2008.

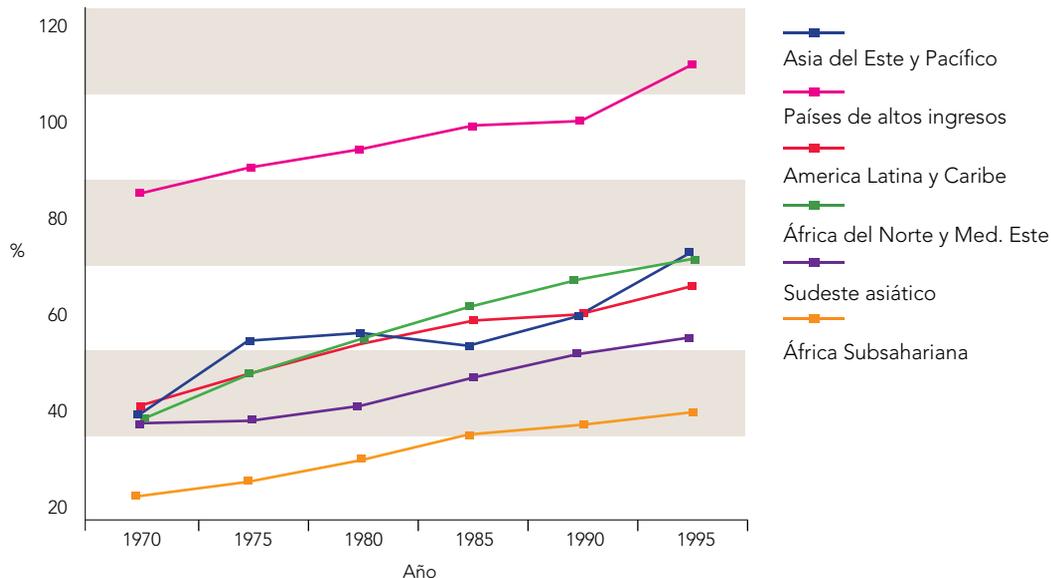
\*Ministerio de Educación de la Nación, DINIECE \*\*OREALC \*\*\*BADEINSO.

Actualmente, la **tasa de escolarización primaria** se halla cada vez más cerca de la meta de universalización, mientras que la correspondiente a secundaria, en promedio, incluye a prácticamente 7 de cada 10 adolescentes (ver cuadro 1).

Si comparamos la evolución de la escolarización secundaria latinoamericana con la de otras regiones del mundo, la brecha con los países desarrollados es aún marcada, y respecto de otras regiones no desarrolladas, ha logrado una evolución intermedia (ver gráfico 1).

2. Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos. En: OREALC/UNESCO. Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC) (2007 : Santiago, Chile). Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos. Santiago, Chile. 2007.

**GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA TASA BRUTA DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA – COMPARACIÓN INTERREGIONAL (1970-1995)<sup>3</sup>**



“...los países del cono sur han sido pioneros en la región, en este proceso de masificación de la matrícula de la escuela secundaria.”

En este período, los países del cono sur<sup>4</sup> han sido pioneros en la región, en este proceso de masificación de la matrícula de la escuela secundaria (ver cuadro 1):

En **Argentina**, en las últimas décadas, la matrícula prácticamente se multiplicó por 2,5, aunque ya era alta comparada con el resto de los países de Latinoamérica. Mientras que en 1970, el 34,5% de la población en edad legal se hallaba cursando la escuela secundaria; en el año 2006 alcanza el 86%. En 2008, a nivel nacional, cuenta con prácticamente 3,5 millones de estudiantes secundarios, que cursan en 15.524 unidades educativas que cuentan con 159.766 cargos docentes<sup>5</sup>.

En **Brasil**, desde 1980, la matrícula se cuadruplicó. Mientras que en ese año, el 14% de la población en edad legal se hallaba cursando la escuela secundaria, en el año 2006, ésta alcanza al 85%, con un gran crecimiento durante la década de los noventa. Brasil tiene hoy 9.523.000 estudiantes de educación secundaria (*Ensino Medio*), de los cuales 8.233.000 estudian en escuelas públicas y 1.290.000 en escuelas privadas (PNAD/IBGE 2008)<sup>6</sup>. La enseñanza en el nivel se concreta en 24.131 escuelas con 519.935 profesores (Censo 2007).

3. Benavot, A. La diversificación de la Educación Secundaria: Currículos escolares desde la perspectiva comparada. *Profesorado*, Vol.10 n° 1, 2006.

4. Países participantes de la organización de este Seminario Internacional.

5. Estudiantes secundarios considerando un nivel de 6 años: 3.523.132 (DINIECE, 2008).

6. Datos proporcionados por UNICEF Brasil.

“...la mayoría de estas modificaciones intentaron dar respuesta a la desactualización de la oferta y al aumento del fracaso escolar; aunque no lograron modificar en los hechos la concepción original de la enseñanza ni la modalidad de gestión institucional.”

En **Chile**, desde 1970, se triplicó la matrícula. Mientras que en ese año, el 29% de la población en edad legal se hallaba cursando la escuela secundaria; en el año 2006, ésta alcanza al 85%. Chile tiene hoy 1.042.074 de estudiantes secundarios, que cursan en 3.675 unidades educativas con 46.989 cargos docentes<sup>7</sup>.

En toda Latinoamérica, en el mismo período, la educación secundaria fue sufriendo modificaciones de distinta envergadura según los países, para adecuarse a este crecimiento de la cobertura, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos, respecto de la diversidad sociocultural de los nuevos grupos incorporados.

Puntualmente la mayoría de estas modificaciones intentaron dar respuesta a la *desactualización de la oferta* y al aumento del *fracaso escolar*; aunque no lograron modificar en los hechos la concepción original de la enseñanza ni la modalidad de gestión institucional.

En **Argentina**, la principal medida para propiciar el acceso masivo a la escuela secundaria fue la eliminación del examen de ingreso, también se hicieron modificaciones en los procesos de evaluación<sup>8</sup>, se ensayaron políticas de reforzamiento de la enseñanza<sup>9</sup>, entre otros<sup>10</sup>.

Hoy, producto de la complejización de la vida ciudadana y de la necesidad de mayores niveles de educación, los Estados avanzan desde otra concepción de formación para este nivel, que es la de *reconocerlo como parte sustancial de la formación básica necesaria para el desempeño individual y social, protagónico y calificado*. Esto se concreta, en la mayoría de los países, con la definición de una política de estado que concreta el reconocimiento legal de la obligatoriedad de su cursado.

## De cara a una escuela secundaria obligatoria

Pensar en una **educación secundaria universal** como parte de la formación básica, a partir de la estructura, concepción y características de la actual, obliga a poner en revisión y arena de debate y consenso, los siguientes nudos estructurales:

### 1. La misión y el sentido de la educación secundaria

Si bien estamos viviendo en una sociedad que podríamos calificar de incierta, tenemos una certeza: *la oferta de la educación secundaria es la que determina el nivel educativo que alcanzará la mayoría de la población*. Por ende, va a definir, gran parte del perfil cultural, económico y ciudadano de los países, con las consecuencias individuales y sociales que esto genera.

Por ello creemos que, además de cumplir con su meta específica que es que las nuevas generaciones se apropien significativamente de la cultura de la sociedad a la que pertenece, es insoslayable pensar en una escuela secundaria que incluya:

7. Ministerio de Educación. Estadísticas de la Educación 2006 e Indicadores de la Educación en Chile 2006.

8. Se suprimieron los exámenes integrales semestrales, y la aprobación se parcializó de la disciplina completa a objetivos parciales.

9. Proyecto 13. Resolución Ministerial N° 389 del 13 de marzo de 1980 (sobre Régimen de Profesores Designados por Cargo Docente).

10. Jacinto, C. y Terigi, F. (2007) ¿Qué hacer ante las desigualdades educativas? IIPUNESCO-Santillana.

- La formación para el ejercicio de una **ciudadanía plena, protagónica y activa**, teniendo en cuenta que a la secundaria ingresan niños y egresan jóvenes con derecho a votar, con derecho a conducir, y que, en muy poco tiempo, toman importantes responsabilidades reales.
- La formación para el **auto-aprendizaje** y para la **auto-evaluación** constantes. No sólo pensando en estudios posteriores y en la necesidad de actualizarse, perfeccionarse o recalificarse en su ámbito específico de desempeño laboral; sino en una actitud, un hábito, y herramientas concretas que les permitan apropiarse analíticamente y posicionarse frente a la gran cantidad de información y conocimiento circulante.
- Finalmente, pensamos que la escuela tiene que **formar para el trabajo**. En el desarrollo de capacidades generales y específicas que le faciliten la inserción y contribuyan a su vez al desarrollo y producción de conocimientos, bienes y servicios con los criterios de calidad y los ritmos que internacionalmente se consideran válidos.

“...la oferta de la educación secundaria es la que determina el nivel educativo que alcanzará la mayoría de la población. Por ende, va a definir, gran parte del perfil cultural, económico y ciudadano de los países...”

Estas líneas de formación orientan en la definición del diseño curricular de la educación secundaria, que en este nuevo escenario, excede la selección de contenidos a partir de las disciplinas científicas.

## 2. El esfuerzo por la escolarización total

La escolarización total en el nivel pone en juego desafíos cuanti y cualitativos en dos puntos críticos: el **acceso universal** y la **retención efectiva**.

En el primero de estos puntos, el del acceso a la escuela secundaria, la focalización de las políticas debe localizarse en *la transición entre la escuela primaria y la escuela secundaria*. Políticas que no sólo establezcan las estrategias y los recursos sino que generen herramientas válidas de aplicación institucional e interinstitucional, para que la resolución de la brecha entre niveles socioeconómicos no quede sólo en manos de las familias sino que el Estado juegue un rol fundamental.

Y en este punto cabe llamar la atención respecto de la retención en el nivel primario. En Latinoamérica, un promedio de 5.6% de los alumnos repite algún grado de educación primaria, particularmente en los primeros grados, y un 20% deja la escuela antes de completarla, de manera que llegan al último grado sólo un 80 % de aquellos que ingresaron<sup>11</sup>.

Avanzar en la meta de universalización de la conclusión de la educación primaria, por un lado, y acompañar a los niños y sus familias en el período de transición de la escuela primaria a la secundaria, por otro, son dos tareas críticas, en cuanto a estrategia, para *fortalecer las oportunidades de acceso a la educación secundaria*.

El segundo punto crítico, el de la **retención efectiva**, exige enfrentar las causas del fracaso y el abandono escolares. Al hecho que no todos acceden a la escuela, se agrega la

11. (CEPAL, 2008)

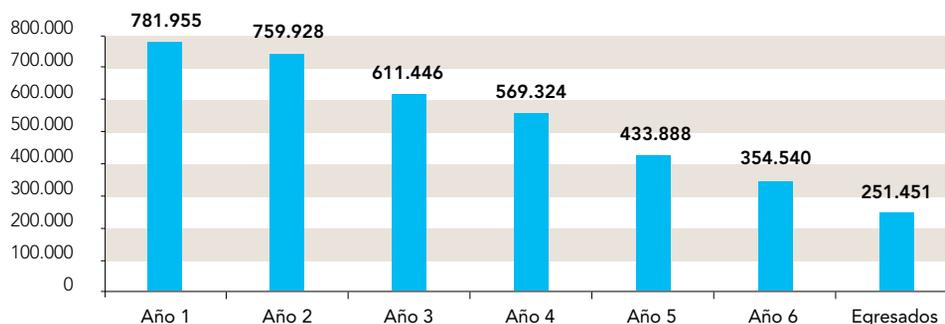
“...en toda Latinoamérica, alrededor de un 50% de los jóvenes deja la escolaridad en una etapa en la que todavía no han desarrollado capacidades suficientes para una inserción social plena.”

gran dificultad para asistir, aprender y alcanzar los niveles exigidos para aprobar y obtener el título por parte de los que acceden. En términos cuantitativos esto se traduce en **inasis-tencia, repitencia y abandono**.

En promedio, en toda Latinoamérica, alrededor de un 50% de los jóvenes deja la escolaridad en una etapa en la que todavía no han desarrollado capacidades suficientes para una inserción social plena<sup>12</sup>. Las causas de este fenómeno son diversas, escolares y extraescolares<sup>13</sup>, y sus efectos perniciosos se potencian entre sí.

En **Argentina**, durante 2008<sup>14</sup>, se estima que cursó el año 6 de la escuela secundaria, menos de la mitad de la cantidad de alumnos que cursó el año 1 (45%), y egresó una cantidad que representa el 32% de los alumnos que cursó ese mismo año 1. La diferencia entre estas proporciones permite inferir la dimensión de dos situaciones problemáticas: por un lado, *la gran pérdida de estudiantes entre el primero y el último año de la escuela* (semejante al valor promedio en la Región) y, por otro, *la considerable proporción que aunque cursa el último año no logra obtener el título al finalizarlo*. Esta última, es una cuestión no menor ya que sólo la acreditación final permite continuar estudios terciarios y marcar un valor agregado en el mercado laboral (ver gráfico 2).

**GRÁFICO 2: CANTIDAD DE ALUMNOS Y EGRESADOS DEL NIVEL SECUNDARIO EN ARGENTINA**



Fuente: MINISTERIO DE EDUCACION - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa – Red Federal de Información Educativa

Este desgranamiento sostenido, que se agudiza entre el segundo y el tercer año cuando comienzan a acumularse las materias pendientes de aprobación, hace que ya en el año 3 de la escuela secundaria haya prácticamente una cuarta parte menos de estudiantes respecto de los que iniciaron el primer año. Tendencia de reducción de matrícula que se sostiene hasta el último año.

La **tasa de abandono interanual** promedio superó el 12%, y alcanzó picos del 23% en la provincia de Buenos Aires y del 21% en la de Santa Fe<sup>15</sup>.

12. Para fines de la década pasada, CEPAL identificó ese *Umbral Crítico de Escolaridad* en 12 años (CEPAL, Panorama Social 1997).

13. En esta línea UNICEF inició su proyecto *Ciudades por la Educación*, integrando políticas y estrategias educativas, de protección, salud y entornos favorable, para la atención integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

14. Si bien son valores pertenecientes a un mismo año lectivo, su proyección permite estimar la evolución del comportamiento del sistema respecto de los cambios de matrícula.

15. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamientos Anuales 2006 y 2007.

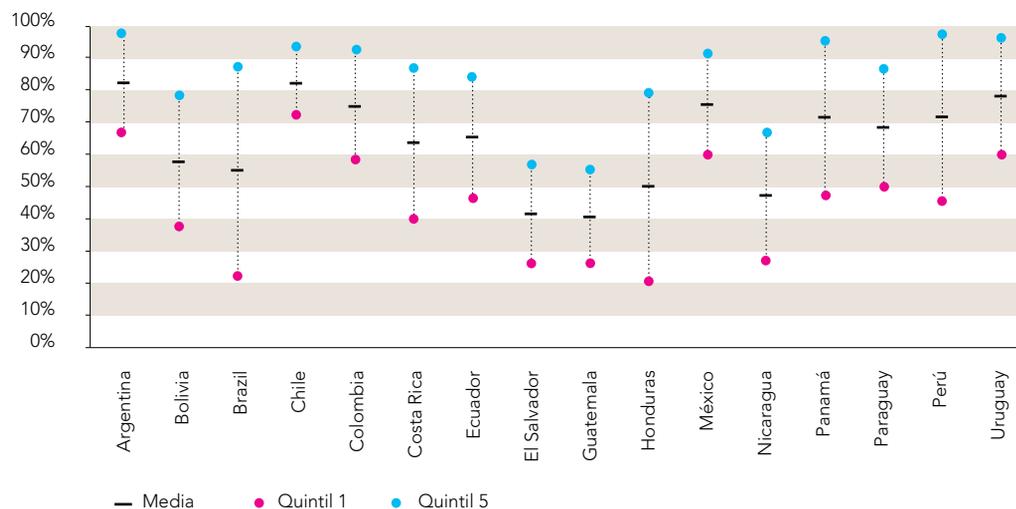
El abandono no sólo se concreta al término del año sino también durante el cursado, siempre con mayor frecuencia entre los repitentes, y con muy escaso impacto de las políticas implementadas para reducirlo.<sup>16</sup>

Si bien una proporción de estos estudiantes, que abandona la educación secundaria común, continúa en la modalidad de adultos, la proporción que lo hace, de ningún modo explica la creciente reducción de la matrícula. Por ejemplo, en el mismo año 2008, sólo 164.435 estudiantes entre 12 y 19 años cursaron la escuela secundaria en esta modalidad, cantidad que representa un 5% del total del alumnado de la escuela secundaria común.

La peor cara de este fracaso es la **inequidad** que conlleva. En toda Latinoamérica, son los adolescentes de nivel socioeconómico bajo, los que en proporción, menos acceden y más fracasan. Luego se solapan factores de *localización* (urbano/rural), *culturales* (grupos indígenas, grupos migratorios, etc.) y *de género* en sectores puntuales, pero la pobreza es determinante en la definición de la **exclusión**.

En este nivel, todas las brechas de cobertura entre los quintiles poblacionales 1 y 5 superan los 20 puntos porcentuales para todos los países presentados. De los países del cono sur, Chile y Argentina presentan los mejores valores para el quintil más bajo (ver gráfico 3).

**GRÁFICO 3: COBERTURA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR QUINTILES DE INGRESO EN PAÍSES DE LATINOAMÉRICA<sup>17</sup>**



Fuente: Elaboración propia en base a The World Bank's LAC poverty group (lcsp) y cedlas (unlp)

**“En toda Latinoamérica, son los adolescentes de nivel socioeconómico bajo, los que en proporción, menos acceden y más fracasan.”**

<sup>16</sup>. IPE UNESCO - PNUD. Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria. (2009)  
<sup>17</sup>. Relevamiento varia entre 2003 y 2005. Socio-economic database for Latin America and the Caribbean - SEDLAC, [https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html]

**“Bajo poder adquisitivo, bajo nivel en el clima educativo del hogar, y trabajo infantil se potencian entre sí para constituir al sector más vulnerable de los adolescentes...”**

Bajo poder adquisitivo, bajo nivel en el clima educativo del hogar, y trabajo infantil<sup>18</sup> se potencian entre sí para constituir al sector más vulnerable de los adolescentes, que es el que tiene más probabilidades de abandonar la escuela tempranamente, certificando de algún modo la **exclusión social**.

En la escuela secundaria actual, en toda la Región, creemos que es sustancial abordar el problema del **fracaso escolar** desde políticas integrales que permitan enfrentar los *factores escolares* y *extraescolares* que lo provocan. Al mismo tiempo, los factores escolares deben ser reconcebidos. El fracaso, en condiciones de obligatoriedad de la escuela secundaria, deja de ser un problema del alumno para constituirse en problema de la escuela. Este cambio de concepción es el primer paso para revertir los efectos clasificatorios históricos del nivel. Sin embargo para concretar esta reversión, la escuela debe disponer e implementar un abanico de estrategias de enseñanza, seguimiento y evaluación que les permita a los alumnos tener oportunidades diversas hasta lograr el nivel de desempeño planificado.

### 3. El esfuerzo por niveles efectivos de aprendizaje.

Este tema se constituye en el núcleo central de todo el planteo de la educación secundaria obligatoria. Exige superar *la transmisión recortada, superficial y desintegrada de contenidos disciplinares*, para pasar a integrar **valores, hábitos, capacidades y conocimientos** que con criterios válidos de gestión del conocimiento y metodologías de enseñanza y evaluación eficaces, permitan implementar una formación *fecunda, efectiva y con sentido* para los adolescentes.

Hoy, en general en la región, entre los estudiantes que logran asistir y permanecer en la escuela secundaria, la extensión y nivel de dominio de los aprendizajes básicos no puede garantizarse. Tras el mismo título, los niveles de conocimiento logrados son diferenciados repitiéndose los circuitos de inequidad en la distribución del conocimiento según el nivel socioeconómico.

Independientemente de la forma en que se midan, los resultados son preocupantes, tal como se pone en evidencia en los resultados obtenidos en las pruebas PISA<sup>19</sup>. Si bien en general, los resultados de la región, son más bajos que el promedio de la OCDE<sup>20</sup>, se distribuyen muy inequitativamente entre los grupos socioeconómicos al interior de los países (*ver cuadro 2*).

En general el nivel de desempeño promedio de los estudiantes de los países de la OCDE es un 23% mayor que el logrado por sus pares de los países latinoamericanos. Pero esta diferencia promedio entre regiones, disminuye al 19% cuando se comparan los resultados de los estudiantes del cuartil más alto, y aumenta al 27% cuando se analizan los mismos resultados pero del cuartil más bajo. Al interior de los países latinoamericanos considerados, las diferencias más elevadas entre cuartiles, se hallan en Chile y Argentina. En **Chile**, los estudiantes del cuartil más alto logran puntajes de alrededor de un 30% más alto que los del cuartil más bajo y en **Argentina** esta diferencia supera el 35%. Esto indica que aunque

18. América Latina y el Caribe se han destacado por una reducción de la tasa de actividad infantil. Sin embargo, esta actividad se haya aún lejos de desaparecer y constituye uno de los principales factores que les impide el goce de derechos básicos y muy especialmente, el derecho a la educación. La experiencia muestra que el trabajo temprano interfiere en el acceso a oportunidades educativas plenas ocasionando magros resultados de aprendizaje, historias de repetencia y abandono temprano. OIT. *La Eliminación del Trabajo Infantil: un objetivo a nuestro alcance*, pág.8. (2006)

19. Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

20. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

son los países con mayor proporción de acceso de los sectores pobres, no logran que estos sectores alcancen los niveles de desempeño planificados. *Acceder a la escuela no implica para todos aprender en los niveles planificados.*

Garantizar niveles elevados de aprendizaje y desempeño en todos los sectores de la población es un desafío, creemos que mayor en complejidad, al de lograr la escolarización universal.

**“Garantizar niveles elevados de aprendizaje y desempeño en todos los sectores de la población es un desafío, creemos que mayor en complejidad, al de lograr la escolarización universal.”**

**CUADRO 2: VALORES COMPARATIVOS OCDE – LATINOAMÉRICA PRIMERA CATEGORÍA: OCDE**

	1 <sup>er</sup> cuartil eesc			4 <sup>o</sup> cuartil eecs			Diferencia entre resultados obtenidos por cuartil		
	Área de desempeño			Área de desempeño			Área de desempeño		
	Ciencias	Lectura	Matemática	Ciencias	Lectura	Matemática	Ciencias	Lectura	Matemática
OECD	<b>456</b>	<b>448</b>	<b>455</b>	<b>547</b>	<b>537</b>	<b>544</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
Latinoamérica	<b>364</b>	<b>356</b>	<b>347</b>	<b>462</b>	<b>460</b>	<b>450</b>	<b>27%</b>	<b>29%</b>	<b>30%</b>
Argentina	338	323	328	455	441	445	<b>35%</b>	<b>37%</b>	<b>36%</b>
Brasil	352	351	327	443	444	424	<b>26%</b>	<b>26%</b>	<b>30%</b>
Chile	387	391	358	503	508	475	<b>30%</b>	<b>30%</b>	<b>33%</b>
Colombia	358	345	334	431	434	417	<b>20%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>
México	370	365	364	457	461	453	<b>24%</b>	<b>26%</b>	<b>24%</b>
Uruguay	381	358	373	484	472	484	<b>27%</b>	<b>32%</b>	<b>30%</b>

\*Cuartil 1: 25% más pobre de la población – Cuartil 4: 25% más rico de la población

Fuente: Elaboración propia en base a: Informe PISA 2006 Competencias Científicas para el Mundo del Mañana OCDE Capítulo 4

#### 4. La escuela secundaria, definición y posición institucional

Por último, no quedan dudas respecto de que la magnitud y calidad de la concreción de la reforma de la **educación secundaria**, se pondrá en juego en cada escuela, con cada proyecto educativo real.

Por eso de cara a la **obligatoriedad** de la escuela secundaria, será necesario explicitar y trabajar sobre las tensiones que afectarán el día a día de la escuela, su definición y posición institucional.

Entre los principales factores que afectan a la escuela como institución, en el ejercicio de su tarea, podemos mencionar que:

“Fortalecer la institución escuela es una estrategia ineludible para la viabilidad de la reforma.”

- Se produce más **comunicación significativa** para los adolescentes fuera de la escuela que dentro de ella, y la experiencia escolar pierde relevancia. El rápido avance de los medios de comunicación y de la información que transforman las relaciones humanas y sociales, permiten a los adolescentes tomar contacto con fuentes de información y contenidos educativos por fuera de la oferta académica de las escuelas. Estas fuentes, frecuentemente, resultan más atractivas y relevantes, que la propia escuela.
- Crece la distancia entre la **cultura** escolar y las culturas juveniles. Los diversos modos en que los adolescentes, especialmente en las grandes ciudades de la región, crean y recrean su entorno cultural dotándolo de sentido, resultan ajenos a la matriz cultural tradicional de la escuela media. Esto genera en la escuela una vivencia de tensión o de negación de las propias identidades.
- Surgen **nuevas demandas** a la escuela, ante problemas familiares, sociales y de protección. La *contención frente a los problemas sociales*, la *formación para la ciudadanía*, la *provisión de experiencias que dan base a la cohesión social*, la *prevención frente a los riesgos como las drogas, el VIH, la violencia*; forman parte, entre otros, de un conjunto de demandas más o menos nuevas que la escuela media está llamada a responder, pero sobre las que no posee ni las condiciones ni las herramientas para hacerlo.

En general son muchas las expectativas puestas sobre una escuela que institucionalmente se halla tensionada hasta el límite de sus capacidades actuales. Fortalecer la institución escuela es una estrategia ineludible para la viabilidad de la reforma.

### UNICEF invita al debate

En el contexto descripto, UNICEF quiere contribuir a la mejora de la educación secundaria en la región ligando la discusión social sobre qué educación requiere cada país, con la más amplia cuestión de qué sociedad se busca impulsar en el país; e insistiendo persistentemente en difundir y utilizar la *Convención de los Derechos del Niño* como una referencia de primer orden en la discusión pública sobre educación.

En este sentido, y en síntesis, un debate profundo acerca de la educación secundaria obligatoria requiere:

- **Construir** un criterio ampliado de *calidad* que vaya más allá de los saberes instrumentales para alcanzar la concepción de instituciones educativas efectivas, respetuosas de la diversidad, inclusivas y formadoras en convivencia y ciudadanía.
- **Reposicionar** los criterios de *relevancia* y *pertinencia* para la definición de los contenidos curriculares.

- **Asegurar** que la *oferta de calidad* esté articulada con el nivel primario y con el nivel superior y el mercado del trabajo.
- **Entender** que la *exclusión* adquiere carácter sistémico, por lo que la solución no puede venir exclusivamente desde la escuela. Se requiere de políticas más integrales que pongan las perspectivas de una sociedad más justa al centro del debate; lo que pone en juego una *dimensión política*, de construir cohesión social, y una *dimensión gerencial*, la de intersectorialidad. En ambas dimensiones la educación juega un rol central, irrenunciable e irremplazable.
- **Asumir** las dificultades de *implementación* de las reformas. En el núcleo de la reforma está la institución escolar y sus prácticas, que se han mostrado reticentes a los cambios. Esta reticencia reviste una dificultad crucial si se considera que toda la evidencia sobre experiencias educativas exitosas demuestra la importancia de factores subjetivos (*proyecto claro y compartido, altas expectativas, compromiso con los resultados*). Intentar **trabajar** esa dimensión encarna dos riesgos polarizados: *alta intromisión* que es vivida como autoritarismo y *nada de intromisión* vivida como *laissez faire*, que en definitiva puede traducirse en reproducción de las prácticas reticentes.

Por último, *fortalecer y profesionalizar* el sistema en general, en niveles de autoridad y circuitos de gestión, *reemplazar prácticas burocráticas, optimizar del uso del presupuesto*, así como **definir profesionalmente estrategias y herramientas de implementación, seguimiento y evaluación** que resultan imprescindibles para concretar, con una conducción eficiente y protagónica, esta reforma que nos convoca.

**“UNICEF quiere contribuir a la mejora de la educación secundaria en la región integrando a la discusión socio-política sobre qué educación requiere cada país, con una cuestión más amplia que es la de qué sociedad se busca impulsar en el país.”**



## 2. Conferencia inaugural

La educación  
secundaria: prioridad  
de las políticas  
educativas



2.1



# Educación secundaria para todos

**María Do Pilar Lacerda Almeida e Silva**

*Titular de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación (MEC) de Brasil y representante, en esta conferencia inaugural, del Ministro de Educación de Brasil, Fernando Haddad.*

Vengo con mucha alegría a este seminario porque **educación secundaria** es el foco de nuestras atenciones en la discusión de la educación básica.

Actualmente en Brasil, de la franja de niños entre los 7 y 14 años, el 97,3% asiste a la escuela. De la siguiente franja, de los 15 a los 17 años, el 81,7% también lo hace<sup>1</sup>. Inscriptos en la escuela secundaria hay 8.906.820 jóvenes<sup>2</sup>. Pero, solo el 44% están en la edad correcta: existe una distorsión de las edades de casi un 52%, la cual presentó mejorías, ya que era del 60% en 2000<sup>3</sup>. Los gobiernos provinciales hicieron un gran esfuerzo para solucionar este problema, pero todavía existe un 10% de deserción y un 22,5% de reprobación<sup>4</sup>. Todavía tenemos problemas en lo que respecta a la enseñanza secundaria.

Nuestro país no se acostumbró y no tuvo como cultura el hacer una escuela para todos. El concepto de escuela para todos en Brasil aún es muy reciente, y más reciente todavía es garantizar el aprendizaje de todos. Yo utilicé mucho el lema de UNICEF que propone: “Garantizar la escuela para todos y para cada uno”, y pusimos en marcha, en abril de 2007,

1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio(PNAD). Brasil, 2006.

2. Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Censo escolar. Brasil, 2006.

3. Idem MEC/INEP, Taxa de Distorsão Idade-Série. Brasil, 2006.

4. Idem MEC/INEP, Taxas de Transição Escolar no Ensino Médio. Brasil, 2005.

“Uno de los principales desafíos de la educación consiste en el establecimiento del significado de la enseñanza secundaria, ya que en su representación social solo se la considera como un mero pasaje a la enseñanza superior...”

el *Plan de Desarrollo de la Educación* (PDE) que establece un acuerdo de cooperación con provincias y municipios a través de un instrumento llamado *Plan de Acciones Articuladas* (PAR).

La concepción de una educación sistémica encuadrada en el Plan de Desarrollo de la Educación valoriza conjuntamente todos los niveles educativos, posibilitando una comprensión de las etapas de la educación básica, y otros niveles y modalidades de la educación brasileña. Esta concepción implica, no solo comprender el ciclo educativo de manera integral, sino –sobre todo– promover articulación entre las políticas específicamente orientadas a cada nivel, etapa y modalidad de enseñanza y también a la coordinación de los instrumentos de políticas públicas disponibles.

La visión sistémica implica reconocer las conexiones intrínsecas entre niveles; entre la formación humana, científica, cultural y profesionalizante de la educación en general, integral, y de la educación profesional; y a partir de estas conexiones implementar políticas de educación que se refuercen recíprocamente.

En esta comprensión sistémica se asume como fundamento que la **elevación de la escolaridad**, tanto en la perspectiva de la universalización como en la garantía de la calidad, constituye una condición inequívoca para la mejora de la condición de vida. Esta afirmación lleva al enfrentamiento de temas recurrentes en el campo de la educación. Uno de los principales desafíos de la educación consiste en el establecimiento del significado de la enseñanza secundaria, ya que en su representación social solo se la considera como un mero pasaje a la enseñanza superior o una herramienta para la inserción en la vida económica productiva. Frente a este punto es necesario dar una visibilidad a la educación secundaria, en el sentido de la superación de esa dualidad histórica existente. En esta perspectiva, esta última etapa de la educación básica necesita asumir dentro de sus objetivos el compromiso de atender verdaderamente la diversidad nacional y su heterogeneidad cultural.

Debemos considerar tanto los deseos de la diversidad de la juventud como los de la expresiva fracción de la población adulta, que acogen en la escuela, sujetos concretos y sus múltiples necesidades. En suma, las diversas apelaciones de la sociedad, en el sentido de la **universalización con calidad**. Esto implica comprender la necesidad de adoptar diferentes formas de organización en esta etapa de la enseñanza, y sobre todo establecer principios para la formación de jóvenes-adultos comentadores del proceso de la construcción de la nación brasileña soberana que se quiere afirmar. Se necesita establecer el diálogo de la educación secundaria con las diferentes ofertas públicas y objetivos. En este sentido, el concepto de integración se transforma en un elemento estructurante, teniendo como horizonte el fundamento de una escuela unitaria. La educación secundaria es reconocida como integral en la medida en que se apropia de las diferentes realidades, y se estructura con la centralidad del trabajo. Las políticas para la educación secundaria no deberían estar separadas de los aspectos intrínsecamente vinculados a la realidad brasileña y sus perspectivas de operación.

Este movimiento de reestructuración y valorización de la educación secundaria en Brasil debe traer respuestas a las necesidades de sus ciudadanos. La definición de la identidad de la educación secundaria, como última etapa de la educación básica, necesita ser iniciada a través de un proyecto que sea unitario en sus principios y objetivos, y que desarrolle posibilidades normativas que contemplen las múltiples necesidades socioculturales y económicas de los sujetos que la constituyen, reconociéndolos como sujetos de derecho en el momento en que cursan la educación secundaria.

Nos posicionamos en la defensa de la **profesionalización** en esta etapa de la educación básica, donde son miles los jóvenes que necesitan encontrar un empleo lo más rápido posible o actuar en diferentes formas de actividad económica que generen subsistencia. Si bien la preparación profesional en la educación secundaria es una imposición de la realidad, no puede representar la única vertiente de la política pública. Lo que se persigue no es solamente garantizar la necesidad de la preparación profesional, sino también modificar las condiciones en que ésta se constituye. Garantizar que la educación secundaria se desarrolle sobre una base unitaria para todos, y como etapa de la educación básica relacionada inmediatamente con la formación profesional específica que se consolida en otros niveles de enseñanza, es también una obligación ética y política.

Para terminar, la profesionalización en la educación secundaria se constituye en una propuesta transitoria de una condición social e histórica, en la que los jóvenes trabajadores necesitan obtener una profesión calificada en esta etapa. Sin embargo, debe contener algunos elementos que superan la realidad educativa y no se justifica considerarlo como único modelo de educación secundaria para el país. En realidad, representa una importante alternativa de organización, hasta que las condiciones sociales y económicas de la población alcancen un nivel ideal de desarrollo. Para esto, para alcanzar este momento en que tengamos una educación secundaria que contemple las diferentes juventudes, veo aquí a mi ex compañero de Ministerio, el profesor Ricardo Henriques, que trabaja sobre las "diversas juventudes" que existen en Brasil.

En un país que siempre uniformizó, que siempre elitizó y excluyó, tenemos este desafío. Trabajamos en un régimen de colaboración con los 27 gobiernos provinciales estableciendo una política que no se defina como educación secundaria propedéutica para la elite y educación secundaria profesionalizante para la clase trabajadora. Queremos que todos los jóvenes, que todos los niños y niñas de Brasil, tengan acceso y puedan elegir con calidad. Esta es la meta del **Plan de Desarrollo de la Educación** y este es el foco de nuestro trabajo. **La educación secundaria para todos con calidad y con oportunidades de elección.**

**“Nos posicionamos en la defensa de la profesionalización en esta etapa de la educación básica, donde son miles los jóvenes que necesitan encontrar un empleo lo más rápido posible.”**

2.2

uni



# El movimiento de los pingüinos

Mónica Jiménez  
Ex Ministra de  
Educación de Chile

Quiero agradecer muy sinceramente esta invitación y esta oportunidad de poder hablar ante ustedes sobre la política de educación de mi país.

La educación secundaria se ha vuelto en estos días una de nuestra prioridades y, cada vez, tiene mayor urgencia. Los estudiantes de secundaria fueron protagonistas del mayor movimiento social que nuestro país ha vivido en los últimos años. Lo conocemos como el *movimiento de los pingüinos* por la imagen que genera el uniforme escolar. La demanda de nuestros jóvenes se articuló en torno al logro de una mayor equidad y a la expansión del derecho a una educación de calidad. Su presión, motivó la creación de un *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, cuyo presidente está aquí con nosotros, Juan Eduardo García Huidobro, profesional con gran experiencia en el tema. En el Consejo, él tenía el mandato de proponer reformas que recogieran los planteamientos de los alumnos y de sus familias, así como de articular el abundante conocimiento acumulado que ya existía.

Estos dos hechos, *los pingüinos* y la conformación de un *Consejo Asesor*, pusieron el tema de la educación en el primer plano del debate nacional, hasta donde llegó para quedarse. **La educación se ha convertido en una prioridad nacional.**

“Hoy en Chile, si ustedes nos visitan, verán que se debate, se negocia, se proclama y hasta se denosta en pos de una educación de calidad para todos.”

A medida que pasa el tiempo, hemos podido dimensionar con mayor precisión el grado de esta crisis, que es de proporciones, y así lo refleja el nivel de pasión que se despliega cotidianamente en el debate por los medios. No obstante, estimamos que **la crisis es una gran oportunidad** para Chile y para la educación chilena. En el Ministerio entendemos que es un privilegio histórico que el país tenga su mirada puesta en la educación. Hoy en Chile, si ustedes nos visitan, verán que se debate, se negocia, se proclama y hasta se denosta en pos de una educación de calidad para todos.

El nivel de **expectativas** en torno a lo que el sistema educativo debe lograr, nos obliga a reflexionar con profundidad, nos pone una vara alta –yo diría que muy alta–, y moviliza lo mejor de nosotros para tratar de encontrar esa solución tan anhelada. El nivel de exigencia es grande, porque parte del problema parece exceder lo estrictamente exigible al sistema escolar. A la educación se le pide todo. No obstante, los problemas que afectan a la educación, especialmente a la educación secundaria, son la expresión de dilemas y de conflictos propios del cambio social que vive nuestro país y que como tal no están resueltos. A la educación se le demanda resolver conflictos que la propia sociedad tiene pendientes, como la distribución equitativa del ingreso, y que el sistema escolar no hace otra cosa que reflejar con dramatismo.

### El lugar de los jóvenes

Para empezar a hablar de estos problemas, quiero compartir con ustedes una mirada sobre *los y las jóvenes*. Estos jóvenes, estos estudiantes, nos obligan a encarar la crisis. Y, me van a perdonar, porque ustedes, los jóvenes, van a hablar después con mucha más autoridad que yo.

En mi opinión el sistema escolar funciona con una imagen simplificada del estudiante, que no da cuenta de su realidad. Se presupone un *estudiante estándar*; se obvia la existencia de estudiantes que, viviendo en situación de pobreza, contribuyen a la subsistencia familiar. Así, por ejemplo:

- el 7,5% de nuestros alumnos y alumnas proviene de familias indigentes;
- el 18,3% proviene de familias pobres no indigentes;
- el 21% vive solo con su mamá o con su madre;
- el 11% realiza algún tipo de trabajo con alto grado de precariedad.

Estas cifras nos dan una idea de la diversidad de situaciones que afectan a los estudiantes.

Por otra parte, es un hecho reconocido por todos, que hay jóvenes a los que el sistema social no les da cabida con facilidad, que no los inserta realmente en la sociedad y que, hasta hace dos años atrás, tampoco se les prestaba atención. De hecho, cuando iniciaron

sus protestas no se les dio la importancia que tenían porque se subvaloraron sus eventuales demandas. Pero, claramente, los jóvenes de hoy están desafiando nuestra capacidad de asombro, adhieren rápidamente a causas más progresistas tales como *protección del medio ambiente, no discriminación, derecho a la diferenciación más radical*. Al mismo tiempo, adoptan juicios, prácticas y lenguajes que nos cuesta reconocer a los adultos; son grandes consumidores de tecnología y reclaman porque se los va aislando, desconociendo y en no pocas ocasiones, tal como ya se dijo aquí, *se les criminaliza*.

Una encuesta sobre qué significa ser joven en Chile hoy, destaca que el 43% de los entrevistados piensa que la juventud es un período para tomar decisiones en la vida y un 27% señala que es un tiempo para emprender cosas que sirven para tener éxito. Enfrentados al éxito, el 61% estima que para alcanzarlo es necesario trabajar responsablemente y el 81% que es necesario tener una buena educación. Al mismo tiempo, esta encuesta mostró que, en general, nuestros jóvenes presentan rasgos de **individualismo**, de elevado clasismo y de trato discriminatorio, independiente de su nivel socioeconómico.

Este es un complejo panorama. Por un lado, destacan jóvenes comprometidos con su vida y su entorno, con ganas de aprender, de tener éxito, lo que evidentemente nos compromete; y, por otro lado, observamos que muchos han asimilado comportamientos sociales como el individualismo, la discriminación y el clasismo, que evidentemente nosotros, los educadores, quisiéramos erradicar.

La **inclusión** de estos jóvenes, de todos, de los y las jóvenes en el sistema escolar, es uno de los grandes desafíos que enfrenta este sistema y a ello me quiero referir a continuación.

Pero antes, quiero hacer una breve aclaración, que muchos de ustedes conocen, pero nunca está de más explicitar. En Chile, el sistema escolar no está a cargo directamente del Estado. Sé que esto les puede parecer extraño, pero estimo importante aclararlo, porque aún en nuestro país cuesta mucho que esto se comprenda. Hoy día mismo, por ejemplo, está movilizado el *Liceo de Aplicación* que es un liceo emblemático; un liceo cuya infraestructura tiene más de 100 años y está en muy malas condiciones. Los alumnos quieren que el Ministerio lo arregle. Sin embargo, nuestra relación con ellos está mediatizada por el *Municipio de la Ciudad de Santiago* y, por lo tanto, no existe una relación de dependencia entre esas unidades educativas y el Estado. Los liceos dependen de un sostenedor particular o de un sostenedor municipal; que colabora con la función educacional y recibe por ello una subvención por alumno atendido. Además, tienen una gran autonomía para gestionar las escuelas y liceos, garantizada por la carta fundamental de nuestra República.

Ahora volvamos a los temas de inclusión. Un primer y anhelado objetivo histórico, ha sido en nuestro país lograr cobertura universal. Hoy, con orgullo podemos decir que el 95% de la población en edad escolar se encuentra matriculada en el sistema educacional. Este tiene doce años de educación obligatoria, la que se extenderá a catorce años cuando se apruebe la *Ley General de Educación*, actualmente en discusión en el Senado. La cobertura

“...los jóvenes de hoy están desafiando nuestra capacidad de asombro, adhieren rápidamente a causas más progresistas tales como protección del medio ambiente, no discriminación, derecho a la diferenciación más radical.”

“Además, la inclusión universal ha llevado al liceo –a la escuela–, otros desafíos. Se incorporó una población de estudiantes que viven el cambio social intensamente y llevan al aula toda la complejidad de sus propias vidas.”

universal se alcanzó en muy poco tiempo. En 5 años se cubrió buena parte del último 20% que aún estaba fuera de la educación secundaria. Y como suele ocurrir, el logro de esta meta nos abrió nuevos y acuciantes desafíos.

### Evolución del sistema escolar

La cobertura universal implicó **igualdad de cobertura** pero no necesariamente de la *misma calidad*. El avance en cobertura tuvo lugar en un ambiente de persistente segmentación del sistema escolar. De hecho, hoy existe oferta educativa diferenciada para los jóvenes de distintos estratos sociales.

En el año 2007 existían en el país 2.540 establecimientos que impartían enseñanza media, de los cuales 2.157 reciben financiamiento del Estado, ya sea bajo la modalidad municipal o particular subvencionada. Esa cifra representa prácticamente un 85% del total de establecimientos y 93% de la matrícula de toda la enseñanza media. La enseñanza particular privada, financiada por los propios padres de los alumnos, corresponde a un 6 o un 8%, no más.

Las **estructuras** del sistema escolar y el currículo no evolucionaron de manera de adaptarse al mayor número de alumnos y a su diversidad. Tampoco evolucionó la **innovación tecnológica** y los nuevos conocimientos acordes con los requerimientos del sistema productivo y de la organización social. Cunde, por lo tanto, entre los padres y los estudiantes, la frustración hacia el final del periodo escolar.

Además, la **inclusión universal** ha llevado al liceo –a la escuela–, otros desafíos. Se incorporó una población de estudiantes que viven el cambio social intensamente y llevan al aula toda la complejidad de sus propias vidas. El liceo no es una isla, y eso ustedes lo saben mejor que nosotros. Los alumnos incorporan a la convivencia escolar *su propia cultura*, introducen su diversidad de valores y todos los problemas de su vida cotidiana. Las tribus urbanas comparten con jóvenes con aros, con pelo largo, pintados como *pokemones*... Los fenómenos de globalización, de cambio y diferenciación que vive la sociedad, se instalan de forma muy concreta en el aula y plantean la urgencia de aprender a vivir la inclusión en la diversidad. El liceo, los docentes, los maestros, los propios padres, nos vemos sin capacidad de respuesta adecuada a las nuevas demandas.

Cuando se evalúa la calidad del sistema, no parece considerarse esta situación, solo se señala que hay graves fallas en la calidad. **Hoy se exige, y esta es nuestra prioridad, calidad con equidad.** La falta de equidad en la calidad ha instalado un desánimo en el país que no se condice con los logros alcanzados. Efectivamente, hoy tenemos en Chile alarmantes índices de desigualdad de ingreso y alarmantes índices de mala distribución de la riqueza, y evidentemente, ello repercute en nuestra educación. Yo diría que está *súper bien* que nos exijan, aceptamos el desafío que nos plantean los jóvenes y que nos plantea

el sistema social, pero creemos que lo prudente es evaluarlos en su mérito. Nos falta mucho para alcanzar calidad con equidad, pero hemos logrado grandes cosas.

### El camino a la reforma

Quiero hacer brevemente un repaso de los que hemos hecho; quiero que ustedes puedan dimensionar la envergadura de las acciones realizadas a partir de la reforma educativa iniciada en 1990.

En primer lugar, la extensión de la **jornada escolar completa**. Prácticamente tenemos el 90% de nuestros estudiantes cursando en esta modalidad. Los establecimientos que no lo han adoptado, es porque no han querido o no han podido ingresar por falta de condiciones. Luego, la cuantiosa inversión en mejoras de infraestructura que han sido extraordinarias en el caso chileno y, un factor básico y determinante para ese sistema de educación al que aspiramos, las mejoras en la remuneración docente.

A este escenario, se agregará pronto una nueva *Ley General de Educación*, resultado de consensos sociales y políticos fundamentales que fueron logrados –que están siendo logrados yo diría, porque todavía no hemos terminado el proceso– al calor de la discusión; pero sobre todo, gracias a un trabajo tesonero y sostenido de *muchas y muchos*, dentro y fuera del aparato estatal, convencidos de la importancia de contar con una equitativa educación de calidad.

Esta *Ley General de Educación* instalará una **nueva arquitectura** en el sistema escolar, que incorporará mecanismos de regulación y de promoción de la calidad a través de la creación de organismos tales como la *Superintendencia de Educación* –la que supervisará la entrega y uso de los subsidios que el Estado entrega para su administración al sector privado y al sector público– y una *Agencia de Calidad* que nos permita generar estándares, fiscalizar, evaluar y promover el mejoramiento continuo de la educación.

Para complementar esta nueva arquitectura, estamos elaborando un proyecto de *Ley de Educación Pública* que concreta la voluntad nacional de fortalecer dicha educación y de hacerse cargo de sus necesidades y requerimientos. Quiero aclararles qué entendemos por **educación pública** en esa ley, porque hay muchas formas de definirla. Para algunos, toda la educación es pública; mientras otros la consideran pública cuando recibe fondos del Estado. Este proyecto de ley entiende que son públicos los establecimientos que hoy en día están administrados por los municipios, que son órganos descentralizados del Estado y que, por lo tanto, son lo más cercano que tenemos a la administración pública.

Según se contempla en esta nueva ley, la educación pública garantiza a todo ciudadano y ciudadana el **derecho a la educación**. Vale decir, el ejercicio de este derecho no queda supeditado a la capacidad de pago de los alumnos, a su adscripción a ciertos

“Los fenómenos de globalización, de cambio y diferenciación que vive la sociedad, se instalan de forma muy concreta en el aula y plantean la urgencia de aprender a vivir la inclusión en al diversidad.”

“...estamos avanzando en la elaboración de un mapa de progreso de aprendizaje para incorporarlo al currículo. (...) Estos mapas se convertirán en el núcleo del currículo, desplazando la importancia del contenido.”

principios, estilos o modalidades exigidos por un establecimiento, o al cumplimiento de ciertas condiciones de disciplina o de rendimiento académico. En Chile, solo hay una categoría de establecimiento que satisface estas exigencias: los dependientes de los municipios.

En este conjunto de proyectos de ley se concentra el gran debate sobre la educación que tenemos hoy en día en Chile.

### **Educación secundaria y contenido pedagógico**

Además de todo lo anterior, estamos iniciando una discusión para una propuesta de educación secundaria. Queremos contar con los consensos necesarios y acortar la brecha entre resultados y expectativas de los alumnos y de sus padres; y eliminar las frustraciones que ellos sienten al no ver los beneficios que sus hijos e hijas obtienen al terminar la educación secundaria.

Teniendo como foco esta reforma de la educación secundaria, estamos avanzando en la elaboración de un *mapa de progreso de aprendizaje* para incorporarlo al currículo. El Ministerio entero está abocado al aprendizaje, *no a la enseñanza*, que fue nuestro enfoque anterior. De esta forma, cada maestro y maestra podrá determinar las habilidades y las destrezas que los alumnos deben lograr en cada asignatura o sub-sector de aprendizaje, a lo largo de su trayectoria escolar. Estos mapas se convertirán en el núcleo del currículo, desplazando la importancia del contenido.

Al mismo tiempo, estamos elevando drásticamente los estándares de **tecnología** en todas y cada una de las unidades escolares, llevándola hasta el aula y el escritorio de cada profesor y profesora. He visitado junto a la Presidenta de la República el sur de Chile, y tengo que decir que quedé preocupada por el *exceso de tecnología* instalada en los establecimientos escolares. En esta visita, al inaugurar tres liceos de una infraestructura espectacular en la nueva Región de los Ríos –en la zona de los lagos– no pude menos que preguntarme *qué van a hacer los maestros con esta tecnología*. Realmente es de última generación. En un taller automotriz había un instrumento para la detección de gases de automóviles que todavía no es posible exigir en la Región Metropolitana para descontaminar Santiago. Hay que tener en cuenta que nos encontrábamos en el sur de Chile, en un liceo rural. Yo pensaba en el desafío para los profesores, para los maestros y los directivos de estos liceos que tienen hoy el más alto nivel de tecnología disponible en el mundo. No es una cuestión de dinero, porque cuando se hace una inversión de esta naturaleza, no se puede comprar tecnología antigua, hay que comprar la más nueva. Es un gran desafío incorporar a estos liceos una tecnología tan moderna.

Además de tecnología, hoy se está proveyendo una gran cantidad de **recursos** dirigidos a apoyar la gestión municipal en educación y para mejorar el equipamiento de los liceos técnicos profesionales.

## Formación docente

Finalmente, en relación a la docencia estamos impulsando una diversidad de iniciativas. Mi proyecto prioritario es el de *formación inicial docente*. Seguramente porque fui rectora de una Universidad en el sur del país, mi mayor preocupación es la responsabilidad que tienen las universidades y las instituciones de educación superior en la preparación de profesores. Estamos haciendo grandes esfuerzos en la carrera docente; en la formación continua y en la evaluación del desempeño docente y directivo. Cada una de estas líneas de trabajo, apoyada por una batería de políticas, las estamos proponiendo a las instituciones que forman a los docentes y a los propios profesores.

Como ven, no exageré cuando dije que nuestro esfuerzo era de envergadura. Todos sabemos que los **cambios** en educación son a largo plazo. En cuanto a mi gestión, estimo que nuestra contribución inmediata será dejar instalada la nueva institucionalidad al término de este gobierno, la que permitirá avanzar en calidad y en gestión educacional; haber concluido un diálogo a nivel nacional para consensuar una política de educación secundaria; incorporar nuevas metodologías de aprendizaje; y responder a las necesidades tecnológicas de cada escuela con los más altos estándares de calidad. Finalmente, confiamos en haber elaborado el diseño de la carrera docente y haber aplicado las primeras experiencias.

Frente a esta tarea, les puedo asegurar que contamos con un Ministerio totalmente comprometido y una sociedad que no nos da respiro, *no nos da tregua*. Tengo grandes esperanzas en nuestros logros. Esa fue la razón por la que acepté este cargo, para encabezar el grupo que dirijo y, también, ésta es la fuerza que me sostiene a mí y a todos los que me acompañan en esta aventura.

**“Frente a esta tarea, les puedo asegurar que contamos con un Ministerio totalmente comprometido y una sociedad que no nos da respiro, no nos da tregua.”**

2.3



# Prioridad de las políticas educativas

Juan Carlos Tedesco

Ex Ministro de  
Educación de  
Argentina

Estoy convencido que **debatir** es la primera acción concreta que implica un proceso de transformación de la escuela secundaria. Es necesario que discutamos entre todos para *construir socialmente las respuestas* que necesita este nivel de la enseñanza, cuya importancia está fuera de duda. Nuestros países han avanzado en cobertura, con ritmos diferentes según las épocas y los contextos sociales, políticos y económicos. No es el lugar ni el momento para ofrecer detalles de los datos cuantitativos sobre el caso argentino, que comparten muchos de los rasgos acerca de la *repetición*, la *sobre-edad*, el *abandono* y otros fenómenos que fueron mencionados para el caso tanto de Brasil como de Chile.

La *especificidad* argentina es que nosotros no debemos olvidar que venimos de una muy profunda **crisis** económica, social, política y cultural, que nos llevó a tener, en algunos momentos, no hace más de cinco años, casi el 60% de la población en condiciones de pobreza, índices de desocupación de más del 20% y una deuda externa que comprometía de forma muy significativa los recursos públicos. Es en el marco de estas condiciones materiales que debemos analizar lo que se hizo. Creo que muchas veces nos olvidamos que ese panorama, ese escenario, estaba vigente hace sólo cinco años atrás.

“Tenemos una fuerte ruptura de la confianza hacia la escuela por parte de la sociedad y por parte de sus propios protagonistas, lo cual provoca una fuerte desmoralización, particularmente entre los docentes...”

La **escuela secundaria** es probablemente uno de los niveles que ha sufrido más reformas en las últimas décadas. Venimos de reforma en reforma y ese *reformismo* permanente de la escuela media, en lugar de resolver muchos de los problemas que teníamos, los ha acentuado. A pesar de los cambios permanentes, o quizás a causa de ellos, hemos reforzado el *inmovilismo* y la rigidez de la escuela media. En nuestro caso, tenemos además una fuerte **crisis de identidad**. Nuestro país ha sufrido, y sufre aún hoy con particular intensidad, la crisis de identidad de la escuela secundaria, que recién ahora vuelve a existir como nivel del sistema educativo. Por otra parte, todos los diagnósticos coinciden en señalar que la escuela secundaria está muy disociada de las necesidades y las demandas sociales. Tenemos una fuerte ruptura de la confianza hacia la escuela por parte de la sociedad y por parte de sus propios protagonistas, lo cual provoca una fuerte desmoralización, particularmente entre los docentes, que sienten que no logran satisfacer esas demandas, y que no logran éxito y satisfacción en su trabajo a pesar de todos los esfuerzos que puedan hacer en forma personal.

Este somero diagnóstico indica que debemos partir por reconocer y aceptar la enorme **complejidad** que tiene este fenómeno. Es muy importante *no simplificar*, no creer que estos problemas de la enseñanza secundaria se pueden resolver con una o dos medidas simples o unidimensionales. El problema es complejo y reconocer la complejidad es fundamental para comenzar un debate serio, que al mismo tiempo no nos paralice. Muchas veces la complejidad suele ser la excusa para no hacer nada o para paralizar nuestros esfuerzos. La complejidad debe, al contrario, motivarnos para actuar de otra manera, una manera también compleja, multidimensional, multisectorial, que comprometa al conjunto de los actores que actúan en este espacio.

En este sentido, nuestro país tomó una decisión política que constituye el pilar fundamental sobre el cual se basan todas las estrategias de transformación de la educación secundaria. A partir de la *Ley Nacional de Educación*, sancionada hace apenas un año y medio, la escuela secundaria es obligatoria. El concepto de educación obligatoria constituye la base sobre la cual se fundamentan las principales transformaciones que es necesario introducir en este nivel de la educación. Las razones que nos llevaron a declarar obligatoria la educación secundaria se apoyan en los estudios que demuestran que actualmente, en América Latina, con menos de la escuela secundaria terminada, un joven o una joven tienen muy altas probabilidades de caer en situaciones de pobreza y de **exclusión**. Asimismo, sabemos que una educación secundaria de calidad es la base no sólo para la competitividad económica sino también para la ciudadanía reflexiva. La sociedad actual es mucho más exigente que la del pasado, no solo en el desempeño en el mercado de trabajo sino también en el desempeño del ciudadano. Todos los debates ciudadanos contemporáneos están fuertemente cargados de información científica, de información técnica, y exigen un muy buen nivel educativo para ser comprendidos y para permitir una participación conciente. Hoy, insisto sobre este punto, estar alfabetizado científicamente forma parte de la formación ciudadana, que ya no puede quedar reducida a la instrucción cívica o al conocimiento de los procedimientos con los cuales funciona la democracia.

Declarar **obligatoria** a la escuela secundaria tiene significados y consecuencias para todos los actores sociales: para el Estado, para las familias, para los docentes, para los estudiantes y para el conjunto de la sociedad. La obligatoriedad no es solo para uno de los actores sino que compromete a todos. Además, impacta en múltiples dimensiones: en el diseño de las instituciones; en los contenidos curriculares, que no pueden ser los mismos en un nivel obligatorio que en uno no obligatorio; en los métodos de evaluación, ya que no podemos evaluar de la misma manera en un ciclo obligatorio que en uno que no lo es; en los métodos y en los regímenes de convivencia y de disciplina en el interior de la escuela; en los métodos de enseñanza, porque tenemos que lograr que todos aprendan y porque ahora el fracaso deja de ser un problema exclusivo del alumno (como lo es en un ciclo obligatorio), y pasa a ser un problema del sistema. De manera que, insisto, el concepto de obligatoriedad es el concepto clave que inspira las transformaciones que pretendemos llevar a cabo en este nivel educativo.

Permítanme comenzar con la obligatoriedad y el Estado. Ponerla en marcha supone obviamente un **esfuerzo financiero** de magnitud. La Ministra de Educación de Chile mencionaba, por ejemplo, el esfuerzo monumental que hay que hacer en infraestructura si uno quiere que todos los jóvenes terminen la escuela secundaria. En nuestro país es habitual que las escuelas de nivel secundario tengan en el último año el 20% o 30 % de las aulas que se disponen para el primer año. Esta situación que hasta ahora era un problema, a partir de la nueva ley se ha convertido en una ilegalidad. Pero si pretendemos tener la misma cantidad de alumnos en primero y en quinto año, es necesario incrementar significativamente la cantidad de aulas. Si pretendemos ofrecer jornada extendida a los alumnos de la escuela primaria, es necesario duplicar la cantidad de establecimientos, lo cual va acompañado por incrementos significativos en la cantidad de profesores y el equipamiento de las escuelas. Equipar hoy una escuela no es lo mismo que antes, cuando el tema del equipamiento afectaba fundamentalmente a las escuelas técnicas. Ahora las escuelas comunes tienen que estar equipadas con computadoras, con televisores, con equipamiento técnico de alta calidad, que permita que la expansión de la cobertura vaya acompañada por altos niveles de logros en los aprendizajes.

Pero cuando hablamos de la obligatoriedad del Estado no hablamos solamente de infraestructura. Se requieren niveles de **equidad social** y de distribución de la riqueza que permitan a las familias mantener a sus hijos hasta el final de su escuela secundaria sin tener que enviarlos a trabajar y hacerles abandonar prematuramente su escolaridad. Este es un tema fundamental en América Latina, que trasciende lo estrictamente educativo. El debate sobre el carácter obligatorio del nivel secundario debe ser colocado en el marco de la discusión acerca del *modelo de sociedad* que queremos construir. En un período de transición, hasta que las condiciones de equidad sean alcanzadas, es necesario diseñar e implementar programas sociales de ayuda a las familias, particularmente a las familias de menores recursos, que garanticen el derecho a la educación (*becas, subsidios, provisión gratuita de libros y útiles escolares, alimentación, etc.*). Pero la obligatoriedad, en el mediano y largo plazo, solo será sustentable con una distribución de la riqueza mucho más equitativa que la que tenemos en nuestros países de América Latina.

“...el concepto de obligatoriedad es el concepto clave que inspira las transformaciones que pretendemos llevar a cabo en este nivel educativo.”

“El proceso de aprendizaje no es unilateral, no es unidireccional; la responsabilidad de los estudiantes en este desarrollo es fundamental...”

En esta discusión es necesario prestar mucha atención a uno de los factores que señalaba Mónica Jiménez: **la segregación espacial**. La desigual distribución del ingreso se expresa en la segmentación espacial de la población y hoy, a pesar de tener una cobertura universal en términos de matrícula, nuestras escuelas son socialmente mucho más homogéneas de lo que eran antes, cuando la distribución espacial de la población era más equitativa. La paradoja de la situación actual es que hemos logrado que todos tengan acceso a la escuela, pero en las escuelas todos son pobres, o todos son de clase media, o todos son de clase alta, porque tenemos barrios pobres, barrios de clase media o de clase alta. Transformar la escuela, promover una escuela equitativa, una escuela pública en el sentido de un espacio que permita aprender a convivir con los otros, con los diferentes, implica transformaciones muy profundas en la estructura extra-escolar, en la estructura social.

También las familias tienen la responsabilidad de garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria. Todos sabemos que el vínculo entre la escuela y la familia es un vínculo complejo. Sabemos que no existe un solo tipo sino múltiples tipos de familia: familias monoparentales, familias en las cuales hay ausencia de figura paterna, familias nucleares, familias extendidas, etc. Estos diversos tipos de familias exigen un contrato, un pacto, un vínculo con la escuela mucho más diverso que el que podríamos suponer en el pasado.

Así como debemos superar la idea y la representación de un *estudiante estándar*, también debemos superar la de una *familia estándar* y de una *escuela estándar*. Esos modelos estandarizados hoy no existen. Tenemos que estudiar, analizar, diagnosticar en qué contexto está trabajando la escuela para definir específicamente los vínculos con la familia. Sabemos que hay una crisis muy profunda en el vínculo de filiación entre los hijos, las hijas, las madres y los padres, debido a la edad en la cual estos últimos se encuentran en la escuela secundaria. Ese también es un período en el cual el conflicto dentro de la familia, conflicto en el buen sentido de la palabra, es muy importante. Cuando estos conflictos repercuten en el desempeño escolar, la escuela suele desentenderse apelando a las *soluciones* clásicas del abandono o el fracaso escolar. Hoy no podemos continuar con este comportamiento y debemos enfrentar el problema con estrategias adecuadas para que los conflictos o la ausencia de apoyo familiar no contribuyan, no sean una causa del fracaso escolar de los estudiantes.

Pero los estudiantes también tienen **obligaciones**. Asumimos, por supuesto, que ellos son sujetos activos del derecho a una educación de muy buena calidad. Esta condición, sin embargo, tiene que ir acompañada, en el caso de los adolescentes y de los jóvenes, de mayores niveles de responsabilidad en el proceso de aprendizaje. El proceso de aprendizaje no es unilateral, no es *unidireccional*; la responsabilidad de los estudiantes en este desarrollo es fundamental y el proceso pedagógico en la escuela secundaria debe incluir la enseñanza de dicha responsabilidad, porque cuando dejen la escuela van a tener que tomar autónomamente decisiones sobre su propio aprendizaje.

La educación es, y lo será mucho más en el futuro, una actividad a lo largo de toda la vida. Las informaciones y los conocimientos que se aprenden en la escuela no tendrán

una prolongada vida útil en términos de desempeño *laboral, profesional o ciudadano*. La reconversión y la actualización son exigencias que afectan hoy a todas las personas y por eso todos tendremos que seguir educándonos a lo largo de toda la vida. Esos procesos de reconversión y actualización exigen mayores niveles de autonomía en las decisiones sobre nuestro propio proceso de aprendizaje. La escuela tiene que promover la construcción de esos niveles de autonomía, pero eso implica compromiso y participación de los estudiantes en el proceso de aprendizaje.

La **obligatoriedad** también tiene consecuencias sobre el diseño de las instituciones escolares, ya que será preciso dotarlas de mecanismos que les permitan asumir estas funciones: mayores niveles de autonomía, instancias que permitan el trabajo en equipo, el seguimiento y la orientación de las trayectorias de aprendizaje de los alumnos, la participación de los estudiantes en la gestión del aprendizaje, etc. Asimismo, no podemos mantener sistemas de evaluación y de disciplina en cuya lógica esté la expulsión y el fracaso. Si el ciclo es obligatorio, todos tienen que aprender y todos deben llegar hasta el final. No es posible conservar sistemas de evaluación y de disciplina en cuya lógica esté la expulsión del alumno. Es posible y eventualmente necesario separarlo de la escuela, si se considera que no es el espacio apropiado para su proceso educativo, pero el Estado debe ser el responsable de identificar el lugar adecuado y no dejar esa responsabilidad a la familia, entre otras razones porque probablemente la familia sea parte del problema.

La obligatoriedad interpela y obliga a realizar análisis muy profundos en todas las dimensiones de la actividad escolar, incluyendo **los contenidos** de la escuela secundaria obligatoria: deben ser contenidos básicos, pero no elementales, porque son comunes a todos. Aquí se incluyen los valores que todos tenemos que compartir, los conocimientos y aprendizajes básicos comunes a todos los ciudadanos y ciudadanas de un país. Lo básico es lo que garantiza la **cohesión social**. Cuando decimos básico no estamos minimizando la importancia de estos contenidos. Estamos diciendo que son la base, el pilar sobre el cual se asienta la posibilidad de vivir juntos y estar cohesionados. En ese sentido, estos contenidos educativos pueden ser definidos como un bien público al cual todos tienen derecho a acceder. Por eso creo que es fundamental que la estructura curricular sea integral y permita a los estudiantes realizar experiencias de aprendizaje en todas las dimensiones del desarrollo personal. Porque la gran función que tiene este nivel educativo es la orientación. Un joven o una joven al terminar la escuela secundaria obligatoria debe estar en condiciones de definir su proyecto de vida, debe saber qué le gusta, qué no le gusta, para qué es bueno, para qué no es bueno. Para saber todo eso es necesario tener la oportunidad de realizar experiencias de aprendizaje en todas las áreas, que permitan acceder a los saberes básicos en cada una de ellas y comprobar para cuál o cuáles uno tiene mayor capacidad.

Estos objetivos nos colocan a los educadores frente a desafíos muy complejos. Las respuestas a esos desafíos sólo podrán ser el producto de debates, experiencias y proyectos colectivos. En este sentido, un debate fundamental es el que gira alrededor de la cultura juvenil y la tensión que se percibe entre los rasgos de la **cultura juvenil** y los rasgos de la

“Si el ciclo es obligatorio, todos tienen que aprender y todos deben llegar hasta el final. No es posible conservar sistemas de evaluación y de disciplina en cuya lógica esté la expulsión del alumno.”

“...tenemos que discutir esos valores, tenemos que discutir por qué no al individualismo social, por qué no al fanatismo, por qué no a los estereotipos y a los prejuicios.”

cultura adulta que queremos transmitir a través de la **cultura escolar**. En muchos aspectos existen diferencias muy significativas y hasta cierto nivel de antagonismo. Por ejemplo, la cultura juvenil otorga mucha importancia al cuerpo, a la música, a formas personalizadas de religión, al predominio de la imagen, a la empatía con las nuevas tecnologías de la comunicación, a la afectividad como dimensión de la personalidad y de las relaciones sociales. Es una constelación cultural que otorga *mucha importancia al presente, rompe con el pasado y vive el futuro como algo ajeno y extraño*. Estos rasgos son muy distintos a los rasgos de la cultura escolar, donde predomina la lengua escrita, la lectura, la postergación de la satisfacción, la valorización del pasado como patrimonio que hay que transmitir y del futuro como proyecto hacia el cual me tengo que dirigir. En el contexto de tensión entre ambos paradigmas culturales estimo muy importante no caer ni en la tentación antropológica de satisfacer demandas y adecuarnos a la cultura juvenil, porque si uno solo satisface demandas deja a la persona que las hace en el mismo lugar en que está, ni tampoco creer que vamos a tener éxito en nuestra tarea educativa poniéndonos en un lugar de conflicto, de enfrentamiento y de negación del punto de partida en el cual estamos.

Al respecto, me atrevo a postular como camino posible la idea de transformar esa tensión en motivo de análisis entre profesores y alumnos. Que esa misma tensión sea objeto de estudio, de reflexión y de discusión y que nos permita introducir los valores que queremos transmitir. Queremos formar **ciudadanos solidarios**, queremos *tolerancia* hacia el diferente, queremos *respeto* a los derechos humanos. Ese es el proyecto de esta sociedad y por eso tenemos que discutir esos valores, tenemos que discutir por qué no al *individualismo social*, por qué no al fanatismo, por qué no a los estereotipos y a los prejuicios. No quiero más, permítanme una referencia personal, sentir el dolor que me provocó ver las escenas por televisión en Bolivia, en Santa Cruz, de jóvenes golpeando a otros jóvenes solo por su condición de indígenas. No queremos eso y tenemos el derecho y la obligación, como adultos, de transmitir conocimientos y valores que fortalezcan el respeto al diferente y la capacidad de vivir juntos.

Este desafío es particularmente serio con respecto a nuestros maestros y profesores. Muchas veces nos olvidamos de los que tienen que transmitir esos **valores** y contenidos. Sabemos muy poco acerca de los valores de nuestros docentes, de las representaciones que tienen de sí mismos y de sus tareas. Conocemos más o menos bien los *déficits* en el conocimiento de su disciplina o en el manejo de técnicas pedagógicas, pero sabemos poco acerca de sus representaciones, de sus valores y de sus conductas. Para el caso argentino, disponemos de la información de una encuesta realizada hace algunos años que mostraba un dato muy preocupante referido a la percepción que los docentes tienen de su propio futuro. Muchos de ellos sufrían o se percibían a sí mismos en una situación de caída social. Un alto porcentaje pensaba que estaba peor que sus padres y que no le iba a poder garantizar a sus hijos un futuro mejor que el de ellos. Si ellos tenían esa percepción, podemos suponer que, de alguna manera, *la estaban transmitiendo a sus alumnos*. Es preciso, por ello, trabajar con nuestros docentes de una manera integral: capacitación técnica, capacitación disciplinar, condiciones de trabajo, carrera profesional y, también, en la **dimensión cultural** de nuestros docentes, particularmente en la escuela secundaria.

La enorme complejidad de estos desafíos obliga a pensar en políticas de transición. Tenemos claridad acerca de dónde estamos hoy y adónde queremos llegar, pero lo importante es definir el camino y las secuencias de acción. En nuestro caso, hoy está cursando la escuela secundaria una generación que transitó por una primaria en momentos muy críticos de la sociedad y de sus familias. Esta situación no será la misma dentro de cinco o seis años. Confiamos en que los que están entrando ahora a la primaria lleguen a la secundaria con otros niveles y con otro tipo de punto de partida que nos permita trabajar con mayor profundidad. Debemos **evitar** una tendencia que, los que vivimos la educación desde hace muchos años, hemos percibido: en nuestros países y también en otras partes del mundo, se produjo una tendencia muy perversa mediante la cual el aumento de años de escolaridad obligatoria provocó que los mismos aprendizajes se diluyeran en más años de estudio. Un alumno que, a principios del siglo XX, cursaba tres o cuatro grados de escuela primaria, aprendía a leer y escribir. En décadas posteriores, para aprender a leer y escribir fueron necesarios siete años. Ahora debemos evitar que para aprender a leer y escribir hagan falta doce años. Confiemos en que aumentar los años de obligatoriedad escolar signifique aumentar los niveles de complejidad en los conocimientos en los cuales les permitimos acceder a nuestros alumnos.

Quisiera finalizar esta exposición con dos reflexiones, una para tranquilizar y otra para entusiasmar. Para tranquilizarnos, es importante recordar que, en el caso argentino al menos, la ley 1.420 implantó la obligatoriedad de la escuela primaria en 1884. En ese momento no teníamos escuelas, no teníamos maestros, y sin embargo el país decidió postular la obligatoriedad de la escuela primaria de siete grados. Lo logramos casi 80 años después. Recién en la década de 1960, la Argentina pudo mostrar que tenía más del 90% de la población entre 7 y 14 años matriculada en la escuela primaria. Esto no puede ser interpretado como un fracaso de la ley. Todos estamos orgullosos de la ley 1.420, porque en nuestros países las leyes no sancionan situaciones que ya existen, como ocurre en países desarrollados, sino que son programas de acción y legitiman demandas sociales. Tenemos la esperanza de que no vamos a requerir 80 años para llegar a la universalización de la escuela secundaria. Pero necesitamos tiempo para cumplir con estos objetivos, que no son milagrosos. La ley declara la obligatoriedad y ese objetivo se debe traducir en un programa de acción que permita a la sociedad en su conjunto expresar demandas a todos, particularmente al Estado, para que cumpla con ese propósito.

Pero también sabemos que la escuela secundaria obligatoria no es solo un proyecto educativo sino un componente importante del proyecto de construcción de una sociedad justa, de una sociedad donde todos estén incluidos, todos tengan acceso a los saberes que permitan un desempeño ciudadano reflexivo, todos dispongan de las mismas posibilidades de participar. **La inclusión social, hoy, pasa por la educación.**

Por eso creemos que el debate sobre la escuela secundaria es un debate que debe involucrar al conjunto de la sociedad: a los profesores, a los académicos, a los ministros, a los que estamos en el mundo de la educación, pero también tienen que participar en esta discusión los ciudadanos, los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, el conjunto de la sociedad, porque lo que está en juego es mucho más, insisto, que un proyecto pedagógico.

"Sabemos muy poco acerca de los valores de nuestros docentes, de las representaciones que tienen de sí mismos y de sus tareas."



### 3. La enseñanza en la educación secundaria

### 3.1 **Contenidos de la enseñanza en la educación secundaria**

Elena Martín

3.1



# Contenidos de la enseñanza en la educación secundaria

**Elena Martín**  
 Consultora de  
 la Organización  
 de Estados  
 Iberoamericanos  
 para la Educación, la  
 Ciencias y la Cultura  
 (OEI), experta nacional  
 e internacional.<sup>3</sup>

En mi exposición<sup>1</sup> voy a conectar directamente con la idea que ha manejado Juan Carlos Tedesco<sup>2</sup>. Juan Carlos siempre sorprende, es capaz de decir en actos totalmente protocolarios siempre alguna idea distinta. Ha dicho muchas cosas interesantes, pero voy a comentar la relativa a los problemas que se plantean en las etapas

obligatorias y a la necesidad de reflexionar detenidamente sobre lo que implica esta opción.

En ocasiones se plantea la duda de *si tiene sentido obligar* a los estudiantes a hacer cosas que ellos no quieren. Se argumenta que podemos estar violando su opción personal de toma

1. Este texto ha sido elaborado a partir de la desgrabación del discurso que ofreciera su autora en el marco del *Seminario Internacional de Educación Secundaria*.

2. Ver capítulo 2.3 de este libro.

3. Elena Martín es Doctora en Psicología por la *Universidad Complutense de Madrid*. Actualmente se desempeña como Profesora titular de Psicología evolutiva y de la Educación en la *Universidad Autónoma de Madrid*.

Ocupó los cargos de Subdirectora y Directora General del Ministerio de Educación y Ciencia de España (1985-1996). Asimismo es miembro del equipo técnico del *Instituto de Evaluación y Asesoramiento de centros docentes (IDEA)* que lleva a cabo un programa de evaluación de escuelas públicas y privadas de las comunidades autónomas españolas, así como de varios países de América Latina.

“Si tuviéramos claro que la persona que no acaba el secundario obligatorio está en desventaja, (...) no tendríamos ninguna duda acerca del sentido de la educación obligatoria. Nos convenceríamos de que estamos obligados a conseguir que aprendan.”

de decisiones cuando los obligamos a estar en las escuelas haciendo cosas que no les interesan y que a veces les producen incluso rechazo, lo que puede llevar a que aprendan cosas negativas. Sin embargo, yo suelo plantear una analogía que, si bien es algo forzada, puede ayudarnos a razonar. Se trata de ilustrar que los que estamos obligados a que consigan aprender somos nosotros. No es que ellos están obligados, *es la sociedad, a través de la escuela, la que está obligada a que aprendan*. La analogía que pongo siempre es la de la *anorexia*. Tomemos una persona anoréxica que no quiere comer: no la alimentemos, que *no coma*. Casi todo el mundo ve claro que no podemos hacer eso. Nos parece una idea absurda porque vemos claro que es *por su bien*. Y no tenemos la menor duda de que estamos, no solo legitimados sino, obligados a conseguirlo. ¿Por qué? Porque **la evidencia del riesgo** que corre si no come **es tan clara que nadie tiene la menor duda**. Si tuviéramos igual de claro que la persona que no acaba el secundario obligatorio, en este momento –como han dicho el Ministro y las Ministras– está en desventaja, es una persona con mucha menor capacidad de ejercer los derechos y deberes de ciudadano, no tendríamos ninguna duda acerca del sentido de la educación obligatoria. Nos convenceríamos de que estamos **obligados a conseguir que aprendan**.

### El problema de la obligatoriedad

Obviamente, para que aprendan tenemos que hacer cosas muy complicadas en ocasiones, pero este es el reto. El problema de la **obligatoriedad** es que precisamente la responsabilidad se desplaza a la sociedad y no a los alumnos: no son ellos los que están obligados sino que somos nosotros.

Desde este punto de vista, querría analizar las tensiones propias de esta etapa, y en especial,

el tema de la atención a la diversidad; que aparece una y otra vez como la pieza clave del éxito. Daré también algunas pinceladas sobre el tema de la convivencia en los centros y me referiré a una idea que para mí es central: que la **educación es más que la escolarización** y que por lo tanto, los problemas de la educación no se solucionan solamente con *políticas instruccionales*, sino con políticas educativas integrales (solo una parte de las cuales son políticas escolares).

Por lo que respecta al primer punto, considero que la secundaria obligatoria es la etapa más difícil de toda la escolarización, porque tiene que ser capaz de cumplir funciones que son contradictorias entre sí. Por una parte, tiene una función terminal, de final de los estudios, para un gran porcentaje –esperemos que cada vez sea menor– de la ciudadanía. Es el tiempo durante el cual la sociedad sabe que puede ejercer su influencia. Después de ese momento, no está tan claro que lo pueda seguir haciendo sobre toda la población, por lo tanto tiene una **finalidad terminal**. Pero también tiene una **finalidad propedéutica**; queremos que la gente siga estudiando. Por lo tanto tiene que ser capaz de cumplir estas dos funciones, que entran en tensión, porque *lo que es esencial desde el punto de vista terminal no necesariamente lo es desde el punto de vista propedéutico*. Resolver esta tensión es difícilísimo.

Pero si esta tensión es compleja, lo es más todavía resolver la segunda: es preciso brindar una formación común, porque eso es lo que va a permitir la **cohesión social**; lo que habitualmente se entiende como una *opción de comprensividad*. Pero la secundaria obligatoria tiene que ser capaz de atender a la **diversidad**, porque si no se concibe que a esas metas comunes se pueda llegar por caminos distintos, no va a poder cumplir su función.

### Comprensividad, excelencia y equidad

La noción de la **comprensividad** está estrechamente ligada a la de **equidad**. Los sistemas educativos de calidad son aquellos capaces de compatibilizar excelencia y equidad. Hasta hace algunos años había gente que formulaba que excelencia y equidad eran dos objetivos incompatibles, que no se podían conseguir simultáneamente, *que había que elegir*. Esta forma de pensar es una determinada opción ideológica. Desde este punto de vista, si se quiere excelencia hay que admitir reducir la equidad, porque querer educar a todos, *a todos bien*, no se puede. *Si se quiere educar a todos, se debe saber que esto supone bajar el nivel*. Sin embargo, hoy sabemos que esto no es cierto, ya que la OCDE muestra con datos empíricos que hay países –como Finlandia– que son los mejores en excelencia y a la vez los mejores en equidad. Por tanto es posible y no una mera utopía progresista, como dicen quienes quieren descalificarla, sin bien es cierto que resulta muy difícil conseguir este equilibrio.

Conviene recordar cómo ha ido modificándose el concepto de **equidad**. En un primer momento la idea de equidad se igualaba a *igualdad de acceso*: mayor cobertura, mayor equidad. Bueno, eso es sensato, es evidente que un país que tiene mayor cobertura tiene uno de los requisitos para mayor equidad. Pero hace mucho tiempo se abandonó la idea de que es *suficiente* hablar de cobertura: igualdad de acceso es un requisito pero no es suficiente. Con posterioridad, se planteó la idea de que equidad exige *igualdad de oferta educativa*, es decir, buscar las mismas metas para todos los estudiantes: este es el nivel de la **comprensividad**. La posición contraria supone que se prepara a algunos alumnos para que hagan un tipo de labor en la sociedad –y los preparamos para eso en la obligatoria–, y hay otros alumnos que en la propia obligatoria ya hemos decidido que su objetivo en la sociedad sea otro, y por lo

tanto les hacemos otra oferta educativa. Cuando un sistema educativo decide que todos los ciudadanos en la obligatoria van a tener la misma oferta educativa hace una opción de **comprensividad**.

### Entender la comprensividad

*¿Por qué se hace esta opción?* Porque parece que hay datos que ponen de manifiesto que cuanto más se retrasa el momento en que un estudiante tiene que tomar la decisión que le encamina hacia una vía académica o una vida profesional –es decir, que si en vez de hacerlo a los 12 como lo hacen en Alemania, lo hacen a los 16 como lo hacemos por ejemplo en España– más probabilidades hay que los estudiantes hagan esa opción por motivos académicos, y no por motivos de origen sociocultural. Porque cuanto *más pronto* se hace esa opción, más correlación hay entre ir a una formación técnico profesional y ser de clase baja; y a la académica si se es de clase alta, como muestran los datos de los sociólogos educativos. Esta forma de entender la equidad defiende que la secundaria obligatoria sea una etapa en la cual haya un currículo básicamente común.

Durante mucho tiempo se pensó que esta era la clave y fue toda la batalla de la polémica sobre comprensividad frente a diversidad de itinerarios. Pero hoy en día ya sabemos, que *la comprensividad no es suficiente*, porque en estos momentos los niveles de equidad en un sistema educativo se valoran en términos de **igualdad de resultados**. *¿Qué quiere decir igualdad de resultados?* Obviamente no que todo el mundo vaya a sacar las mismas calificaciones, y en los mismos niveles de aprendizaje eso sería absurdo. Lo que significa es que *no haya variables de diferencia que acaben volviéndose variables de desigualdad*, en el momento en que empiezan a correlacionarse con los rendimientos. En palabras coloquiales, que ser mujer no prediga rendimientos frente a ser hombre, que ser de una zona rural, ser de una

“...cuesta pensar que sólo mantener a los adolescentes en la escuela secundaria hasta su graduación sea una respuesta adecuada a las demandas de competencias en un mercado laboral moderno.”

“Los países que en este momento se consideran más equitativos, son los países en los que ser de una determinada manera no va asociado estadísticamente con menor probabilidad de resultados académicos.”

clase baja, ser de una escuela pública no prediga rendimiento, eso es equidad. Los países que en este momento se consideran más equitativos, son los países en los que ser de una determinada manera no va asociado estadísticamente con menor probabilidad de resultados académicos.

Y eso no se consigue solo con la **comprensividad**: puede darse la contradicción de que, *defendiéndola* –como en el caso de España hemos hecho–, si no se es capaz de atender a la diversidad, la comprensividad produzca más fracaso escolar y más desigualdad. Hay que aceptarlo, porque cuando se tiene en el aula estudiantes cada vez más diversos, enseñar es más difícil. Lo que ha sido un avance social –el que más gente estudie–, es también una enorme dificultad profesional para los docentes. Por lo tanto, en el momento en que aumentamos la comprensividad debemos saber que va a ser más difícil enseñar, y si no ponemos en marcha todas las medidas de atención a la diversidad podemos de hecho encontrarnos con que los docentes se representen un alumno medio y enseñen para ese nivel únicamente. Por eso, en la reforma española, se hizo una opción comprensiva pero se hizo especial hincapié en el diseño de medidas de atención a la **diversidad**.

### Básico imprescindible, básico deseable

Concebir que la etapa de educación secundaria obligatoria pueda cumplir simultáneamente las funciones que se han planteado, implica atender a la diversidad –y volveré sobre ello– pero implica también algunas otras que mencionaré rápidamente.

En primer lugar implica tener la lucidez –y es difícilísimo hacer esto– de *elegir bien* que es lo **básico imprescindible**. Voy a utilizar dos términos distintos, diferenciaré entre básico imprescindible y **básico deseable** siguiendo la terminología que

Cesar Coll<sup>4</sup> planteó hace ya un par de años. Este autor defiende que lo difícil en los sistemas educativos es ponernos de acuerdo en qué es lo básico imprescindible; y saber que definirlo, no quiere decir que *no queremos que las personas aprendan lo más posible*, ya que decidir un básico bien acotado –un básico imprescindible– **no es limitarse a enseñar únicamente esto**.

Lo básico imprescindible vendría definido por aquellos aprendizajes que, de no cumplirse, ponen a una persona en *riesgo de no poder ser un ciudadano con plenos derechos y deberes*. Lo básico deseable es muchas cosas más. Pero tenemos que ser capaces de una vez por todas de decidir qué es lo que consideramos lo básico imprescindible. En ese elegir –mucho me temo–, una de las grandes dificultades es precisamente no caer en academicismos excesivos. *No que no seamos académicos, sino que no seamos academicistas*, es decir, personas que todavía tienen una concepción de lo que son los saberes muy ligada a un **modelo enciclopedista** de acumulación de conocimientos, que en estos momentos, no tiene nada que ver con la **sociedad del conocimiento**.

El discurso de lo básico imprescindible se ha concretado en muchos países en el **discurso de las competencias**. Este discurso tiene sus antecedentes en la propuesta de los pilares de Delors<sup>5</sup>, del año 96. Sin embargo, sigue sin hacerse realidad. Determinadas competencias como la competencia social y ciudadana, la competencia cultural y artística, la competencia para aprender a aprender, o la de autonomía e iniciativa personal, no han cobrado realidad en la práctica docente de la mayoría de los centros escolares de mi país.

### Competencias y capacidades

Se siguen trabajando contenidos y no tanto **competencias y capacidades**. Por poner un ejem-

4. Coll, C. y Martín, E. (2006). Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares. PRELAC, 9, pp 67,92.

5. Delors, Jacques (1996). *Learning: The treasure within*. En: *Task Force on Education for the Twenty-First Century*, UNESCO, 1996.

plo, cuando entras en un aula y le preguntas a una persona: *esta actividad de enseñanza de aprendizaje que estas haciendo ¿por qué la haces?* La probabilidad de que conteste en términos de *esta actividad favorece tal capacidad*, es muy baja. Lo que generalmente contestará es: *esta actividad sirve para este contenido, esta actividad les gusta mucho a mis alumnos o esta actividad –sería la peor de las contestaciones– es la que toca en el libro de texto y por eso la doy*. Pero la probabilidad de que sea capaz de darse cuenta de que esa actividad –aunque sea de forma muy mediada– es una actividad que se justifica hacerla porque está conectada con el desarrollo de una capacidad, es muy difícil. Y la muestra de que es muy difícil, es que llevamos muchos años intentándolo. Como discurso teórico todo el mundo lo acepta, y sin embargo, nos quedamos anclados en los contenidos.

El concepto de **competencia** se presenta como un avance con respecto al de capacidad. *¿Cuáles son esos aspectos fundamentales del concepto de competencia que suponen un avance?* En primer lugar la **funcionalidad**, ser competente es ser capaz de usar el conocimiento para solucionar un problema. No se trata de tener un **conocimiento almacenado**, sino de tener un **conocimiento útil** para solucionar un problema.

Pero también ser competente supone integrar elementos **cognitivos** y **afectivos**. Alguien que es competente es una persona que sabe usar ese conocimiento pero que además mantiene la atención, que mantiene un esfuerzo, que cuando no consigue algo sigue haciéndolo, que cuando le sale mal no se hunde ni se frustra ni duda de sí mismo. Por lo tanto, si no creemos que la gente nace segura o con la capacidad de vivir con la incertidumbre, tendremos que enseñárselo. Tendremos que enseñar que **el error es parte del aprendizaje**, que evidentemente en la vida las cosas nunca son tan sencillas como los problemas

del colegio y que la primera vez muchos no salen y que no pasa nada por ello. Tendremos que dejar de pensar que en la escuela trabajamos sólo la parte cognitiva de los estudiantes. Esto es muy demandante, pero resulta esencial.

Por si fuera poco lo anteriormente dicho, el concepto de competencia supone integrar distintos tipos de contenido, algo que tampoco ha resultado fácil de entender. Supone comprender que una cosa es un **saber** y otra un **saber hacer**. Y que estos dos tipos de contenidos difieren a su vez de los **valores**. Entender la diferencia entre los tipos de contenidos ya era complicado. Entender que *ser competente* supone *usar simultáneamente*, al servicio de la misma meta –por lo tanto de forma coordinada– *los tres tipos de contenido* es todavía más difícil. Sin embargo resulta imprescindible para enseñar competencias.

Finalmente, una persona competente tiene que ser capaz de solucionar problemas en diferentes contextos. Por lo tanto la **generalización** del aprendizaje es un indicador del buen aprendizaje. Sabemos que los humanos no aprendemos a generalizar siguiendo un proceso desde un solo ejemplo a la descontextualización, sino que aprendemos a generalizar porque lo hacemos en muchos contextos. Poco a poco vamos viendo lo que es propio del contexto y lo que es común a otro contexto. Es decir, **generalizar es transcontextualizar**. La consecuencia didáctica de esto es que hay que enseñar a generalizar. Por tanto una programación, una unidad didáctica, nunca está bien diseñada si no tiene previstas intencionalmente actividades de generalización en diferentes contextos. Sin embargo, esto tampoco solemos hacerlo.

Todos estos elementos no son completamente novedosos en la teoría, pero sí lo son en la práctica cotidiana. De adoptar estas medidas, verdaderamente supondría un avance en la mejora de la calidad de la enseñanza.

**“Lo básico imprescindible vendría definido por aquellos aprendizajes que, de no cumplirse, ponen a una persona en riesgo de no poder ser un ciudadano con plenos derechos y deberes.”**

“Tendremos que enseñar que el error es parte del aprendizaje (...), dejar de pensar que en la escuela trabajamos sólo la parte cognitiva de los estudiantes. Esto es muy demandante, pero resulta esencial.”

### Repensar las medidas

Conseguir la **calidad** de la enseñanza que necesitamos en la educación secundaria obligatoria implica –además de todo lo señalado– aceptar que los alumnos no sólo son diversos entre sí sino que son diferentes a nosotros, a los docentes, y tomar conciencia de esto es una enorme dificultad. Nuestra experiencia como aprendices es un referente, pero no puede ser *el* referente. La sociedad ha cambiado mucho y la educación no formal también. Sin embargo, la escuela sigue anclada en el pasado. Es como si una madre quisiera negociar los horarios de sus hijos como los negociaban mis padres conmigo. Ahora tampoco se puede enseñar como antes a un alumno que está acostumbrado a interactuar con las nuevas tecnologías, a tener estímulos cada medio segundo y que, por lo tanto, si no le llegan pierde la atención, se despista. No se puede querer imponer una idea a una persona que afortunadamente ya no se somete a las imposiciones. No podemos enseñar como nos enseñaban. *¿Estamos dispuestos a este cambio? ¿Sabemos enseñar de otra manera?* Es un cambio fuertísimo el que nos piden los adolescentes, muy difícil, pero nos lo piden con toda legitimidad.

Para aplicar adecuadamente las medidas de atención a la diversidad hay que tener en cuenta que se pueden situar en un eje que va desde las medidas más *preventivas* a las más *remediales*, las que exigen intervenir una vez que los problemas ya han surgido. Hay medidas que si se ponen en marcha ayudan a prevenir problemas de aprendizaje, y hay otras medidas que ya solo sirven cuando los problemas se han creado. Hay que poner en marcha antes las preventivas que las remediales.

También hay medidas que son más *inclusivas* y otras que son más *segregadoras*, y hay que poner en marcha las que son más inclusivas antes que las segregadoras. Por ejemplo, necesitamos que un profesor apoye a sus alumnos, pero a lo

mejor puede apoyarlos entrando en el aula –en vez de sacarlo del aula–, eso es menos segregador. Por lo tanto hay que ser enormemente cuidadoso con poner en marcha *todas* las medidas antes de que se vayan de la escuela, hasta las más segregadoras. Intentemos responder con medidas *menos extremas*.

#### Enuncio simplemente las distintas medidas:

- el currículo *abierto*;
- trabajar competencias del conjunto del *desarrollo* y no solamente académicas;
- ser capaz de enseñar ajustando la ayuda a *todos* los estudiantes (partir de los conocimientos previos, utilizar actividades diversificadas, favorecer la interacción entre alumnos, utilizar la evaluación formadora);
- establecer un equilibrio entre *optatividad* y *obligatoriedad*;
- pensar en los *agrupamientos* de los estudiantes (qué nivel de heterogeneidad va a aguantar un grupo, o si vamos a hacerlos homogéneos cómo disponer de docentes para dichos grupos);
- *menos profesores* dando clase a un mismo grupo para que lo puedan conocer mejor, aunque esto suponga un menor peso de la especialidad;
- refuerzos, desdobles, agrupamientos *flexibles*, programas *específicos* para repetidores;
- *rutas de segunda oportunidad*: va a haber gente que a pesar de todas las medidas de atención a la diversidad, no va a finalizar con éxito la secundaria y luego, la vida le hará ver el mundo de otra manera y podría volver a

estudiar. Hay que tener pensado cómo recuperamos a todos estos alumnos.

### Educación para la convivencia

La última idea que querría destacar en relación con el éxito en la educación secundaria es la necesidad de cuidar la **convivencia**. Puig Rovira<sup>6</sup> dice que las escuelas deben ser *moralmente densas*, lugares en los que se forme a las personas en la moralidad. La toma de decisiones es un proceso moral, y la educación es un proceso de toma de decisiones que es un acto moral, aunque nos cueste reconocerlo y el hacerlo nos sobrecargue de responsabilidad.

Es preciso educar para mejorar la convivencia, para **prevenir los conflictos**. Prevenir los conflictos supondría ante todo atender a la **diversidad**. Los que son en algo diferentes acaban corriendo riesgos de *victimización*. Necesitamos una escuela que eduque en valores. Una escuela que incluya en el currículo las relaciones pro-sociales y la resolución de conflictos. La mejor forma de resolver conflictos es enseñar habilidades pro-sociales. *¿Se puede enseñar la empatía? Sí, se puede enseñar. ¿Somos todos empáticos por naturaleza, de forma espontánea? No, no es verdad y en esta sociedad menos. Se puede enseñar, y se debe enseñar.*

Esto exige una escuela con un sólido equipo docente. Una escuela con un sólido plan de **acción tutorial**, para grupos e individual, donde los adolescentes tengan espacio para contar sus problemas. La adolescencia es una etapa muy complicada en la que se sufre mucho y de resolverla mal o bien hay una gran diferencia para el resto de la vida. Necesitamos una escuela que incluya actividades de voluntariado, de aprendizaje de servicio, es decir, en la que se aprenda ese compromiso con la sociedad.

La última idea, tiene que ver con la **educación** más allá de la escolarización. Las personas no nos desarrollamos solamente en la escuela, nos educamos en la familia, en los medios de comunicación, en el ocio y el tiempo libre. Por lo tanto las políticas educativas no son solo las políticas instruccionales. Por ejemplo, podríamos pensar si tiene algún fundamento creer que porque las personas somos biológicamente *capaces de procrear*, seamos culturalmente *capaces de educar*; con lo difícil que esto resulta hoy en día. Por lo tanto, podríamos pensar que a lo mejor **hay que enseñarles a las familias a educar**, y que si hiciéramos eso, otras muchas cosas cambiarían también en la escuela. Creo que hay que hacer planes en los cuales, para un espacio geográfico específico, todo lo que tiene que ver con la educación de las personas se coordina. Cuando en una Municipalidad las políticas de juventud, las políticas de familia y las políticas escolares se ponen al servicio de las mismas metas, eso funciona mejor. El Reino Unido tiene un *Ministro de Infancia, Escuela y Familia*; puede ser solo un cambio terminológico, pero también puede ser un cambio de mentalidad.

Soy consciente de que todo lo que he propuesto es muy difícil, pero creo que esto es lo que los estudiantes nos piden como compromiso. Cada uno de nosotros debemos preguntarnos si estamos de acuerdo con los objetivos marcados y dispuestos al esfuerzo que sin duda implican. A quienes no lo compartan, creo que lo menos que se puede pedir es que no impidan el avance de los que si creen que son capaces.

**“No podemos enseñar como nos enseñaban. ¿Estamos dispuestos a este cambio? ¿Sabemos enseñar de otra manera?”**

6. PUIG J.M. (2003) Educación en valores y fracaso escolar. En: A. Marchesi y c. Hernández Gil (coords.) El fracaso escolar. Una perspectiva internacional. Madrid: Alianza.

“La mejor forma de resolver conflictos es enseñar habilidades pro-sociales. ¿Se puede enseñar la empatía? Sí, se puede enseñar.”





## 4. Los docentes en la educación secundaria actual

#### 4.1 **Construyendo nuevas prácticas docentes en la educación secundaria**

Inês Assunção de Castro Teixeira

#### 4.2 **Los docentes en la educación secundaria actual**

María Inés Abrile de Vollmer

4.1



## Construyendo nuevas prácticas docentes en la educación secundaria

La autora analiza en profundidad el estado de situación de la docencia en Brasil. Reconoce que el trabajo de los profesores se está transformando en algo sociológicamente inviable. Analiza el ausentismo como síntoma, propone pensar y construir –con el conjunto de los educadores– una nueva reglamentación, organización y sentidos del tiempo, del espacio y del proceso de trabajo escolar, así como nuevas prácticas docentes en el cotidiano de la escuela. A su vez, se enfrenta a la costumbre de exigir y depositar responsabilidades en la educación, atribuyéndole tareas y responsabilidades sociales que la exceden.

### Inês Assunção de Castro Teixeira

Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil); Licenciada y Graduada en Ciencias Sociales y Doctora en Educación; Investigadora del CNPQ; Investigadora del Grupo de Estudios sobre Condición y Formación Docente de la Facultad de Educación de la UFMG (PRODOC) y del Programa de Historia Oral del Centro de Estudios Mineiros de la FAFICH/UFMG.Brasil.

Quiero comenzar recordándoles dos cosas: por un lado que en Brasil, nosotros utilizamos la expresión *escolas médias* y, por el otro, que usamos poco la palabra maestros, como se dice en español, pues nosotros los llamamos docentes o profesores. Por lo tanto, cuando diga profesores estoy hablando de los maestros de la educación infantil hasta los de la enseñanza universitaria, en ellos incluyendo, por lo tanto, los docentes de la enseñanza secundaria.

Dicho esto, empiezo mis consideraciones con tres

ideas importantes:

La **primera**, de un compositor brasileño llamado Gonzaguinha, que expresaba en un verso de una de sus canciones: *La profesora me reprendía, el que no estudia no come merienda, y en mi casa mi padre me defendía, no hay quien con hambre aprenda.*

La **segunda** idea la tomo de un profesor que entrevisté en mis investigaciones sobre vidas de maestros: *Mi problema es que mis alumnos siempre tienen 17 años, 18 años. Yo tuve 24, yo tuve*

"...en Brasil tenemos la costumbre de decir que muchas veces los chicos entran en las aulas, pero lo que pasa es que el aula no entra en ellos..."

*27 y ahora tengo 52 y ellos siempre continúan con 17 ó 18 años. Se dijo que los maestros trabajamos con lo que es pasado, frente a los chicos que son el presente.*

Con estas dos ideas estoy intentando mostrar dos elementos constitutivos de la **docencia** en Brasil y donde sea, que se deben destacar desde el comienzo. En otras palabras, sea dónde sea y cuándo sea, existen profundas relaciones entre la vida social y la escuela. La institución escolar está inserta en la sociedad, está siempre localizada en estructuras socio-históricas y políticas más amplias, que la exceden y constituyen. Lo que en ella sucede tiene fuerte relación con lo que sucede fuera de ella. En este sentido, la pobreza y demás dificultades de las clases populares en Brasil y otros lugares, se reflejan en el *desempeño escolar* de los alumnos y en todos los aspectos de la rutina escolar. En Brasil por ejemplo, sigue habiendo niños y jóvenes que van a la escuela para alimentarse, así como hay centenas de jóvenes que evaden la enseñanza secundaria o ni siquiera ingresan a ella porque precisan trabajar prematuramente ya que, las condiciones de pobreza en que viven, los obligan a ayudar a los adultos a obtener el sustento que sus grupos familiares necesitan para sobrevivir.

Por otra parte, al recordar las palabras del profesor *que va envejeciendo mientras sus alumnos permanecen siempre jóvenes*, intenté mostrar que las **diferencias etarias** y **generacionales** entre profesores y alumnos son constitutivas de las relaciones fundantes de la docencia. Y pueden transformarse en una dificultad en el sentido de que no siempre será simple o fácil para el profesor captar el interés, la atención y el compromiso de los adolescentes y jóvenes alumnos en el salón de clase, desarrollando un aprendizaje significativo para aquellos niños y niñas. En los territorios de la escuela y del salón de clase, hay diversas temporalidades en juego, pues diferentes generaciones

humanas –más antiguas, intermediarias y nuevos grupos generacionales– los cohabitan, pudiendo haber tensiones y conflictos oriundos de esas distancias generacionales, como también de otros factores de la diversidad cultural y de la *polisemia* presentes en los tiempos y espacios escolares.

Por lo tanto, en Brasil tenemos la costumbre de decir que muchas veces *los chicos entran en las aulas, pero lo que pasa es que el aula no entra en ellos*, entonces los profesores dedican gran parte del tiempo de la clase llamando su atención, utilizando expresiones como: *Miren ¡estoy hablando!; Atiéndanme, miren al frente, por favor; ¡Presten atención, dejen de conversar, hagan silencio!*

Estos dos aspectos –el de **precarias condiciones** socioeconómicas de los adolescentes y jóvenes de las escuelas públicas brasileñas de la enseñanza secundaria y el de los **aspectos generacionales**– son dos factores que deben ser considerados desde el principio.

Con estos elementos quería reflexionar, sin ninguna pretensión de agotar el asunto, sobre los profesores de la enseñanza secundaria hoy en Brasil, pero antes yo creo que siempre es bueno recordar algunos presupuestos de análisis:

- Uno de ellos es el de que hay docentes y docentes, hay docencia y docencia, o sea, no es posible uniformizar o tomar los profesores de la enseñanza secundaria como si fueran un todo homogéneo. Los profesores son diferentes, hay diversidad dentro de la docencia, hay diversidad de redes de enseñanza y de escuelas, aunque podamos identificar algunas características comunes a todos los profesores y profesoras y al trabajo docente;
- Otro punto de análisis que debo reiterar tal como hice anteriormente, es el de que *no es posible pensar en los docentes, en la escuela,*

en los chicos, fuera de sus contextos socio-históricos, políticos y culturales más amplios. Aunque tenga una relativa autonomía, la escuela es un espejo de la realidad social. Y esto tiene varias implicaciones o consecuencias para el trabajo de los docentes.

Debemos considerar también, y éste es otro presupuesto de análisis, que la docencia se da en una relación, en una **interacción social**, en una relación intersubjetiva entre sujetos socioculturales. Recuerdo una buena síntesis en las palabras de un joven que propuso el cambio de la palabra *alumno* por la de *estudiante*. Desde un cierto punto de vista hay un papel de alumno, hay un oficio de alumno, pero muchas veces esa idea de *alumno* hace olvidar la más importante. Es decir, nos olvidamos que los maestros, tienen frente a ellos, en la relación educativa que instaura y en la cual la condición docente se realiza, sujetos socioculturales que antes de ser alumnos son *jóvenes*, son *niños*, son *adultos* repletos de diversidad. Y los profesores también son sujetos socioculturales, antes son una mujer o un hombre, tienen 27, 34 ó 50 años de edad, por ejemplo. Se necesita tener cuidado para que no haya una superposición de los papeles sociales del docente con los sujetos socioculturales que tienen delante en el salón de clase. Me parece que hay algunas dificultades en la escuela, en el sentido de que no siempre los docentes comprenden eso, y esta incompreensión de que los alumnos son antes de todo sujetos socioculturales y no alumnos, pauta sus conductas en forma errónea.

Nosotros no trabajamos con alumnos, *trabajamos con chicos concretos, reales*: que tienen una edad, que tienen intereses por ciertas cosas y no los tienen por otras; ellos y ellas tienen un cuerpo, tienen hormonas, tienen deseo, tienen diferentes historias individuales y colectivas. Es problemática esa superposición que se hace del alumno –como si fuera todo–, y esa idea, cubre la idea de que

tenemos sujetos socioculturales frente a nosotros.

Hay también otra idea de fondo que debe guiar nuestros análisis sobre los docentes. No podemos olvidar que la docencia es muy compleja, además de **diversificada**. La idea de que cualquier análisis unilateral o cualquier análisis parcial que pierde de vista la *complejidad* no nos interesa, limita nuestra comprensión. En esa perspectiva, es necesario considerar que en el acto de *aprender y enseñar*, en los procesos de escolarización de los niños y jóvenes, hay una conjugación de elementos *internos* y *externos* a la escuela. De igual forma, hay factores *objetivos* y *subjetivos* implicados en la docencia, así como hay elementos de orden *material* y *simbólico* que la constituyen. Tampoco se puede olvidar que hay dimensiones *instituidas* e *instituidoras*, inscriptas en el cotidiano de la escuela y en el ejercicio de la docencia.

Además de los presupuestos nombrados, se debe todavía tener en cuenta otras ideas, para no cometer equivocaciones, ya sea en el análisis o en el ejercicio de la docencia. Este supuesto es también una preocupación que me gustaría compartir con ustedes: *nosotros tenemos la costumbre de exigir y depositar muchas responsabilidades en la educación, atribuyéndole tareas y responsabilidades sociales que la exceden*.

Eso se ve frecuentemente en Brasil, y creo que en otros países también. Si hay, por ejemplo, una campaña electoral, los discursos de los políticos dicen: *¡Vamos a invertir en educación porque ella resolverá los problemas de nuestro país!*; *¡La escuela va a solucionar los problemas de nuestra juventud!*. Es necesario recordar que la escuela tiene límites y que sus procesos se conjugan y dependen de otros procesos y estructuras de la vida social donde y cuando sea, como dijimos anteriormente cuando hablamos de la pobreza. Sobre esto, en el caso de Brasil y pienso que en los demás países de América Latina, es necesario tener

**"Nosotros no trabajamos con alumnos, trabajamos con chicos concretos, reales: que tienen una edad, que tienen intereses por ciertas cosas y no los tienen por otras..."**

(Brasil) "...los profesores de la primaria y de la enseñanza media son el segundo segmento peor remunerado del país."

cuidado también con el énfasis que muchos atribuyen a los cambios sociales existentes en las sociedades actuales, pues hay muchas cosas que se conservan o permanecen juntamente con lo que se modifica. No tenemos solamente cambios en la sociedad y en la escuela. Desde este punto de vista –para pensar en Brasil y en la educación brasileña– nunca podemos perder de vista lo que nos enseñó Florestan Fernández, el más grande de los sociólogos brasileños, innegablemente. Él nos decía que en la sociedad brasileña existe un proceso de *modernización conservadora* que observamos hoy con un nuevo ropaje, una nueva configuración también paradójica. El país entró en la era de la alta tecnología, de la internet, de las metrópolis, de los *shoppings* y de la *sociedad del espectáculo*, en los términos de Guy Debord<sup>1</sup>. Sin embargo, en este escenario son igualmente producidas y reproducidas viejas estructuras y procesos sociales de las sociedades de clase: concentración de la riqueza y del poder; explotación del trabajo; elitismos y autoritarismos; discriminación de grupos étnico-raciales y de los pobres; criminalización de los movimientos sociales, entre otros trazados que reconfiguran las injusticias y desigualdades sociales en su versión brasileña contemporánea. Sabemos, por ejemplo, que Brasil está localizado en segundo lugar en el cuadro de los más altos índices de concentración de la riqueza entre los países del mundo.

Presentadas esas ideas de fondo, según datos de 2002, los docentes de la enseñanza secundaria están en la franja de los 500.000 profesores, distribuidos entre las redes privada y pública de enseñanza, siendo que la Constitución de Brasil establece que la enseñanza secundaria es obligación de los estados de la federación.

Si observamos a esos docentes, además del **absentismo** y de la enfermedad, se constata que están aumentando su jornada y su ritmo de trabajo. Esto se observa cada día, y el que no tiene más de

un cargo o más de una jornada o turno de trabajo en las escuelas, a veces, es porque no lo logró. Esta es una cuestión que resulta de la necesidad de **aumentar el salario**, ya que son muy bajos los niveles salariales en Brasil y en la Educación Básica en especial. Desde los últimos veinte años hasta ahora aumentó el número de horas que los profesores trabajan por semana para incrementar sus salarios, sobre todo las mujeres que hasta entonces asumían –la mayor parte– una jornada sola de trabajo en las escuelas. Ahora también asumen dos jornadas o tres, si consideramos su trabajo en casa. Y más recientemente, hubo otro aumento de carga horaria, ya que el número de días lectivos exigido por ley pasó de 180 a 200 días por año en la Educación Básica.

Es muy claro que, desde hace veinte años o un poco más, *los profesores duplicaron sus cargos, duplicaron el volumen de horas de trabajo semanales en las escuelas y, por consiguiente, sus períodos de trabajo en casa para completar las tareas necesarias a la docencia.*

Se registra casi un 60% de aumento en la carga horaria en las últimas décadas. La gran mayoría de los profesores de enseñanza secundaria trabaja 40 horas o más por semana en las escuelas. Si consideramos sus períodos de actividad docente fuera de las mismas, con preparación, estudios y evaluaciones de aprendizajes, esa cifra se amplía todavía más.

Sólo hay una función con remuneración por debajo del profesor de enseñanza media en Brasil: la relacionada con las fuerzas armadas. Esto evidencia que en el conjunto de los trabajadores brasileños en 2002, los profesores de la primaria y de la enseñanza media son *el segundo segmento peor remunerado del país*. Es decir, esos profesores están localizados en las franjas de los más bajos índices salariales brasileños.

Los profesores de nivel superior están por enci-

1. Guy Debord, (1967) *La société du spectacle* Champ Libre.

ma de nuestros colegas de escuela infantil y de enseñanza media. Los profesores de la enseñanza superior privada y el segmento de los profesores de la enseñanza pública y universitaria reciben salarios muy superiores a nuestros colegas de la enseñanza media y de la educación infantil.

Si sumamos para todo Brasil –porque cambia de una región a otra–, a los que trabajan más de cuarenta horas semanales frente al alumno en el aula, llegaremos a índices de casi 60%. Y ésta es una cifra que *no considera las demás horas de trabajo docente fuera del salón de clase*, en las cuales los profesores se dedican a actividades de docencia y de la escuela, como también no considera las jornadas de trabajo de las **mujeres** profesoras dedicadas a las tareas del hogar. Éste es un aspecto relevante, ya que es fuertemente predominante la presencia de mujeres en la Educación Básica en Brasil.

Me gustaría compartir con ustedes algunos otros temas. En primer lugar, desde mi punto de vista, *la docencia es una hipótesis muy arrojada*. He observado que el trabajo de los profesores se está transformando en algo *sociológicamente inviable*<sup>2</sup>, que exige urgentes políticas, medidas y acciones de apoyo, de atención y de valorización material y simbólica. Desde el punto de vista de la docencia creo que si no hay una intervención adecuada en las políticas, esta profesión se vuelve cada vez más sociológicamente inviable. Me gustaría no tener elementos para defender esta hipótesis, sin embargo, hay datos, en el caso de Brasil, que van en esa dirección. ¿Y cuáles son? Los datos de la enfermedad de los docentes, por ejemplo. Según los índices de la OIT (*Organización Internacional del Trabajo*), el porcentaje de enfermedad de los profesores supera el de todas las otras categorías profesionales del país. En San Pablo, según datos de 2008, por ejemplo, el índice de profesores que faltan o se ausentan en el día a día de las escuelas en el sistema público de ense-

ñanza alcanza el 14%. Se trata de un absentismo vinculado a licencias médicas, en su gran mayoría de trasfondo psíquico y/o emocional, y son las mujeres las que más se ausentan y se enferman comparadas a los profesores hombres. En el sistema privado los números son menores pero hay constataciones sobre todo de enfermedades psíquicas y/o emocionales. Por lo tanto, es evidente la *sobrecarga de trabajo* de los docentes actualmente, ya que realizan una actividad que involucra tensiones y desgastes, problema que se acentúa teniendo en cuenta las condiciones de trabajo, la organización y la infraestructura de las escuelas en las que se realiza.

En este contexto se observa, además, una **paradoja**: *si por un lado los profesores dedican excesivo tiempo al trabajo docente en la escuela y fuera de ella, por el otro, les falta tiempo*. Les faltan tiempos colectivos de trabajo en las escuelas; les falta tiempo para el descanso y el ocio; les falta tiempo para convivir con la familia y con otros grupos de sociabilidad; les falta tiempo para las prácticas culturales, inclusive para la lectura de diarios, para ir al teatro, al cine, etc. En síntesis, *les falta tiempo para su desarrollo social y cultural*. Todo ello se hace más grave si se considera los períodos de tiempo en que las mujeres maestras asumen tareas domésticas y la educación de sus hijos, como ya se ha planteado.

Además, nuevos períodos y jornadas de trabajo se vienen acrecentando a la rutina de los tiempos cotidianos de los docentes de la enseñanza media en Brasil. Ilustran este hecho los proyectos de **formación** de profesores que se realizan durante períodos de vacaciones y en los fines de semana –los sábados, sobre todo–. Aún más, la ampliación del número de días lectivos en las escuelas que pasó de los 180 a los 200 días obligatorios en el año.

Para continuar, me gustaría detenerme un poco más en el problema que señalé anteriormente,

**“Desde el punto de vista de la docencia creo que si no hay una intervención adecuada en las políticas, esta profesión se vuelve cada vez más sociológicamente inviable.”**

<sup>2</sup>. En ese pasaje, la autora hace una analogía con el título de una película del cine brasileño, dirigida por Sergio Bianchi, que se llama *Crónicamente Inviável* (Cronicamente Inviável, 2000). La película es una ficción a la cual el director le dio ese nombre, haciendo referencia a la magnitud y gravedad de los problemas políticos y sociales del país.

“Las tensiones y conflictos en el aula, y otros problemas citados anteriormente, hicieron que los profesores se lamenten, pierdan la esperanza, se sientan cansados y angustiados con su trabajo.”

y compartir algunas reflexiones al respecto. Se puede afirmar que uno de los temas más graves de la enseñanza media y de la educación pública en general en Brasil en los últimos años es el *ausentismo* de los profesores en la red pública. Este problema afecta de norte a sur del país y tiene una configuración más acentuada en el sistema público de enseñanza porque la legislación es un poco más permisiva con relación a las faltas al trabajo, entre otros motivos. Aunque el país no cuenta todavía con una cuantificación exacta, actualizada y completa de ello, éste es un problema observado no sólo por las escuelas y por los investigadores, sino también por los alumnos, por los padres, por los gestores de la educación y por los medios de comunicación de un modo general.

Tenemos algunas hipótesis ya trabajadas sobre el tema que demuestran que el **ausentismo docente** se vincula, fundamentalmente, a la *enfermedad* de los profesores, la cual está asociada a las difíciles condiciones de ejercicio de la docencia en los días actuales. También puede que esté vinculado a los bajos salarios, a las largas jornadas e intensos ritmos de trabajo de los profesores en diferentes escuelas; a la organización y regulación del trabajo de la educación básica –entre otros hechos objetivos y de orden material presentes en la docencia en este nivel de enseñanza– o refiera a exigencias y problemas de naturaleza subjetiva y de orden simbólico tales como las significaciones, los sentimientos y las emociones presentes en la docencia y en la relación que los profesores establecen con los alumnos, con sus colegas, con la escuela, con su trabajo. En síntesis, varios tipos de cuestiones y elementos relativos al trabajo y a la vida de los profesores están implicados en la enfermedad y en su consecuente absentismo en las escuelas. En otras palabras, las tensiones y conflictos en el aula, y otros problemas citados anteriormente, hicieron que los profesores se lamenten, pierdan la esperanza, se sientan cansados y angustiados con su trabajo. Incluso muchos de ellos están intentan-

do buscar otra profesión y ya existe carencia de profesores para algunas áreas del conocimiento y modalidades de enseñanza en Brasil. Es muy común escuchar a los profesores con un discurso negativo, de falta de motivación por lo que se refiere a la profesión, configurándose el llamado *malestar docente* o una *crisis* instalada en la docencia, según estudiosos del tema. En general, hay un sentimiento muy malo sobre la docencia de parte de los profesores y yo creo que tenemos cuestiones de orden material, simbólica y emocional que se deben considerar para que podamos edificar efectivamente la escuela a la cual nuestros adolescentes y jóvenes tienen **derecho**.

En este conjunto de consideraciones hay otra discusión necesaria: en las dos últimas décadas aproximadamente, la política para los profesores de la enseñanza fundamental y media en Brasil se ha centrado en su formación académica inicial y continuada. Sin embargo, la existencia de *proyectos, programas, iniciativas y propuestas* de formación de los profesores de la educación básica –en la cual se incluye la enseñanza media– no se hizo acompañar de la elevación de la calidad de la escuela y del desempeño escolar de los estudiantes según lo esperado. Surgen algunas preguntas, entonces:

- ¿Será que la política educativa necesita centrar su foco y esfuerzos en la formación inicial y continuada de los profesores, y dejar de lado los necesarios cambios en sus condiciones de trabajo?
- ¿Cuál ha sido el beneficio de los miles de recursos aplicados a la formación de profesores, proyectos a distancia y presenciales, posgrados, talleres, seminarios, congresos en horas de trabajo o en períodos específicos?
- ¿Qué tipo de formación ha sido desarrollada y qué representación tienen esos volúmenes de

*horas de trabajo y de recursos increíbles frente a las necesidades y demandas actuales de la enseñanza pública, y a los actuales desafíos presentes en el cotidiano de la escuela y de la docencia?*

Respecto a ello, si tomamos los **currículum** de nuestros cursos de licenciatura, de pedagogía y de otros programas y proyectos de formación, se ve que en ellos poco se discute o poco se considera las cuestiones relativas al ejercicio de la docencia, los temas relativos a la infancia y a la juventud, el tema de los vínculos docentes/discentes en el aula, el tema de la diversidad cultural y de las desigualdades sociales en la escuela, entre otras cuestiones esenciales. Este aspecto central de la docencia, que es la relación *adulto-infante, adulto-juventud*, está muy poco trabajado. Y muchas veces ocurre con los profesores: van a los cursos, reciben y reciben clases, y después vuelven a sus trabajos. Muchos de esos cursos realizados sin los adecuados referenciales de formación para el trabajo con adolescentes y jóvenes de la actualidad, pueden generar el tipo de profesores que, algunas veces, describen los estudiantes: profesores que no se aproximan a ellos, que no hablan con ellos, que no comprenden sus intereses, que no dialogan con la *cultura juvenil*.

Por otro lado, es necesario considerar que la formación y el ejercicio de la docencia están íntimamente implicados, *uno no puede ir adelante sin el otro*. Se puede afirmar que cualquier tipo de formación será insuficiente para la mejora de la práctica docente si no existen las condiciones de trabajo necesarias para que alcancemos los niveles de calidad esperados en los sistemas de enseñanza y en las escuelas, entendidos éstos como un *derecho social de ciudadanía*.

Para completar este cuadro, otra cuestión debe ser señalada: existe un gran énfasis en los medios de comunicación y en los sistemas de gestión de

la enseñanza pública en los resultados que se obtiene en los exámenes nacionales y regionales de evaluación de los alumnos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, actualmente se problematiza muy poco al respecto. Tenemos mucho temor de que los índices de los jóvenes en estos tipos de exámenes se transformen en un *paradigma y meta absoluta* de los procesos *educativo-pedagógicos* y de las escuelas. La centralidad de los índices del desempeño escolar de los alumnos y sus respectivas escuelas en esos exámenes, se viene desdoblado en otras acciones que consideramos equivocadas. Este es el caso de la nueva política de salarios de la *Secretaría de Educación del Estado de San Pablo*, mediante el cual los docentes van a ser remunerados según los índices alcanzados por sus escuelas y estudiantes en estos exámenes. Esta es otra preocupación que me gustaría compartir, teniendo en cuenta sus implicancias para los profesores y las escuelas. Pregunto a ese respecto: *¿Cómo hacer para que las evaluaciones de los sistemas de enseñanza, debidamente discutidas y realizadas, reviertan en beneficios reales para los docentes y la escuela? ¿Cómo escapar de la dictadura de estos índices?* Actualmente en Brasil se discute mucho más estos índices que las condiciones para que los niños aprendan, para que los docentes trabajen dignamente, en condiciones que favorezcan los aprendizajes y el desarrollo de los niños, adolescentes y jóvenes alumnos.

Me gustaría indicar **algunos horizontes** que debemos tener en cuenta en el presente y en el futuro. Lo primero es *apostar a la educación*, esperar de ella aportes para la vida humana y para la sociedad, *pero conociendo sus límites*. Yo entiendo que los educadores y los que estudiamos a la educación, precisamos combatir fuertemente el discurso que pone en la educación la salvación del país, de la sociedad, del mundo. Tales visiones y discursos inocentes –o más bien estratégicos para el mantenimiento de la estructura de clases, de los privilegios y relaciones de poder existentes en

**“¿Será que la política educativa necesita centrar su foco y esfuerzos en la formación inicial y continuada de los profesores, y dejar de lado los necesarios cambios en sus condiciones de trabajo?”**

**“Necesitamos pensar sobre todo en nuevas condiciones de trabajo para los docentes.”**

nuestros países— *ocultan la realidad* porque atribuyen a la educación y a los profesores, responsabilidades que no nos caben, que no son nuestras. Al contrario, son cuestiones y tareas que exceden la cuestión educacional, y se refieren a estructuras socio-históricas y políticas mucho más amplias, en las cuales la escuela y la cuestión educacional están insertas. Mientras se repite continuamente el discurso salvacionista de la Educación, los procesos, las relaciones y las prácticas de la *modernización conservadora* se van produciendo y reproduciendo. Mientras el discurso que centraliza en la educación, la superación de los problemas sociales se va generalizando y estableciendo, van siendo silenciados y permanecen intocables los procesos de producción y reproducción de las desigualdades sociales, de la injusticia, de la privatización de lo público, entre otros problemas que repercuten de un modo directo en la escolarización y en el ejercicio de la ciudadanía de miles de nuestros niños y jóvenes.

Ustedes saben, por ejemplo, que los impuestos en Brasil afectan a los trabajadores que pagan esos impuestos. Creo que la sociedad debe tener su tributación, pero los ricos deben pagar más por sus riquezas. Estas distorsiones son completamente silenciadas y se le atribuye a la educación la salvación del país, la posibilidad de construir la equidad social a través de la educación, cuando se sabe que la educación reproduce las desigualdades sociales según Bourdieu y el análisis de otros pensadores. Sin embargo, tales discursos de la educación como salvación representan una perversidad política y una estrategia para el mantenimiento del orden social vigente.

Presentada esta cuestión de fondo, finalizo retomando más específicamente la temática de los profesores de la enseñanza media. Pregunto: *¿Qué tenemos por delante con relación a los profesores de la enseñanza media en Brasil? ¿Cuál es este horizonte de luz y de sombra?* Yo diría que,

en los horizontes de luz, tal vez necesitamos volver la profesión docente más atractiva y valorizada en términos materiales y simbólicos. También es necesario resignificarla. Debemos estar siempre haciendo el esfuerzo de comprender y preguntar sobre lo que sucede, siempre observando una variabilidad de hechos históricos, lejos del pensamiento único y de discutir modelos unitarios en la sociedad. Necesitamos pensar sobre todo en nuevas condiciones de trabajo para los docentes. Y, por lo que muestran las investigaciones, una solución sería profesores trabajando en una única escuela, con un tiempo integral de trabajo, un tiempo frente al alumno y otro tiempo para planificaciones, reuniones, formación continuada, etc. En ese sentido, el gobierno de Lula da Silva hizo recientemente un esfuerzo al establecer un piso nacional de 950 reales para los profesores de la Educación Básica en el país. Este valor es importante, pero es para 40 horas. Todavía es muy poco. Representa algo alrededor de dos salarios mínimos, un valor ínfimo para dos jornadas de trabajo, frente a las necesidades de supervivencia y a las exigencias de la docencia.

Se trata de una medida significativa para algunas regiones del país, puesto que, en otras, los profesores ya ganan más. Por otro lado, además de establecer un valor de referencia para los profesores de la enseñanza fundamental y media de todo el país, esta medida gubernamental es interesante porque determina que del total de 40 horas semanales, un tercio de ellas sea lejos de los estudiantes. Ello para que el profesor se prepare, trabaje con sus compañeros y desarrolle actividades relacionadas con la docencia fuera del aula.

Se deberían realizar esfuerzos en el sentido de rediseñar los calendarios escolares y los horarios escolares, incluso porque algunos estudios ya comprueban que la ausencia y la enfermedad de los docentes son cíclicas. Éstas inciden más en algunos períodos del año escolar que en otros pe-

ríodos, sobre todo los más distantes de las vacaciones. Es necesario pensar en otra organización de los tiempos y espacios escolares, programar horarios y calendarios escolares adecuados para que los profesores puedan reflexionar sobre su trabajo y vivir con más tranquilidad los actuales desafíos que la profesión les impone. Más aún: es necesario pensar y construir, con el conjunto de los educadores, no solamente una nueva reglamentación, organización y sentidos del tiempo, del espacio y del proceso de trabajo escolar, sino también nuevas prácticas docentes en el cotidiano de la escuela.

Es también necesario a nuestros países compren-

der e imaginar las cuestiones de identidad de la enseñanza media al lado de las nuevas subjetividades, de los sentidos y significados de la docencia, para que nuestras juventudes puedan vivir la escuela, con dignidad y alegría, fecundas experiencias y aprendizajes significativos.

Es necesario imaginar contenidos, y formas de interacciones y encuentros intergeneracionales entre docentes y discentes, que permitan a los jóvenes realizar lo nuevo, de lo cual son portadores, de manera que sus protagonismos juveniles, y más adelante de adultos, puedan aportar para la edificación de *otro mundo, posible*.

**“Es necesario pensar y construir, con el conjunto de los educadores, no solamente una nueva reglamentación, organización y sentidos del tiempo, del espacio y del proceso de trabajo escolar, sino también nuevas prácticas docentes en el cotidiano de la escuela.”**

4.2



# Los docentes en la educación secundaria actual

**María Inés Abrile de Vollmer**  
 Secretaria de Educación del  
 Ministerio de Educación  
 de la Nación

¿Qué va a pasar con la formación docente? Con esta pregunta como disparador, la autora invita al debate sobre el documento que pondrá en marcha aquellos factores de transformación que garantizarán mejoras en las condiciones laborales y el desarrollo profesional de los docentes. En este debate se reflexiona sobre las finalidades de la educación secundaria, el modelo inclusivo y de calidad al cual se aspira, y todos aquellos factores condicionantes –tanto institucionales como pedagógicos, metodológicos, sociales y de evaluación, entre otros– de una nueva apuesta al logro de los importantes objetivos que plantea la Ley de Educación Nacional.

Corresponde plantearnos –porque así lo ha dispuesto el temario de UNICEF– lo que viene: una propuesta aprobada en el Consejo Federal de Ministros que es poner un documento para el consenso, para analizar, para el debate de los distintos actores; documento que ha pasado ya por una discusión de especialistas y de ministros de educación de la jurisdicción y al cual se le están dando las últimas revisiones para llegar a la versión final. Con dicha versión se hará una rápida publicación, porque lo se quiere es que este documento sea analizado por la mayor cantidad de personas interesadas e involucradas en el tema.

Todos van a tener la oportunidad de tener ese documento, reflexionar con el mismo y formular aquellas inquietudes, preocupaciones, afirmaciones, adhesiones o, al contrario, cuestiones con las que no estén de acuerdo, para que finalmente – como conclusión de ese debate– podamos tener en Argentina un documento que, siguiendo el mandato de la Ley de Educación Nacional, pueda poner en metas estos progresos y estos avances que representan las preocupaciones de todos.

En dicho documento se reflexionará sobre las finalidades de la educación secundaria, el modelo

“...metas que hagan posible que esto no quede en un discurso político...”

**inclusivo** y de **calidad** al cual se aspira, y todos aquellos factores condicionantes, tanto institucionales como pedagógicos, metodológicos, sociales, factores de evaluación, de resultado, de una nueva apuesta al logro de los importantes objetivos, *muy ambiciosos*, que plantea la ley.

De acuerdo a esta reflexión, podrán proponerse –como gestiones educativas nacionales y provinciales– unas metas que hagan posible que esto no quede en un discurso político, en una propuesta esperanzadora pero que no se concreta en las escuelas, que no se concreta en la convicción, en el entusiasmo y en la responsabilidad de cada uno de los docentes.

*¿Qué va a pasar con la formación docente, que es el tema que nos convoca ahora?* La *Ley de Educación Nacional* tiene algunos artículos destinados a los docentes y su formación y, en especial, a garantizar algunas mejoras en la cuestión de formar docentes. La más importante de todas es que asciende a cuatro años el nivel de formación de los docentes de todo el país para todos los niveles educativos y modalidades establecidas por la ley. Entonces, el primer esfuerzo del *Instituto Nacional de Formación Docente* –en consenso con todas las jurisdicciones y con el *Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente* constituido por dos ministros provinciales, por representantes de las universidades, del mundo académico y, fundamentalmente, la presencia de los 5 gremios con personería gremial– hemos construido una plataforma de documentos de *Política educativa de formación docente* que nos permite hoy tener un horizonte de construcción de estas políticas con toda la complejidad que ellas tienen.

La **prioridad** –con la cual trabajamos en el 2008– es la puesta en marcha de dos procesos en simultáneo: por un lado, pensar cuál es el modelo institucional de lo que muy bien define la ley como *institutos superiores de formación docente*. Esta

categoría de *superior* debe ser expresada en un modelo institucional que tenga todas las características del nivel superior en tanto:

→ **Modelos de selección** de docentes de concurso.

→ **Modelos institucionales** de gobierno.

→ **Estructuras** de los distintos procesos de enseñanza y de investigación.

→ Las nueve funciones que detecta el documento de políticas: donde no solamente está el tema de la **enseñanza**, de la **investigación** y de la **capacitación** como los temas más tradicionales, sino que se incorporan a las funciones de los institutos superiores de formación docente: *el acompañamiento de docentes noveles, la capacitación de profesionales y técnicos sin título docente que están en ejercicio en las escuelas, la formación de procesos de asesoramiento pedagógico a las escuelas primarias, secundarias y de nivel inicial que están insertas en la zona de acción de un instituto*, etc.

→ La capacidad del **desarrollo profesional** entendiéndolo por tal el mecanismo por el cual un docente tiene cumplida su función de formación inicial como profesional, una trayectoria a ser acompañado con acciones que desde el Estado, desde las instituciones, de las organizaciones de la sociedad puedan darse para perfeccionar con postítulos, información para llevar adelante procesos donde se trabaja básicamente la acción de la capacitación centrada en la problemática de las escuelas, las redes institucionales de trabajo que son las que efectivamente permiten el mirar sobre las prácticas y con eso resolver los problemas de la práctica, los procesos de análisis, de reflexión, de escritura y de nuevas propuestas.

En este marco, la **prioridad** en el 2008 fue trabajar en aquellos *diseños curriculares* que hoy tienen *menos de tres años* de formación. Estos son: *los de nivel inicial, de nivel primario* y, en algunas provincias, *el especial*. De manera que nos pusimos a trabajar con todas las jurisdicciones y con el acompañamiento del consejo consultivo –léase: básicamente universidades y gremios– en la difícil tarea de poner en marcha nuevos diseños curriculares en simultáneo a los nuevos diseños institucionales. Creemos que si no hay una **transformación** de los modos de organización de las instituciones, un nuevo diseño curricular puede ser solamente un nuevo documento que llegue a la institución, que puede tener lecturas diferentes y capacidades de apropiación de ese documento muy diversas. *Solo si se garantizan determinadas condiciones institucionales, determinadas condiciones laborales, determinado formato de constitución de lo que es un cargo docente de nivel superior*, se puede garantizar un cumplimiento de las pautas que luego un diseño curricular establece para asegurar una formación adecuada de los docentes.

Como está en **debate** el proceso de la escuela secundaria, nos pareció importante que se sumen a la discusión los institutos, cuando tengamos un documento de política educativa acordado por todos los ministros del país, para poder tener efectivamente una propuesta de formación de docentes de nivel secundario en todas las disciplinas que se planteen en el modelo de diseño curricular que proponga el documento. Estamos poniendo a tono *nivel inicial, primario y especial*; y preparándonos en el debate colectivo de la construcción de una política federal, de una política con participación de todos los actores que voluntariamente quieran hacerlo. Va a haber jornadas en las escuelas y va a haber espacios de participación de padres y de alumnos; porque si queremos verdaderamente tener una política con las condiciones previas de necesidad de reforma, es necesario este proceso.

En este contexto, quisiera adelantar algunos de los **criterios** que nos parecen importantes para ir pensando en la formación secundaria. Quiero proponerles en la reflexión, *cómo es este modelo inclusivo de calidad que nos estamos imaginando para el nivel secundario para una escuela obligatoria, una escuela secundaria para todos*. Creemos que hay normas de inclusión y que la nueva institucionalidad de la escuela secundaria deberá venir en este proceso de reflexión y deberá compartir consensos con normas que regulen el ingreso de los alumnos, el tránsito de un nivel a otro, el derecho a la permanencia del alumno en la escuela, el control de ausentismo. Es decir: *¿Qué significa tener a un alumno contenido en una escuela secundaria?* Este me parece que es un tema que nos desafía a todos los docentes y es importante planteárnoslo.

Me gustaría analizar el proceso relacionado con las prácticas institucionales de seguimiento de la **trayectoria individual** de los alumnos, acompañamiento de los adolescentes y jóvenes y el tema de la retención escolar.

Por decisión del ex Ministro de Educación argentino Tedesco, se invitó a unas jornadas de trabajo con todas las provincias a un especialista de Portugal, Joaquim Azevedo; quien planteó qué significa este proceso que en su país es universal, es decir, es obligatorio para el Estado generar las condiciones de acceso para todos los alumnos, y ninguno debe quedar afuera. Planteaba también –con mucha simpleza pero con mucha profundidad– que, para no perder a ningún alumno, la tarea entre el docente y aquel es *uno a uno*. Por lo tanto, toman como metodología la preocupación de las trayectorias de los alumnos *uno por uno*. Si no tenemos este espíritu de la preocupación por cada alumno, de cómo le va en el proceso integral del aprendizaje, abandona la escuela y entonces volvemos a tener cinco secciones de primer año y una de quinto. Para que esto suceda hay que pen-

"¿Qué significa tener a un alumno contenido en una escuela secundaria? Este me parece que es un tema que nos desafía a todos los docentes y es importante planteárnoslo."

**"...la formación de docentes de secundaria tiene que trabajar no es solamente la comprensión de esta nueva cultura juvenil, de entender por dónde están los valores y los intereses de estos jóvenes..., sino que hay que poder conectarlos."**

sar un proceso de formación de maestros en otras categorías, un proceso de trabajo con el docente en ejercicio por el cual acceda a una metodología que le permita tener conciencia de los problemas que se generan en su aula y de cómo trabajarlos según la naturaleza de esos problemas.

La ex Ministra de Educación de Chile planteó una cosa muy importante: *poner el énfasis en los aprendizajes más que en la enseñanza*. En nuestra experiencia –y a ustedes les pasará en sus escuelas– es muy común escuchar las frases: *yo ya estoy en la unidad 3; ya enseñé hasta la unidad número 3 o llegué a la unidad número 4*. Se da una preocupación de la **responsabilidad docente** entendida como el profesor que va y dicta la parte de los contenidos que están entre sus responsabilidades docentes.

Solo basta ver alguno de los procesos que se levantan muy inteligentemente en nuestro canal *Encuentro*<sup>1</sup> para ver cómo se trabaja estos temas en las aulas, como hay docentes concretos que lo explican, y muy bien. No sólo es importante cuánto sabe un docente para poder efectivamente motivar a los alumnos y enseñarles su materia, sino cuánta preocupación real hay por seguir cuánto aprende cada uno de los alumnos. Siempre digo, y esto para mí es como un test de la experiencia profesional que uno puede tener en tantos años de dar clase, un docente que es buen docente sabe, con solo mirar a los alumnos de su clase, *quién está interesado y quién no lo está*, y sin embargo se continúa dando la clase como si eso no pasara. Entonces, si hay un tema que la formación de docentes de secundaria tiene que trabajar no es solamente la *comprensión de esta nueva cultura juvenil*, de entender por dónde están los valores y los intereses de estos jóvenes que como toda persona normal los tienen, sino que hay que poder *conectarlos*. Además de no naturalizar el *no aprender y el fracaso*.

Tedesco suele decir en nuestras reuniones, –espero que no se lo tomen a mal porque uno a veces exagera en estos momentos para provocar ciertas reflexiones– como en algunos casos (en algunos casos porque hay otros que lo hacen muy bien) *el éxito de un buen profesor de matemáticas equivale al fracaso de sus alumnos*. Es decir, se es buen profesor o profesora si efectivamente no se promueve a muchos de los alumnos, y se avisa el primer día de clases al presentarse: *Yo soy el profesor o profesora X y quiero decirles que en mi experiencia, a los alumnos les cuesta mucho aprobar*. Cuando el mensaje debería ser exactamente al revés: *Soy un profesor que les va a enseñar a descubrir los intereses de las matemáticas, –como lo hace tan bien Paenza<sup>3</sup> en la televisión– y trabajaremos juntos las dificultades, porque algunos podrán resolver situaciones más complejas y otros podrán resolver otras menos complejas*. Es muy distinto el esquema con que se sitúa un docente frente a su aula si lo que le preocupa es que todos sus alumnos aprendan. Sabemos que todos no van a aprender igual y para eso estudiaremos en la formación docente *cómo es la evaluación, qué tipos de evaluación son aceptables, de qué manera se evalúa un proceso continuo, etc.*

Creo que sí hay un énfasis puesto en la **nueva formación docente**, esa que discutiremos el año que viene para ponerla en marcha en todo el país con elementos comunes y los elementos diferenciales de cada provincia, para que cada institución le agregue lo necesario y complete el currículum. *¿Cuánto de los contenidos tiene que aprender un profesional que va a hacer de esos contenidos un proceso de enseñanza?*

El Director de un Instituto de formación docente de Francia –que nos va a acompañar en un proceso de investigación– expone una cuestión similar, muy interesante, que están haciendo ellos: ir tomando el pulso de las decisiones que un docente va tomando en un proceso de enseñanza y apren-

1. Encuentro es el canal de televisión del Ministerio de Educación de la Nación. Fue creado en mayo de 2005 por el Decreto Nacional 533/05, y reconocido por la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206), sancionada en diciembre de 2006. Es un canal de televisión con contenidos educativos y culturales producidos especialmente en la Argentina o adquiridos a las más prestigiosas productoras de América Latina y del mundo. Se trata de un canal federal, con contenidos de todas las regiones del país. Encuentro es un canal dirigido a todo el público y a la vez constituye una herramienta importante para docentes, padres y alumnos.

dizaje. Este especialista nos decía que *una cosa es formar a un matemático y otra cosa es formar a un profesor de matemáticas*. Si uno no pierde la perspectiva de que, lo que tiene que saber el profesor de matemática, es lo que necesitan saber sus alumnos –sin bajar el nivel de la calidad, de ninguna manera– estoy diciendo que el énfasis tiene que estar puesto en la formación de *un docente que sepa enseñar*. Entonces los contenidos tendrán que estar proporcionados al destinatario al que va formando.

Esto es muy importante. No como ocurre hoy, ustedes lo saben, que enseñamos un 90% de contenido y en las últimas cinco clases damos la didáctica de... en vez de la buena pedagogía que está inmersa en estos procesos decisorios de los que estamos hablando, *las buenas metodologías de aprendizaje*.

Con ese esquema de formación estamos *distorsionando* la capacidad que un docente debe adquirir en su instancia de formación inicial, poniéndole más contenidos que los que va a enseñar, y además no enseñándole lo más importante que tiene que aprender en el instituto formador –sea la universidad o sean nuestros institutos superiores– que es *cómo hace que sus alumnos se interesen en ese contenido* ya sea porque lo vincula con la vida real, porque lo vincula con episodios cotidianos, porque lo vincula con noticias del mundo, porque lo vincula con experiencias de jóvenes y adolescentes. Solo así se hace interesante un contenido. Y sino miren lo que hace Paenza en la televisión: divide camisas, divide copas, junta cosas, pone bolitas; ¿es que es un genio? No. *Sabe comunicar, sabe explicar y por lo tanto sabe lograr que la gente se interese y en consecuencia aprenda*.

Me gustaría plantear *cuál es la situación de nuestros docentes en el secundario hoy*. Somos muchos, tenemos una edad promedio de 41 años y somos, en su mayoría, mujeres. Hay cada vez más

títulos superiores en nuestras escuelas, bastante formación de profesores de, *lo cual es importante*, por lo cual se puede recuperar este espíritu de la enseñanza y del aprendizaje. Hay mucha heterogeneidad en los títulos secundarios entre las provincias, y hay una capacitación de base que no es despreciable pero creo que hay que centrarla en estos temas fundamentales que ya discutimos.

Si vemos las **condiciones laborales** de los docentes, encontramos uno de los problemas que hacen que los docentes se desmotiven, que abandonen, que los docentes tengan tanta ausencia, que tengan malestar y que no se den las condiciones apropiadas. Ese problema es que retenemos más a los docentes –con respecto a la carga laboral– ya que antes el docente tenía más oferta de escuelas dónde trabajar y hoy, un docente concentra más escuelas; con lo cual *hay menor reclutamiento de docentes nuevos*. Y este es un tema bastante interesante que se produce.

La **educación secundaria** para todos requiere un docente que permanezca más tiempo en la escuela, esto es así de claro, y requiere un docente que tenga otras funciones, no solamente enseñar. Que tenga la función de acompañar la trayectoria de sus alumnos en horas que tendrán que ser pagadas por la institución para hacerlo. Y esto no es demagógico, es sentido común: si un docente tiene que llegar a una escuela, dar cuatro horas, ir a otro curso y dar tres horas, ir a otro curso y dar dos horas más y después ir a treinta escuelas más, obviamente no tendrá la capacidad de planificar el aprendizaje ni de seguir la trayectoria de los alumnos. *A mayor pertenencia a una institución* –con los mecanismos que los ministros provinciales vayan resolviendo como posibles y previsibles según los presupuestos educativos– *mayor capacidad de trabajar las trayectorias educativas de los alumnos*. Si nosotros no logramos que la escuela secundaria para todos adquiera esta capacidad de trabajar en un contexto mucho más estimulador para el pro-

"¿Cuánto de los contenidos tiene que aprender un profesional que va a hacer de esos contenidos un proceso de enseñanza?"

2. Se refiere a Adrián Paenza, el conductor de *Alterados por Pi*, programa que se emite por el mencionado canal educativo Encuentro.

Con anécdotas, entrevistados, humor y resolución de problemas, Adrián Paenza acerca historias que tienen a la Matemática como protagonista. *Alterados por Pi* ofrece un panorama distinto sobre esta disciplina, más humano, divertido y cercano a la vida cotidiana. La serie plantea, sobre todo, que es posible y necesario aprender a disfrutar del camino, más allá de llegar a una solución.

"...requiere un docente que tenga otras funciones, no solamente enseñar. Que tenga la función de acompañar la trayectoria de sus alumnos..."

pio docente, pero a su vez mucho más generador de condiciones de aprendizaje para el alumno, seguiremos con este modelo, un modelo que ya fracasa, un modelo que selecciona por razones sociales o por inteligencia pero que no cumple la función orientadora y la función de abarcarlos a todos.

La tarea es muy grande, el ex Ministro Tedesco planteaba la complejidad de la misma ya que estamos montando el modelo institucional junto con el diseño curricular y, por ejemplo, se plantea un problema en relación con las condiciones laborales: negociar con la paritaria docente el cargo que corresponde a los institutos del nivel superior.

Si no resolvemos estos problemas vamos a seguir hablando de cosas que todos quisiéramos hacer pero no contamos con las condiciones necesarias. Y sin estas condiciones, no es posible garantizar un proceso de **transformación** de esta integralidad. *¿Y por qué es complejo?* Porque hay que ir haciendo muchas cosas en simultáneo: *definir el nuevo modelo de escuela, definir el nuevo puesto laboral, definir el diseño curricular, definir en cada institución múltiples acciones de alternativas de contención y seguimiento de las trayectorias de los alumnos, imaginarnos múltiples modelos de evaluación, ya que no hay uno solo, animarse a tener una evaluación institucional, una evaluación de los docentes por los resultados y que efecti-*

vamente sean *las dinámicas interiores* del aula las que nos promuevan.

También que, como docentes, como **profesionales**, tengamos nosotros también un afán de ser mejores, un afán de lograr que nuestros alumnos efectivamente tengan éxito en su trayectoria educativa. Y los éxitos son personales, son diferentes, son como somos las personas. Lo importante es que un buen docente tenga la capacidad de saber que el trabajo profesional se desarrollará en la diversidad a la que nos invita este profundo cambio que se espera en la escuela secundaria.

**Este cambio será largo.** Será largo como será, también, el de la formación docente, porque son cambios que tienen que operar sobre modelos institucionales, sobre normas, sobre pautas de trabajo y sobre las concepciones y representaciones que los docentes tenemos.

Entonces, en la medida en que todo eso, que son *factores de transformación*, se haga concreto, se vayan planteando gradualmente y cada institución vaya tomando la parte que le compete –el Estado Nacional haga lo suyo, el Estado Provincial haga lo suyo y las políticas sociales se ocupen de la pobreza de nuestros alumnos– *ya no son las instituciones educativas las que tiene que dar la solución a la pobreza.*





## 5. Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa

- 5.1 **La experiencia escocesa en administración e inspección de escuelas**  
Graham Donaldson y Graham Norris
- 5.2 **El rol de la evaluación ante los desafíos de la educación secundaria**  
Elena Duro
- 5.3 **Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa**  
Heliton Ribeiro Tavares



Graham Donaldson



Graham Norris

# La experiencia escocesa en administración e inspección de escuelas

**Graham Donaldson**

*Inspector en Jefe  
Senior de Su Majestad  
- HMIE*

**Graham Norris**

*Subinspector en Jefe  
de Su Majestad - HMIE*

Escocia siempre mantuvo un sistema educativo singular y su propio modo de responder a los desafíos. En el siguiente artículo se presenta a los organismos claves involucrados a nivel nacional en la educación escocesa, y en particular al *Cuerpo de Inspectores de la Educación de su Majestad (HMIE)*, responsable de articular la inspección de las escuelas. Se identifican fortalezas y desafíos fruto de la experiencia que ha dejado este modelo, y se los relaciona con el abordaje del cambio y la mejora, a través de políticas de desarrollo. Se vincula la excelencia en el rendimiento con el liderazgo, la responsabilidad y la rendición de cuentas; y con el perfeccionamiento de los docentes y la reforma de los planes de estudio.

## **Antecedentes de la educación escocesa**

Escocia ha reconocido la importancia central que tiene la **educación** desde al menos 1696, año en que el *Parlamento Escocés* sancionó una ley para establecer una escuela en cada comunidad. Esta legislación formalizó un proceso que había comenzado a mediados del siglo XVI y que procuraba alfabetizar a la población, en gran parte para que todos pudieran leer y seguir las *Sagradas Escrituras*. Hoy día, la educación es vista a la vez como un **derecho** personal y como un componen-

te central de la política socioeconómica pública. La necesidad de tener un sistema educativo de calidad que desarrolle al individuo, promueva la responsabilidad social –incluyendo una *ciudadanía activa y participativa*– y que ayude a generar crecimiento económico, es uno de los componentes centrales en la política del gobierno de Escocia, del Reino Unido y en el mundo.

Son profundas las implicancias de tal compromiso en las políticas. El propósito de este trabajo no es desarrollar este argumento: su mensaje clave se

**“Escocia, si bien forma parte del Reino Unido, siempre mantuvo su propio sistema educativo singular y su propio modo de responder a los desafíos.”**

refiere a la necesidad de tener *una agenda educativa aspiracional* que apunte a **mejorar la calidad**, de forma de permitirle a todos los estudiantes jóvenes y adultos adquirir los *conocimientos, habilidades y capacidades* necesarios para responder a los cambios dinámicos en la sociedad y la economía, que se producen tanto a nivel nacional como internacional.

Escocia, si bien forma parte del Reino Unido, siempre mantuvo su propio sistema educativo singular y su propio modo de responder a los desafíos. En este trabajo se hará un análisis más detallado de los desafíos actuales y se mostrará que el HMIE<sup>1</sup> (*Cuerpo de Inspectores de la Educación de su Majestad*) se esfuerza por satisfacerlos a través de abordajes colaborativos de inspección, innovación y mejora en las escuelas. Los abordajes para mantener y mejorar la calidad están inevitablemente arraigados en la cultura de cada país. Este trabajo reseña la **experiencia escocesa** como parte de una acción internacional de soluciones compartidas que se desarrolló en Escocia y que puede ser útil para generar ideas en otros sistemas educativos.

El artículo coloca la experiencia escocesa en un contexto internacional amplio. Identifica fortalezas y desafíos y los relaciona con el abordaje del cambio y la mejora en Escocia a través de políticas de desarrollo, resaltando el liderazgo, el perfeccionamiento de los docentes y la reforma de los planes de estudio. El principal foco, entonces, estará puesto en la estrategia actual de *inspección/mejora* y el *impacto*. Al final se formularán algunas conclusiones y se indicarán algunas implicancias que pueden ser útiles a los fines de continuar el debate.

### ¿Cómo es la educación en Escocia?

Además de tener su propio gobierno, Escocia delega la responsabilidad educativa en las 32 *autoridades de educación de los consejos locales*,

responsables por ley de casi todas las escuelas en Escocia. Las autoridades locales tienen un alto grado de **libertad** para determinar los planes educativos en sus propias áreas, dentro de un marco de legislación y orientación impartido por el gobierno nacional.

Actualmente, hay más de 2.000 escuelas primarias, casi 400 escuelas secundarias, alrededor de 200 escuelas especiales y alrededor de 2.800 centros de preescolaridad. Además, hay un número relativamente reducido de escuelas independientes, cuya mayoría está en la ciudad capital, Edimburgo.

En Escocia, la escolaridad es **obligatoria** entre los 5 y 16 años de edad, aunque casi todos los niños asisten al nivel preescolar de media jornada desde los 3 años, y más del 60% continúa estudiando después de los 16.

Hay algunos **organismos claves** involucrados a nivel nacional en la educación escocesa:

- El **Consejo General de Enseñanza para Escocia**<sup>2</sup> es el organismo regulatorio profesional de los docentes en Escocia. Mantiene y mejora los estándares profesionales de los docentes de Escocia. Todos los docentes en Escocia deben estar matriculados en dicho organismo.
- **Aprendiendo y Enseñando en Escocia**<sup>3</sup> es la organización líder en el desarrollo de planes de estudio. Brinda asesoramiento, respaldo, recursos y perfeccionamiento a la comunidad educativa.
- La **Autoridad Escocesa de Calificaciones**<sup>4</sup> es el organismo nacional con responsabilidad sobre el desarrollo, acreditación, evaluación y certificación de calificaciones, a excepción de los títulos académicos.
- El **Cuerpo de Inspectores de la Educación**

1. HMIE corresponde a Her Majesty's Inspectorate of Education.

2. General Teaching Council for Scotland - [www.gtcs.org.uk/](http://www.gtcs.org.uk/)

3. Learning and Teaching Scotland - [www.ltscotland.org.uk/](http://www.ltscotland.org.uk/)

**de su Majestad (HMIE)**<sup>5</sup> es una agencia del gobierno escocés, a cargo de la evaluación y elaboración de informes independientes sobre todos los sectores de la educación, a excepción de las universidades. Sus responsabilidades se centran en ofrecer garantías, alentar las mejoras en la educación y asesorar al gobierno. Dicha agencia inspecciona los centros de preescolaridad, las escuelas primarias, las escuelas secundarias, las escuelas especiales, los servicios de aprendizaje y desarrollo comunitarios, los colegios de educación terciaria (*Further Education*), la formación de maestros, el cuidado y bienestar de los alumnos –incluidos los alumnos en escuelas residenciales–, las funciones de los consejos locales relacionadas con la educación y los planes de protección del menor en todo el país; y publica informes sobre cada inspección. Éstos son compartidos con los padres y otras partes interesadas, y se publican en el sitio web.

## Principales fortalezas y desafíos

### Fortalezas

En febrero de 2006, el HMIE publicó un informe muy importante, **Mejorando la educación escocesa (ISE)**<sup>6</sup>, en el que se analizaron las fortalezas y áreas a mejorar en el sistema educativo escocés. Este informe identificó algunas fortalezas claves en las escuelas secundarias:

- Los alumnos tienen un *buen desempeño* conforme a los estándares internacionales.
- Muchas escuelas tienen un *alto nivel de apoyo pastoral* y una escala de **valores positivos**, que contribuyen a promover la motivación de los alumnos.
- La mayoría de los docentes están *calificados en sus materias o temas específicos* y están **comprometidos** con sus alumnos.

→ El **liderazgo de calidad** mostrado por la mayoría de los directores de escuela tiene un impacto especialmente positivo en la vida de sus escuelas como comunidad.

→ Las partes interesadas están *ampliamente satisfechas* con casi todos los aspectos del trabajo de las escuelas secundarias.

### Desafíos

El informe ISE mostró que, a pesar de estas importantes fortalezas, la educación escocesa necesita *subir un cambio* si quiere atender las necesidades de todos nuestros jóvenes y prepararlos para un mundo donde el cambio –rápido y de gran alcance– será la norma.

El informe identificó los siguientes temas primordiales, como **aspectos a mejorar** en la educación secundaria.

→ **Aprendizaje exitoso para todos:** Si bien existen diferencias en la calidad de la educación entre las distintas escuelas, las diferencias más grandes a menudo se encuentran dentro de una misma escuela. La mejora en las escuelas secundarias debe centrarse sobre todo en el aprendizaje a través de un mayor esfuerzo por *comprometer, desafiar y motivar* a todos los jóvenes, alentándolos a desarrollar un fuerte sentido de la responsabilidad y la independencia. En tal sentido, las escuelas deben *garantizar la calidad* en las *experiencias de aprendizaje* de los alumnos en cada una de las clases y generar una mayor uniformidad en la calidad de estas experiencias en toda la escuela.

→ **Rendimiento:** Las escuelas secundarias deben *asegurar el éxito* a todos los alumnos y medir este éxito con referencia un amplio conjunto de metas, las cuales deben incluir:

- mejorar el desempeño en las *etapas tempranas* de la educación secundaria;

**“...cuesta pensar que sólo mantener a los adolescentes en la escuela secundaria hasta su graduación sea una respuesta adecuada a las demandas de competencias en un mercado laboral moderno.”**

4. Scottish Qualifications Authority - [www.sqa.org.uk](http://www.sqa.org.uk)  
 5. Her Majesty's Inspectorate of Education / HMIE - [www.hmie.gov.uk](http://www.hmie.gov.uk)  
 6. Improving Scottish Education (ISE) <http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hmieise.pdf>

**“Las escuelas deben asumir una mayor responsabilidad respecto de las mejoras en la calidad del servicio educativo que brindan. Deben reconocer su obligación de rendir cuentas ante todas las partes interesadas.”**

- mejorar las *calificaciones*;
- mejorar el desempeño de los *varones*;
- abordar las *necesidades* de los alumnos con más bajo rendimiento académico;
- aumentar la *confianza* de los alumnos en sí mismos y su capacidad de colaborar para lograr el éxito; y
- aumentar la *conciencia* de los alumnos respecto de sus posibles contribuciones a sus comunidades y entornos.

→ **Liderazgo:** De cara al futuro, el principal acento debería estar puesto en desarrollar el liderazgo en todos los niveles –con un fuerte impulso al liderazgo para el aprendizaje– a fin de seguir mejorando el aprendizaje y la enseñanza. Este trabajo retomará los temas relacionados con el liderazgo más adelante.

→ **Responsabilidad y rendición de cuentas para mejorar la calidad de servicio:** Las escuelas deben asumir una mayor responsabilidad respecto de las mejoras en la calidad del servicio educativo que brindan. Deben reconocer su obligación de rendir cuentas ante todas las partes interesadas. Deben ser capaces de *demonstrar* –de manera creciente– *el valor que agregan* para todos los estudiantes, incluyendo su impacto en cuanto a los logros de todos los jóvenes. El personal de todos los niveles debe cumplir sus roles individuales y colectivos en la evaluación de la calidad del aprendizaje y tomar medidas para satisfacer las necesidades de los educandos de manera más efectiva.

→ **Formación de los docentes:** *El corazón de una educación exitosa es una enseñanza de calidad.* Escocia es un país afortunado por la calidad de su plantel docente, pero no obstante, el perfeccionamiento profesional continuado es esencial. Un prerrequisito clave es que los docentes acepten que son responsables de su propia formación profesional, se hagan respon-

sables de la calidad del aprendizaje en sus clases y de su rol en la autoevaluación y mejora a nivel personal y del establecimiento.

Un informe de la OCDE sobre el país (*Calidad y equidad de la escolaridad en Escocia, 2007*)<sup>7</sup>, reforzó algunos de los mensajes principales del informe ISE. En particular, identificó la necesidad de resolver el bajo rendimiento y de ofrecer más opciones y más oportunidades a todos nuestros niños y jóvenes, en especial a los de entornos socioeconómicos carenciados.

## **La política educativa escocesa y el contexto internacional**

### **Principales desarrollos de política nacional en Escocia**

En el transcurso de los últimos años se han aplicado varios elementos que, en forma acumulada, generaron una estrategia radical para el cambio y la mejora de la educación escocesa.

**La legislación:** Desde 1999, la legislación relacionada con la educación escocesa es responsabilidad del *Parlamento Escocés*. Sin embargo, mucho de lo que sucede en las escuelas no está bajo lo estipulado en detalle por la ley. El plan de estudios, por ejemplo, no es definido por ley sino que está sujeto a la orientación general de los Ministros. La ley reciente más significativa es la *Ley de estándares en las escuelas de Escocia*, del año 2000<sup>8</sup>, la cual consagró el derecho a la educación de niños y jóvenes y el deber de las autoridades educativas de brindar una educación que desarrolle *la personalidad, los talentos y las capacidades mentales y físicas del niño o joven a su potencial más pleno*. La Ley también estableció el deber del gobierno a nivel nacional y local de *procurar mejoras en la calidad de la educación*.

**El perfeccionamiento docente:** En Escocia, to-

7. OCDE, 2007.

8. *Standards in Scotland's Schools Act, 2000*.

dos los docentes son graduados universitarios. Ingresan a la profesión docente a través de una capacitación para maestros en una de las universidades de Escocia, a menudo ya después de haber obtenido un título. Al finalizar su curso, cada nuevo maestro completa un período de prueba en el que recibe mentoría en una escuela. Tras finalizar exitosamente el período de prueba, el maestro se matricula en el *Consejo General de Enseñanza para Escocia*. Durante toda la carrera se espera que los docentes sigan aprendiendo y realicen un perfeccionamiento profesional continuo. El documento *La profesión docente para el siglo XXI*<sup>9</sup> reseñó el acuerdo alcanzado entre el gobierno escocés, las autoridades locales y los sindicatos docentes a fin de mejorar las condiciones de servicio profesional y la remuneración de los docentes. Un aspecto de importancia fue que, este acuerdo, incluyó un compromiso formal con el derecho de los docentes a un perfeccionamiento profesional continuo y la responsabilidad de cada docente de involucrarse directamente en el mismo.

**Innovación y mejora del plan de estudios:** Actualmente, el plan de estudios escocés se encuentra en un profundo proceso de mejora para todos los educandos de 3 a 18 años. Este programa de reforma se llama *Plan de estudios para la excelencia (CfE)*<sup>10</sup>. El objetivo principal del programa es que todos los niños y jóvenes se desarrollen como estudiantes exitosos, personas confiadas en sí mismas, ciudadanos responsables y contribuyentes efectivos en el cambiante mundo del siglo XXI. El plan de estudios está siendo mejorado para garantizar que provea un aprendizaje profundo, sostenido y valioso para todos. Escocia reconoció la necesidad de contar con un plan de estudios que permita a todos los niños y jóvenes adquirir conocimientos, habilidades y entendimiento en forma progresiva, a medida que avanzan en las etapas de su educación. Asimismo, los prestadores educativos son conscientes de que necesitan centrarse más en el desarrollo de las habilidades para la

vida, en especial el alfabetismo y los conocimientos básicos de aritmética, y que es *inaceptable* que algunos jóvenes terminen la escuela sin ser capaces de leer, escribir y usar la matemática que necesitan para vivir cotidianamente con confianza.

#### **Contención e inclusión para niños y jóvenes vulnerables:**

*Haciendo lo correcto para cada niño (GIRFEC)*<sup>11</sup> es un programa nacional que está cambiando la forma en que los adultos piensan y actúan para ayudar a todos los niños y jóvenes a crecer, desarrollarse y alcanzar su pleno potencial. Durante los próximos años, el GIRFEC ayudará a profesionales y organizaciones a eliminar los obstáculos que pueden bloquear los caminos de los niños desde el nacimiento hasta la adultez. Los principios del programa son:

- un sistema *más centrado en el niño*;
- que ponga el foco de manera muy especial en *las necesidades de los niños*;
- un mayor enfoque en *resultados efectivos* para los niños;
- colaboración más eficaz entre las diferentes agencias que trabajan en la *contención de menores*;
- un abordaje *más integrado* entre las distintas agencias;
- la *eliminación de las barreras institucionales, culturales y de procedimientos* que impiden trabajar de manera articulada.

Cada niño y cada joven tienen el **derecho** a beneficiarse de una buena educación. Deben atenderse las necesidades de aprendizaje de los alumnos con rendimiento más bajo, y también las de aquellos con un rendimiento más alto. La inclusión es un tema que va más allá de la responsabilidad de las escuelas y que implica una asociación eficaz en el accionar de los distintos servicios de minoridad. De este modo, las escuelas pueden garantizar que todos los jóvenes, incluidos los estudiantes más vulnerables, obtengan la *contención* que necesitan y no sean olvidados ni queden entre los menos

**“El liderazgo de calidad mostrado por la mayoría de los directores de escuela tiene un impacto especialmente positivo en la vida de sus escuelas como comunidad”**

9. A Teaching Profession for the 21st Century  
10. Curriculum for Excellence (CfE)  
11. Getting it right for every child

**“Cada niño y cada joven tienen el derecho a beneficiarse de una buena educación.”**

favorecidos. Las cuestiones de **igualdad y diversidad** deben ser encaradas en forma resuelta.

Los marcos orientativos *Más opciones, Más oportunidades*<sup>12</sup> y *Habilidades para Escocia*<sup>13</sup> están destinados a ayudar a los jóvenes que están en riesgo de perder las oportunidades educativas, brindando acceso a programas apropiados de aprendizaje y habilidades para la vida. Plantean a todos los involucrados en la planificación de los planes de estudios el desafío de trabajar asociados con otros para dar más oportunidades de educación profesional y para promover una mayor flexibilidad y creatividad. Además, existe la necesidad continua de *eleva el nivel de exigencia* para asegurar que a los jóvenes se les presente el reto de alcanzar su máximo potencial.

### **El desarrollo para el liderazgo**

Los **líderes efectivos** tienen un impacto sobre la calidad del *aprendizaje, la enseñanza y el rendimiento*. No existe un solo estilo de liderazgo efectivo ni una sola manera de tener éxito. Los líderes no están solamente en la cima de una organización. En las escuelas, el liderazgo no debe restringirse sólo a los directores. Las organizaciones más efectivas tienen líderes fuertes en todos los niveles. **Se debe alentar a todos los docentes a liderar proyectos**, a trabajar juntos en tareas acordadas y a compartir sus buenas prácticas. La cultura del *liderazgo estudiantil* se centra en la liberación de los talentos y energías de los líderes del futuro. En última instancia, la responsabilidad es de la persona que lidera la organización, pero cada integrante del plantel es responsable de la calidad de su trabajo cotidiano y de las responsabilidades que le han sido asignadas. Liderazgo implica influencia e impacto; fijar la dirección; promover el desarrollo personal y el cambio; rediseñar y mejorar.

En Escocia, el énfasis se ha puesto en **cuatro aspectos primordiales del liderazgo**, que son:

### **Visión, valores y metas**

Es importante que la comunidad escolar comparta un propósito en común. Las visiones, los valores y las metas se desarrollan mejor mediante la participación activa de las partes interesadas. Los líderes tienen una visión clara de adónde quieren ir y le inspiran a la gente la confianza de que pueden hacer una contribución y de que su contribución será reconocida.

### **Liderazgo y dirección**

*El liderazgo debe centrarse en lo que es importante*. En una escuela, esto significa poner el aprendizaje y a los educandos en el centro de la agenda. La planificación estratégica determina el rumbo futuro de la escuela.

### **El desarrollo personal y las alianzas**

*El recurso más importante en todo establecimiento o servicio es su gente*. Los líderes crean una cultura de empoderamiento en la que el personal siente que puede discutir, proponer, cuestionar y desafiar. Los líderes reconocen los beneficios del trabajo en equipo y el desarrollo de habilidades para trabajar en equipo. A veces es mejor estar en el coro, en lugar de desempeñar un rol protagónico.

### **El liderazgo del cambio y la mejora**

*Los líderes necesitan obtener resultados*. El cambio es complejo, pero a menudo los cambios pequeños y acumulativos pueden tener un efecto profundo en la cultura de un establecimiento. Los educandos deben involucrarse plenamente en su autoevaluación y mejora continua.

El **liderazgo** no puede estar librado al azar; los líderes deben aprender a liderar. El perfeccionamiento profesional puede estar diseñado de manera específica para que el personal desarrolle su capacidad de *liderazgo y gestión*.

12. More choices More chances

13. Skills for Scotland - Completar Cita  
COMENTARIO LOVISA: PONER:

Programa estrategia de aprendizaje para toda la vida, para más información ver <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/skills-strategy/making-skills-work>, 2009-07-24

### La responsabilidad vinculada a la mejora

El objetivo central del **HMIE** es *promover mejoras en los estándares, la calidad y el rendimiento para todos los estudiantes en un sistema educativo escocés que sea incluyente.*

El HMIE lo hace del siguiente modo:

- brindando *asesoramiento profesional* a los Ministros y formuladores de políticas;
- con el *programa de inspección general*, los informes sobre aspectos determinados e investigaciones; y
- con la identificación y difusión de las *buenas prácticas*.

El **HMIE** siempre ha creído que la manera más eficaz de promover la *innovación con criterio* y de concretar *mejoras sostenidas en la calidad* de la educación para los alumnos individuales es que las escuelas **sean responsables de sus propias mejoras de calidad**. Es importante que la calidad se incorpore al trabajo cotidiano de la escuela y no que sea un producto añadido. La *autoevaluación* realizada por la propia escuela, respaldada por una evaluación externa, contribuye a garantizar la mejora.

La inspección brinda garantías a los Ministros y las partes interesadas en Escocia y promueve la mejora escolar y la innovación inteligente. En Escocia sabemos que el éxito de la inspección reside en poder interconectar la energía de estas metas aparentemente divergentes. El HMIE juega un rol importante en la identificación, difusión y garantía de adopción de las buenas prácticas. La publicación *En camino a la Excelencia*<sup>14</sup> del HMIE y el recurso digital asociado, son contribuciones para la mejora de las escuelas y la construcción de capacidades. Contienen cientos de ejemplos de buenas prácticas innovadoras que existen en las escuelas escocesas. El HMIE asumió el compromiso de buscar y exhibir las **buenas prácticas** y de promover un ambiente abierto en el que, escuelas y docentes, *aprendan unos de otros*.

### Escocia cumple

El gobierno de Escocia tiene un único propósito clave: *orientar los servicios gubernamentales y públicos hacia la creación de un país más exitoso, con oportunidades para que toda Escocia prospere, mediante un aumento del crecimiento económico sustentable*. Para cumplir este propósito, el gobierno elaboró un conjunto desafiante de metas de alto nivel que incluyen indicadores específicos para hacer un seguimiento de los avances en el desempeño económico escocés y garantizar que los beneficios de este mayor crecimiento sean sustentables y compartidos por toda Escocia.

El gobierno tiene un **convenio** con las autoridades locales acerca del mejor modo de alcanzar su propósito. Este convenio plantea, por primera vez, las responsabilidades del gobierno a nivel nacional y local para garantizar la mejora y describe de qué manera se trabajará en las comunidades de todo el país. Hay un conjunto de 15 resultados nacionales y 45 indicadores nacionales que describen lo que debería lograrse en los próximos diez años. El gobierno logró el compromiso de todas las autoridades locales, que trabajarán para alcanzar cada uno de los resultados nacionales en sus áreas.

Se creó un **sitio web** nacional llamado *Escocia cumple*<sup>15</sup>, este sitio presenta una amplia gama de datos para hacer un seguimiento del desempeño de Escocia en el rango completo de servicios públicos. Muestra de manera resumida los avances que está haciendo el país en términos de los resultados e indicadores nacionales. Existe una responsabilidad colectiva de los prestadores de servicios educativos, las autoridades locales y el HMIE de garantizar mejoras en la educación. Las inspecciones del HMIE juegan un papel importante en los resultados nacionales. Uno de los indicadores de desempeño en *Escocia Cumple* es *aumentar la proporción de escuelas que reciben informes de inspección positivos*. Éste es un indicador importante para las autoridades locales y las escuelas,

**“La inspección constituye un estímulo para mejorar, aprovechando la experiencia del sistema escolar en su totalidad y canalizándola hacia los lugares que más la necesitan.”**  
OCDE, diciembre de 2007

14. HMIE, Journey to Excellence (<http://www.Itscotland.org.uk/>)

15. Scotland Performs ([www.scotland.gov.uk/About/scotPerforms](http://www.scotland.gov.uk/About/scotPerforms)).

**“En las escuelas el liderazgo no debe restringirse sólo a los directores. Las organizaciones más efectivas tienen líderes fuertes en todos los niveles.”**

ya que los resultados de las inspecciones escolares figurarán en el sitio web de *Escocia cumple*. El HMIE tiene la responsabilidad de garantizar que seguirá llevando a cabo las inspecciones de manera transparente y uniforme en todo el país.

#### La dimensión internacional

La dirección tomada por la educación escocesa está muy en sintonía con la UNESCO y la iniciativa *Educación para Todos* que apunta a atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos para el año 2015. Específicamente, dos de los objetivos de *Educación para Todos* se relacionan estrechamente con nuestras estrategias actuales de mejora, a saber:

- velar porque sean atendidas las **necesidades de aprendizaje** de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; y
- mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando su **excelencia**, para que todos alcancen resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, en especial en *lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales*.

La combinación de expectativas claras y concertadas, responsabilidad delegada, trabajo en asociación, **autoevaluación** por parte de la escuela e inspección externa forma un bloque constitutivo clave en el sistema de mejora escocés. El HMIE no cree que todo se reduzca a un sistema construido sobre la base de la autoevaluación; por sí sola y sin respaldo, la autoevaluación no es suficiente. El abordaje en Escocia se funda en un conjunto común de criterios o **indicadores de calidad** para evaluar la calidad, los cuales están contenidos en el documento *¿Cuán buena es nuestra escuela?*<sup>16</sup> Este abordaje está muy incorporado en la educación escocesa, si bien todavía no es aplicado en

todas las escuelas de manera consistente.

Las inspecciones escolares analizan los aspectos principales del trabajo de una escuela, incluidos el **aprendizaje** y la enseñanza, el **compromiso** de las partes interesadas y los **resultados** obtenidos por los niños y jóvenes que asisten a la escuela. Para poder analizar estos aspectos de la prestación educativa de manera efectiva, los equipos de inspección comprenden *Inspectores de Su Majestad, evaluadores asociados y legos en la materia*, cada uno aportando perspectivas valiosas desde sus roles en el equipo de inspección. Los *evaluadores asociados* son docentes en ejercicio de otras escuelas que se unen al equipo de inspección. En general son directores de escuela, subdirectores o jefes de materias. Los *legos*, tal como el nombre lo sugiere, son *no-pedagogos* que evalúan a la escuela a través de los ojos de los padres y otras partes interesadas.

#### El impacto de la inspección

Se ha estudiado el impacto del proceso completo de inspección y los resultados son alentadores. Hay un cuerpo creciente de evidencias que sugieren que la inspección tiene un impacto significativo. Los alumnos se benefician con las mejoras de rendimiento y en las experiencias de aprendizaje. Los padres tienen la *tranquilidad* de que la calidad de la educación provista a sus hijos es monitoreada en forma independiente, generándose informes al respecto, y que se les informará acerca del progreso realizado. El personal escolar tiene la oportunidad de mostrar *cuán bien educan a los alumnos y cómo pueden mejorar sus servicios en el período que va desde la inspección principal hasta la de seguimiento*, sabiendo que este progreso será reconocido públicamente. El personal de la autoridad educativa es animado a desarrollar abordajes más rigurosos del aseguramiento de la calidad y le beneficia trabajar con el HMIE en el contexto de la inspección de seguimiento.

16. How good is our school? - <http://www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS>

## La inspección y la estrategia de mejora nacional: su impacto y otras cuestiones

### ¿Cuáles son las principales presunciones que fundamentan la estrategia escocesa para el cambio y la mejora?

El gobierno a nivel nacional y local y las organizaciones relacionadas deben trabajar en forma conjunta en pos de una **agenda concertada**.

El **cambio** no se piensa como algo acabado sino **como un proceso evolutivo**.

Sólo se logrará una **mejora significativa y sostenida** si las escuelas y los docentes creen en la necesidad y la naturaleza del cambio propuesto.

Las escuelas y los docentes deben **comprometerse** a garantizar una educación de calidad para todos los educandos y responsabilizarse de su propia mejora continua.

El aprendizaje y perfeccionamiento docente están en el corazón de la mejora continua y se ven favorecidos por una **cultura abierta** donde las escuelas y los docentes aprenden unos de otros.

Rendición de cuentas **abierta y transparente** ante las partes interesadas.

La **inspección** no apunta al mantenimiento del status quo, sino a la mejora.

La inspección debe constituir una garantía y también **construir capacidades**.

La inspección debe contribuir al proceso de desarrollo **de escuelas y docentes**.

Las escuelas y los docentes necesitan una actitud positiva y una **tecnología de autoevaluación** diseñada para la mejora.

La inspección debe respaldar y construir la capacidad de **autoevaluación**.

“La combinación de expectativas claras y concertadas, responsabilidad delegada, trabajo en asociación, autoevaluación por parte de la escuela e inspección externa forma un bloque constitutivo clave en el sistema de mejora escocés.”

Las actividades de **inspección de seguimiento** se llevan a cabo en una proporción de las escuelas inspeccionadas donde se necesitan mejoras significativas. El HMIE continúa su accionar con la escuela y la autoridad local, a fin de garantizar la mejora de la educación de los alumnos. El seguimiento promueve una articulación entre las escuelas, las autoridades educativas y el HMIE

que representa una extensión natural y valiosa del abordaje que ha caracterizado las mejoras escolares en Escocia durante la última década.

Entre las características particulares de los avances identificables percibidos por los alumnos, docentes, padres y la comunidad en general, gracias a las inspecciones se pueden incluir las siguientes:

**“Se ha estudiado el impacto del proceso completo de inspección y los resultados son alentadores. Hay un cuerpo creciente de evidencias que sugieren que la inspección tiene un impacto significativo.”**

#### Para los alumnos

- Ambientes de aprendizaje mejores y *más seguros*, con menor alteración del orden en clase.
- *Mejores experiencias* de aprendizaje para satisfacer las necesidades de casi todos los alumnos.
- *Contención* mejor y más focalizada para atender las necesidades de educandos individuales.

#### Para el personal

- *Mayor satisfacción* laboral y moral elevada.
- Un sentido de mejor *liderazgo* y de mayor influencia en la determinación del rumbo.
- Aseguramiento de la *calidad* más sólido y mejores planes para compartir buenas prácticas.
- *Perfeccionamiento* profesional mejor y más focalizado.
- Un mayor sentido de *seguridad*, incluidos abordajes más congruentes para establecer relaciones positivas con los alumnos y mejor conducta.

#### Para los padres

- *Mayor confianza* en la escuela y su administración.
- Más y *mejor información* sobre la escuela y el aprendizaje de sus hijos.
- *Mejores relaciones* con la escuela y los docentes de sus hijos.

#### Para la comunidad en general

- *Mayor confianza* en las escuelas locales.
- *Articulación más efectiva* con las empresas, la prensa local, la policía y otros grupos profesionales.
- *Mejores relaciones comunitarias* con los residentes y comerciantes locales.
- Menos solicitudes de traslado *hacia afuera*.

#### Cuestiones y desafíos para la HMIE

Existen cuestiones y desafíos que requieren un trabajo ulterior por parte de la HMIE. Tres son las cuestiones principales:

##### 1. *Cambiar la cultura de inspección por una de genuina asociación.*

La experiencia reciente sugiere que para que una inspección construya con eficacia a partir de la autoevaluación de una escuela, la sesión informativa inicial en la que la escuela hace su presentación al equipo de inspección es *crítica* para infundir en los inspectores confianza en la propia evidencia de la escuela. Históricamente, antes de incorporarse la autoevaluación rigurosa en la práctica de autogestión de las escuelas, algunos directores no difundían la totalidad de la información sobre el desempeño de la escuela, prefiriendo presentar a los inspectores sólo las características positivas. Sin embargo, ahora que la capacidad de *autoevaluarse* bien es una característica central de la inspección, hay un incentivo más fuerte para ser franco respecto al balance de fortalezas así como de debilidades. Es probable que en algunas escuelas, quizás durante un período de transición de un año, más o menos, esto presente un dilema. Con el tiempo, el abordaje sólo puede reforzar la expectativa profesional de que todos los prestadores sean objetivos en su *autoevaluación* y honestos respecto de las fortalezas y debilidades.

##### 2. *Maximizar el impacto positivo de la inspección sobre los educandos*

Las inspecciones ayudan a mejorar los resultados para los educandos, pero son los docentes, no los inspectores, los que realizan estas mejoras. Por ello, un desafío importante para el proceso de inspección es inspirar, estimular, motivar y alentar a los docentes en su trabajo, al tiempo que efectúan evaluaciones objetivas e imparciales del desempeño a los fines de la garantía pública. Este es un desafío importante y perpetuo, en especial en las escuelas que tienen un desempeño deficiente. Si

bien las habilidades que deben reunir los inspectores para alcanzar este equilibrio requieren cuidado en el reclutamiento de los inspectores y una considerable inversión en su perfeccionamiento, es sólo a través de esta inversión que el trabajo del HMIE logrará un impacto siempre elevado y **positivo** sobre los educandos.

### 3. Minimizar la intrusión de la inspección

El HMIE es consciente de que una inspección es un gran acontecimiento para una escuela. Su resultado es un informe público que se comparte con todas las partes interesadas, fundamentado con evidencia sólida recolectada con rigurosidad por un equipo de inspección mediante la observación directa del aprendizaje y la enseñanza, conversaciones con el personal y los alumnos, y variados otros medios. Cuando el desempeño de una escuela es bueno, el informe público es visto con beneplácito por la escuela y claramente ayuda al personal en su camino hacia la excelencia. Cuando hay *debilidades importantes* en una escuela, entonces el informe público puede generar ansiedad y ser menos bien recibido por sectores en la comunidad escolar, aunque no deja de servir como un **gran catalizador** de la mejora.

Para minimizar la intrusión de la inspección en la vida normal de la escuela, el HMIE continúa esforzándose por reducir el tiempo asignado al trabajo de campo en la escuela y la cantidad de información que la escuela debe suministrar por adelantado a la inspección. Se está progresando, en especial ahora que el HMIE comienza la inspección *con el propio informe de la escuela acerca de cómo está avanzando*, gracias a la **autoevaluación**. Cuando una escuela presenta evidencias sólidas en las que los inspectores pueden confiar, entonces se requiere mucho menos trabajo de campo de los inspectores, y en algunos casos el resultado será la finalización temprana del proceso de inspección propiamente dicho. Cuando la evidencia no es confiable o es de mala calidad, entonces los

inspectores tienen que actuar más en la escuela para reunir su propia evidencia independiente que le permita completar las evaluaciones.

### La estrategia en acción; nuevos abordajes de las inspecciones secundarias.

Tras el reciente rediseño del proceso de inspección de la HMIE, realizado durante el año pasado, esta sección describe algunos de los beneficios que se anticipan con los nuevos abordajes y presenta más detalles sobre lo que los inspectores hacen durante una inspección. Se incorporaron *más mejoras al abordaje de inspección* para establecer un foco más fuerte sobre los resultados para los alumnos y un mayor rol de la autoevaluación dentro de la misma escuela. La intención del HMIE es incrementar el **impacto** de la inspección, promoviendo a la vez un esfuerzo más fuerte por parte de la escuela para *hacer propia* la mejora. La aspiración es establecer un proceso en el que, el rol de la inspección, sea visto como colaborativo, como una asociación (*con* más que *para*).

Las **características principales** de las inspecciones secundarias en 2008 son las siguientes:

- **Enfoque** directo en los resultados e impacto en los alumnos (rendimiento, aprendizaje, atender a las necesidades de todos).

evaluar	y	construir capacidad
desafiar	e	inspirar
guiar	y	comprometer
procesos	y	resultados
investigación	y	autoevaluación

**“Por ello, un desafío importante para el proceso de inspección es inspirar, estimular, motivar y alentar a los docentes en su trabajo. Al tiempo que efectúan evaluaciones efectivas e imparciales del desempeño a los fines de la garantía pública”**

**“... la manera más eficaz de promover la innovación con criterio y de concretar mejoras sostenidas en la calidad de la educación (...) es que las escuelas sean responsables de sus propias mejoras de calidad.”**

- **Evaluaciones** de innovaciones del plan de estudios y el impacto de la autoevaluación sobre la mejora.
- **Evidencia** de la autoevaluación como parte integral de la planificación de la inspección y el proceso de evaluación.
- **Compromiso** de las partes interesadas (cuestionarios, grupos focales, entrevistas).
- **Planificación** conjunta de algunos aspectos del trabajo de campo de la inspección.
- **Evaluación** de la calidad y el impacto del aprendizaje y la enseñanza.
- **Evaluación externa** objetiva, basada en una mezcla de evidencia interna y evidencia recopilada.

#### **CASO DE ESTUDIO: ESCUELA DE SEGUNDA ENSEÑANZA URBANA**

##### **Un relato de la mejora mediante la autoevaluación**

La inspección comenzó con un informe de las mejoras logradas por la escuela mediante la **autoevaluación**, a lo cual siguió, en respuesta, un cierto grado de planificación conjunta de las actividades de inspección entre el equipo de inspección y la escuela.

*El equipo de administración de la escuela nos hizo un relato muy claro del desempeño de la escuela y su contexto, y proveyó una serie excelente de evidencias respaldatorias, muy bien organizadas para el equipo de inspección. En su informe el HMIE dijo:*

*La escuela tenía un compromiso fuerte y efectivo con la autoevaluación, lo que estaba teniendo un impacto considerable en términos de mejorar los resultados para los alumnos. Con el liderazgo del director, el personal de toda la*

*escuela analizaba su trabajo para informar las mejoras. El director revisaba muy rigurosamente los resultados claves para los educandos, tales como rendimiento, asistencia, patrones de conducta y opiniones de partes interesadas, y usaba estos indicadores para planificar mejoras ulteriores con el personal. Se había invitado a consultores externos a revisar el plan de estudios y el impacto de otras iniciativas importantes, incluida la iniciativa Escuelas de Ambición<sup>17</sup>. El progreso de los alumnos y los resultados proyectados eran monitoreados con cuidado. Las estrategias de aprendizaje y enseñanza exitosas eran identificadas y compartidas. Las experiencias de aprendizaje de los alumnos eran evaluadas por miembros del equipo de dirección cuando visitaban las clases y los hallazgos eran introducidos en las estrategias de mejora de la escuela. Se tomaban medidas para aumentar el compromiso profesional de todo el personal hacia el aprendizaje y la enseñanza, con un enfoque más claro en la evaluación de los contenidos de las lecciones y su impacto en los resultados para los educandos. En general, la escuela tenía una sólida capacidad de continuar mejorando.*

##### **Involucrar a las partes interesadas**

Los inspectores analizaron las respuestas en los cuestionarios de las partes interesadas (alumnos, personal, padres) y se reunieron con grupos de cada uno de ellos.

La escuela recibió un respaldo muy firme de una amplia gama de partes interesadas. En el informe, el HMIE dijo:

*El gran éxito de la escuela en involucrar a los padres había mejorado significativamente su reputación y tenía un impacto positivo en la comunidad. Los padres eran efusivos en sus alabanzas hacia la escuela y la manera en que estaba mejorando las oportunidades de vida para*

<sup>17</sup>. *Schools of Ambition* – Para más información ver [www.ltscotland.org.uk/schoolsofambition/index.asp](http://www.ltscotland.org.uk/schoolsofambition/index.asp), 2009-07-24

sus hijos. La escuela estaba haciendo un aporte importante a la regeneración de la comunidad, por ejemplo elevando las expectativas de éxito de padres y alumnos. Los padres se sentían especialmente complacidos por la influencia positiva que la escuela tenía sobre sus hijos y, como resultado, pensaban que era una influencia estabilizadora en su comunidad.

### Aprendizaje y enseñanza, aprendizaje abierto

Los inspectores evaluaron el aprendizaje y la enseñanza en el contexto del informe efectuado por la escuela sobre cómo había mejorado el aprendizaje y la enseñanza en toda la escuela, alcanzando un nivel **sistemáticamente alto**. En su informe, el HMIE dijo:

*La calidad global de la enseñanza era muy buena. Se había convertido en una fortaleza importante de la escuela después de una inversión considerable en el perfeccionamiento del personal docente a través del programa Schools of Ambition. Los docentes utilizaban abordajes para las lecciones que promovían la participación y motivación de los alumnos y que generaban un ambiente de aprendizaje muy positivo. Sus explicaciones eran claras y sus preguntas efectivas. Los docentes hacían un uso innovador de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para realzar la enseñanza, aunque en algunas materias los alumnos necesitaban más práctica de TIC para el aprendizaje. La tarea para el hogar estaba bien planificada por la escuela y se daba regularmente para desarrollar las habilidades de estudio y reforzar el aprendizaje. Los alumnos sabían que su tarea sería calificada de manera adecuada. Con frecuencia se los involucraba en la evaluación de su propio aprendizaje y la identificación de áreas de mejora. En unas pocas lecciones, tras dotar a los alumnos de las habilidades de aprendizaje para su futuro, los docentes ahora necesitaban construir sobre este sólido cimien-*

*to de modo de permitirle a los alumnos ser más creativos y desarrollar su aprendizaje independiente.*

### Combinación de la evidencia de la escuela y de la HMIE, y uso de información comparativa.

La propia evidencia de la escuela acerca de los resultados de desempeño era **sólida y confiable**, fue testeada por el equipo y complementada sólidamente por la evidencia adicional recopilada durante la inspección. En el informe, el HMIE dijo:

*Mediante la determinación y atención de las necesidades individuales, con fundamento en una visión y valores compartidos, el personal había mejorado las oportunidades de vida de muchos jóvenes que provenían de circunstancias significativamente carenciadas. La escuela estaba teniendo éxito en elevar los logros de los alumnos, incluida su determinación de seguir impulsando la mejora de los estándares de rendimiento. Si bien los estándares de rendimiento en los exámenes seguían siendo bajos en comparación con los patrones nacionales, el personal había logrado acertadamente modificar una cultura de bajas expectativas, con el resultado de que los estándares mostraban tendencias de mejoría. Los patrones de asistencia habían mejorado a través de varios años y la tasa de alumnos retirados de las lecciones por mala conducta había caído considerablemente, aunque las suspensiones en la escuela permanecían en un nivel obstinadamente alto.*

### Otros aspectos

El proceso de inspección tuvo un fuerte énfasis en el **compromiso profesional**, a través del cual se generó una realimentación muy positiva entre la escuela y su personal y la Autoridad Educativa. Usando trayectorias de aprendizaje, el equipo de inspección pudo evaluar precisamente en qué medida la escuela estaba atendiendo las necesidades individuales mediante programas de apren-

**“Desarrollar un lenguaje de calidad común e involucrar a todos los actores del sistema en la mejora, a través de la autoevaluación y compartiendo buenas prácticas...”**

dizaje y contención apropiados, con impacto positivo en la vida de los jóvenes.

### Conclusiones e implicancias

El abordaje que se está desarrollando en Escocia debe verse en gran medida como una respuesta a su **herencia, cultura y desafío particulares**. Sin embargo, los elementos claves del abordaje están fundados en evidencia de investigaciones internacionales, además de la experiencia realizada en Escocia misma.

Varios aspectos son centrales para una mejora exitosa y sostenida, recurriendo a la inspección externa como un factor de promoción importante.

- Un marco de políticas *claro y coherente* por parte del gobierno;
- Expectativas *claras y concertadas*;
- Un eficaz trabajo *articulado* entre los organismos nacionales;
- Involucrar a las partes interesadas en la creación y comunicación de una visión y *estrategia claras y persuasivas*, a todos los niveles del sistema educativo;
- Usar la inspección y otras evidencias para obtener una *imagen clara de dónde nos encontramos* en la educación escocesa;
- Un enfoque orientado al *abordaje conjunto* para atender a las necesidades de cada niño y para desarrollar un *mejor accionar articulado* entre las agencias con responsabilidades en la contención de los niños y sus familias;
- Desarrollar la capacidad de *liderazgo* a todos los niveles de las escuelas;
- *Ganar los corazones y las mentes de los do-*

*centes*. Una cultura abierta y una comunidad de aprendizaje real, aprendizaje abierto;

- *Desarrollar un lenguaje de calidad común e involucrar a todos los actores del sistema en la mejora, a través de la autoevaluación y compartiendo buenas prácticas*; por ejemplo, *¿Cuán buena es nuestra escuela?*<sup>18</sup> y *En camino a la Excelencia*<sup>19</sup>;
- *Mantener el foco en lo que importa, el proceso de aprendizaje*;
- *Mantener un foco centrado en los resultados de aprendizaje para todos los alumnos y la contención que los distintos organismos pueden brindar para apoyarlos*;
- *Construir y mantener alianzas fuertes con los padres y la comunidad en general*;
- *Construir la credibilidad* del organismo de inspección como fuente de garantía y asesoramiento y promover la innovación inteligente e informada; y
- *Revisar continuamente* lo que hacen educandos y docentes, adaptar y cambiar para atender mejor las necesidades de los educandos.

### ANEXO 1: ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA Y EL PLAN DE ESTUDIOS EN ESCOCIA

Los alumnos asisten a la escuela secundaria entre los 12 y 18 años. El final de la **escolaridad obligatoria** es a los 16. Sin embargo, la mayoría de los alumnos (el 65% en 2007<sup>20</sup>) eligen seguir estudiando después de la finalización de la escolaridad obligatoria.

Durante los primeros dos años en la escuela secundaria (S1/S2), la mayoría de los alumnos estudian un

18. *How good is our school?*  
www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS  
19. *Journey to Excellence*  
www.journeytoexcellence.org.uk

**Los destinos para todos los que egresaron de la escuela en 2006/07 fueron:**

Educación superior con jornada completa	Educación post-escolar con jornada completa	Capacitación	Empleo	Desempleado y buscando empleo o capacitación	Desempleado y no buscando empleo ni capacitación	Destino desconocido
<b>29,7%</b>	<b>23,3%</b>	<b>5,1%</b>	<b>28,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,4%</b>

Los porcentajes pueden no totalizar 100% debido al redondeo

“Un número cada vez mayor de escuelas secundarias está poniendo en práctica abordajes más flexibles y experiencias curriculares alternativas para algunos alumnos (...) que aumentan la motivación...”

conjunto amplio de materias. Cuando pasan al nivel S3 eligen unas ocho materias para estudiar durante los años S3 y S4. Al finalizar el S4, alrededor de los 16 años, los alumnos rinden exámenes formales dentro del marco de calificaciones escocés<sup>21</sup> de las materias que estudiaron durante los años S3/S4.

Durante los años S5/S6, los alumnos se especializan en cuatro o cinco materias. Al finalizar la escuela secundaria, los que desean seguir estudiando pueden pasar a la universidad o a colegios de educación terciaria<sup>22</sup>.

Un número cada vez mayor de escuelas secundarias está poniendo en práctica **abordajes más flexibles** y **experiencias curriculares alternativas** para algunos alumnos. En la mayoría de los casos, estos mejores abordajes incluyen un elemento significativo de educación vocacional, sobre todo para los alumnos de S3/S4 que no tienen un buen rendimiento en el contexto de su plan de estudios vigente. En algunos casos, tales abordajes **aumentan la motivación** de los alumnos, en especial cuando parte de sus estudios se sucede en un contexto preuniversitario. En un número de casos, los cambios están bien considerados y son monitoreados y evaluados de manera adecuada, llevando a incrementar la motivación.

Sin embargo, a veces los cambios se introducen sin una preparación adecuada o consideración suficiente de los efectos potenciales sobre el aprendizaje y las oportunidades futuras de los alumnos.

La introducción del *Plan de estudios para la excelencia*<sup>23</sup> en los próximos años traerá aparejados cambios significativos en esta estructura. Brindará a todas las escuelas la oportunidad de considerar hasta qué punto sus planes de estudios actuales promueven los valores, propósitos y principios defendidos para todos los educandos.

**Rendimiento<sup>24</sup>**

Los alumnos escoceses de 15 años tienen un desempeño notablemente superior al promedio de la OCDE<sup>25</sup> en lectura, matemática y ciencias cuando se los compara con el desempeño de otros países.

En los últimos años, al finalizar el año S4, casi todos los alumnos aprobaron sus cinco o más materias con el nivel 3 o superior del SCQF; la mayoría aprobó el nivel 4 o superior del SCQF. Alrededor del 35% aprobó el nivel 5 o superior de sus cinco materias. El desempeño de los alumnos en estos niveles se mantuvo mayormente sin cambios durante el período 2002-2005. Las niñas continúan teniendo un desempeño consistentemente mejor

20. The Scottish Government, *A National Statistics Publication for Scotland*. Para más información: [www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/School-Education/TrendDestinations](http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/School-Education/TrendDestinations)  
 21. Para más información véase el sitio web de SQA: [www.sqa.org.uk](http://www.sqa.org.uk)  
 22. *Further Education*.  
 23. *Curriculum for Excellence*. Disponible en: [www.ltscotland.org.uk/curriculumforexcellence](http://www.ltscotland.org.uk/curriculumforexcellence)  
 24. HMIE, 2006a.  
 25. OECD (2007)

**“La estrategia del HMIE apunta a garantizar que la inspección brinde una garantía a todas las partes interesadas, sea proporcionada, promueva la autoevaluación y actúe como un poderoso factor de promoción de la mejora y el cambio transformacional.”**

que el de los varones. La proporción de alumnos que aprueba materias al nivel 6 del SCQF al finalizar el año S6 no ha mostrado ninguna mejora importante. Una vez más, las niñas se desempeñan mejor que los varones. El desempeño al nivel 7 del SCQF tampoco muestra una mejora significativa.

El rendimiento promedio del grupo de alumnos **con el desempeño más alto** alcanzó un leve incremento en el período. Sin embargo, el desempeño del 20% más bajo, medido en relación con los niveles y exámenes nacionales, permaneció estático. Alrededor del 60% de los jóvenes tutelados y los jóvenes tutelados y alojados, entre de 16 y 17 años, no aprobaron el nivel 3 o superior del SCQF. Algunos de estos jóvenes obtienen calificaciones en cursos de educación post-escolar, a través de experiencias de extensión laboral y en actividades acreditadas por organizaciones de voluntariado. Pocas de estas calificaciones tienen un reconocimiento suficiente entre las actuales de medidas de éxito escolar y nacional.

## ANEXO 2: ¿QUÉ ES UNA INSPECCIÓN?

La estrategia del HMIE apunta a garantizar que la inspección **brinde una garantía** a todas las partes interesadas, sea proporcionada, **promueva la autoevaluación** y actúe como un poderoso factor de promoción de la **mejora y el cambio transformacional**. Las inspecciones son independientes, rigurosas, abiertas y justas. Cubren las expectativas de los padres y se centran en el modo en que se atienden las necesidades y los derechos de los niños, por ejemplo bajo el **Plan de estudios para la excelencia**. El HMIE inspecciona cada escuela y centro de preescolaridad en ciclos que son acordados con el gobierno escocés. Actualmente, la periodicidad global de estas inspecciones es cada seis años en las escuelas secundarias y cada siete años en las escuelas primarias, centros de preescolaridad y escuelas especiales. El HMIE actúa

con más frecuencia en algunas escuelas/centros que requieren más respaldo o que exhiben buenas prácticas.

Los propósitos de las inspecciones del HMIE son *brindar garantía a las partes interesadas (en particular, a los padres) y promover la mejora y la innovación exitosa que realce las experiencias de los educandos y los guíe hacia mejores resultados*. Las inspecciones también *contribuyen a la generación de los informes para el Marco Nacional de Desempeño*. El gobierno escocés exige al HMIE que informe sobre la proporción de centros de preescolaridad, escuelas y servicios de protección del menor que reciben informes de inspección positivos. El que los informes de las escuelas y centros de preescolaridad sean positivos o no, y cuán positivos sean, dependerá de las evaluaciones orientadas a resultados que hace el HMIE en base a indicadores de calidad relevantes, contenidos en *¿Cuán buena es nuestra escuela?*<sup>26</sup> y *El niño en el centro*<sup>27</sup>. El HMIE también evalúa la calidad de los servicios que protegen a los menores. En las evaluaciones del uso de la protección de la minoridad se utilizan indicadores de calidad contenidos en *¿Cuán bien protegidos están los niños y jóvenes y sus necesidades satisfechas?*<sup>28</sup>

Las inspecciones son un agregado explícito a la propia **autoevaluación** de la escuela y las opiniones de las partes interesadas. Antes de cada inspección se solicita a todos los miembros del personal y a una proporción de padres y alumnos que completen un cuestionario con sus puntos de vista sobre todos los aspectos de la escuela. La inspección comienza con una reseña realizada por el director ante el equipo de inspección, de las fortalezas y áreas de mejora de la escuela, identificadas mediante la propia autoevaluación de la escuela. La inspección usa esta autoevaluación como *punto de partida* para arribar a sus propias evaluaciones de la calidad de la educación provista en la escuela.

26. *How good is our school?* Disponible en [www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS](http://www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS)

27. *The Child at the Centre*. Disponible en [www.hmie.gov.uk/Generic/TheChildattheCentre](http://www.hmie.gov.uk/Generic/TheChildattheCentre)

28. *How well are children and young people protected and their needs met?* Disponible en [www.hmie.gov.uk/documents/publication/hwcpnm.html](http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hwcpnm.html)

Las inspecciones utilizan un cuerpo importante de *observaciones de enseñanza y aprendizaje* de primera mano. Durante cada inspección, los inspectores asignarán el tiempo apropiado, según las circunstancias, a hacer observaciones directas del aprendizaje y la enseñanza, interactuando con los educandos, el personal, los padres, los cuidadores y otras partes interesadas. Al final de cada inspección, el HMIE elabora un informe en el establecimiento u organismo. En el futuro, los informes de inspección serán *más cortos, más concisos y más focalizados* en los requisitos de los padres y otros usuarios, para dar *garantía* de la **calidad** de los resultados y la provisión.

El énfasis especial que pone Escocia en la combinación de **inspección** con **autoevaluación** es central en nuestro esfuerzo por elevar los estándares educativos; seguimos trabajando con escuelas, autoridades y colegios para promover una autoevaluación efectiva.

En cada sector, se seleccionará una muestra de inspecciones que serán ampliadas, a fin de hacer una consideración más amplia de un abanico mayor de servicios para menores. La actividad de inspección se centrará en el abordaje *Haciendo lo correcto para cada niño* (GIRFEC)<sup>29</sup>, para atender las necesidades individuales de aprendizaje de los niños en la escuela y en un conjunto más amplio de necesidades y resultados para ellos. La participación se extenderá a los servicios de asistencia social y salud, la policía, el sector de voluntariado y otros socios. El concepto de inspeccionar los servicios para menores acerca la inspección a las vidas diarias de los niños y puede servir para evaluar cómo es la vida de un niño que crece en su comunidad local. Así puede obtenerse evidencia sólida sobre el impacto y los resultados que producen dichos servicios en su calidad de vida, y la manera en que sus vidas y sus oportunidades son afectadas por los servicios que reciben. También puede dar indicios de la implementación de un abordaje

de GIRFEC para atender las necesidades de los niños. A fin alcanzar las cuatro capacidades del *Plan de estudios para la excelencia* (educandos exitosos, personas con confianza en sí mismas, contribuyentes efectivos y ciudadanos responsables), los niños deben estar seguros, saludables, nutridos, activos, realizados, incluidos, respetados y ser responsables. En las inspecciones ampliadas se pondrá el énfasis en la obtención de estos resultados para los niños, los *indicadores de bienestar* asociados al GIRFEC.

### ANEXO 3: ¿QUÉ ES UNA AUTOEVALUACIÓN?

La **autoevaluación** es un proceso profesional de reflexión mediante el cual las escuelas consiguen conocerse bien a sí mismas e identificar el mejor camino a seguir para beneficio de sus alumnos. No debe ser un proceso burocrático o mecánico.

La autoevaluación es *prospectiva*. Se trata de un cambio y una mejora, fuere gradual o transformacional, y se basa en la reflexión profesional, el cuestionamiento y el apoyo. Implica tomar decisiones sopesadas sobre acciones que arrojan beneficios claros para los jóvenes.

**En la esencia de la autoevaluación hay tres preguntas:**

*¿Cómo nos está yendo?*

*¿Cómo lo sabemos?*

*¿Qué vamos a hacer ahora?*

El HMIE publicó un marco de indicadores de calidad en *¿Cuán buena es nuestra escuela?*<sup>30</sup> para orientar a las escuelas en el proceso de autoevaluación. El marco es usado por las escuelas y los inspectores cuando evalúan las prestaciones en la escuela. Los indicadores incluyen ilustraciones de buenas prácticas. No están diseñados para que se los use como listas de verificación.

**“La autoevaluación es un proceso profesional de reflexión mediante el cual las escuelas consiguen conocerse bien a sí mismas e identificar el mejor camino a seguir para beneficio de sus alumnos. No debe ser un proceso burocrático o mecánico.”**

<sup>29</sup>. *Getting it right for every child*. Disponible en [www.hmie.gov.uk/documents/publication/ischgiocp-02.html](http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/ischgiocp-02.html) y [www.scotland.gov.uk/Topics/People/Young-People/childrenservices/girfec/programme-overview](http://www.scotland.gov.uk/Topics/People/Young-People/childrenservices/girfec/programme-overview)

<sup>30</sup>. *How good is our school?* Disponible para su descarga en: [www.hmie.gov.uk/documents/publication/hgiosjte3.pdf](http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hgiosjte3.pdf)

**“Una escuela que logra una visión y valores comunes tiene un fuerte sentido de dirección y propósito moral.”**

El **aprendizaje** es la actividad central de una escuela. Todo su personal debe reflexionar sobre la calidad de su trabajo. Los docentes deben analizar su propia práctica de dictado de clases. La autoevaluación también comprende la *reflexión grupal* de los docentes sobre su trabajo conjunto.

**Esto pueden hacerlo en varias formas:**

- **comentando** sobre el trabajo del otro, por ejemplo los planes y las evaluaciones;
- **participando** en acciones de enseñanza y debate cooperativos;
- y **visitando** las clases de otros para ver cómo se están dando determinados aspectos, para experimentar métodos de enseñanza o para confirmar nuestras visiones del progreso de los educandos.

Este proceso de **evaluación por pares** es una actividad profesional importante que simboliza la responsabilidad profesional del plantel docente hacia su trabajo. **Complementa el debate** profesional con los colegas más antiguos, quienes pueden enseñar junto a docentes auxiliares u observar prácticas en clase.

La *autoevaluación colegiada* por parte de los docentes y con los administradores escolares, funciona mejor cuando la comunidad escolar tiene un entendimiento compartido de lo que significa **calidad**. A menudo, esto surge de la *visión compartida* de la comunidad escolar sobre la escuela y sus alumnos, quizás basada en una visión consensuada sobre *cómo debería ser la escuela en dos o tres años*.

Para desarrollar una visión compartida, la escuela debe comprometerse con todas las partes interesadas, aclarando y acordando sus *valores y principios*. **Una escuela que logra una visión y valores comunes tiene un fuerte sentido de dirección y propósito moral.**

---

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.



5.2



# El rol de la evaluación ante los desafíos de la educación secundaria.

**Elena Duro**  
Especialista de  
Educación, UNICEF  
Argentina

En esta presentación, la autora demuestra el valor agregado que puede generar una cultura democrática de autoevaluación institucional en las políticas educativas y en la mejora de las escuelas.

La **educación pública** destinada a los adolescentes en América Latina presenta escenarios diversos, sin embargo y reconociendo los avances en acceso y cobertura del nivel medio, hay ciertas constantes en relación a brechas de inequidad en los resultados alcanzados y bajos índices de accesibilidad, permanencia y egreso en millones de adolescentes. Actualmente, los retos que se le exigen a la escuela son múltiples y los gobiernos imparten políticas y programas donde coexisten la necesidad de resolver añejos problemas y avanzar en simultáneo en los conocimientos que exige el nuevo siglo. No hay duda en torno a la urgencia de innovaciones y no hay certezas para todas las respuestas. Sin embargo, un prerequisite será contar con la información necesaria que posibilite renovadas decisiones y alternativas que modifiquen cierto *statu quo determinista*, cuyos efectos negativos impactan más sobre los que menos tienen. En este contexto, creemos importante sumar herramientas que aporten a la democratización y mejora de la escuela y creemos que la autoevaluación educativa, participativa y democrática, es un camino faci-

litador para promover más inclusión y más calidad en la educación destinada a los adolescentes.

## **La evaluación de la calidad educativa y la autoevaluación: estrategias complementarias**

Los sistemas educativos de la región de América Latina y el Caribe presentan, como se ha señalado, persistente déficit de *calidad y equidad*, que impactan más negativamente sobre las poblaciones más pobres. Las razones son múltiples y abarcan causas extraescolares e internas a la escuela. Cada vez más las respuestas para alcanzar el derecho a una educación que incluya a todos y sea de calidad, provendrán no sólo de cambios en las dinámicas escolares, sino de apoyos del conjunto de sectores de la política pública y de redes de apoyo local a las familias y a la institución escolar. Esto imprime nuevos desafíos colectivos y formas de gestión. En este sentido, la necesidad de cambios en las políticas y en la institución escolar tradicional ya no es tema de discusión.

“...las respuestas para alcanzar el derecho a una educación que incluya a todos y sea de calidad, provendrán no sólo de cambios en las dinámicas escolares, sino de apoyos del conjunto de sectores de la política pública y de redes de apoyo local a las familias y a la institución escolar.”

La **evaluación** como parte de las políticas educativas en la región, surge con la implementación de evaluaciones en los sistemas educativos hacia fines de los años ochenta y más acentuadamente en la década de los noventa. Se inicia así un *proceso de evaluación de la calidad de los sistemas educativos*, destinado a medir básicamente los logros de aprendizaje que alcanzan los estudiantes en distintos años y niveles de la escolaridad básica y secundaria.

Los **objetivos** de los sistemas de evaluación de la calidad suelen centrarse en:

- **brindar** información sobre *qué y cuánto aprenden* los estudiantes durante su paso por el sistema educativo, así como indagar en qué medida, éstos están adquiriendo las capacidades y los contenidos que los diseños curriculares y la sociedad misma requieren;
- **medir** regularmente el *estado y progreso de los logros* de aprendizaje de los estudiantes;
- **evaluar** el *rendimiento* estudiantil para obtener información que permita conocer el estado de la calidad de la educación;
- **observar** la *evolución* del logro escolar a partir de la estimación del rendimiento académico en las distintas asignaturas;
- **proporcionar** información en forma *periódica, confiable y válida* acerca de los *niveles alcanzados* por los educandos en cuanto a las adquisiciones y desarrollo de las competencias;
- **suministrar** información *oportuna, periódica, válida y confiable* acerca de las *competencias adquiridas* por el estudiante en su recorrido por el sistema educativo<sup>1</sup>.

Los **nudos críticos** que presentan estos sistemas de evaluación serían: las múltiples interrelaciones entre la preocupación por la calidad de la educación y la instalación de los dispositivos de evaluación en el marco de las políticas educativas; la fragmentación, tanto de los procesos como de los

ámbitos que producen información educativa, y los dilemas y opciones de cara al futuro. Responder a estas *tensiones* es necesario para mejorar las evaluaciones.

En relación a lo que evalúan dichos sistemas se presentan algunas **diferencias** entre los países<sup>2</sup>:

- **la mayoría** centra su tarea en la *medición* de los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos;
- **algunos** combinan las pruebas de logro con cuestionarios para obtener *información contextual*;
- **pocos** incursionan en acciones orientadas a la evaluación del *desempeño de los docentes*;
- **casi ninguno** avanza en producir acciones de evaluación de *programas, proyectos y políticas*.

Es necesario fortalecer y mejorar las políticas de evaluación de la calidad. El **valor** de la información que se obtiene a partir de estos operativos es innegable a la hora de formular políticas socioeducativas. Sin embargo, también consideramos que no resultan suficientes para provocar por un lado, el arraigo de una *cultura evaluativa* en los actores escolares, y por otro, para *profundizar los cambios* necesarios a partir también de definiciones y activaciones de los principales actores del hecho educativo: los docentes, las familias y la comunidad.

Entre las razones de la mencionada *insuficiencia de los operativos sistémicos* para provocar transformaciones perdurables en las prácticas y las gestiones institucionales educativas identificamos también a los siguientes<sup>3</sup>:

- En primer lugar, que al centrarse en los *logros* del aprendizaje –cuestión central por otro lado del proceso educativo– sin ponderar *otros aspectos* que hacen a la calidad educativa como la **inclusión**, la atención a la **diversidad**, la promoción de los **derechos**,

1. Lanza, H. (2008)

2. Ídem.

3. Duro, E. - Niremborg, O. (2010)

el clima escolar, los docentes y otras cuestiones de singular importancia, la información que suministran *no siempre es suficiente* para precisar mejores políticas y a las instituciones. En este sentido, cabría preguntarse si el conjunto de dimensiones cualitativas y cuantitativas que hacen a una mejor escuela –definida como aquella que logra que toda la población aprenda lo que tiene que aprender y lo haga sin fracasos ni deserciones en un clima de respeto y democrático–, debieran ser incorporadas a estas *meta evaluaciones*.

- En segundo lugar, un factor relevante es el *insuficiente circuito de información circular entre el nivel central de gestión y las instituciones* en torno a los *resultados obtenidos* a través de los operativos de evaluación. A este déficit se le añade la demora en las devoluciones hacia las escuelas para que permitan tomar mejores y más oportunas decisiones en los niveles locales e institucionales. El tiempo que transcurre entre los operativos de recolección de los datos y la obtención de resultados procesados, analizados y publicados suele ser *demasiado extenso*.

Un cuidado especial lo amerita el *uso y sentido de la información* proveniente de las **evaluaciones externas**, que en ocasiones pueden culminar en *rankings* o escalas clasificatorias de escuelas, que más que promover actitudes hacia la mejora de aquellas que se ubican en lugares bajos de esas escalas, provocan desaliento, impotencia o en el mejor de los casos, actitudes competitivas. Cuestión que debiera siempre evitarse.

No se propone acá la idea de reemplazar a las evaluaciones externas por otras de carácter participativo –autoevaluaciones– con enfoques cuantitativos y cualitativos, sino procurar *eficaces triangulaciones y complementariedad* entre los diferentes abordajes<sup>4</sup>. Pensamos a su vez en la necesidad de influir en una selección de **indicadores** más integrales y

de mayor riqueza que los que tradicionalmente se incluyen en esos operativos nacionales masivos, y que son relevantes para cada institución educativa.

Como se aclaró al comienzo, una fuerte hipótesis es que los procesos *autoevaluativos* que se desarrollan en cada establecimiento escolar posibilitan que los planteles docentes tomen mayores niveles de conciencia y conocimiento de las problemáticas prevalentes y, de este modo, programen e implementen como **protagonistas**, procesos de mejora en sus ámbitos institucionales, que resulten *viabiles en ese nivel de la acción*.

Definimos a la **autoevaluación** como una actividad programada y sistemática de reflexión que hacen los protagonistas acerca de la propia acción desarrollada en cada establecimiento educativo, sobre la base de información confiable, con la finalidad de emitir juicios valorativos *fundamentados, consensuados y comunicables*<sup>5</sup>.

El propósito de toda evaluación debiera ser siempre recomendar acciones orientadas a la mejora. Dado que la *autoevaluación* la realizan los propios integrantes de la escuela, principalmente los directivos, docentes y familiares a cargo de alumnos –a los que pueden sumarse otros miembros de la comunidad educativa, como alumnos, personal no docente y demás agentes de la comunidad– son esos mismos actores quienes recomiendan, mediante discusiones, acuerdos y consensos, actividades para la superación de los problemas detectados y priorizados. Esto aporta más *viabilidad* a su ejecución ulterior.

La evaluación que sólo se queda en el *enjuiciamiento*, en particular si éste no resulta del todo positivo, suele convertirse en frustración y tornarse inmovilizador. Esa es una de las razones, aunque no la única, de las conocidas **resistencias** a la evaluación y de la poco frecuente utilización o aplicación de las recomendaciones evaluativas<sup>6</sup>. Pero,

**“Es necesario fortalecer y mejorar las políticas de evaluación de la calidad. El valor de la información que se obtiene a partir de estos operativos es innegable a la hora de formular políticas socioeducativas.”**

3. Duro, E. - Niremborg, O. (2010)

4. Véase Niremborg *et al.*, 2000 y 2003.

5. Duro, E. y Niremborg, O. (2008)

“La evaluación que sólo se queda en el enjuiciamiento, en particular si éste no resulta del todo positivo, suele convertirse en frustración y tornarse inmovilizador. Esa es una de las razones, aunque no la única, de las conocidas resistencias...”

si el propósito explícito desde el comienzo es *aprender en forma conjunta* a partir de la propia práctica, tanto de los errores o las falencias como de los aciertos o las fortalezas, para extraer de allí conocimiento compartido y útil para mejorar la acción, entonces la *significación* de la evaluación es **evidente** para el fortalecimiento de todos aquellos que se involucran en sus procesos<sup>7</sup>.

En función de la concepción que sustentamos acerca de la evaluación, como una instancia de enseñanza y aprendizaje para todos los que participan de ella, el método de la *pedagogía socrática*<sup>8</sup> resulta el más indicado para su aplicación. Este método consiste en plantear interrogantes correctos y procurar respuestas adecuadas generando espacios de *intersubjetividad* donde se puedan dar discusiones, opiniones, y se reflejen razonamientos, fundamentos y evidencias. Así, es posible aprender algo más sobre la estructura y el funcionamiento de la escuela con vistas a mejorar su **calidad** y generar un *entorno protector* en donde todos tengan oportunidades de educarse.

### Antecedentes de la eficacia de la autoevaluación en escuelas primarias argentinas: Instrumento de Autoevaluación de la Calidad Educativa (IACE)<sup>9</sup>

En un proceso de cooperación para el desarrollo y fortalecimiento de las políticas de evaluación educativa, *UNICEF Argentina* en alianza con *Ceadel* y con los gobiernos educativos provinciales y el aval político del Ministerio de Educación de la Nación de Argentina, desarrollamos e implementamos el **IACE** en más de 800 escuelas. Los fundamentos de la priorización de esta estrategia educativa fue la *Ley de Educación Nacional 26.206* que entre otros artículos en relación a la evaluación estipula:

#### Ley de Educación Nacional 26.206

**ARTÍCULO 96** – La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Fe-

*deral de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.*

**ARTÍCULO 97** – El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.

Así se trabajó en el desarrollo de una herramienta de **autoevaluación institucional**, que orientada a la mejora de los desempeños y los logros puede resultar un proceso muy *sinérgico*<sup>10</sup> para promover la calidad en las escuelas primarias, debido al protagonismo que otorga a los propios agentes escolares en la mejora de sus prácticas.

El **IACE** es el producto de un proceso de *generación colectiva de conocimiento*, donde confluyeron distintas vertientes: algunas provenientes de la experiencia acumulada por las autoras, a partir de sus formaciones académicas y trayectorias profesionales; otras de la exhaustiva y focalizada búsqueda de bibliografía actualizada que realizaron sobre la **calidad educativa** y los temas asociados que fueron abordados; y otras provenientes de los aportes de agentes de las diferentes instancias del sistema educativo, es decir, funcionarios de los gobiernos educativos, supervisores de distritos

6. Nirenberg et al., 2003.

7. Ídem.

8. Platón (1970)

9. Duro, E. y Nirenberg, O. (2008)

10. Max-Neef, 1986. El autor considera sinérgicas las acciones que además de orientarse a la resolución de un problema puntual, contribuyen a la vez a la resolución o prevención de otros problemas actuales o futuros. En tal sentido, la mejora de la educación es una acción de las más sinérgicas desde el punto de vista del desarrollo humano y social.

escolares, directivos de establecimientos, docentes de aula y familias.

En el **IACE** se considera que la calidad educativa es un *concepto multidimensional*, que son diversos los aspectos a los que hace referencia y múltiples los factores que la determinan. Este concepto puede ser analizado en relación con el sistema educativo *como un todo* o bien en relación con *cada escuela*. En el primer caso, si se quisiera resumir en un solo párrafo el complejo concepto de calidad educativa, podría decirse que un sistema (provincial o nacional) con una educación **inclusiva** y de **calidad** es aquel que logra que todos los niños y las niñas ingresen en la escuela y tengan trayectorias escolares completas, cumpliendo la edad teórica deseada y obteniendo adecuados logros de aprendizaje en relación a los fines educativos planteados.

#### Un sistema educativo de calidad tiene:

- **Objetivos** curriculares relevantes y *compartidos*<sup>11</sup>.
- **Eficacia**, es decir que logra *acceso universal, permanencia* y *egreso* de los alumnos acorde con los objetivos de aprendizaje previstos.
- **Impacto**, en términos de que los alumnos adquieren conocimientos y conductas *duraderas* o *permanentes*, orientadas a una *ciudadanía plena y cabal*.
- **Eficiencia**, o sea que cuenta con *recursos humanos* y materiales suficientes y los aprovecha de la mejor manera posible.
- **Equidad**, es decir que toma en cuenta la desigual situación de los alumnos y las comunidades en que éstos y sus familias viven, y brinda apoyo especial a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos puedan ser alcanzados *por todos*.

Teniendo en cuenta lo expresado para el sistema educativo como un todo y considerando la calidad

educativa de cada escuela –que es lo que aborda realmente el IACE– puede decirse que **un establecimiento brinda educación de calidad si:**

- Logra que todos los alumnos y las alumnas *aprendan lo que tienen que aprender*.
- Posee objetivos de enseñanza *pertinentes* y *actualizados*, plasmados en un proyecto educativo institucional.
- Implementa estrategias para prevenir el *fracaso* y la *deserción* escolares.
- Logra el *acceso*, la *permanencia* y el *egreso* de los alumnos, de acuerdo con los objetivos de aprendizajes deseables y programados.
- No discrimina y trabaja la *diversidad*.
- Tiene en cuenta la desigual situación de los alumnos, las familias y las comunidades en que viven, y *promueve apoyo especial* a quienes lo requieren (por sí misma o a través de otras organizaciones locales).
- Fomenta y posibilita el *desarrollo integral* de los niños y las niñas.
- Genera un *clima escolar favorable* y *respetuoso*.
- Genera un *entorno protector* de los derechos de la infancia.
- Cuenta con *recursos humanos* y materiales suficientes y acordes a las necesidades.
- Promueve la *participación* de los miembros de la comunidad educativa.

Como puede verse en el **IACE**, esas son variables consideradas clave, que van más allá de los logros de aprendizaje, aunque sin duda repercuten en ellos, y que se incluyen en los *dispositivos autoevaluativos*.

Mediante la utilización del **IACE** en las escuelas se procuran lograr los siguientes objetivos básicos: *instalar una cultura evaluativa* en las instituciones escolares, mediante procedimientos e instrumentos sistemáticos y validados que son cumplimentados por los propios agentes escolares; *formular*

**“...un sistema con una educación inclusiva y de calidad es aquel que logra que todos los niños y las niñas ingresen en la escuela y tengan trayectorias escolares completas, cumpliendo la edad teórica deseada y obteniendo adecuados logros de aprendizaje...”**

<sup>11</sup>. Tales objetivos en Argentina se reflejan en los *Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP)*, que constituyen el cuerpo de contenidos comunes y obligatorios que deben incorporarse al currículo y desarrollarse en todas las escuelas del país, ya sean éstas de gestión pública o de gestión privada.

“...cada escuela formula su plan en base a los problemas detectados y priorizados (...). Es ese el principal aporte de la autoevaluación. ”

e implementar *Planes de Acción para la Mejora de la Calidad Educativa* en cada establecimiento, que resulten viables y actualizables y que se orienten a superar los problemas detectados durante los procesos autoevaluativos; *dejar capacidad instalada* en las jurisdicciones para la posibilidad de una *aplicación más autónoma* de la herramienta autoevaluativa y, *brindar insumos* para la formulación de líneas de acción y políticas educativas jurisdiccionales a partir de las problemáticas y demandas priorizadas por las escuelas y sus propios agentes. Si bien ninguno de esos objetivos es de simple alcance y menos en el corto plazo, sin duda el más arduo es el último, ya que implica la posibilidad de *incidir en la formulación de las políticas públicas educativas* compensando y complementando su tradicional direccionalidad desde arriba hacia abajo, con esta otra, *desde abajo hacia los decisores*.

El **IACE** prevé en cada escuela la realización de cinco *Ejercicios Básicos* los que se llevan a cabo en un mínimo de cuatro reuniones plenarias de trabajo del plantel docente (incluidos sus equipos directivos), complementadas por momentos de trabajo en pequeños grupos, de a pares, y/o en forma individual. Los títulos de esos ejercicios básicos son bastante autoexplicativos<sup>12</sup>:

1. *Datos de la escuela para los últimos cinco años*
2. *La misión de la escuela*
3. *El significado de la Calidad educativa en la escuela*
4. *Valoración de las dimensiones y variables de la Calidad educativa*
5. *Plan de Acción para la Mejora de la Calidad educativa*

Se agrega también una *Encuesta de opinión a los Familiares de los alumnos*, que indaga sobre los distintos aspectos de la **Calidad Educativa**, y que las propias escuelas distribuyen, recogen, procesan y analizan. El quinto de los ejercicios básicos

mencionados –y con el cual culmina el proceso–, brinda un sencillo formato de programación; cada escuela formula su plan en base a los problemas detectados y priorizados a través de la realización de los cuatro ejercicios básicos anteriores. Es ese el principal aporte de la autoevaluación.

A partir de las *sistematizaciones* y *meta-evaluaciones* realizadas de las aplicaciones del **IACE** se obtuvieron relevantes aprendizajes que son importantes a la hora de pensar en esta *estrategia de autoevaluación* para las escuelas secundarias. Las recomendaciones giran en torno a: *brindar el tiempo institucional oficialmente* a las escuelas para llevar a cabo la autoevaluación; *conformar grupos promotores en cada institución* que conduzcan este proceso en la escuela; valorar la combinación entre el trabajo individual, el grupal y en plenaria que proponen los ejercicios; valorar la *participación* de todos los actores y reconocer la necesidad de *acercar más las familias a la escuela*. A su vez, los supervisores educativos tienen que vincularse con estos procesos. Los *Planes de Acción para la Mejora de la calidad educativa* fueron considerados altamente viables, dado que su formulación fue participativa y se hizo en forma adecuada a las *problemáticas percibidas y priorizadas por los propios agentes* y acorde a las características de cada establecimiento. Los docentes consideran que los efectos de la implementación del **IACE** podrán mejorar la calidad educativa a través de la mejora en la escuela, no sólo en cuanto a la gestión institucional sino a nivel pedagógico, siendo los alumnos los principales beneficiarios.

A modo de ejemplo transcribimos el **testimonio** de una docente respecto a uno de los ejercicios relacionado con los datos acerca de los logros y la matrícula en las escuelas:

“*Pensábamos que hacíamos una tarea muy buena y nos dábamos cuenta que este año teníamos más alumnos que repetían; (...)*”

*además que cada una de nosotras sabía de nuestros dos o tres alumnos con problemas, en la reunión con las estadísticas nos enterábamos que había alumnos con dificultad en casi todos los grados.”*

El **IACE** actúa como un elemento que contrasta percepciones y prácticas con realidades de cada uno de los alumnos *que no siempre son percibidas por el colectivo institucional.*

A su vez, pudimos constatar efectos inmediatos percibidos en la escuela por la sola aplicación del **IACE**:

- Mejoró la **comunicación** entre los docentes y de éstos con los directivos.
- Provocó más contacto y **mejor vínculo** con los familiares de los alumnos (adjudicado esto a la realización de la encuesta).
- Logró **satisfacción** de los padres por sentir que sus opiniones son tomadas en cuenta en la escuela donde concurren sus hijos/as.
- Permitió tomar **conciencia** de la realidad de la propia escuela, una *mirada hacia adentro* que provocó considerar algunos aspectos que no eran reconocidos, hacerse planteos sobre la propia tarea, diferenciar aquellas cosas que obstaculizaban o facilitaban la calidad educativa, buscándolas a través de los consensos.
- Se logró más comunicación, **interacción** e integración entre los distintos turnos de las escuelas.
- Se incrementó el **sentimiento de pertenencia** a la escuela.
- Se instalaron **modalidades más democráticas** de actuación.
- Se generó un **espacio reflexivo** y de *auto-crítica* para el análisis de las prácticas docentes. Ese fue tal vez el efecto más valorado del IACE: proponer una reflexión sobre la práctica y la puesta en común de las miradas y experiencias.

### La necesidad de autoevaluación en una escuela secundaria exigida por múltiples demandas

Actualmente las demandas a la escuela secundaria cubren un espectro de principios, aspiraciones y metas –más allá de no pregonar pesimismo– que no en todos los casos tienen correlato con las posibilidades efectivas de cambio en la escuela actual. Desde los distintos sectores se exige y definen objetivos (*trabajo, producción, servicios, universidades, medios, iglesia, familias, sector educación, gremios*) y esto no es negativo en sí mismo; sin embargo, las **tensiones** se producen cuando estas demandas conviven con dinámicas de gestión de los sistemas escolares, formas de organización y prácticas escolares que poco han cambiado en las últimas décadas y con sistemas de *creencias* y *subjetividades* de la comunidad educativa que suelen determinar su accionar.

La **dificultad** que suele observarse en la priorización de ciertos fines indelegables de la escuela puede provocar *efectos no buscados*. La falta de apropiación y nuevos aprendizajes en los actores claves puede provocar: *desorientación, naturalización de dinámicas distorsivas y/o la banalización de metas relevantes.*

En la literatura y normas que rigen la escuela secundaria podemos encontrar, entre otros, a los siguientes fines<sup>13</sup>:

- Poner al alcance de los adolescentes los saberes elaborados que necesitan para su *autodesarrollo* y para participar en la *reactivación económica, el fortalecimiento democrático y la distribución de la riqueza.*
- Que forme *sólidas capacidades* para adaptarse a *cambios.*
- Que articule con el mundo de la *producción*

**“El IACE actúa como un elemento que contrasta percepciones y prácticas con realidades de cada uno de los alumnos que no siempre son percibidas por el colectivo institucional.”**

<sup>13</sup> . Ver entre otros: Carbonell Sebarroja (2000); Hargreaves (1998); Braslavsky (2001); Tiramonti (2004); Tedesco (2004).

“Actualmente las demandas a la escuela secundaria cubren un espectro de principios, aspiraciones y metas (...) que no en todos los casos tienen correlato con las posibilidades efectivas de cambio en la escuela actual.”

- y del trabajo para promover el desarrollo social y económico.
- Que tenga un enfoque más *global y sistémico* y no persista en modelos fragmentarios y de compartimentos disciplinares.
- Que forme para la *ciudadanía* y se impregne de formas democráticas, en el currículo explícito e implícito, en los reglamentos y en las relaciones de los actores.
- Que promueva *entornos protectores* de los derechos de manera de garantizar oportunidades de escolarización para todos y todas.
- Que forme para la *inclusión* y la *solidaridad*, fundamentalmente a través de los ejemplos y prácticas.
- Que incorpore las TICs y *nuevos lenguajes y culturas* juveniles.
- Que modifique las formas tradicionales de la relación docente alumno hacia prácticas de enseñanza y aprendizaje más *cooperativas*.
- Que contemple a su entorno y comunidad y se articule en *redes* con otras instituciones para alcanzar las metas.
- Que fomente sólidas capacidades para la *creatividad, flexibilidad, resolución de problemas, inventiva, inteligencia colectiva, confianza profesional, asunción de riesgos y mejora continua*.
- Que respete la diversidad, las diferencias y promueva la *multiculturalidad*.
- Que forme para la *libertad* y la *responsabilidad*.

- Que forme para el aprendizaje *a lo largo de la vida*.
- Que promueva la *justicia social*.
- Que priorice la enseñanza y el aprendizaje de la/s lengua/s como *contenido vital y transversal* a todas las áreas curriculares.
- Que *contenga* a la población escolar hasta la finalización del nivel, previendo fracasos y/o deserciones tempranas.

Más allá de esta cantidad de fines que suelen estar presentes en distintas normativas sobre la educación secundaria, a la luz de los resultados alcanzados observamos que *son pocos aquellos que se alcanzan*. Cabe señalar, que tomar algunos de estos principios, conlleva a una mirada integral de *los sujetos, del contexto, de la institución escolar* y por ende, *de las políticas*. Si la escuela no es la única institución responsable –aunque sí la más importante– para alcanzar algunas de estas metas, entonces hay que planificar, administrar y evaluar para provocar una *real articulación de sectores, actores e instituciones* que apoyen a las escuelas, a los adolescentes y –en ciertos grupos de población– a sus familias.

Hablar de **crisis** en la educación media no aporta demasiado al debate. Desde sus orígenes la escuela media está en crisis. Al inicio y durante décadas lo estuvo porque sólo incorporaba a un sector de la población y era *excluyente*. Actualmente –y haciendo un recorte entre muchas otras cuestiones–, porque la **inclusión** se percibe erróneamente como una de las causas de su déficit vigente de calidad. No hay **calidad educativa** si no hay inclusión de los adolescentes a la escuela. Por ello, no hablamos de escuelas en crisis sino de escuelas que deben empezar a percibirse en continuos cambios.

En estos escenarios en constantes cambios y ante demandas exigentes internas y externas, es donde la **autoevaluación** emerge como una herramienta elemental, ya que no solo reorientaría el hacer dentro de cada escuela en función de las metas, sino que facilitaría –por su condición de participación e involucramiento del personal de cada institución– *un cambio real* en la gestión y en las prácticas. Más **evaluación participativa** en las escuelas necesariamente trae aparejado *más análisis de resultados* en el corto y mediano plazo que permita ponderar los avances. Otro valor de esta herramienta radica en la posibilidad de generar, a partir de los insumos que genere –resultados, planes de mejora institucional– *mejores circuitos de información y diálogo* entre los establecimientos educativos y los distintos niveles de decisión hasta el nivel centralizado.

### La autoevaluación en escuelas secundarias según las voces de directivos y supervisores

Para esta presentación se llevó a cabo una indagación que incluyó supervisores y directivos de escuelas secundarias de tres provincias argentinas. Si bien sus voces no representan al conjunto de funcionarios del sistema educativo argentino, denotan ciertas constantes que podrían darse en el conjunto.

La idea era contar con las opiniones de estos funcionarios claves en torno a su propio rol y al valor de la **evaluación** como herramienta indispensable de todo proceso educativo, incluyendo la propia gestión.

Entre el **supervisor** y el **director** se forja el vínculo y/o aproximación entre *la escuela* y *el sistema*. Sin embargo este contacto, por múltiples razones, no logra alcanzar la *potencialidad* que podría tener. Razones estructurales, de definición del rol y de autodefinition concreta del mismo resultan limitantes.

### Respecto del rol del director:

Testimonios de Directivos:

*“Como director vivo apagando incendios, y entregando informes que eran para la semana pasada.”*

*“Buena parte del tiempo me la paso revisando que todos los profesores hayan llegado a dar clase, y siempre alguno falta, y después salgo corriendo yo a dar clase porque no soy director de tiempo completo.”*

*“En el nivel medio el director es coordinador, acompaña a los profesores, es un par, no como en la escuela primaria. Una escuela secundaria hoy maneja 300 profesores en tres turnos, con profesores que tienen sólo dos horas.”*

**“No hay calidad educativa si no hay inclusión de los adolescentes a la escuela. Por ello, no hablamos de escuelas en crisis sino de escuelas que deben empezar a percibirse en continuos cambios.”**

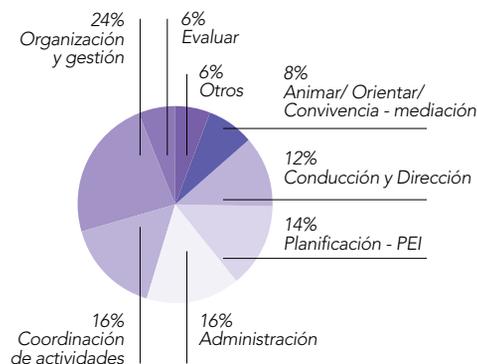
### Respecto del rol del supervisor:

El **supervisor** trabaja solo y depende de un supervisor general de mayor jerarquía, y no cuenta con un equipo especializado por áreas disciplinares que lo acompañe en la supervisión y asesoramiento en las escuelas. Sin embargo, este número tiene una representatividad relativa, ya que en los hechos, los supervisores se hacen cargo temporalmente de las escuelas de sus pares con licencia, o tienen pocas escuelas pero en algunas provincias estas se encuentran a cientos de kilómetros de distancia entre ellas.

*“Las visitas a las escuelas depende del número de servicios (escuelas) que tengas a cargo. Si tenés 30 escuelas todas a kilómetros de distancia o a dos horas de viaje, no podés visitarlas a todas regularmente, vas a las que sabés más débiles o con más problemas; porque además tenemos trámites administrativos y somos convocados para reuniones parciales o generales de supervi-*

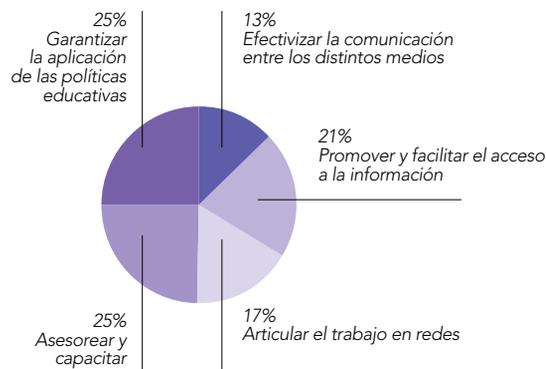
“Actualmente las demandas a la escuela secundaria cubren un espectro de principios, aspiraciones y metas (...) que no en todos los casos tienen correlato con las posibilidades efectivas de cambio en la escuela actual.”

**GRÁFICO 1: PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS DIRECTIVOS SEGÚN SU PROPIA OPINIÓN.**



Fuente: Relevamiento propio, UNICEF, 2008

**GRÁFICO 2: PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES SEGÚN SU PROPIA OPINIÓN.**



Fuente: Relevamiento propio, UNICEF, 2008

sores por otros temas, y el tiempo es uno, el del año, pasó y pasó.” (Testimonio de un Supervisor)

### Respecto de la relación supervisor-director:

Testimonios de Directivos:

“En la escuela resuelvo todo lo que ocurre a diario, pero para que lo voy a llamar (al supervisor) si sé que puede resolver lo mismo que yo, no puede hacer más. Salvo que se me esté por caer un techo y tenga que suspender clases, ahí sí lo llamo.”

“En lo pedagógico, ya no hay más supervisores especializados, ni equipos a tu alcance (por disciplina de conocimiento) para derivar a una escuela, las figuras claves son los jefes de departamento de cada escuela, porque el director está en todo, y lo pedagógico lamentablemente es para lo último que tiene tiempo.”

Tanto supervisores como directivos reconocen déficit entre los **circuitos de información** existentes

entre escuelas, niveles de supervisión y niveles de gestión central. A este déficit de canales fluidos de comunicación se le añade el hecho de que, mayoritariamente, los supervisores sólo pueden visitar una vez al año a cada escuela.

### Predominio del carácter subjetivo en los sistemas de evaluación institucionales

En relación a la evaluación y a la planificación, directivos y supervisores señalan:

“Tenés tres profesores de la misma materia en tres cursos de primer año por ejemplo, acordás contenidos y criterios de evaluación y calificación; y después uno aprueba a todos y otro aprueba al 20%.” (Testimonio de un Supervisor)

“La información del diagnóstico es relativa, lo hacés pero después se enseña más o menos lo mismo, haya dado lo que haya dado el diagnóstico. Los profesores acuerdan en el departamento qué dar (qué enseñar) pero ni ellos mismos, por una razón u otra, respetan lo que pactaron.” (Testimonio de un Directivo)

El 70% de los **directivos** encuestados respondieron que la planificación institucional no la han finalizado. Las causas más frecuentes mencionadas son por un lado la *falta de tiempo* y por otro porque la consideran *flexible y abierta*, y por tanto nunca se concluye.

Entre los **supervisores**, la mayoría afirma que en las escuelas que supervisan se ha realizado y finalizado la planificación anual (83%), y la mayoría asocia esto con la jornada institucional de principio de año en la que se precisan tiempos y criterios del plan.

Es unánime en directivos y supervisores afirmar que en las escuelas a su cargo, *siempre se considera el componente de mejora*. Para los directivos, los **aspectos pedagógicos** tienen prioridad dentro de los planes de mejora (33%), aunque también se incluyen **la relación con la comunidad** y atender a su problemática social (13%), y la atención a **programas ministeriales** que se aplican en la escuela (13%).

Para los supervisores, los proyectos para mejora de la *comprensión lectora*, la *habilidad matemática* y la **inclusión** de los casos más vulnerables, son el principal medio de implementación de esa *mejora planificada*.

Tanto supervisores como directivos señalan que no cuentan con elementos suficientes para instalar *buenos modos de evaluaciones*. A pesar de ello, señalan que sería muy valioso contar con esas herramientas para poder mejorar las evaluaciones y promover autoevaluaciones institucionales participativas. Confían en que la autoevaluación podría cambiar prácticas y mejorar el funcionamiento de cada establecimiento.

Las condiciones que directivos y supervisores señalan respecto a la **implementación de sistemas de autoevaluación institucional** giran en torno de:

→ **Considerar la distribución horaria del personal.** En este sentido las escuelas secundarias se caracterizan por contar con un número elevado de profesores que tienen asignadas pocas horas a cada establecimiento lo que dificulta poder llevar un proyecto conjunto adelante.

→ **La gran movilidad docente.** Por la situación de revista (titular, interino o suplente) o el uso de licencias, los docentes de una escuela secundaria varían frecuentemente.

→ **El ausentismo docente.**

→ **Continuidad.** Reunidos en focus group, supervisores y directivos expresaron que la autoevaluación no se convierta en una experiencia más. Describieron una a una las experiencias “innovadoras” en las que participaron, de qué se trataba, el trabajo que realizaron, el esfuerzo que significó, y cómo las vieron morir al inicio de la gestión política siguiente.

→ **Superar formalismos.** Sólo en los casos en que un proceso finalizado, sea percibido positivamente tanto por el director como por el equipo docente, se puede instalar en la escuela. Hay que sentir que el trabajo y esfuerzo dedicado valió la pena y el valor agregado es concreto. De lo contrario se caerá en formalismos. Esta dimensión atañe tanto a los funcionarios de la escuela como a los niveles de supervisión y conducción político educativa.

→ **Compromiso de los niveles superiores del sistema técnicos y políticos en torno a la autoevaluación y sus resultados.**

*“La autoevaluación es muy útil y es indispensable pero los resultados deben ser conoci-*

**“Tanto supervisores como directivos (...) confían en que la autoevaluación podría cambiar prácticas y mejorar el funcionamiento de cada establecimiento.”**

**“...contar con un buen instrumento auto-evaluativo; generar los espacios institucionales para garantizar la participación en el proceso auto-evaluativo; y promover los canales de supervisión, gestión y gobierno educativo para garantizar los flujos de comunicación...”**

dos también por el nivel de toma de decisiones políticas.” (Testimonio de Directivo)

*“Una escuela a mi cargo llevó adelante la autoevaluación institucional, identificó los problemas prioritarios (violencia, abandono) pero quedó paralizada en las respuestas. Hacen la autoevaluación con el consejo consultivo, que son los jefes de depto., pero no tienen medios para planificar proyectos de mayor envergadura que les permitan afrontar estos problemas. No cuentan con nadie que no sean ellos mismos.” (Testimonio de Directivo)*

### **La autoevaluación: una herramienta de mejora para la escuela**

Para promover una **cultura evaluativa** en las escuelas secundarias a través de propuestas de *autoevaluación*, al menos tres condiciones deberían darse en las instituciones: *contar con un buen instrumento auto-evaluativo; generar los espacios institucionales para garantizar la participación en el proceso auto-evaluativo; y promover los canales de supervisión, gestión y gobierno educativo para garantizar los flujos de comunicación e información derivados de dicho proceso.*

En relación al **instrumento auto-evaluativo** para escuelas secundarias, a modo de ejemplo mencionamos las dimensiones y variables posibles en un instrumento auto-evaluativo<sup>14</sup>.

#### **MATRIZ SÍNTESIS DEL MODELO EVALUATIVO - IACE SECUNDARIA**

##### **DIMENSIÓN I: RESULTADOS (LOGROS) EN EL APRENDIZAJE Y LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS DE LOS ALUMNOS**

##### **VARIABLES**

1. Resultados de aprendizaje en las materias básicas y en la especialidad u orientación que brinda la escuela.
2. Preparación/Capacidades para el estudio.
3. Construcción de valores y capacidades para el desarrollo personal y la vida en sociedad.
4. Preparación para la inserción en el mundo laboral.
5. Preparación para la inserción en la educación superior.
6. Preparación para la participación y para el ejercicio de una ciudadanía.
7. Capacidades para llevar a cabo una vida saludable.
8. Trayectorias escolares.

##### **DIMENSIÓN II: GESTIÓN PEDAGÓGICA, PERFILES Y DESEMPEÑOS DE LOS PLANTELES**

##### **VARIABLES**

9. Adecuación / actualización del currículo.
10. Formación básica de los profesores y procedencia institucional.
11. Actualización / Capacitación docente / Investigación en los últimos 5 años.
12. Satisfacción con el rol docente y sentido de pertenencia a la unidad educativa.
13. Desempeño docente en relación a los contenidos y metas institucionales.
14. Articulación de los docentes entre sí, con los directivos y familiares de alumnos.
15. Metodologías de enseñanza – aprendizaje.
16. Apoyo / contención de los alumnos, estrategias inclusivas y consideración de la diversidad.
17. Imagen predominante del “otro” (de los profesores sobre alumnos y viceversa).
18. Evaluación escolar.
19. Desempeño y rol de los preceptores.
20. Realización de actividades extracurriculares.

14 . Véase Duro, E. y Nirenberg, O (2008)

### DIMENSIÓN III: DESEMPEÑO Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

#### VARIABLES

21. *Misión institucional.*
22. *Visión sobre el rol de la escuela secundaria en la sociedad.*
23. *Modelos de gestión institucional de la escuela.*
24. *Promoción de un entorno protector de los derechos del niños/as y de los adolescentes.*
25. *Comunicación e información.*
26. *Clima escolar / vínculos entre los actores de la institución.*
27. *Promoción de la participación de los actores de la comunidad educativa en cuestiones relativas a la gestión de la escuela.*
28. *Articulaciones con otras instituciones educativas y del territorio.*
29. *Dimensionamiento del plantel.*
30. *Infraestructura y equipamientos.*

En relación a la segunda condición, hay que prever las *condiciones institucionales de factibilidad*. Un proceso autoevaluativo implica instancias de trabajo grupales e individuales, y plenarias para finalmente elaborar un *plan de mejora institucional*. Los tiempos deben ser oficialmente adjudicados, para que los procesos de la evaluación adquieran carácter institucional y político.

Por último, los **canales fluidos de comunicación** en torno a procesos evaluativos y autoevaluativos dependerá en gran parte de las voluntades políticas y de las instancias descentralizadas de gestión (supervisores u otros agentes) que el gobierno educativo promueva para establecer dichos canales de información. Estos a su vez, debieran ser ágiles, y estar impregnados de una *conceptualización de la evaluación*, que como hemos señalado, debe profundizar la instauración de una **cultura**

**democrática evaluativa** para mejorar procesos, productos y participación.

#### Reflexiones finales

*¿Es posible influir positivamente en la política educativa mediante procedimientos de autoevaluación sobre la gestión de los establecimientos?* Bajo la premisa de que la autoevaluación promueve *organizaciones inteligentes* (que aprenden y se transforman a partir de su propia práctica) tal camino resulta *estratégico y posible*, aunque no excluyente. El proceso de *complementariedad* entre la **autoevaluación escolar** y los **niveles de supervisión** constituyen un punto de retroalimentación de conocimiento e integración *interna* de la escuela, y *externa* a ella con los niveles técnicos y políticos, que en el nivel secundario, se hace imprescindible. No en el sentido de constituirse en la solución a las tensiones vigentes, aunque sí resultaría un buen punto de partida para promover los mejores cambios.

Otro canal de **complementariedad** –aún no abordado– estaría dado por los insumos que brindan las *autoevaluaciones institucionales* y aquellos que otorgan los *operativos de evaluaciones de calidad* de los sistemas educativos. Creemos que en la riqueza de ambas estrategias evaluadoras se hallarían mejores insumos para decidir mejores políticas y apoyos a las escuelas.

De las opiniones vertidas tanto por **directivos** como por **supervisores** de escuelas secundarias quedan establecidos ciertos prerequisites que cumplir para instalar una buena *cultura autoevaluativa*, que ellos mismos perciben como necesaria. Entre éstos, *la decisión y compromiso político*; *el otorgamiento de tiempos institucionales que viabilicen la presencia colectiva del personal en un mismo lugar y tiempo para llevar a cabo el proceso autoevaluativo*; *el instrumento de autoevalua-*

**“...los canales fluidos de comunicación en torno a procesos evaluativos y auto evaluativos dependerá, en gran parte, de las voluntades políticas y de las instancias descentralizadas de gestión (...) que el gobierno educativo promueva para establecer dichos canales...”**

“¿Es posible influir positivamente en la política educativa mediante procedimientos de autoevaluación sobre la gestión de los establecimientos? Bajo la premisa de que la autoevaluación promueve organizaciones inteligentes (...) tal camino resulta estratégico y posible...”

ción; capacitación al personal; diseños de comunicación y flujos de información ágiles y en tiempo real; y la capacidad de respuesta de los gobiernos educativos hacia las escuelas cuyos planes de mejora derivados de la autoevaluación requieran su apoyo; aparecen como los más destacados.

Otra condición que se desprende de sus voces es la necesidad de **fortalecer fuertemente el nivel de supervisión**, tanto desde su misión –que quizás deba ser actualizada en función de las nuevas metas de la educación secundaria– como así también en el número de funcionarios.

Creemos que de los antecedentes de procesos *autoevaluativos* en escuelas, se desprenden muchas lecciones aprendidas que pueden ser transferidas a una **cultura autoevaluativa** en escuelas secundarias (dadas las condiciones básicas para su implementación ya mencionadas). **Entre sus posibles ventajas señalamos:**

- Le otorga a la escuela *mayor protagonismo* y la oportunidad de generar desde allí demandas que pudieran ser satisfechas e innovaciones para mejorar la calidad. Los cambios a los que se aspira y las demandas que hoy impactan sobre la escuela secundaria, sin el protagonismo y el compromiso de los actores, y sin los insumos que emanan de las escuelas, suelen quedar en la letra de las normas o en las palabras del discurso.
- La *autoevaluación participativa* puede generar prácticas que tiendan a: la *mayor democratización de los vínculos* y convivencia; *mayor compromiso por los procesos* de enseñanza y por los resultados de aprendizaje de los alumnos.
- Promueve *prácticas innovativas*.

- Propone la búsqueda de mejores caminos para la *resolución de los conflictos*.
- *Legitima* la autoridad.
- Genera *confianza* entre los docentes, los padres y los alumnos.
- El aprendizaje en directivos y docentes a partir de la experiencia, *genera profesionales reflexivos*.
- El conocimiento y la comprensión de lo que sucede en la escuela es imprescindible para diseñar *políticas más efectivas de orientación, apoyo y formación*.
- Se recrean *flujos y canales de información* sustantiva hacia dentro de la escuela, entre la escuela y su entorno, y entre la escuela y los ámbitos de gestión y administración; que podrían *movilizar rígidas estructuras* y órganos de decisión en pos del logro de *prioridades compartidas*.
- *Equilibrio* entre expectativas.

La **autoevaluación** es una herramienta efectiva para promover una *reflexión crítica* acerca de la propia gestión y a la vez *propositiva* para el cambio en los establecimientos escolares. Sin embargo, es preciso promover *sólidos instrumentos autoevaluativos*, ya que es necesario contrastar ciertas concepciones y prácticas erróneas de muchos agentes educativos en relación a este tópico. Es frecuente que docentes, directivos y supervisores creen que la autoevaluación consiste meramente en una serie de reuniones *espontáneas* e *interactivas* (frecuentemente de carácter *catártico*), sin un guión ni técnica preestablecida, para reflexionar en forma *asistemática* sobre los problemas, sin un **enquadre metodológico básico** donde se determinen con claridad *los objetivos, las metodolo-*

*gías, las dimensiones, las variables e interrogantes orientadores, que permitan arribar a una mayor clarificación de los problemas y logros, así como proponer acciones para la mejora.*

Un **instrumento autoevaluativo** además debe percibirse como algo *flexible y dinámico*, en contraposición a algo *cerrado o estático*. Esa concepción se vincula con la que considera a la evaluación como una instancia de *enseñanza-aprendizaje*, pero en este caso no sólo para quienes son evaluados sino también para quienes diseñan la evaluación.

En resumen: la *evaluación de la calidad de los sistemas educativos* emerge como una condición necesaria para la definición de políticas, pero **no suficiente** para activar las *transformaciones* que

se requieren en pos de la mejora educativa no sólo en el plano de los logros sino en el de la **inclusión social**<sup>15</sup>.

La **obligatoriedad** de la escuela secundaria ya establecida por ley en varios países de la región, amerita por parte de gobiernos educativos e instituciones escolares *prácticas innovadoras* y *un cúmulo de nuevas responsabilidades* a todos los actores involucrados en el quehacer educativo. Además, la meta de **una educación para todos y de calidad** que responda a los retos vigentes, requerirá, como ya hemos señalado, una necesaria ponderación de los avances.

---

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.

**“...la evaluación de la calidad de los sistemas educativos emerge como una condición necesaria para la definición de políticas, pero no suficiente para activar las transformaciones que se requieren en pos de la mejora educativa...”**

5.3



# Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa

**Heliton Ribeiro  
Tavares**

Director de  
Evaluación de la  
Educación Básica del  
Instituto Nacional de  
Investigaciones Educa-  
cionales Anísio Teixeira  
de Brasil

El autor ofrece un recorrido sobre las estrategias que el Ministerio de Educación de Brasil despliega en el área de las evaluaciones, con el objetivo de mejorar la gestión y la calidad educativa. Desarrolla los exitosos casos del ENEM y el SAEB o prueba Brasil; ambos sistemas de evaluación para la enseñanza media y la enseñanza básica, que actualmente se aplican en dicho país.<sup>1</sup>

Brasil es un país con una **diversidad** tan grande –en términos geográficos y sociales– que sus problemas en el campo de la Educación están vinculados al orden, a la legislación, al financiamiento, a la infraestructura, a la valorización del profesor, etc. También hay problemas de currículum, de inclusión, de desfase de la edad. Estas problemáticas generan preguntas que deben identificarse para brindar respuestas que ayuden al mejoramiento de las escuelas.

La forma de responder a estas preguntas es a través de programas generales y, particularmente, a través de la **evaluación**. Vincularemos evaluación y **gestión**, para comprender *cómo la evaluación puede influir en la gestión y viceversa*.

*¿Cómo las evaluaciones conducidas por el INEP<sup>2</sup> pueden ser utilizadas para el perfeccionamiento*

*de la gestión educacional?* Tenemos un conjunto enorme de evaluaciones que son conducidas por el instituto, cada una de acuerdo a objetivos específicos. Las principales son el **ENEM<sup>3</sup>** y el **SAEB<sup>4</sup>** o **prueba Brasil**, un examen más general destinado a la república.

La consecuencia de la *prueba Brasil* fue la creación de un **índice** que sintetiza y direcciona las políticas educativas en el país. Este índice en realidad fue el fruto de un programa mayor, y aquí tenemos una segunda pregunta: *¿Cómo la gestión puede definir políticas basadas en indicadores?* Pondremos por ejemplo un plan llamado **Plan de Desarrollo de la Educación** (PDE), del cual hablaremos más adelante.

Como órgano de evaluación, nuestro objetivo puede sintetizarse en:

1. Este texto se editó a partir de la grabación de la traducción simultánea.  
2. Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, organismo dependiente del Ministerio de Educación de Brasil.  
3. Examen Nacional de Enseñanza Media.  
4. Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica.

“El ENEM cobró más fuerza a partir del 2005, cuando fue instituido el Programa Universidad para Todos (PROUNI), un programa en el cual el gobierno federal aprovecha los resultados de este examen para dar becas a los alumnos de la educación superior.”

- realizar evaluaciones educacionales de educación básica;
- desarrollar instrumentos de evaluación;
- participar en programas internacionales;
- proponer nuevos estudios;
- y difundir la cultura de evaluación en el país.

Esta **cultura de la evaluación** tiene varias etapas. Una de ellas es enseñar *cómo los instrumentos pueden construirse*, y ese trabajo, en realidad, llega a ser realizado en las escuelas, a nivel de las secretarías. La ventaja de esto es que muchas veces el profesor –que está participando en la elaboración de esos instrumentos– piensa un poco más en las *acciones pedagógicas* que ha implementado como docente, y eso ha producido resultados relativamente satisfactorios.

Otra preocupación consiste en auxiliar en los *procesos estadísticos de generación de resultados*, de manera tal de garantizar que otras evaluaciones educacionales –que no son las de orden federal sino de niveles provinciales– puedan tener resultados efectivamente comparables a los de la nación. Esa es una preocupación que tenemos que atender, y en el INEP estamos orientando las discusiones en ese sentido.

### El Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM)

Entre las principales evaluaciones contamos con el *Examen Nacional de Enseñanza Media* (ENEM), un **examen multidisciplinar** destinado a alumnos que están concluyendo –o ya concluyeron– la enseñanza media. Hay un sistema de evaluación de la educación básica que tiene dos objetivos diferentes: el primero sería ver los resultados generales para el país –en este caso para la unidad de la federación– y es un estudio de muestras; el segundo surgió por la necesidad de dar resultados a las escuelas y a los municipios. Su nombre

popular es *prueba Brasil*. El instituto también lleva adelante un *Examen Nacional de Certificación de Jóvenes y Adultos*, destinado a personas que ya han sobrepasado la edad ideal para la conclusión de un determinado nivel –por ejemplo, alumnos mayores de 15 años que no concluyeron la enseñanza básica– y pueden hacerlo participando en este examen. Las personas con más de 18 años que no concluyeron la enseñanza media también pueden suscribirse a este examen –a otro nivel del mismo– y si lo completan exitosamente serán certificados con este nivel de escolaridad. Tenemos otros niveles, *pro-libras*, los que trabajan en el lenguaje de señales. Su objetivo es tratar de identificar problemas en los años iniciales, particularmente cuando los niños están entre los 6 y 8 años, y poder solucionarlos en los primeros años de la educación básica.

El *Examen Nacional de Enseñanza Media*, comenzó con una evaluación en 1998 de la que participaron 160.000 personas, un número que fue aumentando a lo largo del tiempo. Se está haciendo cada vez más popular en las escuelas para examinar si la escuela está bien o no; y últimamente también ha sido utilizado por el sistema de educación superior, donde muchas instituciones aprovechan sus resultados (ya que se trata de un examen nacional, donde todos los alumnos participan al mismo tiempo en una evaluación y tienen los resultados comparables dentro de cada año). Este examen fue realizado en el 2008 –en el último fin de semana– con 4.400.000 participantes en todo el país. Un proceso enorme que involucró cerca de 388.000 personas trabajando en pos de evaluar la enseñanza media.

El ENEM cobró más fuerza a partir del 2005, cuando fue instituido el **Programa Universidad para Todos** (PROUNI), un programa en el cual el gobierno federal *aprovecha los resultados de este examen para dar becas* a los alumnos de la educación superior. A partir de ese momento, con esta

nueva fase del examen, **donde los estudiantes tienen sus notas divulgadas y pueden ganar becas a partir de esta evaluación**, el número de participantes aumentó de 1.6 millones a 3 millones en 2005, a 3.7 millones en el 2006 y alcanzando los 4 millones en el 2008. Este estudio involucra alumnos de la red pública –urbana y rural– y también de la red particular, **creando un resultado que pertenece al país.**

Entonces, en políticas generales *¿qué tenemos y qué podemos hacer?*

Los problemas que encontramos son muy diferentes para tratar de arribar a una solución, o lograr una dinámica de que la solución de estos problemas sea *una política de Estado* –en el sentido de que el próximo gobierno sea inducido u obligado a continuar este programa–, y por ello fue creado el *Plan de Desarrollo de la Educación* (PDE). Es un plan que involucra varios programas en diversos niveles de la educación brasileña, fundamentado en el artículo 211 de la Constitución que establece que *la unión, los estados, el distrito federal y los municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza. Cabe a la nación ejercer, en materia educativa, una función redistributiva de manera subjetiva, en tal forma que garantice las oportunidades educacionales y un estándar mínimo de calidad de enseñanza mediante la asistencia técnica y financiera a las provincias, al distrito federal y a los municipios.* Esto nos muestra cabalmente que **la conducción de la evaluación no puede ser fragmentada** entre provincias y municipios, debe ser trabajada y conducida por la nación.

Estos programas tienen diversos frentes. El primero es el **Compromiso Todos por la Educación** que establece metas claras para ser alcanzadas por provincias, por municipios (y en realidad también en niveles menores). Esa evaluación fue llamada *pruebita Brasil*, e involucra la evaluación de la **alfa-**

**betización** en los primeros años de la enseñanza básica, la ampliación de la atención de **becas** para la familia, un **censo** educacional por alumno que anteriormente no existía –este censo está obteniendo una base de datos de 55.000.000 de alumnos– y otros que son, por citar algunos ejemplos, *alfabetización, educación profesional, educación superior y educación especial.* Cada uno de estos niveles tiene efectivamente sus metas, sus objetivos para ser cumplidos.

*¿De dónde viene la dirección para que estos procesos pudieran ser conducidos?* Después de la divulgación de los resultados de la *prueba Brasil* realizada en el 2005 –cuyos resultados se difundieron en 2006–, los estudios fueron realizados en alianza con organismos internacionales, en escuelas y redes de enseñanza cuyos alumnos demostraron desempeño por arriba de lo previsto, considerados en variables socioeconómicas. El objetivo central del estudio era identificar conjuntamente las prácticas que podrían ser atribuidas al buen desempeño de los estudiantes. Estas *buenas prácticas* fueron traducidas en 28 **directrices** que orientan las acciones del plan de metas y *Compromiso Todos por la Educación*, programa estratégico del gobierno.

Esto dio la dirección de lo que se pretendía a lo largo de la educación básica, en términos de lo que pretendemos alcanzar. Tenemos que establecer como foco el **aprendizaje**, alfabetizar a los niños hasta un máximo de 8 años de edad, acompañar a cada alumno de la red individualmente. Debemos **combatir la repetición**, es un problema que existe –es menor ahora pero existe–, con un estudio de recuperación o progresión parcial, combatir la evasión, la deserción, ampliar las jornadas, fortalecer la **inclusión** a la educación de personas con deficiencias, promover la educación infantil. También debemos instituir programas de **formación** e implantar planes de carreras, cargos y salarios para los profesionales de la educación,

**“...la conducción de la evaluación no puede ser fragmentada entre provincias y municipios, debe ser trabajada y conducida por la nación.”**

**“Evaluación, financiamiento y gestión se articulan de manera innovadora y crean una cadena de responsabilidad por la calidad de la enseñanza que abarca tanto gestores y directores, como al Ministro de Educación.”**

**valorizar** el mérito del trabajador de la educación, fijar reglas claves, considerar los méritos y desempeños para nominación y exoneración del director de la escuela, promover la gestión participativa en la red de enseñanza y comentar y apoyar los consejos escolares, etc.

Es un conjunto de puntos los que deben ser trabajados a través del PDE, y para esto hubo una unión de esfuerzos a nivel *federal, municipal y provincial* de la clase política y de la sociedad en general para que estos puntos pudieran ser atendidos.

### **Evaluación, financiamiento y gestión en la prueba Brasil**

Para comprender el **SAEB** o **Prueba Brasil**, hay que establecer nexos entre sus tres elementos: *evaluación, financiamiento y gestión*; y como de la visión fragmentada de la evaluación se pasa a orientar el apoyo financiero de la unión a través de transferencias voluntarias y el apoyo técnico del Ministerio de Educación a los sistemas educativos. **Evaluación, financiamiento y gestión** se articulan de manera innovadora y crean una cadena de responsabilidad por la calidad de la enseñanza que abarca tanto gestores y directores, como al Ministro de Educación. Participan también la clase política, intendentes y hasta el Presidente de la República. Por supuesto debemos involucrar también a la sociedad civil.

Se presenta un hipotético problema: *nosotros estamos creando indicadores que podrían tornarse contra nosotros*. La divulgación por escuela de datos relacionados con el desempeño promedio de los alumnos podría esconder un movimiento de retención, con el objetivo de la mejora del indicador de calidad relativo al desempeño, y esto perjudicaría más el flujo. La **evaluación** podría producir efectos contrarios a los buscados. Es decir, el aumento del promedio podría llevarnos –o llevar

a algunos profesores y a las políticas de las escuelas– a decir que para aumentar la *proficiencia promedio* en matemática de mi escuela seremos más rígidos, voy a tratar de que menos alumnos sean aprobados. Entonces cuando se habla de *divulgación por escuela*, simplemente a través del indicador de proficiencia promedio se pueden generar problemas de flujo. Esto nos obliga a buscar otra propuesta para tratar de combinar los dos indicadores, las dos medidas, de manera de generar uno que elimine este problema.

El PDE parte del diagnóstico de que **la industria de la aprobación automática es tan perniciosa como la industria de la repetición**. De esta preocupación nació la idea de combinar los resultados del desempeño escolar a través de la *prueba Brasil* o SAEB, y los resultados de rendimiento escolar (que son el flujo relevado por el censo escolar, en un único indicador de calidad). Ese indicador fue denominado **Índice de Desarrollo de la Educación Básica** (IDEB). Y la idea era producir un indicador que fuera relativamente simple y que pudiera, de hecho, controlar esas dos medidas, la proficiencia promedio y el flujo. Cada IDEB va a ser el producto de dos cantidades, la primera es el *desempeño* –ya sea la proficiencia promedio en la prueba Brasil– y el *rendimiento escolar*, que es la tasa de aprobación, la tasa promedio en la etapa de enseñanza.

La meta debe ser definida para que estos procesos puedan tener una buena dirección. El desafío consiste en alcanzar el nivel medio de desarrollo de educación básica de los países integrantes de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), en el año 2021, en el que Brasil cumplirá 200 años de su independencia. El IDEB calculado para el país en el 2005 –relacionando los años iniciales de la enseñanza básica– fue de 3.8, contra un promedio estimado de los países desarrollados de 6. Ese 6 pasa a ser una meta para el país en el 2021. Hay mucho camino por andar y

en realidad debemos salvar una barrera muy grande para llegar ahí. El resultado que fue generado a través de la *prueba Brasil* realizada en 2007 fue de 4.2, por lo tanto podemos decir que ya hubo un aumento enorme en este índice de desarrollo de la educación básica.

El PDE fija metas para todas las 27 unidades de la Federación y para los 5.564 municipios brasileños. Y en cada unidad de la Federación, fija el IDEB calculado para las redes provinciales y municipales, así como para cada escuela. Todas las unidades, las provincias y las escuelas tienen su IDEB calculado y una meta diferente para ser alcanzada en el 2021 (y las metas a ser alcanzadas en 2007, en 2009, en 2011, en 2013 y así sucesivamente).

En Brasil tenemos el sistema abierto *para todos*, cualquier persona puede consultar el sistema del Ministerio de Educación, cuál es el IDEB y cuál es el resultado de cada escuela o de cada municipio o de cada provincia de la Federación. Todos los resultados son **públicos**, son difundidos, cualquier persona puede consultarlos y cualquier persona puede hacer un seguimiento de la *calidad* de la escuela en la que sus hijos están cursando.

La **prueba Brasil** fue una política del PDE para verificar la calidad del proceso de alfabetización de los alumnos en un momento en que aún es posible corregir distorsiones e intervenir en el futuro escolar de los niños. Aquí se detectó en el cuarto grado algunos problemas, entonces el objetivo de la *pruebita Brasil* es tratar de trabajar un poco antes del cuarto grado de la enseñanza primaria.

En términos generales diría que *para efectivamente tener efectos en la gestión*, tenemos que bajar la **inversión en evaluación** de la enseñanza media, ya que la evaluación involucra del cuarto grado al octavo grado. Aunque tenemos algunos resultados para la mayor parte de las escuelas y necesitamos algunos procesos para hacer un seguimiento mejor de la enseñanza media, necesitamos un esfuerzo cada vez mayor para alcanzar las metas. Inicialmente las metas son más fáciles de alcanzar, después por modelos serán cada vez más difíciles de ser alcanzadas.

En varias provincias –de manera de incentivar la clase docente– se han promovido *premios* en base a los resultados. Yo creo que esta es una buena iniciativa –aunque debe realizarse con prudencia–, que va a tener buenos resultados. Es fundamental tratar de identificar factores asociados al buen desempeño, y esto lo digo porque es importante recordar que existen características regionales y sociales tan diferentes que es bueno que cada lugar sepa, efectivamente, cuáles son los factores que influyen en la educación en su región.

Finalmente, es preciso mantener la **colaboración** entre los gobiernos provinciales, municipales y el gobierno federal, además de la participación de la clase política. Pensando que la educación no es un privilegio, debemos percibir que la evaluación, el financiamiento y la gestión caminan juntos en dirección a la calidad; así como tener la convicción de que en Brasil hay fuertes señales de que la bandera de la educación deja –de una vez y para siempre– el medio mástil, y sigue trepando rumbo al éxito.

**“Pensando que la educación no es un privilegio, debemos percibir que la evaluación, el financiamiento y la gestión caminan juntos en dirección a la calidad...”**



## 6. Estrategias para la inclusión con calidad

**6.1 Tres aspectos de la inclusión: a quién, en qué y cómo**

Anna Lucia D'Emilio

**6.2 Estrategias de inclusión con calidad**

María Do Pilar Lacerda

**6.3 Educación inclusiva y formación democrática**

Juan Eduardo García-Huidobro

**6.4 Ampliar las oportunidades educativas en la educación secundaria: la metodología de transición asistida**

Irene Kit

6.1



# Tres aspectos de la inclusión: a quién, en qué y cómo

Anna Lucia D'Emilio  
Senior Adviser UNICEF,  
Oficina Regional para  
América Latina

En el debate por la educación inclusiva, muchas veces se dirige la discusión hacia la educación especial y a la inclusión de aquellos que son diferentes, desde perspectivas que no comprenden sus realidades y tienen como resultado políticas poco equitativas. En este artículo, Anna Lucía D'Emilio reflexiona sobre tres aspectos clave de la inclusión que deben ser repensados para la transformación de este concepto.

## ¿A quiénes?

Cuando pensamos a *quiénes incluir*, evidentemente nos estamos refiriendo en primera instancia a los excluidos, ya que aún hay millones de adolescentes y jóvenes que no están en el sistema educativo por razones de pobreza; pues para las familias pobres la educación media y secundaria, aún tiene un **costo elevado**. Además de los costos directos e indirectos, como matrícula, libros, transportes, uniformes, etc., tenemos los *costos de oportunidad* que derivan de la falta de ingresos si el adolescente va a la escuela en vez de ir a trabajar. Esto implica –como ya expusiera el ministro Juan Carlos Tedesco– una nueva visión sobre lo que es la **obligatoriedad**: el Estado debe asumir no solo los costos de los servicios educativos sino también estos otros costos para compensar

la falta de ingreso familiar adicional derivado del **trabajo infantil**. Los actuales programas de transferencia de fondos, como la *bolsa escola* en Brasil u otros programas similares en otros países de la región, nos muestran un cambio importante en el financiamiento de la educación. Antes el Estado financiaba el servicio educativo, es decir *financiaba la oferta*; ahora se hace igualmente importante, especialmente en el nivel de educación media y secundaria, *financiar la demanda* a través de transferencias a las familias.

En América Latina más del 30% de la población es **indígena** o **afrodescendiente**<sup>2</sup>. Para esta población, la cobertura en educación media y secundaria es generalmente muy baja. En algunas áreas rurales de muchos países de la región se llega a tener una escuela primaria de pocos grados,

1. Este texto ha sido elaborado a partir de la desgrabación del discurso que ofreciera su autora en el marco del Seminario Internacional de Educación Secundaria.

2. RANGEL, Marta (2005). La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal. CEPAL, Fondo Indígena, CEPED. Santiago, 2005.

**“El Estado debe asumir no sólo los costos de los servicios educativos, sino también los costos para compensar la falta de ingreso familiar adicional derivado del trabajo infantil.”**

así que los niños y las niñas deben transferirse a otras partes para completar la primaria. Un estudio reciente promovido por UNICEF en Ecuador<sup>3</sup> nos ha demostrado que el Estado invierte para la educación de un niño y un adolescente indígena la *mitad* de lo que invierte para el resto de la población. Pese a que son pocos los países de los que se cuenta con información desagregada, todo deja evidenciar que los adolescentes indígenas y afrodescendientes están entre los grupos más **excluidos** del sistema educativo. La cobertura de la **educación bilingüe** es aún muy baja y no llega a toda la población infantil indígena aún en los países con larga trayectoria en esta modalidad educativa.

Entre los excluidos, también hay que mencionar a los adolescentes con **discapacidades**. Por lo general se calcula que un 10% de la población tiene alguna forma de discapacidad; y cuando observamos las escuelas vemos que todavía no se ha dado una cobertura para todos ellos. Tenemos otro grupo de excluidos que se va incrementando a medida que va mejorando la expectativa de vida de las personas que viven con VIH/SIDA. Tenemos además a las adolescentes embarazadas y tenemos a los adolescentes en conflicto con la ley. Lo que es la aberración de todas estas exclusiones es que es una exclusión justificada, muchas veces, bajo el pretexto de proteger a estos grupos: *o sea se les estaría excluyendo para protegerlos*. Por ejemplo en ciertos contextos se podía pensar que la exclusión de adolescentes embarazadas estaba asociada a cuestiones de carácter ético y moral. Sin embargo resultó que los argumentos para justificar la medida vertían sobre la *protección del feto*. Lo mismo me pasó con niños que viven con VIH, habiendo encontrado maestros y padres de familia que consideran necesario excluirlos de la escuela para protegerlos de la posible discriminación de parte de sus compañeros de clase. Creo que **transformar** y **redefinir** la práctica de exclusión en prácticas de protección, es una abe-

rración. Vemos que esto está ocurriendo también en países europeos con ciertas medidas hacia la *población roma*<sup>4</sup> o hacia los migrantes.

### ¿En qué?

Ahora quiero ver el otro punto, es decir *¿inclusión en qué?* Quizás para los jóvenes, para los adolescentes e inclusive para los niños, el único ámbito en el que han sido perfectamente incluidos ha sido en el mercado, en el sentido de considerarlos potenciales consumidores de productos de cualquier tipo. Esto sí ha llegado a todos.

La **inclusión educativa** es fundamental, obviamente, pero cabe preguntarse si es posible un sistema educativo incluyente si la sociedad es *excluyente*. Es importante estar conscientes que en estas circunstancias la inclusión es una amenaza para el orden establecido, tal como lo es el ejercicio de las democracias en las sociedades basadas en las inequidades. Esto conlleva un poderoso **potencial de transformación** pero también de rebelión. Tal como ya se dijo, la inclusión debe ser pensada no solo en el sistema educativo.

Aún de cara al sistema educativo, no deberíamos pensarla solo desde el ámbito de la educación primaria media y secundaria. La inclusión debe darse también a nivel de **primera infancia**. Los resultados de las pruebas de medición de aprendizaje en los países de América Latina realizadas por el *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE), muestran que Cuba está por encima de los otros países en casi todos los ámbitos estudiados<sup>5</sup>. Quizás cabría preguntarse si estos resultados de alguna manera también están asociados al hecho de que ahí la educación preescolar e inicial es prácticamente **universal**, ya sea en la modalidad formal o no formal.

3. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Poblaciones excluidas [www.unicef.org/lac/overview\\_4172.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_4172.htm) [Consulta : 02/07/2009]

4. Laparra propone el término roma como sustantivo plural y romaní como adjetivo para identificar más adecuadamente al conjunto de los gitanos en Europa, dado que la palabra gitano tanto tiene connotaciones negativas, como engloba a grupos que no se autodefinen como étnicamente romaníes". Ver en: LAPARRA NAVARRO, Miguel (2005). "La Europa de los Gitanos, Participación y Políticas Sociales en la Europa ampliada y su Incidencia e España". En: La Europa de los gitanos, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada abril-junio pp. 15-35.

No se trata solamente de una inclusión dentro del ámbito educativo, sino dentro de todos los demás espacios que están vinculados con ellos: *en lo artístico, en el mundo del deporte, en el acceso a la nueva tecnología*. Este último punto aún representa un gran desafío para los maestros y los sistemas educativos en su conjunto, pues las nuevas **tecnologías** no solo son un medio para aprender sino que son *una manera diferente de aprender*. Hay cierta dificultad en asumir que la tecnología es otra manera de acercarnos al conocimiento y asumir que no se aprende solo en la escuela.

Vamos ahora a reflexionar sobre los **excluidos** que aparentemente están *incluidos*, es decir aquellos que van a la escuela pero no están verdaderamente presentes. Aquí creo que es importante hacer referencia a la adolescencia como una etapa de la vida de fuertes cambios, de consolidación de identidades, pero también una etapa de un fuerte malestar. Hay un libro reciente de Umberto Galimberti, que analiza la condición de los adolescentes desde una perspectiva filosófica y psicológica<sup>6</sup>. Describe el malestar adolescente como la presencia del *huésped inquietante*, que es la definición de Nietzsche del *nihilismo*, es decir, *esa sensación de la nada*.

*La incapacidad de vivir en el ocio*, por ejemplo, a menudo crea un montón de problemas en los adolescentes. En este mundo bombardeado por numerosos estímulos, de acciones y reacciones, de interacción simultánea en varios planos del hipertexto y de la vida, *se hace difícil estar sin hacer nada*. De allí que se buscan estímulos de otra índole, no importa cuán peligrosos sean. Retomando a Goleman<sup>7</sup>, Galimberti nos habla de otro problema grave que se está observando cada vez más y es lo que se ha definido como el **analfabetismo emotivo**, que no permite a los jóvenes y a los adolescentes definir sus propios sentimientos, reconocerlos y llamarlos por su nombre, expresarlos y discutirlos.

Tedesco menciona esa tendencia actual al individualismo y a reducir al ámbito individual<sup>8</sup> lo que considera problemas sociales, y esto está tomando dimensiones alarmantes. Según estudios de la OMS<sup>9</sup>, ya en varios países, y no solo en los países ricos o desarrollados como uno podría pensar, el **suicidio** viene siendo la primera causa de muerte entre jóvenes y adolescentes. Y con eso también va todo lo que es el mundo de la **droga** y del **alcoholismo**. En estas circunstancias la sociedad no debería preocuparse tanto de aquellos estudiantes que van a la plaza y que protestan –y menos aún si protestan por una educación diferente y mejor– sino de aquellos que quedan en la escuela y están silenciosos, abrumados por el *huésped inquietante*. Más bien deberían considerarse positivamente las movilizaciones estudiantiles, la voluntad de transformar el *status quo*, y de identificar en lo social muchos de los problemas que atañen también a la adolescencia. Como ya lo han evidenciado varios especialistas, en la actualidad todo lleva a indicar que los problemas son de tipo individual. Aumentan en la librería los libros de autoayuda, y son siempre menos los movimientos sociales y de reivindicación de derechos.

### ¿Cómo?

Vamos a ver ahora el *¿Cómo incluir?* Iniciaré con una anécdota de cuando trabajé en Kosovo, después de la guerra. Un requisito para la cooperación en educación era la promoción de sistemas educativos inclusivos. Traté de ver la calidad de estas *escuelas inclusivas* y en qué consistía la **inclusión**. Entonces me encontré con una *tipología* que sería difícil describir ahora en toda su complejidad, pero que básicamente consistía en escuelas donde en la mañana iban los de un grupo étnico y en la tarde iban los del otro grupo étnico, y a esto lo llamaban **escuela inclusiva**. También había situaciones en las que se construyó una pared en

**“La aberración de todas estas exclusiones es cómo se las justifica, muchas veces, bajo el pretexto de proteger a estos grupos: se les estaría excluyendo para protegerlos.”**

5. Resumen Ejecutivo SERCE Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO Santiago, 2008.

6. Umberto Galimberti: *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i Giovanni*, Feltrinelli, Milano 2007

7. Daniel Goleman, *D. Emocional Intelligence*, 1995

8. Ver capítulo 2.3 de este libro.

9. OMS (2009) World Health Statistics 2009 [www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html](http://www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html) [Consulta: 02/07/2009]

“Como elemento de mejoramiento de la calidad de la educación, debería darse más importancia a la oralidad en todo el proceso educativo.”

el medio del salón de clase: un lado era para los *kosovaros albaneses* y el otro lado para los *kosovaros roma* o para los *kosovaros serbios*. Entonces eso era una escuela inclusiva en el sentido en que los dos grupos estaban ahí presentes de alguna manera, pero claro, *divididos por una barrera*.

Quiero recuperar algunos cuestionamientos que expuso Elena Martín<sup>10</sup>: *¿Hasta qué punto la diversidad dentro de la escuela es un factor que ayuda, o hasta que punto puede también contribuir al fracaso escolar en algunas circunstancias? ¿Hasta que punto hay que presionar para la inclusión de los diferentes?* Entonces aquí vamos a otra idea expresada por el ministro Tedesco<sup>11</sup>, y que me parece fundamental en la identificación del *cómo*: asumir las **tensiones** como motivo de análisis, convertirlas en factor de discusión, de mediación y de negociación dentro de la escuela, entre la escuela y la familia y entre profesores y alumnos. Lo importante *no* es estar todos dentro de un mismo lugar y siempre, sino asegurar momentos y espacios de relacionamiento mutuo. No hay que descartar *a priori* la importancia de tener espacios y tiempos propios, sobre todo cuando se trata de aquellos grupos que han sido históricamente marginados por el sistema.

Y ahí me parece que, como elemento de mejoramiento de la **calidad** de la educación, debería darse más importancia a la **oralidad** en todo el proceso educativo. Las escuelas han estado por lo general más atentas a la *cultura escrita*, a fomentar prácticas de lecturas y escritura, pero también es importante la *oralidad*, ya que ayuda en la resolución de conflictos, y a adquirir y poner en práctica ciertas **competencias** que son fundamentales para la *convivencia pacífica*. La oralidad además es fundamental para poder intercambiar, para que los adolescentes puedan comunicarse entre ellos y comunicarse con los adultos. En la educación media y secundaria es necesario fortalecer el *humanismo*, y eso no se aprende en los libros. Claro, la literatura

nos ayuda muchísimo, y es un maravilloso estímulo para el humanismo, pero también lo es la reflexión de los sentimientos. Simplemente poder hablar de sí mismo, poder hablar de los vacíos, poder hablar de lo que es el enamoramiento, el descubrimiento de una orientación sexual diferente. Son todos temas que son *tabú* por lo general en la escuela. Ya se han dado pasos significativos a incluir la **educación sexual** y reproductiva en los programas escolares. Sin embargo para que este avance tenga valor en la vida práctica, debe ir acompañado por el reforzamiento de la capacidad de los y las adolescentes de negociar con su compañero o compañera la modalidad de la actividad sexual que se quiere, el cuándo y el cómo.

## Conclusiones

El debate sobre **educación inclusiva** puede ser una *puerta abierta* hacia nuevos horizontes para la educación, y es una pena que aún ahora en muchos países se la siga asociando con *educación especial*. En realidad, la educación inclusiva pone la diferencia en el centro de la atención. En la región, este enfoque –sobre todo cuando ha estado relacionado a la condición étnica– es mayormente conocido como **educación intercultural**. Aceptar el *derecho a la diversidad* tal como lo implica la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>12</sup> es un grandísimo reto y tiene mucho que ver con el *cómo* y con la *calidad de la educación*. Es legítimo interpretar de dos maneras distintas este derecho, y por ello es necesaria la participación y el diálogo en la definición de las **políticas educativas**. *¿El derecho a la diferencia es el derecho a ser tratado como igual a los demás, pese a las diferencias; o es el derecho a ser tratado como diferente, a raíz de la especificidad de uno?* El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas aporta nuevos elementos de análisis y nuevas modalidades de definición de políticas educativas. Al reconocer

10. Ver capítulo 3 de este libro.

11. Ver capítulo 2.3 de este libro.

12. OHCHR, 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

el derecho de todo pueblo indígena a la consulta **previa e informada** –en todo lo que concierne a su desarrollo y a los sistemas educativos– los instrumentos internacionales aportan nuevos elementos al debate sobre la inclusión, vista esencialmente como **inclusión en las decisiones**.

---

*Ver información bibliográfica completa en Anexo II.*

“¿El derecho a la diferencia es el derecho a ser tratado como igual a los demás, pese a las diferencias; o es el derecho a ser tratado como diferente, a raíz de la especificidad de uno?”

6.2



# Estrategias de inclusión con calidad

**María Do Pilar Lacerda**

Titular de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de Brasil.

En este artículo, María Do Pilar Lacerda reflexiona sobre la problemática de la inclusión y rescata la importancia de la investigación y la escucha de jóvenes y docentes como medio de aprendizaje para diseñar mejores estrategias.

## “...veo chicos y chicas digitales frecuentando escuelas analógicas...”

Las investigaciones que nosotros usamos hoy en la formación de gestores de escuelas y de sistemas son dos, realizadas en alianza con UNICEF: la *Aprueba Brasil*, que se realizó para el Ministerio de Educación en escuelas localizadas en regiones socialmente fragilizadas pero que tienen buenos índices educativos y más recientemente, se realizó otra encuesta junto con la unión de los dirigentes municipales de educación orientada a las mejores redes municipales de aprendizaje. Son encuestas que han iluminado nuestra planificación, porque sabemos que existen buenas experiencias, sabemos que existen lugares que garanticen el derecho a aprender y hemos ido a estas escuelas y redes para aprender.

Entonces mi agradecimiento muy especial a esa alianza que realizamos junto con UNICEF Brasil y un reconocimiento a la calidad de este seminario, porque realmente nos trae una gran novedad, que puede parecer obvia pero para nosotros no lo es,

que es escuchar a los jóvenes. Yo me voy de aquí con esa orientación en mente: **que se debe escuchar tanto a profesores y a docentes como a los jóvenes.**

Esta presentación es la que realizamos en Brasil para discutir y mejorar el *Plan de Desarrollo de la Educación* (PDE), en donde hemos tomado como guía el lema de UNICEF que se basa en garantizar el derecho de aprender para todos y para cada uno. Lo que nosotros hemos enfrentado en Brasil es la historia de un país, donde hace cuatro años la *escolaridad mínima obligatoria* era de apenas ocho años y ahora son sólo nueve. Precisamos aumentar la escolaridad mínima obligatoria en nuestro país, ya que comparándolo con nuestros vecinos nos encontramos en un lugar muy diferente...

Nos acostumbramos a la idea de que la escuela, históricamente *excluyente*, no era buena, sino que sus alumnos, un 30% o 40%, eran buenos<sup>1</sup>. Naturalizamos la **deserción escolar**, y empezamos a creer que el fracaso escolar y que, que los niños, principalmente pobres y negros, no aprendan, era

1. Índice Desarrollo de la Educación Básica.

“Lo que sucede, es que se invierte mucho en los sistemas, pero muchas veces de manera disociada de las necesidades y prioridades pedagógicas de una determinada escuela.”

lo normal, ya que la *élite blanca* se encontraba en la escuela.

Quebrar esto no es solo tarea del gobierno, es un **cambio cultural**, es un cambio en la cultura de un país que no se ve afectado por el abandono y la explotación de los niños y que les tiene miedo. Cuando nos detenemos en un semáforo en Brasil y un niño de cinco años se aproxima, cerramos la ventanilla rápidamente y empezamos a insultar al gobierno por lo que está sucediendo, pero no bajamos del automóvil y nos interesamos en saber por qué ese niño está ahí y qué podemos hacer por él. Entonces, la sociedad brasileña ve con *naturalidad* que niños pobres sean **permanentemente excluidos**, y romper esa idea es romper con todo lo que está instituido.

Lo que nosotros queremos hacer, y lo estamos haciendo, es no renunciar a nuestro principio mayor: **si no es para todos no tiene sentido**. Una república democrática debe pensar en todo para todos.

Otro aspecto históricamente presente, es que lo que se hace para pocos, es de calidad, pero cuando se hace para los pobres, los excluidos, *sirve cualquier cosa, que sea así nomás, es para el pueblo, no hay problema*. Cambiar esa lógica significa modificar las relaciones del gobierno federal con provincias y municipios.

El Ministerio de Educación, está poniendo en práctica un régimen de colaboración. Por lo tanto cada municipio de cada provincia brasileña, es decir, los 5563 municipios de las 27 provincias adhieren al *Plan de Desarrollo de la Educación* (PDE). Y a partir de esa adhesión todos realizan un diagnóstico de su situación educativa y elaboran un plan de acciones articuladas a partir de dicho diagnóstico.

Elaboramos un término de cooperación técnica

para poder actuar donde están los mayores problemas y las mayores dificultades. Desde Brasilia, sentados en el Ministerio, tenemos muchas dificultades, y solo lo lograremos si trabajamos de forma *articulada y participativa* con los gobiernos provinciales y municipales. Hemos trabajado de esta forma con las universidades públicas, que junto con gobiernos provinciales, municipales y el gobierno federal, realizan un seguimiento técnico, prestan asesoramiento técnico a los municipios y provincias en la implementación de este plan.

Otro punto novedoso es que ahora podemos focalizar en los municipios y provincias con mayores dificultades, ya que anteriormente, mediante el sistema de **transferencia voluntaria**, el gobierno transfería una serie de recursos a los municipios que menos los necesitaban y ya se encontraban articulados. De los 5.563 municipios brasileños, 1.242 tienen un índice educativo *muy bajo*, muy malo y esos municipios son los que nunca recibieron ni un centavo de transferencia voluntaria. Ellos recibían los recursos, la comida, los transportes, la transferencia obligatoria. Nosotros invertimos esta situación, estos municipios recibieron la visita de técnicos provinciales, de las universidades y del Ministerio y se convirtieron en nuestra prioridad.

Para intentar mejorar algunas cifras que ofrece el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP)<sup>2</sup>, hemos modificado el régimen de computación, hemos intentado establecer una política de estado –no de gobierno–, una política que permanezca y no sea modificada cada cuatro años; modificamos la **evaluación** del sistema a partir de la evaluación de cada escuela urbana, de cada ciudad, de cada provincia; modificamos el financiamiento de la educación, pero principalmente estamos trabajando muy seriamente en la formación de los docentes. El Ministro de Educación Fernando Haddad, puso como prioridad, dedicándole aproximadamente un 40% de su tiempo semanal, la elaboración

2. Más información sobre las actividades del INEP en el capítulo 5.3 de este libro.

del *Sistema Nacional de Formación Docente*. El Ministro tomó esa responsabilidad y la trasladó a las universidades públicas ya que en los años 80 y principalmente en los años 90, la privatización de la enseñanza superior, dejó la formación de profesores en manos de las instituciones privadas, y *no en las mejores manos*. Recuperar este espacio significa recuperar a la universidad pública como lugar de **formación docente** y trabajar muy sintónicamente con las redes y con las escuelas en la formación continua.

Lo que sucede, es que *se invierte mucho en los sistemas, pero muchas veces de manera disociada de las necesidades y prioridades pedagógicas de una determinada escuela*.

Queremos cada vez más **fortalecer** a la escuela, fortalecer a los docentes a través de la creación de un salario básico que fue aprobado recientemente en Brasil<sup>3</sup>, que, a partir del momento en que se transforma en ley, puede demorar en empezar a cumplirse, pero existe la base rígida para que esto suceda. Estamos trabajando mucho en las directrices de la **carrera docente**, ya que no queremos culpar a los profesores y no queremos, por el trato que fue dado a ellos en los últimos años y en gran parte de la historia brasileña, decir que el fracaso escolar se debe al profesor. Antes debe hacer una alianza muy sólida, una formación muy sólida y también una *responsabilización*, que es diferente a una sanción. No podemos partir desde el principio de que el problema de la educación es el profesor, ya que no lo es, sino que forma parte de toda esta coyuntura complicada en la cual está inmerso nuestro país.

No tenemos una enseñanza media **obligatoria** en Brasil, pero creamos las condiciones para que esto pueda suceder: con el financiamiento de la educación que ahora se extiende a la enseñanza media, con el libro didáctico, y con la ley que se está tramitando en el congreso sobre la obligatoriedad

para la comida y transporte escolar para los alumnos de la enseñanza media. Debemos recordar que el 81% de los jóvenes de entre 15 y 17 años están en la escuela pero menos de la mitad está en la enseñanza media, la mayor parte está terminando la enseñanza básica primaria, y de esos que están en la enseñanza media, gran parte estudia a la noche, porque no existen vacantes en el día o porque tienen que trabajar como resultado de la profunda y horrorosa desigualdad social que tenemos en Brasil. Pensar en la enseñanza media es pensar en un **currículum** *que no sea utilitarista, que no sea pragmático, que no sea inmediatista*; y esto significa no pensar una enseñanza media solo para el examen de ingreso a la universidad.

En Brasil este examen se denomina *vestibular*. El ingreso a la universidad es a través de una prueba que se basa en *memorizar* una serie de cosas y hechos que los jóvenes nunca van a necesitar, que no tienen el menor sentido para ellos. Por tanto, van a aprobar el examen aquellos que *acierten más respuestas*, y la universidad perderá una serie de talentos conformados por los *niños pobres* que no pudieron aprobar este examen. Entonces discutir la enseñanza media es discutir también el acceso a la universidad, discutir la enseñanza media es discutir el que tengan acceso a la **ciencia**, a la **cultura**, al **conocimiento** de una forma *contemporánea*.

Voy a finalizar diciendo que *veo chicos y chicas digitales frecuentando escuelas analógicas*, ellos se sienten **extranjeros** en la escuela. El compañero Ricardo Henriques nos habla sobre eso, realizó un trabajo muy importante en el Ministerio, en la Secretaría de la diversidad, sobre esta **exclusión** y *quiénes son los excluidos*, y creo que aquí vamos a hablar con propiedad sobre eso<sup>4</sup>.

Tenemos chicos y chicas que son extranjeros en su país porque la escuela *no los reconoce, no les conversa, no dialoga con ellos* y cuando pensamos

**“No podemos partir desde el principio de que el problema de la educación es el profesor, ya que no lo es, sino que forma parte de toda esta coyuntura complicada en la cual está inmerso nuestro país.”**

3. Dicho salario incluye un tiempo reservado para el estudio de un tercio de la jornada. Ver el artículo del ex Ministro Tedesco, en el capítulo 2.3 de este libro.

4. Ver el capítulo 7.2 de este libro.

**“Pensar en la enseñanza media es pensar en un currículum que no sea utilitarista, que no sea pragmático, que no sea inmediateista; y esto significa no pensar una enseñanza media solo para el examen de ingreso a la universidad.”**

en una escuela contemporánea debemos madurar en una escuela que tenga circulación, que tenga experiencias y principalmente tenga sentido y significado en la vida de cada joven para que ellos logren darle sentido y significado al conocimiento. Sin esto, nosotros estaremos solamente entrenando chicos para un examen. Por ejemplo, el caso especial de la *Universidad Federal de Minas Gerais*, que tiene 4.000 vacantes anuales y realizan el examen 100.000 inscriptos. Nosotros entregamos 100.000 chicos para un examen donde aprueban solamente 4.000 y 96.000 no saben qué van a hacer con toda la información y contenidos que se vieron obligados a guardar durante 3 años y tienen poco o ningún sentido en su vida práctica.

Nosotros hemos trabajado mucho con los ministerios, principalmente con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Hacienda, con el Ministerio de Cultura, para poder tener un diseño de una enseñanza media

*contemporánea, republicana y democrática*, pero esencialmente **una enseñanza media que no acepte que ningún joven brasileño permanezca por fuera del acceso a la escuela.**

Deseo que desde aquí podamos profundizar la relación de los gobiernos con la sociedad civil. Yo tuve la oportunidad de encontrarme con muchos compañeros brasileños que militan en la causa de la educación, ya sea en la parte de comunicación, en la campaña nacional por el derecho a la educación y los que garantizan la movilización, que aunque a veces nos deja un poco fuera del rumbo, realiza críticas consistentes, nos trae novedades que la burocracia en muchos casos nos impide ver y hace que nosotros en el gobierno nos movilemos y se logre esto: **responsabilización por parte del gobierno, movilización por parte de la sociedad para garantizar el derecho de aprender para todos y para cada uno.**



6.3



# Educación inclusiva y formación democrática

**Juan Eduardo García-Huidobro**  
Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Presidente de la Comisión de Educación, Chile (2006)

En la presente ponencia, Juan Eduardo García-Huidobro reflexiona sobre la educación inclusiva. El análisis es organizado a partir de tres interrogantes: en primer lugar, comprender la educación inclusiva; en segundo lugar, la situación de la inclusión educativa en América Latina; y por último, las consecuencias de la forma actual de inclusión y los nuevos desafíos.

En la presente ponencia, voy a plantear una reflexión sobre la educación inclusiva desde la pregunta **¿a quién incluye y a quién debe incluir la educación?**

Necesito partir explicitando desde el primer momento la tesis que quiero considerar con ustedes:

*La masificación de la educación secundaria y la incorporación, en al menos dos de los tres países que están representados acá, de la educación secundaria en la categoría de educación obligatoria, están sobrepasando las concepciones que poseemos sobre inclusión y equidad educativa y obligan a expandirlas.*

Así, mi propósito es explicitar la necesidad de profundizar lo que estamos entendiendo por **inclusión** para hacer frente a lo que tenemos delante.

Ayer estuvieron acá los jóvenes<sup>1</sup> con una evocación de lo que fue el movimiento secundario en Chile. Creo que este movimiento expresa un fenómeno que no es solamente chileno, sino que es –aunque pueda parecer *paradojal*– expresión de lo que hemos logrado en educación y del modo como lo hemos logrado. Hemos sido capaces de incluir en nuestros sistemas educativos en forma creciente a los jóvenes de los distintos grupos sociales, pero –y eso es lo que yo voy a tratar de reflexionar– los hemos incluido *de una manera distinta*. Y esa distinta forma de inclusión, es lo que los jóvenes, hoy en día, **no toleran más**. Perciben con claridad que es una *inclusión engañosa*, distinta para estos recién llegados al fin de la secundaria que la que fue para los que estaban ahí instalados hace generaciones.

A partir de este telón de fondo voy a discurrir sobre tres puntos:

11. Al respecto, ver capítulo 11 de este libro, *La voz de los adolescentes*.

“La masificación de la educación secundaria y la incorporación de la educación secundaria en la categoría de educación obligatoria, están sobrepasando las concepciones que poseemos sobre inclusión y equidad educativa y obligan a expandirlas.”

→ ¿Qué entender por educación inclusiva?

→ ¿Cuál es la situación de la inclusión educativa en América Latina?

→ ¿Qué consecuencias tiene la actual forma de inclusión y qué desafíos se nos plantean a partir de los dos puntos anteriores?

### ¿Qué entender por educación inclusiva?

Durante esta conferencia, se nos han presentado diferentes nociones y representaciones de la inclusión educativa. La **inclusión educativa**, como opuesto a *exclusión*, es un término que empezó a usarse hace algunos años atrás para significar la propuesta de integrar a los discapacitados a la escuela<sup>2</sup>. Al reivindicar esta inclusión se hizo evidente que los discapacitados no eran los únicos excluidos, sino que había otros, que eran mucho más numerosos, excluidos por motivos socioeconómicos, étnicos, etc. La inclusión se transformó en la batalla por incluirlos a todos en la escuela. De hecho en noviembre de 2008, en Ginebra, la *Oficina Internacional de la Educación* de UNESCO dedicó la 48ª reunión de la *Conferencia Internacional de Educación* –la cual se viene realizando desde 1934– al concepto de **inclusión educativa**, en el predicamento que esta reflexión sobre la inclusión es un arma poderosísima para pensar de una manera renovada y rejuvenecida, el **derecho a la educación** (*International Bureau of Education, UNESCO, 2008*<sup>3</sup>). Hay otras reflexiones como la de Inés Aguerrondo, quien en un texto reciente<sup>4</sup> señala con fuerza y claridad que el concepto de inclusión no puede limitarse a incluir solo la escuela, se trata de incluir los conocimientos, las destrezas, las capacidades que dan posibilidades de acción y de libertad en esta sociedad.

Quiero proponerles una reflexión que se suma a

todas las demás, que no se opone a ellas, sino que enfatiza otra dimensión. Propongo pensar la inclusión desde el concepto de *rito de pasaje* y reflexionar a dónde incluye y a dónde debería incorporar el paso por la escuela.

Mirada la inclusión desde esta perspectiva, el paso por la escuela adquiere otra dimensión. La inclusión en la escuela es el camino para ser incluido en la sociedad y las características de este pasaje singularizan el modo cómo se es incluido en la sociedad.

### ¿Qué debería ser lo que el paso por la escuela le entrega como carácter, como función a esos estudiantes que antes no tenían?

Es posible responder esta pregunta desde la responsabilidad que posee la escuela de construir la democracia. Entender la escuela como rito de pasaje, es considerarla como **institución instituyente**, esto es como una institución que junto con incluir a las nuevas generaciones en ella, por el modo de incluirlos, *les muestra el tipo de sociedad que queremos ser*. La democracia no es un don de la naturaleza. La **democracia**, lo sabemos todos por experiencias bastante duras en este cono sur de América Latina, es una construcción histórica, trabajosa y complicada, y esa obra histórica difícil supone conocimientos y convicciones, pero necesita también de la experiencia. Las escuelas deben ser la ocasión de vivir los fundamentos de la democracia: igualdad y respeto. En la escuela se debe dar la posibilidad de encontrarme con *otros* distintos a mí y considerarlos como iguales en derechos y ciudadanía; de encontrarme con *otros distintos* a mí y respetarlos en su diferencia. En esta conciliación entre la igualdad necesaria para integrar, y el respeto a la diversidad, está el meollo de la educación democrática. Hay que encontrar formas institucionales de una educación inclusiva que sea común, pero que deje espacios a la libertad y a la diversidad.

Este tipo de **educación inclusiva** no se está dando en nuestras escuelas porque nosotros tenemos una

2. A lo largo de este artículo, el autor se referirá a “la escuela” para referenciar a la educación o al sistema educativo en general.

3. International Bureau of Education - Unesco, 2008. Brindar un anclaje a esta fuente, ¿se trata del organismo que dictaminó dicha prioridad de temas para la Conferencia?

4. Aguerrondo, Inés (2008) “Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión”, en *Perspectivas* (International Bureau of Education) (145), pp.61-80.

experiencia escolar tremendamente segregada. En una presentación anterior se habló de Kosovo con unas escuelas con una pared que separaba unos y otros. Nuestros sistemas educativos están *llenos de paredes*; son muy segregados. No es verdad que por la inclusión en la escuela estemos entrando a una misma y única sociedad.

Esta consideración me lleva a proponer que cuando examinemos niveles de *inclusión* o *exclusión* educativa lo hagamos desde tres puntos de vista: *desde el acceso a la escuela; desde el logro de aprendizajes en la escuela y desde la experiencia de ciudadanía democrática que ella favorece o impide*. Empíricamente esto se traduce en tres tipos de indicadores que se presentan a continuación:

**Cobertura:** ver quiénes están, también los que nunca estuvieron y los que desertaron. O sea, desde el acceso, hay inclusión y exclusión total o temprana.

**Aprendizaje:** tenemos que preocuparnos crecientemente de los que no aprenden, porque el estar y no aprender es un engaño social que está siendo además tremendamente caro.

**Integración-segregación:** tenemos que empezar también a mirar a qué incluimos, a mirar con más detalle la segregación de nuestras experiencias escolares, porque ella limita el carácter de experiencia democrática de la experiencia escolar y, al hacerlo, limita gravemente la sociedad que estamos construyendo.

Así concebida la inclusión, podemos postular con claridad y dolor que los sistemas educativos que tenemos en América Latina no influyen todo lo que debieran en la construcción de la democracia. Una mirada muy rápida a nuestra historia latinoamericana

permite señalar tres momentos que, con diferencias hemos vivido todos:

→ Al final del Siglo XIX y comienzos del XX, después de una discusión muy rica y acalorada, en América Latina nos convencimos (o aceptamos) que todos tenían que estar en la escuela.

→ Casi un siglo después, en los años 90 –a la vuelta de las dictaduras– empezamos a constatar que había crecido enormemente la presencia de los niños, niñas y jóvenes en las escuelas, pero que esta mayor escolarización no se traducían siempre en aprendizajes. Período en el que se ha extendido por América Latina una ola de reformas que se han orientado por dos conceptos que Cecilia Braslavsky<sup>5</sup> llamó *conceptos estelares*: la **calidad** y la **equidad**, que han tenido como consigna común el logro de *una educación de calidad para todos*.

→ Estando en eso, hoy en día, todavía tímidamente, pero en forma emergente y creciente se señala que no basta una educación de calidad para todos, sino que es necesario que avancemos a *la misma educación para todos*, lo que es lo mismo a la necesidad de mezclar a niños y niñas de diversos orígenes sociales en la misma escuela.

### Situación de la inclusión educativa en América Latina

Examinemos, muy rápidamente, la inclusión educativa en América Latina, desde las siguientes tres perspectivas.

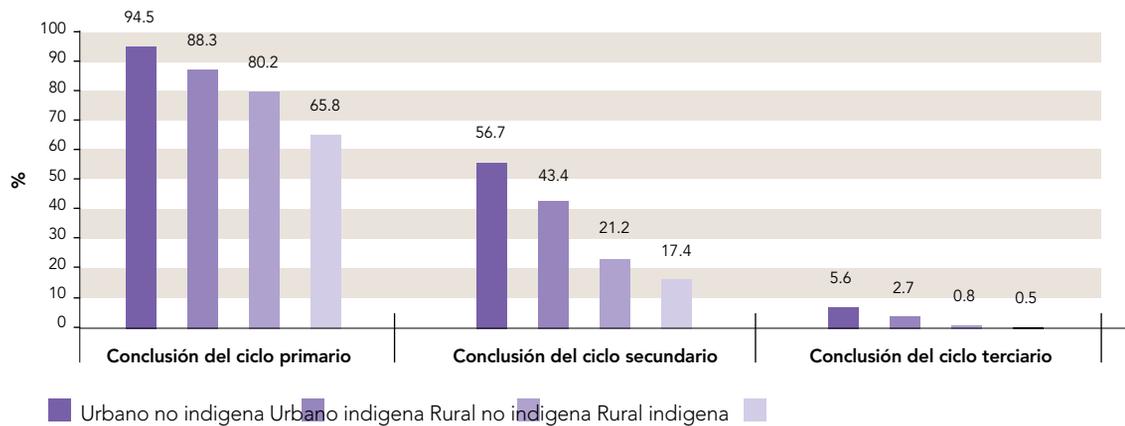
En **cobertura**, hemos tenido grandes avances, hay una primaria lograda, hay un gran salto en secundaria. Como se ha expuesto con mucha claridad en estos días, se ha tratado de una masificación *tremendamente desigual*. Todos parecen tener lo mismo, pero en realidad *no todos tienen lo mismo*. Veamos un par de datos sobre los pueblos indígenas y sobre la progresión oportuna que muestran

**“Entender la escuela como rito de pasaje, es considerarla como institución instituyente, esto es como una institución que junto con incluir a las nuevas generaciones en ella, por el modo de incluirlos, les muestra el tipo de sociedad que queremos ser.”**

5. Braslavsky Cecilia, (1999). "Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo", en *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana. Bs. As.

**GRÁFICO 1: AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES) - LOGRO EDUCATIVO SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y PERTENENCIA ÉTNICA. ALREDEDOR DE 2005**

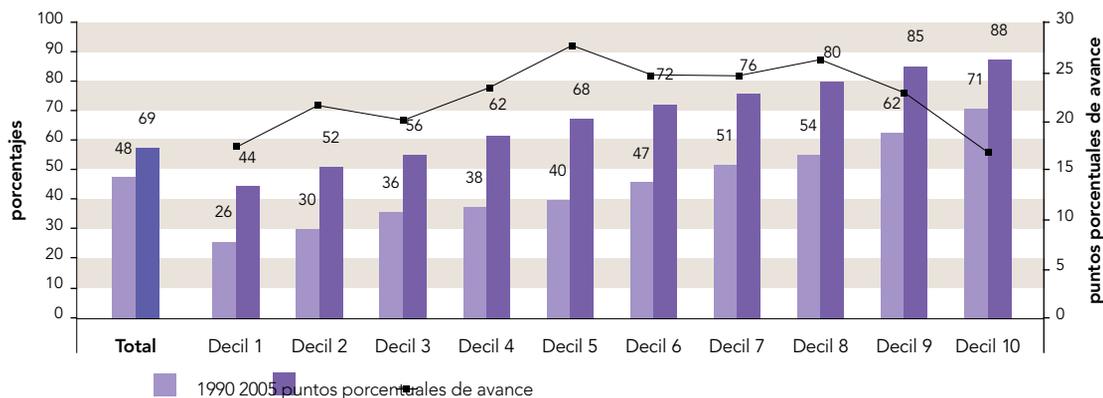
Nótese, por ejemplo en el siguiente cuadro que la razón de rezagados entre Q1 y Q5, varió de 2,5 a más de 4 veces en 2006: todos están más escolarizados, pero **el fracaso se concentra en los más pobres**.



Fuente: CEPAL, 2007

**GRÁFICO 2: AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) - JÓVENES EN PROGRESIÓN OPORTUNA FINAL SECUNDARIA, POR DECILES DE INGRESO**

Jóvenes de 15 a 19 años de edad



Se considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar. Fuente: CEPAL, 2007

las enormes diferencias.

**Aprendizaje**, acá plantea que estamos en un déficit si nos comparamos internacionalmente, aunque hay que ser cautos en estas comparaciones para *no descontextualizar* el problema. El hecho es que todavía lo que nuestros alumnos y alumnas están logrando con el paso por la escuela es menos de lo que logran los estudiantes de otras latitudes.

Para calibrar esta distancia puede verse los datos de PISA en *lenguaje* (2006). Una somera comparación entre la situación de América Latina y de los países de la OCDE muestra que mientras que sólo un 7.5% de los jóvenes latinoamericanos de 15 años que dieron la prueba se ubican en las dos categorías de mejor desempeño, el 29.3% de los jóvenes de la OECD lo hace. En el otro extremo, entre nosotros la mitad de los jóvenes (49.9%) muestra los peores desempeños (Nivel 1 y Bajo 1) contra un quinto de los jóvenes de la OECD (20,1%) en esta posición.

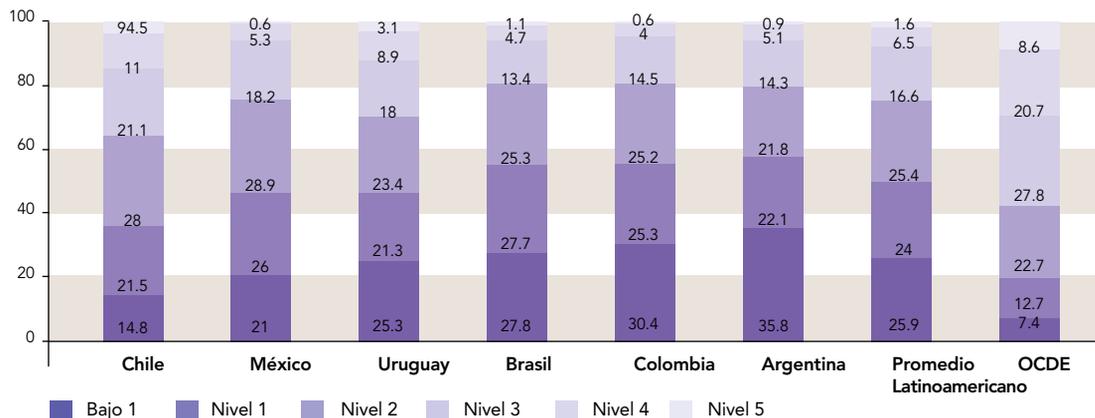
Para seguir ejemplificando con el tema del len-

guaje, sabemos de problemas duros, como la dificultad de logros tempranos en la enseñanza de la lectura y escritura en los primeros años de escuela y la existencia de una enseñanza media que no está entregando a todos lo que promete.

Quisiera ahora volver a mirar la relación **integración-segregación** como responsable de una experiencia escolar limitada en su capacidad de *formación democrática* y constituirlo como un problema que tenemos que resolver si queremos una plena inclusión educativa. **Por cierto, la gran causa de los problemas que se nos presentan en educación es la sociedad que tenemos.** No podemos pretender que nuestras escuelas sean demasiado distintas de la sociedad que tenemos. Sin embargo, –y eso es lo que voy a tratar de demostrar– mirada desde el ángulo de la segregación, *la educación que tenemos es todavía más segregada que la sociedad que tenemos.* O sea no es que tengamos una sociedad segregada que se está democratizando gracias a la educación, sino que tenemos una educación que reproduce y

“...no es que tengamos una sociedad segregada que se está democratizando a gracias a la educación, sino que tenemos una educación que reproduce y solidifica la segregación de su sociedad.”

**GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES EN NIVELES DE DESEMPEÑO EN LECTURA. SEIS PAÍSES, LATINOAMÉRICA Y LA OCDE**



Fuente: Base de datos PISA 2006 OCDE, 2007. En: SIMCE, 2008

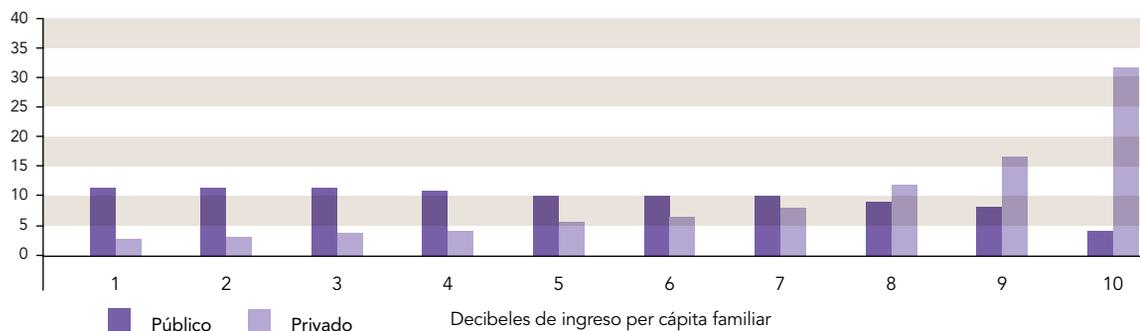
**“...los jóvenes de nuestras elites no están teniendo una experiencia democrática en la escuela.”**

solidifica la segregación de su sociedad. Esto yo lo puedo decir *enfática y rabiosamente* para Chile, en los otros países es un poco más discutible, pero lo que no es discutible es que tanto en Brasil como en Argentina la élite no está en la *escuela de todos*.

El cuadro siguiente ilustra lo que quiero decir. Presenta la matrícula de la educación pública y de la educación privada de once países de América Latina, dividida por deciles de ingreso. La tendencia

regional muestra que la educación pública se distribuye bastante ajustada a la población y muestra cifras cercanas o levemente mayores al 10% hasta el decil 7, cae ligeramente en el decil 8 y fuertemente en los dos deciles de mayor riqueza. Por lo contrario, la participación de la educación privada sube de decil a decil hasta concentrar el 50% de sus alumnos y alumnas en el quintil superior (deciles 9 y 10). Esto muestra que, al menos, **los jóvenes de nuestras elites no están teniendo una experiencia democrática en la escuela.**

**GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR DECIBEL DE INGRESOS SEGÚN SECTOR DEL ESTABLECIMIENTO AL QUE ASISTEN. ÁREAS URBANAS, AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)**



Fuente: SITEAL, 2006

→ Si analizamos los datos de **matrícula** distinguiendo *público* y *no público* en Argentina, Brasil y Chile (ver cuadro siguiente) tenemos comportamientos distintos. Si bien, en los tres países es posible suponer que los grupos más ricos educan a sus hijos en la educación privada, el tamaño de lo privado es muy disímil de país a país.

Brasil posee más matrícula pública que el promedio regional; repite en esto el comportamiento de México y de Bolivia. Argentina está en una situación intermedia y Chile aparece con un sector público muy disminuido.

**Matrícula** de los estudiantes de educación secundaria según sector del establecimiento al que asisten.

País	Matrícula pública %	Matrícula privada %
Argentina	77,1	22,9
Brasil	84,5	15,5
Chile	48,1	51,9
América Latina	80,7	19,3

Fuente: SITEAL, 2006

El caso chileno requiere una explicación. Básicamente el punto es que Chile, a diferencia de otros países, paga también a los privados –siempre que no sobrepasen un límite de cobro– y por lo tanto, tenemos en la educación privada un grupo social *bastante más heterogéneo*. Si tenemos en cuenta en Chile, lo que es privado sostenido únicamente con el pago de las familias, llegamos a una cifra menor que la de Brasil: el sector privado pagado que no recibe apoyo estatal capta solo el 7% de la matrícula. Pero, y acá está el problema, el otro 93% del cual aproximadamente la mitad es privado pero apoyado con recursos públicos, es de una heterogeneidad y segregación enormes. Esta diferenciación se produce, ya que sobre el aporte estatal puede haber (y hay en las tres cuartas partes de los casos) un cobro a la familia, lo que resulta en un *mercado educativo* en el cual cada familia accede a una educación de distinto precio según sea su posición económica.

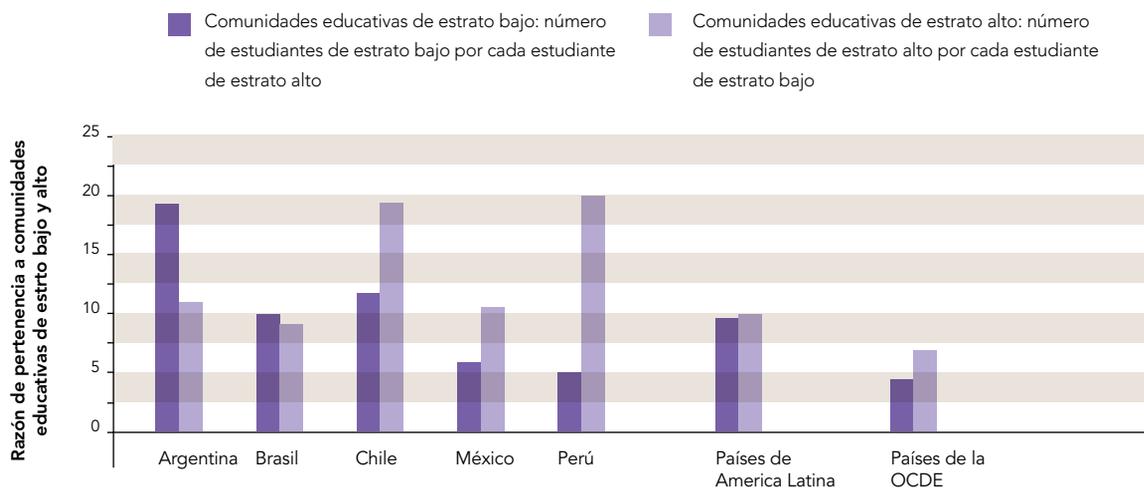
Últimamente la CEPAL con datos del último PISA,

hizo algunos cálculos sobre niveles de **segregación** para los diferentes países de la OCDE y de América Latina que ilustran mucho de lo que pasa con la experiencia escolar. El cuadro siguiente ilustra la respuesta a dos preguntas. Por una parte, en la escuela a la que van mayoritariamente los pobres, **¿cuántos pobres hay por cada no-pobre?** Y tenemos que hay un no-pobre por cada 19 pobres en el caso de Argentina, y un no-pobre por cada 9 pobres, en el promedio regional. La otra pregunta es la inversa: en las escuelas a las que acuden preferentemente los privilegiados, **¿cuántos de otra clase social hay?** Y tenemos ahí el caso más fuerte en Chile y Perú donde cada 20 niños privilegiados hay solamente uno que no lo es. Los resultados muestran que la segregación es muy fuerte en Argentina y Chile y que Brasil se sitúa en el promedio de América Latina el que, a su vez, muestra un grado de segregación que dobla al promedio OCDE.

El *índice de Duncan* se usa para medir **segregación espacial** y se ha utilizado bastante para de-

“...en las escuelas a las que acuden preferentemente los privilegiados, ¿cuántos de otra clase social hay?”

**GRÁFICO 5: CONFORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS SEGÚN EL NIVEL SOCIO OCUPACIONAL DE LOS PADRES**



Fuente: CEPAL, 2007

**“En varios lugares de nuestros países, muchos niños transitan por toda su experiencia escolar sin conocer a nadie distinto a él: los pobres con los pobres, los ricos con los ricos...”**

terminar la segregación de nuestras ciudades. La segregación espacial en Santiago de Chile es un 0,36, lo cual es *altísimo*. Recientemente Juan Pablo Valenzuela y otros, han utilizado este indicador para calcular la **segregación escolar** en Chile; consistentemente los distintos tipos de educación son más segregados que la ciudad, llegando al extremo en la educación pagada de un índice de 0,98, que significa que de cada 100 alumnos de educación pagada tendría que cambiar a 98 alumnos para llegar a una situación de *representación social equilibrada*.<sup>6</sup>

El mismo Valenzuela aplicó el *índice de Duncan* a los países que dan la prueba PISA y los seis países latinoamericanos que dan la prueba aparecen entre los nueve con la educación más segregada de entre los 57 países que rindieron la prueba. O sea, compartimos el problema, unos con una educación *más privatizada*, otros con una educación *más pública*, todos ostentamos **una educación tremendamente segregada**.

### Consecuencias de la segregación de la experiencia escolar

Cuando uno trata de imaginar *la experiencia de inclusión* en una sociedad democrática que puede vivirse en esas escuelas, nos damos cuenta de que la **segregación educativa** es una pared *enorme, altísima*, que la impide.

Como dijimos, la experiencia de **inclusión democrática** tiene como uno de sus núcleos duros el reconocimiento de *la igualdad de todos*, pese a sus diferencias socioculturales, económicas, étnicas, religiosas. Para que esta experiencia sea posible, debo encontrarme con los distintos. En varios lugares de nuestros países, muchos niños transitan por toda su experiencia escolar *sin conocer a nadie distinto a él*: los pobres con los pobres, los ricos con los ricos... Nuestras escuelas tienen para los niños la familiaridad del patio de la casa y no la novedad de la plaza pública donde se cruzan todos y todas.

Se evidencian cinco consecuencias de **segregación escolar**:

- La primera, es la que acabamos de reseñar, no hace posible un encuentro con los diferentes, por lo que la **educación cívica** que están dando nuestras escuelas es una educación de libro, *no una educación integral, de vida*.
- Segunda, la segregación inhibe el *efecto pares* y por lo tanto perjudica el aprendizaje escolar de la mayoría. Es sabido que si yo tengo **mayor heterogeneidad** maximizo las oportunidades de enseñanza y aprendizaje recíprocos entre los estudiantes.
- Lo tercero lo insinuó Tedesco<sup>7</sup> y me parece muy importante. La segregación mella el **compromiso socio-afectivo** con la educación de los docentes y de las familias. Cuando a un docente le corresponde trabajar en un sector donde están *todos los pobres o donde están todos los excluidos* de otras escuelas, ese profesor siente que su labor es tan poco considerada por la sociedad como lo son esos niños y niñas. En esas condiciones, muchas veces se deja de tener esperanzas puestas en el aprendizaje y *se comienza a atender a los niños en otros aspectos* (afectivos, ligados a sus necesidades materiales). Con la familia pasa más o menos lo mismo. Siempre las familias quieren lo mejor para sus hijos. Cuando un papá o una mamá tiene que llevar a su hijo a una escuela que sabe no muy buena pero no tiene acceso a otra, *no tendrá las mejores disposiciones para colaborar con la escuela*, con lo que se quiebra de partida esta alianza necesaria.
- Cuarto, ya hemos hablado de la fuerte **frustración juvenil**, ligada a estos sistemas poco igualitarios y fuertemente segmentados.

6. Valenzuela, Juan (2008). Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Comparado. En: Informe Final proyecto FONIDE, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

7. Ver capítulo 2.3 de este libro.

→ Por último y muy importante, la segregación limita la voz de la sociedad para **exigir**. Si todos los profesionales y toda la gente con poder se concentra en unas pocas escuelas, la capacidad de control social y de reclamo en el resto de las escuelas es *muy limitada*.

### Desafíos: ¿Qué falta para avanzar?

Faltan muchas cosas. Falta y *siempre va a faltar* más dinero para la educación; los profesores y profesoras podrían ser mejores, las escuelas también; etc; pero en relación a la necesidad y posibilidad de una educación más justa, lo que más nos falta es **convencimiento**.

La idea de una **educación igualitaria**, para todos y todas; el hacer *realidad* la exigencia de la misma educación para todos, tiene dificultades enormes porque implica quebrar *privilegios ancestrales* en América Latina. Pero la mayor dificultad somos nosotros mismos, soy yo, son ustedes, no hemos logrado como educadores convencernos de que esto es importante y urgente, sin lo cual es muy difícil que podamos avanzar.

De no avanzar en esta dirección *¿podrá seguir teniendo legitimidad un orden social mercantil?* **¿Qué argumento de legitimación del mercado puede darse si no es que es meritocrático, que gana en él quien posee más talento y trabaja más?** Ahora bien, un orden meritocrático solo puede descansar en una educación igualitaria y mezclada socialmente que le sirva de base y que contribuya a redistribuir en cada generación las oportunidades.

Estamos entrando a un camino que será largo. El ponernos de acuerdo en la meta, el concordar el ideal a perseguir es el comienzo. Ahí comienza el proceso. Masificar la educación demoró casi 100 años. Para democratizarla no tenemos tanto tiempo, pero tampoco es de hoy para mañana. Sabremos si estamos avanzando si, al menos, logramos año a año que la distribución de la educación sea más igualitaria que la del ingreso y que los establecimientos educacionales comiencen a ser menos segregados que las ciudades.

---

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.

**“Si todos los profesionales y toda la gente con poder se concentra en unas pocas escuelas, la capacidad de control social y de reclamo en el resto de las escuelas es muy limitada.”**

6.4



# Ampliar las oportunidades educativas en la educación secundaria: la metodología de transición asistida

Irene Kit

Psicopedagoga y especialista en Políticas Educativas, Asociación Civil Educación Para Todos.

Irene Kit expone las causas de la desescolarización a través del análisis de datos estadísticos recogidos en la Argentina; indagando sobre las condiciones del fracaso escolar, la relación entre adultos y jóvenes, y de éstos últimos entre sí; y la importancia de abandonar el modelo fundacional. A continuación, presenta con detalle una novedosa propuesta didáctica y organizativa para la escuela primaria y el ciclo básico de la escuela secundaria. Dicha propuesta se denomina “metodología de transición asistida” y, hacia el final de este artículo comparte los exitosos resultados de su aplicación en la Provincia de Formosa.

## Introducción<sup>1</sup>

La meta de **plena escolarización** del nivel secundario genera un desafío de enorme magnitud para los sistemas educativos de la región. Los datos muestran que aún es lejano ese horizonte, y no permiten prever que esa distancia se acorte rápidamente mientras se mantengan las tendencias actuales estables, o incluso en proceso de deterioro. Es por ello tan valioso revisar ciertos conceptos y abrir debates para explorar alternativas concretas y factibles para mejorar resultados, en un acercamiento progresivo pero firme a esa meta.

El presente artículo recoge la experiencia desarro-

llada por la *Asociación Civil Educación para Todos* junto con el *Ministerio de Educación de la Provincia de Formosa*, en la búsqueda de propuestas que amplíen las oportunidades educativas para todos los alumnos y alumnas en el inicio de la escuela secundaria. La riqueza de esta experiencia –aún en proceso de crecimiento y despliegue– es que se basa en un apoyo recíproco entre teoría y práctica, en la combinación de las reflexiones sobre el proceso histórico del nivel secundario con una sistemática búsqueda e interpretación de datos que den cuenta de la realidad de las escuelas; junto con la elaboración y ensayo de respuestas a los desafíos, mediante el desarrollo de metodologías de trabajo y su aplicación en las escuelas.

1. Este artículo desarrolla y brinda el eje argumental a la presentación realizada en el marco del Seminario Internacional de Educación Secundaria. La versión completa de este documento se encuentra disponible en el sitio web de la Asociación Civil Educación para Todos. [www.educacionparatodos.org.ar](http://www.educacionparatodos.org.ar)

“Se trata de superar la mirada dicotómica para la tensión entre **calidad y equidad**, reemplazándola por una **interpretación dialógica** de ambos términos: no se puede pensar en una **educación obligatoria** definida como de calidad, si es para algunos –pocos o muchos– de los ciudadanos.

En función de ello esta ponencia abordará algunos **ejes fundamentales**: el enfoque conceptual sobre la situación del nivel secundario, en el nuevo marco legal; los conocimientos sobre las características de las escuelas, sus docentes y alumnos; y las propuestas pedagógicas e institucionales en experimentación. El recorrido se organiza en torno a 5 bloques temáticos.

“Se trata de superar la mirada dicotómica para la tensión entre **calidad y equidad**, reemplazándola por una **interpretación dialógica** de ambos términos...”

1. Avance del mandato legal, el desafío en la tendencia real

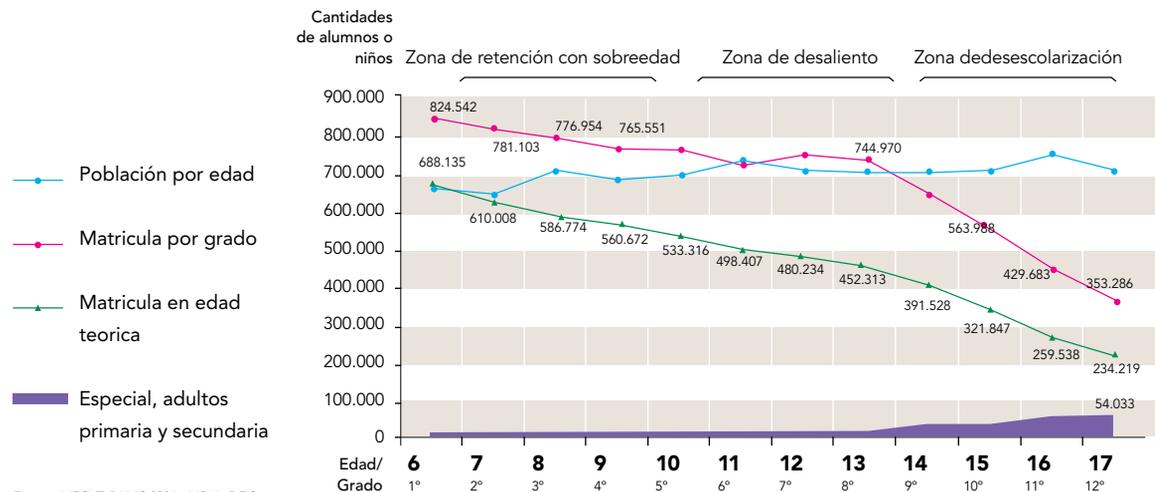
La *Ley de Educación Nacional* establece la **escolaridad obligatoria** hasta completar la educación secundaria, apenas 12 años después de la *Ley Federal de Educación*, que la extendió hasta el primer tramo de la educación secundaria.

El *gráfico 1* muestra un **perfil de la escolarización obligatoria** al año 2006. El dato de la matrícula por grado –en línea punteada anaranjada– muestra que en el primer grado de la primaria, tenemos 825.000 alumnos, es decir, un 20% más que la *población por edad*: esos 130.000 alumnos *adicionales* son los que están repitiendo o recursando el primer grado. Al avanzar la escuela primaria, parece nivelarse la cantidad de alumnos con la de población, pero es que se está produciendo un lento pero firme *incremento del fracaso*: los alumnos con sobre-edad avanzada comienzan a abandonar

GRÁFICO 1: POBLACIÓN Y MATRÍCULA POR GRADO Y CONDICIÓN DE EDAD, TOTAL PAÍS. 2006

Avance de mandato legal, el desafío en la tendencia real

Zonas a explorar para mejorar los itinerarios escolares  
Matrícula por grado y población por edad  
Total Nacional (en absolutos)



Fuente: MECYT, RAMC 2006 - MSAL, DEIS

la escuela. Al iniciar la escuela secundaria, en el 8° grado –en la mayoría de las jurisdicciones– se produce un incremento de matrícula, explicado principalmente por repitentes: es sólo un pico momentáneo porque de inmediato comienza a operar la **desescolarización** en la escuela secundaria.

La línea inferior –en color verde– muestra la matrícula que cursa la escuela en tiempo y forma, es decir en *edad teórica*. Al terminar la escuela primaria, sólo 45 de cada 100 alumnos se encuentran en esta situación. A los tres años ya es menos de la mitad. Sólo uno de cada tres jóvenes en Argentina, logra completar la escuela secundaria sin contar algún fracaso en su historia escolar.

El gráfico 2 muestra la **evolución de la matrícula secundaria** en Argentina –aquí entendida como la

que transcurre entre los grados 7 a 12– en una serie de años clave entre 1994 y 2007.

Entre 1994 y 2000 observamos un incremento del 24% –que llevó la matrícula de 2.7 millones a 3.4 millones–, pero a partir de ese año la curva de crecimiento es extremadamente suave –sólo un 2%– y *engañosa* porque se registra un incremento en la cantidad de *alumnos repitentes* y un decrecimiento en la cantidad de *alumnos no repitentes*. En el caso de la educación de sector estatal, el resultado neto es negativo; los datos agregados muestran estabilidad de la matrícula, en función de un leve incremento de la educación secundaria del sector privado.

En este contexto, el resultado neto de la evolución de la matrícula, implica un **deterioro** del 4.5% para la matrícula *no repitente* del ahora ciclo básico de

“Sólo uno de cada tres jóvenes en Argentina, logra completar la escuela secundaria sin contar algún fracaso en su historia escolar.”

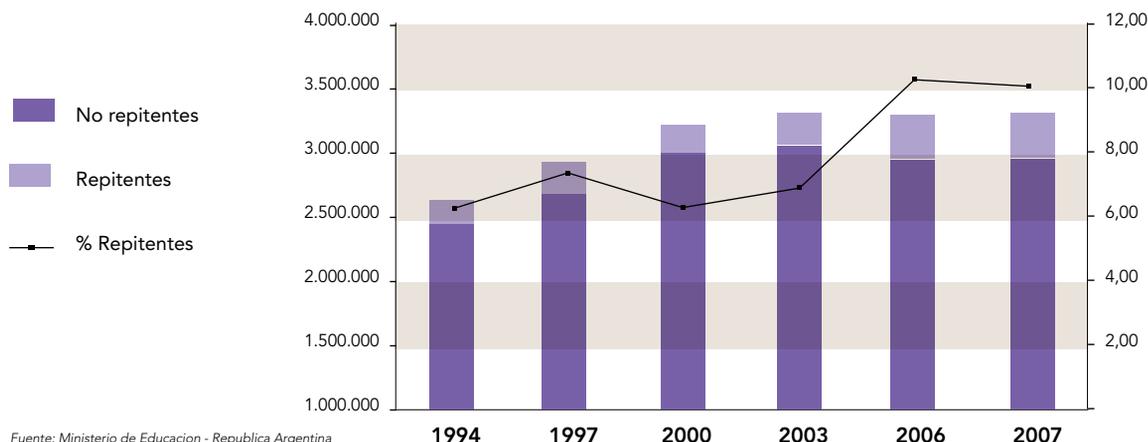
GRÁFICO 2: MATRÍCULA GRADOS 7 A 12, TOTAL PAÍS, AÑOS SELECCIONADOS.

**Avances de mandato legal, el freno en la tendencia real**

*La ley de Educación Nacional (2006) establece la obligatoriedad de la educación secundaria completa.*

*Para lograrlo habrá que quebrar una tendencia muy estable de matrícula y creciente de repitentes.*

*Evolución de la matrícula secundaria - Republica Argentina - Anos 1994 a 2007*



Fuente: Ministerio de Educación - Republica Argentina

“Concretar la ampliación de la escuela obligatoria implica superar los actuales niveles de fracaso escolar..”

la educación secundaria, y de un 12,5% para la matrícula de los últimos grados de la escuela secundaria. En el resultado bruto, es decir incluyendo los *repitentes*, los valores serían de un incremento del 2% en el primer caso, y una caída del 8,2% en el segundo. El importantísimo crecimiento de la cantidad de repitentes –más de un 60% en un breve período de 4 años– debe considerarse con detenimiento para comprender en forma cabal el comportamiento reciente de la **escolarización secundaria**. Estos datos se reflejan y esquematizan en el *gráfico 3*.

## 2. El fracaso que rebalsa el vaso

Concretar la ampliación de la **escuela obligatoria** implica superar los actuales niveles de *fracaso escolar*, y para ello, en primer lugar es necesario enfatizar esfuerzos para una comprensión integral del conjunto de los factores que inciden y la identificación de aquellos sobre los que se puede actuar y que tienen impacto en la mejora.

Los factores que inciden en el fracaso escolar pueden categorizarse de distintas maneras. Ubicándose en el nivel de decisión y gestión de políticas educativas, es fértil agruparlas según la potencialidad de la acción. Algunas causas son **no alterables** mediante acciones dentro del sistema educativo y, en esos casos, solo se puede *compensar* en alguna proporción los efectos generados. Otras son **solucionables** mediante estrategias pedagógicas u organizacionales adecuadas que se implementen en el sector. Otras son **auto-generadas** dentro del sector, *en tanto limitaciones* en la forma de abordar la problemática, causadas por las representaciones que los propios actores y decisores tienen. En esta presentación, sin ignorar el peso de las causas no alterables, enfatizamos la importancia de conocer y actuar sobre las solucionables y las auto-generadas.

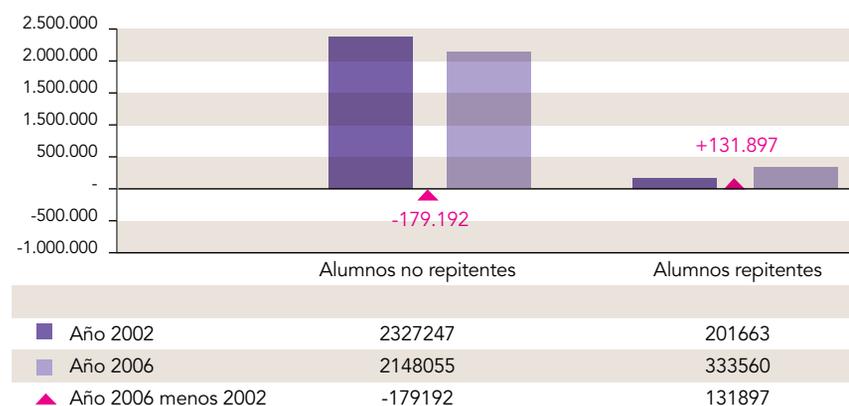
La importancia de esta caracterización radica en

**GRÁFICO 3: MATRÍCULA ESTATAL POR CONDICIÓN DE REPITENCIA – EVOLUCIÓN 2002 – 2006**

**Avance de mandato legal, el freno en la tendencia real**

*Si descontamos el incremento de alumnos repitentes, la matrícula nueva cae entre 2002 y 2006.*

*Evolucion 2006 sobre 2002 de la matrícula secundaria repitente y no repitente. Sector Estatal - Republica Argentina*



la orientación de los esfuerzos de mejoramiento. En primer lugar, si es posible instalar fuerzas de mejora dentro del propio ámbito del sistema educativo y de las instituciones escolares, *¿los problemas que nos ocupan hoy –baja calidad, abandono– son producto de lo que cambió o de lo que no cambió en la escuela secundaria?* Nuestro enfoque es que el problema es **estructural**, no coyuntural, viene del mandato fundacional, no de su deterioro; y por lo tanto la raíz del problema no es que haya cambiado la escuela secundaria, sino todo contrario: lo que genera la exclusión es que siguen vigentes esas pautas fundacionales.

Esto no significa negar el deterioro que se registra en muchas escuelas: *debilidades de propuestas didácticas, de gobernabilidad, de identidad del propio nivel, insuficiencia de recursos materiales y humano, etc.* Por el contrario, implica reconocer esas debilidades, pero operar en el fortalecimiento desde la lógica de construcción de una propuesta basada en el mandato actual de **escuela eficaz**, en el ejercicio del derecho a la inclusión y a la educación por parte de todos los jóvenes, y no en el *modelo fundacional del nivel*. Como veremos más adelante, estos procesos de fortalecimiento pueden iniciarse aún en el trascurso de las discusiones sobre la estructura curricular, la organización institucional y las regulaciones a formular para la escuela secundaria. Y por otra parte, si estos procesos de fortalecimiento en la dirección de una verdadera convicción en la responsabilidad por la creación de oportunidades de aprendizaje efectivas para todos los adolescentes no ocurren, es posible que invirtamos grandes esfuerzos en cambios *curriculares, organizativos y regulatorios*, y la exclusión se mantenga. Aunque siempre para nuestra tranquilidad podremos asignar valor causal a la pobreza, o a la falta de presupuesto para cargos docentes, o para nuevos edificios escolares.

Los esfuerzos desde los años recientes por la ampliación de la **escolaridad obligatoria**, ciertamente

han producido un primer envión de acceso de muchos adolescentes cuyo entorno cercano no tiene pautas de escolarización en este nivel, que habitualmente estaban lejos de la escuela secundaria<sup>2</sup>. Esta situación produce malestar y confusión entre los docentes, e incluso *rechazos* a esta política de ampliación de oportunidades educativas, especialmente bajo el **argumento** de la tensión entre ampliación de la **cobertura** y **calidad** de la educación. Se trata sin duda de un desafío, puesto que no se pueden desconocer los efectos complejos que los contextos sociales y económicos tienen sobre el *capital cultural* familiar con que cada niño llega a la escuela. Por el contrario se basa en reconocer esa desventaja para –desde ese mismo reconocimiento– construir propuestas superadoras. Se trata de desarrollar una *pedagogía racional* que reclamaba Pierre Bourdieu –autor citado a menudo sólo como soporte de las explicaciones del factor reproductivo del sistema educativo, relativizando su compromiso y aportes con la **transformación** de la educación– que registre esas diferencias de punto de partida para enfrentarla con metodologías adecuadas.<sup>3</sup>

Partimos, entonces de considerar primero los puntos y procesos en los cuales se manifiesta el **fracaso escolar** en la educación secundaria, en base al seguimiento riguroso de los datos estadísticos, teniendo en mente que el fracaso más grave de la escuela secundaria es que los alumnos acceden a la escuela –es decir, no hay problemas de oferta educativa como por ejemplo en zonas rurales aisladas– pero no pueden progresar y **abandonan** luego de intentar sostenerse algunos pocos años, repitiendo o recursando.

El *gráfico 4* muestra con nitidez esta proporción del fracaso en los primeros grados de la escuela secundaria. Es notable el incremento de la proporción de alumnos que fracasan en 7° grado: los valores registrados en el gráfico implican un fracaso de poco más del 15%; mientras que en 1998, esa proporción no llegaba al 3%.

**“¿Los problemas que nos ocupan hoy –baja calidad, abandono– son producto de lo que cambió o de lo que no cambió en la escuela secundaria?”**

2. A modo de ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, según el Censo Nacional de Población de 1991, casi uno de cada 4 de los adolescentes de 14 años (el 24.2%) no asistía a la escuela; esa proporción, en el Censo de 2001 cayó abruptamente, al 3.5%.

3. Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude, “Los Herederos, los estudiantes y la cultura”, Siglo XXI Editores Argentina, 2003, pag 111. 22

“... tenemos una fuerte falta de funcionalidad en el modelo fundacional, el cual se basa en un mandato inútil, el selectivo; y otro imposible, el disciplinador, para el nuevo siglo.”

Al realizar el seguimiento anual e interanual de esta situación –y solo considerando lo que puede ser registrado estadísticamente en los datos agregados–, se pone en evidencia que de los alumnos que fracasan en un grado en un año determinado, ya sea porque abandonan durante el año o porque no promueven, **no se inscriben nuevamente en la escuela**. Para muchos de esos alumnos, *no es éste el primer fracaso*.

Este fenómeno refleja aún procesos selectivos y de desaliento de la **inclusión**, forman parte de la *pauta fundacional*. El mandato que tuvo la escuela secundaria al ser creada fue la *selección de los talentos* y el *disciplinamiento* para que se incorporen a la sociedad como futuros profesionales o como parte de las burocracias estatales o comerciales<sup>4</sup>. Para cumplir ese mandato se organizó pedagógica e institucionalmente sobre la base de la exigencia sobre los alumnos, dándose por natural que muchos tendrían la capacidad para ello. El profesor podría detectar cuáles alumnos eran más

aptos para seguir sus estudios, y sobre ellos dedicar sus esfuerzos. La **memorización** de información ocupa un lugar privilegiado, y también genera un dispositivo de *evaluación evidente* basado en la verificación de una respuesta predefinida.

En definitiva, tenemos una fuerte falta de funcionalidad en el *modelo fundacional*, el cual se basa en un mandato inútil, *el selectivo*; y otro imposible, *el disciplinador*, para el nuevo siglo.

### 3. Mirar desde el centro: sentires, opiniones y saberes de los alumnos

La Asociación Educación para Todos en el marco de un convenio plurianual de asistencia técnica al Gobierno de la Provincia de Formosa inicia en 2006 un proceso de diseño e implementación de estrategias para superar este fracaso para atender a la prioridad de las políticas provinciales de una educación con calidad para todos los formoseños.

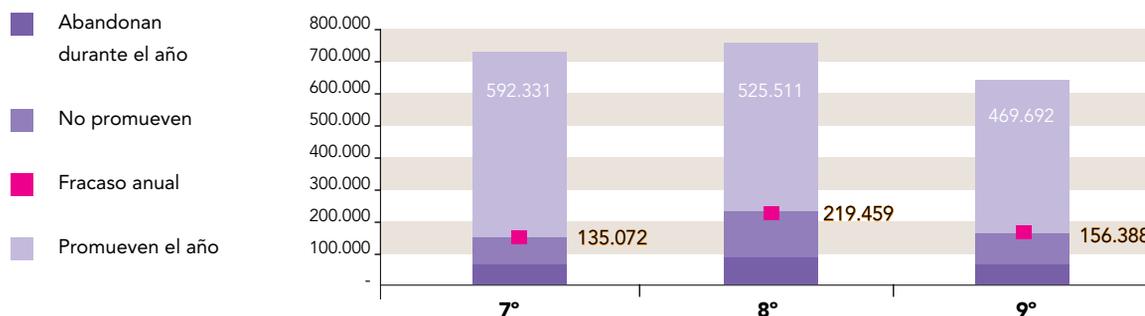
Operando en el marco de la caracterización de la

**GRÁFICO 4: MATRICULA POR CONDICIÓN DE PROMOCIÓN Y RETENCIÓN – AÑO 2005**

**El fracaso que rebalsa el vaso**

*En promedio, para cada uno de los tres grados, 25 de 100 alumnos sufren un fracaso, ya sea porque abandona o no promueve.*

*Indicadores de la matrícula inicial - Ciclo básico de Educación Secundaria. República Argentina - Año 2005.*



Fuente: Procesamiento sobre datos Ministerio de Educación - República Argentina

4. Tedesco, Juan Carlos. Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900) CEAL 1982.

situación del **fracaso escolar** en el inicio de la escuela secundaria anteriormente descrita, se acordó con la provincia la realización de unas instancias operativas, eficientes y efectivas de indagación de la situación de las oportunidades educativas de los alumnos en el acceso al nivel.

Para operar sobre la realidad es necesario conocerla, especialmente en aquellos aspectos en los que hay margen de acción, y ese conocimiento debe ser *construido e interpretado* junto con los *protagonistas*. Para eso indagamos en las escuelas, especialmente para conocer cómo operan los *saberes, visiones, representaciones* que docentes y alumnos tienen sobre la tarea pedagógica que comparten. El primer foco de indagación se concentró en la caracterización del *flujo de los itinerarios escolares* al inicio de la escuela secundaria. Este seguimiento se realizó en base al seguimien-

to de los registros de clase, los libros calificadoros y el registro maestro de alumnos. En la tabla siguiente se presentan los primeros datos que revelan la magnitud del fracaso escolar que padecen los alumnos: **menos de la tercera parte, logran completar el año sin llevarse ninguna materia.**

Al analizar la situación por asignaturas, se encuentra una alta concentración de fracaso en Matemáticas y en Lengua, seguido en forma inmediata por las Ciencias. En total, se han rendido 2.146 exámenes registrados en actas, por lo que el promedio de asignaturas que se llevan a examen alcanza a 3.8 por alumno. Los siguientes gráficos sintetizan la proporción de alumnos que va sufriendo fracasos durante el 8° grado en estas escuelas indagadas. **Una tercera parte de los alumnos se lleva cuatro o más materias a examen**, o sea que se encuentra en *riesgo de no promover*.

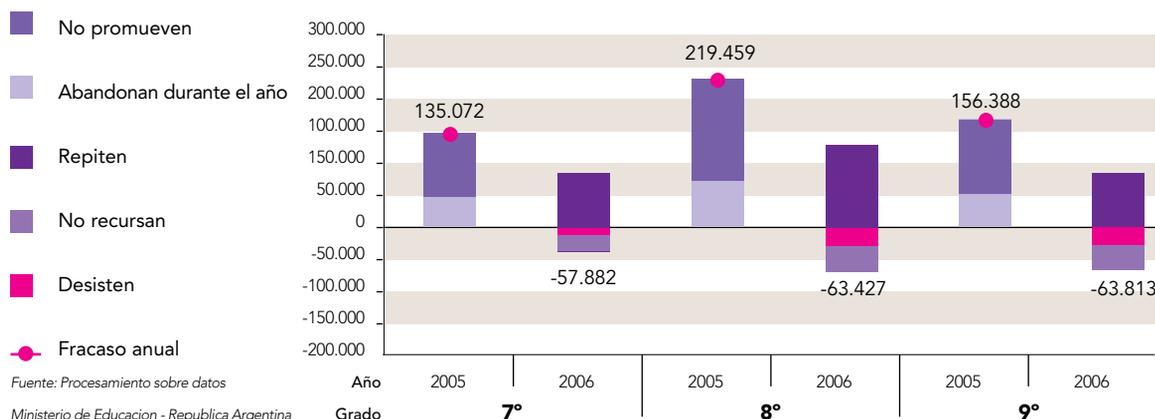
**“Para operar sobre la realidad es necesario conocerla, (...) y ese conocimiento debe ser construido e interpretado junto con los protagonistas.”**

**GRÁFICO 5: SEGUIMIENTO INTERANUAL DE LOS ALUMNOS QUE ABANDONAN O NO PROMUEVEN**

**El fracaso que rebalsa el vaso**

*Uno de cada tres alumnos que sufre fracaso durante el ciclo básico de secundaria NO PUEDE PERSISTIR EN EL ESFUERZO DE CONTINUAR EN LA ESCUELA. Para muchos chicos, el fracaso escolar desalienta la continuidad.*

*Seguimiento interanual de los alumnos que abandonan o no promueven. Año 2005-2006.*



Fuente: Procesamiento sobre datos  
Ministerio de Educación - República Argentina

**TABLA 1: ITINERARIOS ESCOLARES.  
PASAJE 2005/06 Y 2006/07 - 8° GRADO**

Pasaje 2005-2006		
	Alumnos	%
Comienzan el año lectivo	890	100,0%
Abandonan durante el año	59	6,6%
Promocionan sin llevarse materias	247	27,8%
Se llevan materias	584	65,6%

Fuente: Reconstrucción sobre Registros institucionales, muestra de Escuelas – Formosa Capital

**TABLA 2: CANTIDAD Y PROPORCIÓN DE ALUMNOS DE 8° QUE SE LLEVAN MATERIAS, POR MATERIA**

Materia	% del total de matricula	Cantidad
Matemática	48%	397
Lengua	43%	355
Ciencias Sociales	42%	351
Ciencias Naturales	38%	312
Lengua extranjera	24%	202
Tecnología	22%	187
Formación Ética y Ciudadana	21%	173
Educación Artística	14%	114
Educación Física	7%	55

Fuente: Reconstrucción sobre Registros institucionales, muestra de Escuelas – Formosa Capital

Por otra parte, una señal de alerta se encuentra en la *condición de edad* de los alumnos que no promueven. Tal como se aprecia en el gráfico siguiente, para una tercera parte de los alumnos, esta *no promoción*, es su tercer o cuarto fracaso. Es probable que estos alumnos, que ya se encuentran en situación de sobre-edad avanzada *antes*

**GRÁFICO 6: RECORRIDO DE LOS ALUMNOS DE 8° GRADO QUE SE LLEVAN MATERIAS**

**Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes**  
*Llevarse materias a examen, riesgo para la continuidad de los estudios*

#### Pasaje 2005-2006

*De cada 100 alumnos que finalizan el ciclo lectivo...*

30 No se llevaron materias

70 Se llevaron materias

*De cada 100 alumnos que se llevaron materias...*

32 Se llevaron una o dos materias

18 Se llevaron tres materias

49 Se llevaron más de tres materias

#### Pasaje 2005-2006

*De cada 100 alumnos que se llevaron materias...*

65 Promueven y pasan de grado

35 No promueven

*De cada 100 alumnos que NO PROMUEVEN...*

45 Se inscriben como repitentes

55 Desisten de continuar sus estudios

Fuente: SITIESA, AEPT, Provincia de Formosa, 2006.

de este nuevo fracaso, se encuentren en zona de desaliento, próximos a **des-escolarizarse**.

Otro gran bloque de información se obtiene a través de *instrumentos estructurados y semiestructurados*, organizados en módulos, que responden los alumnos. Al preguntar a los alumnos que han repetido –y evidentemente, forman parte de los que no han desistido de mantenerse escolarizados– encontramos respuestas nítidas y sencillas, fuertemente ligadas a una *experiencia escolar fallida*.

La estrategia de la *repregunta* es muy útil para precisar a qué se refiere el respondente de una encuesta cerrada. En tal sentido, los alumnos al explicar por qué han repetido, concentran por tercios sus explicaciones, en tres tipos de causas: *dificultades con la propuesta pedagógica, malestar con las relaciones o con el sentido de estar escolarizado, dificultades familiares o económicas*. Cabe

#### GRÁFICO 7: CAUSAS ADUCIDAS POR LOS ALUMNOS REPITENTES PARA EXPLICAR ESA SITUACIÓN

##### Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes

*Los adolescentes definen con claridad el problema que subyace en la repitencia.*

¿Por qué repetiste?	Total	%
Porque te llevaste materias/ bajas notas	180	69,2
Porque te quedaste libre por faltas	11	4,2
Porque tuviste problemas disciplinarios	23	8,8
Porque lo dejaste (abandonaste)	23	8,8
Otras razones	23	8,8
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta Entre Jóvenes- AEPT Provincia de Formosa- Año 2006.

recordar que todas las escuelas se encuentran en una zona de alta concentración de población en situación de **pobreza**. Sin embargo, la mayor frecuencia se concentra en los jóvenes que perciben el estudio como un espacio de *disgusto* o *dificultad*, más que en los jóvenes que tienen que, por ejemplo, salir a trabajar.

En sondeos informales se encontró que los adultos tenían una percepción de que el fracaso escolar no les importaba a los jóvenes, e incluso que constituía una especie de *condecoración* de resistencia a los adultos. Para explorar esta línea, se planteó a los alumnos que hubieran repetido, la posibilidad de escribir en una respuesta abierta, aquellos sentimientos que tuvieron al enterarse que repetían el grado. Las transcripciones textuales resultan muy enriquecedoras para enfocarse en la perspectiva de los adolescentes.

Si bien la pregunta antes trabajada refiere al momento en el que el alumno *se entera* que va a repetir, por los testimonios que muestra el gráfico 9, es perceptible que ese malestar puede prolongarse en el siguiente ciclo lectivo. El gráfico 10 muestra una selección de respuestas obtenidas en el cuestionario, emitidas por alumnos que no repitieron, en relación con las causas de la *repitencia* de sus compañeros.

El recorrido por las tablas y gráficos que muestran el itinerario escolar de los alumnos y sus explicaciones y percepciones sobre la *repitencia* y el *fracaso escolar*, nos muestra una importantísima cantidad de alumnos con dificultades presentes actuales, en la aprobación de las materias y el cursado regular; así como con arrastre de fracasos y dificultades pasadas, en la misma escuela secundaria o en la escuela primaria. Todo ello se instala como un peso en la experiencia de los adolescentes: según el entorno de referencia y de relaciones, podrán resolverlo o transitarlo sin que se convierta, más o menos lentamente, en una situación de **desescolarización**.

**“Es evidente la carga emocional negativa que para estos adolescentes representa el fracaso escolar: tanto en la percepción de sí mismos, cuanto en el impacto que significa en el mundo de relaciones, es decir sus familias y sus compañeros.”**

**GRÁFICO 8: OPINIONES DE LOS ADOLESCENTES SOBRE LAS CAUSAS QUE LO LLEVARON A REPETIR**
**Mirar desde el centro,  
experiencias de los  
adolescentes**

*¿Por qué crees que tuviste la dificultad  
que te llevó a repetir?*

		<b>Total 219</b>	<b>% 100%</b>
■ Un tercio de los adolescentes que repitieron, expresan sus dificultades pedagógicas.	<i>Tuviste que ayudar en tu casa</i>	12	5.5%
	<i>Empezaste a trabajar</i>	15	6.8%
	<i>La escuela te quedaba lejos/ no tenías plata para viajar</i>	6	2.7%
■ Un tercio expresa el malestar de las relaciones en la escuela o su utilidad.	<i>Pensaste que no te beneficiaba para tu futuro</i>	5	2.3%
	<i>Porque estabas enfermo o incapacitado</i>	17	7.8%
	<i>Te mudaste</i>	13	5.9%
■ Otro tercio, expresa distintas causas de salud y económicas.	<i>Por embarazo o paternidad</i>	3	1.4%
	<i>Porque no te sentías cómodo en la escuela</i>	19	8.7%
	<i>Porque no te gustaba estudiar</i>	28	12.8%
	<i>Porque te iba mal estudiando</i>	47	21.5%
	<i>Porque te llevabas mal con tus compañeros</i>	12	5.5%
	<i>Por razones disciplinarias (suspensión, expulsión, etc)</i>	10	4.6%
	<i>Porque había problemas en tu casa</i>	19	8.7%
	<i>Otras razones de la convivencia escolar</i>	13	5.9%



Fuente: Encuesta Entre Jóvenes - AEPT Provincia de Formosa - Año 2006.

En particular, y como un indicador sencillo y estratégico, la **sobre-edad** avanzada –tener dos o más años de sobre-edad en relación con la edad teórica para el grado– dimensiona y caracteriza un grupo de atención prioritaria. Por ejemplo, en la población de referencia de la provincia de Formosa, casi el 24% de los alumnos se encuentra en esa situación.

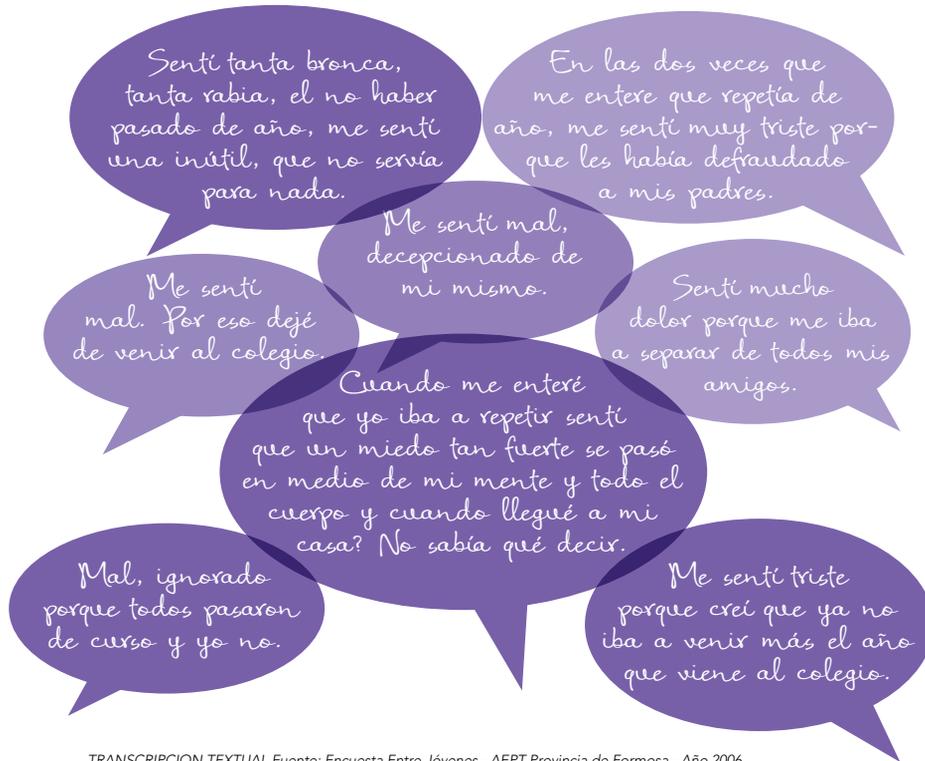
Como otro eje vertebral de esta indagación de la situación de **oportunidades educativas** en la edu-

cación secundaria, se buscó información sobre los saberes de los alumnos. Se optó por privilegiar la *comprensión lectora* como área para caracterizar en cuanto al nivel de logro de los alumnos, por ser una capacidad básica que sostiene el aprendizaje en todas las áreas del conocimiento y en las actividades escolares. A tal efecto, se aplicó una prueba a la totalidad de los alumnos, en base a textos típicos del primer año de la escuela secundaria, con una estructura que brinda información

**GRÁFICO 9: EXPRESIONES DE LOS SENTIMIENTOS DE LOS JÓVENES QUE REPITEN**

**Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes**

*Algunos sentimientos de los adolescentes, cuando se enteran que repiten.*



TRANSCRIPCIÓN TEXTUAL Fuente: Encuesta Entre Jóvenes - AEPT Provincia de Formosa - Año 2006.

sobre el nivel de logro de los alumnos en cuatro componentes claves de esta capacidad: el manejo de *léxico específico*, el manejo de *información explícita*, el manejo de *información implícita*, y la *comprensión global* expresada en un texto brevísimo de respuesta a una pregunta con información contenida en el texto.

En forma coincidente con distintos estudios e investigaciones, se encuentra que la **comprensión lectora** es una capacidad que ha sido poco desarrollada en los adolescentes al inicio de la escuela secundaria, pese a contar ya con muchos años de escolaridad. Para el componente de menor

**TABLA 3: ALUMNOS POR CONDICIÓN DE EDAD**

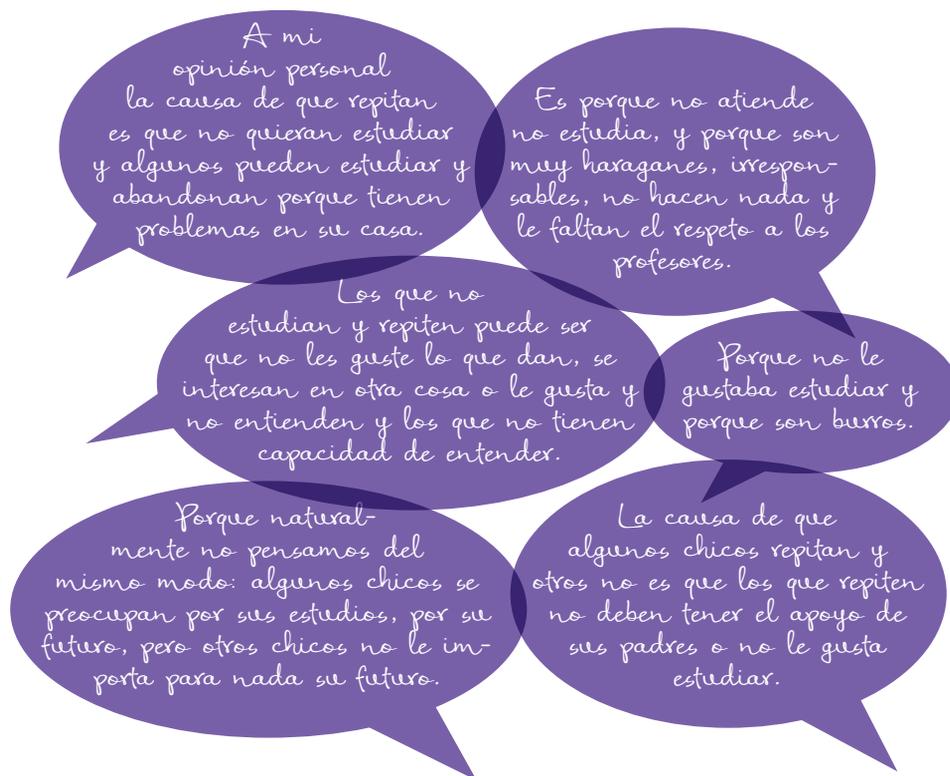
Condición de edad	Alumnos	Participación relativa
Edad Teórica	426	53,1
Un año de sobre-edad	194	24,3
Dos años de sobre-edad	138	17,3
Tres o más años de sobre-edad	42	5,3
TOTAL	800	100,0

Fuente: SITIESA

**GRÁFICO 10: OPINIÓN SOBRE LA REPITENCIA DE LOS JÓVENES QUE NO REPITEN**

**Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes**

Algunas opiniones de los adolescentes, sobre las causas de la repitencia de sus compañeros



TRANSCRIPCIÓN TEXTUAL Fuente: Encuesta Entre Jóvenes - AEPT Provincia de Formosa - Año 2006.

complejidad –léxico específico– sólo el 38% de los alumnos alcanza un nivel de logro suficiente, mientras que para la más compleja –comprensión global– este porcentaje cae al 13%. Por otra parte, es notable que los alumnos *repitentes* tienen peores resultados que sus compañeros *no repitentes*: recurrir un año no le ha permitido mejorar sus logros de comprensión lectora.

Por supuesto que este bajo nivel de logro no ha de estar desconectado de las situaciones de fra-

caso escolar: en el gráfico 8 se apreciaba que un tercio de los alumnos expresa que repitió porque *no entendía o tenía problemas para estudiar*. Un alumno que no ha alcanzado un nivel eficiente en su **alfabetización avanzada**, propia del segundo ciclo de la escuela primaria –soportada a su vez en una buena **alfabetización inicial** durante el primer ciclo– está en condiciones *muy desfavorables* para cursar un año lectivo en la escuela secundaria, con la diversidad de espacios curriculares, los textos para afrontar, las consignas para entender y apli-

car a tareas, las formas de evaluación.

Otra faceta para comprender la situación de los aprendizajes, se construye a partir de las opiniones de los propios alumnos acerca de lo que fundamenta el gusto o **éxito escolar**. Casi la mitad de los alumnos expresa como criterios de gusto por una materia, algún factor asociado a *intereses cognitivos* de los alumnos. Otra tercera parte se vuelca a fundamentar el gusto por los resultados. Muy interesante resulta que 4 de cada 10 alumnos, visualiza una directa relación entre estudiar y sacar buenas notas en las pruebas, y las refiere por tanto a factores personales. Un tercio de los chicos, formula la necesidad de una *buena explicación* de los profesores como factor de éxito en las evaluaciones.

Es posible pensar una secuencia de **refuerzos positivos** entre una buena capacidad de *comprensión lectora*, una mejor *capacidad de estudio* y un mejor *nivel de resultados*. La secuencia de pocos logros en comprensión lectora, un mayor esfuerzo para estudiar y un peor nivel de resultados, es una secuencia de **refuerzos negativos**, que en esta muestra estaría alcanzando poco más del 40% de los alumnos.

En esta indagación exploratoria, se aplicaron instrumentos que relevan perfil de formación y opiniones de los profesores de estos alumnos. La antigüedad en la docencia se divide casi en partes iguales entre los que tienen *doce y más años de experiencia*, y los que tienen *once y menos*. Sin importar cuál sea esa antigüedad docente, es im-

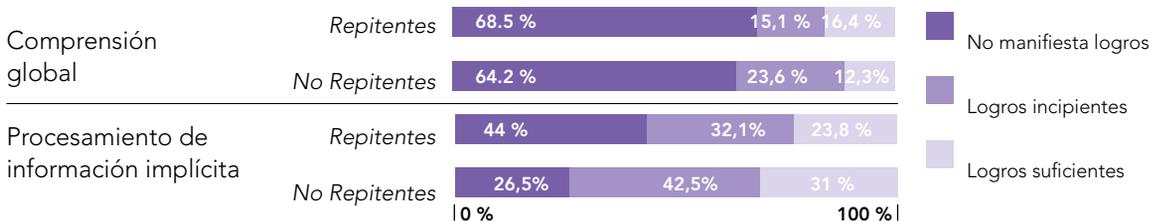
**“Es posible pensar una secuencia de refuerzos positivos entre una buena capacidad de comprensión lectora, una mejor capacidad de estudio y un mejor nivel de resultados.”**

**GRÁFICO 11: NIVELES DE LOGRO EN COMPRENSIÓN LECTORA – 8° GRADO – POR CONDICIÓN DE REPITENCIA**

**Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes**

*Muchos alumnos evidencian bajos logros en comprensión lectora en 8 año pero a los repitentes les va peor aún.*

	No manifiesta logros		Logros incipientes		Logros suficientes	
	Total	%	Total	%	Total	%
Construcción del Léxico Específico	92	12,8%	353	49,2%	273	38,0%
Procesamiento de Información Explícita	64	8,9%	190	26,5%	463	64,6%
Procesamiento de Información Implícita	204	28,6%	295	41,3%	215	30,1%
Comprensión Global	453	64,6%	159	22,7%	89	12,7%



Fuente: SITIESA, AE Provincia de Formosa- Año 2006.

“...más de la mitad de los docentes, tienen una valoración regular por los colegas en cuyos cursos aprueban casi todos los alumnos.”

#### GRÁFICO 12: OPINIONES SOBRE LAS CONDICIONES DE UNA BUENA EXPERIENCIA PEDAGÓGICA

##### Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes

Algunas opiniones pedagógicas de los alumnos y alumnas

¿Cuál es la materia que más te gusta en la escuela este año? ¿Por qué te gusta más?			Intereses 47,9%	Propuesta de enseñanza
Porque te interesan los contenidos	169	16,1 %		
Porque querés seguir estudios sobre eso	133	12,7 %		
Porque te parece útil	201	19,1 %		
Porque te resulta fácil	226	21,5 %		
Porque te sacás buenas notas	126	12 %		
Porque el profesor explica bien	166	15,8 %		
Otras cosas	30	2,9 %		
<b>Total</b>	<b>1051</b>			
¿Qué cosas son importantes para sacarse buenas notas en las pruebas?				
Que el profesor explique bien	294	27,7 %		
Que el profesor sea justo cuando las corrige	116	10,9 %		
Haber estudiado	443	41,7 %		
Tener materiales para estudiar	63	5,9 %		
Que se entiendan las preguntas	36	3,4 %		
Que te explique otra persona, además del profesor	76	7,2 %		
Otras cosas	34	3,2 %		
<b>Total</b>	<b>1062</b>			

Fuente: Encuesta Entre Jóvenes - AEPT Provincia de Formosa - Año 2006.

portante destacar que casi el 60% de los docentes que contestaron, informan una prolongada participación en esas mismas escuelas: casi el 70% de ellos, han desarrollado más de la mitad de su carrera docente en esa escuela.

A los docentes también se les aplicó un cuestionario para relevar sus opiniones en relación con el fracaso y éxito escolar de sus alumnos. Se han seleccionado algunos ítems para señalar algunos rasgos relevantes para este documento. En primer lugar, se destaca que más de la mitad de los docentes, tienen una valoración *regular* por los colegas en cuyos cursos **aprueban** casi todos los alumnos. A la vez, el 45% –un número significativo– cree que es posible identificar en el primer período de clases, cuáles alumnos van a reprobar. La impronta de exigencia centrada en el alumno, por una parte; y por la otra, la percepción de que es *inevitable* que una cantidad de alumnos fallen en el cursado, es fuerte, y expresan ciertos rasgos *fundacionales* que ya han sido señalados.

#### 4. Coordinadas de una escuela secundaria más provechosa: cambiar los enfoques más que las estructuras

Con esta caracterización –y en el marco de una demanda concreta– la **política educativa** de un Gobierno Provincial asume la necesidad de estructurar *camino operativos* con *respaldo teórico* para una pedagogía racional que encamine y otorgue provecho a los innegables esfuerzos cotidianos. En esta línea, desde 2006 se desarrolla e implementa la propuesta de **metodología de transición asistida** para el inicio de la escuela secundaria. En primer lugar, se expone la síntesis de la lógica de caracterización, cambio de tendencia y propuestas pedagógica y organizativa.

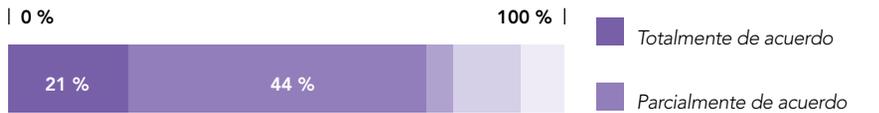
La **transición** a la escuela secundaria es una circunstancia especialmente difícil para gran parte de los alumnos. La raíz pedagógica de este quiebre está en la escasa consideración del alumno

**GRÁFICO 13: OPINIONES DE LOS DOCENTES SOBRE LA APROBACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS ALUMNOS**

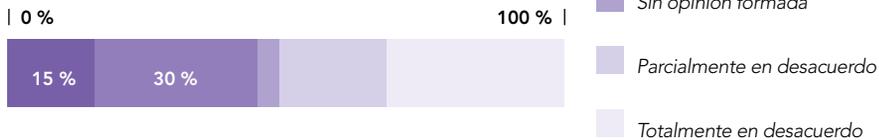
**Mirar desde el centro, experiencias de los adolescentes**

*Algunas opiniones de los docentes para caracterizar la situación de fracasos de sus alumnos*

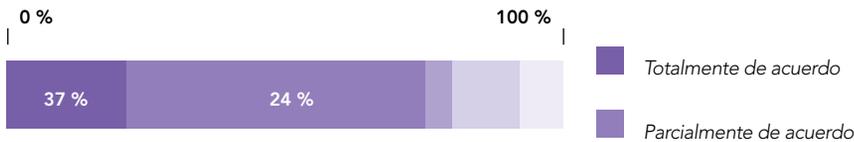
*La aprobación masiva en una materia es indicador de falta de exigencia por parte del docente.*



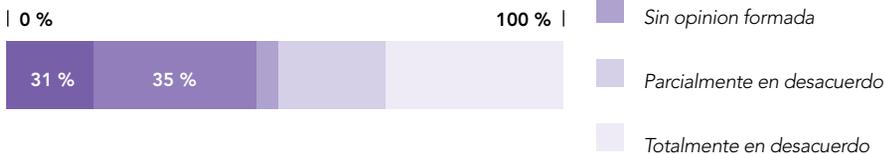
*Un buen profesor, por experiencia ya sabe al cierre del primer trimestre, cuáles alumnos probablemente van a desaprobado la materia.*



*El alumno que tiene tres o más materias previas debe repetir, sin importar cuáles son esas materias.*



*La decisión de promover o hacer repetir a los alumnos sería más justa si fuera una decisión tomada por el conjunto de profesores del curso.*



Fuente: SITIESA, AEPT Provincia de Formosa- Año 2006.

como un *sujeto único* inserto en un grupo determinado; y la fragmentación del conocimiento entre las disciplinas, con la consiguiente pérdida del foco y la concentración. La raíz institucional se halla en el mecanismo inercial de aprobación de los años por materias, y el molde congénito selectivo de la escuela media, que para algunos profesores se encarna en el *exigir sin mostrar cómo se logra* satisfacer esa exigencia.

pos clase, frecuentemente agrupados por su nivel de rendimiento, implica un potencial de *vinculación y apoyo recíproco y solidario* entre alumnos que habitualmente **no se aprovecha**, ya que se considera que en la escuela secundaria es el *mérito individual* lo que cuenta, y que formar a los alumnos en el *aprender a vivir juntos* –hace ya más de 10 años proclamado en el informe Delors<sup>5</sup>– no es una responsabilidad de los adultos en la escuela.

Finalmente, la disposición de los alumnos en gru-

Una vez asumida la intención de superar las restric-

ciones que operan en el plano de los supuestos y mandatos fundacionales, se proponen líneas de acción, concretas y factibles, aún considerando las características de organización de la escuela secundaria que han tenido efectos alineados con los mandatos fundacionales, y que actualmente actúan en perjuicio de la ampliación de oportunidades educativas.

Dentro de cada asignatura, cada docente toma como punto de referencia la estructura de las disciplinas involucradas. Acceder a los **contenidos** específicos de una disciplina, precisa de un acercamiento a las maneras de *pensar y producir* conocimiento en esa disciplina; por eso es importante que el docente –además de poner a los alumnos en contacto con los contenidos– modele y enseñe las estrategias para apropiarse de los mismos.

Por otra parte, se necesita que los alumnos puedan concentrar sus esfuerzos en unos logros reco-

nocibles, con **valor simbólico** para ellos y para la sociedad; que sean el correlato de lo que significa al inicio de la escolaridad el poder *leer y escribir* o el *hacer bien las cuentas*. Por ejemplo, la comprensión lectora o el trabajo en equipo pueden ser focos de trabajo explícito asumidos por una escuela en forma *transversal*, desde y en las diferentes asignaturas. La adopción de ese foco de trabajo como meta institucional, y el alineamiento de las actividades de enseñanza de todos los docentes en la perspectiva del *desarrollo de capacidades*, permite que los alumnos aumenten la percepción de esa meta y puedan dirigir sus esfuerzos a alcanzarla.

Desde la perspectiva que orienta este trabajo, capacidad implica una *calidad o conjunto de cualidades intelectuales, anímicas y ejecutivas* inherentes de las personas, cuyo grado de desarrollo les permiten participar de la vida social y económica en condiciones más favorables, cuya manifestación

#### GRÁFICO 14: SÍNTESIS DE LA CARACTERIZACIÓN PEDAGÓGICA Y ORGANIZACIONAL EN LA ESCUELA SECUNDARIA Y ORIENTACIÓN AL CAMBIO DE ENFOQUE

**Enfoques para una escuela secundaria más provechosa**

*Ciertas características de organización de la escuela secundaria, que inciden en las condiciones pedagógicas y en la estructura laboral y presupuestaria, en su efecto inercial han agotado su potencialidad.*

	<b>Efecto inercial</b>	<b>Cambio de tendencia</b>
<i>Organización por asignaturas con profesores especializados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enciclopedismo y fragmentación de contenidos</li> <li>• Memoria como recurso principal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de capacidades de aprendizaje</li> </ul>
<i>Dispositivo de calificación, acreditación y promoción</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigencia concentrada en los exámenes</li> <li>• Mecanismo automático de promoción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigencia continua y apoyo oportuno de aprendizaje</li> <li>• Procedimientos de promoción con alertas oportunos.</li> </ul>
<i>La distribución de los alumnos fija por grupo clase</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia individual</li> <li>• Convivencia comprometida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas compartidas de permanencia, estudio y promoción.</li> </ul>

se da a través de determinados contenidos y en un contexto, son plataforma para el desarrollo de nuevas capacidades y su desarrollo puede acelerarse con *intervenciones educativas específicas*.

Pensar la escuela orientándola al desarrollo de capacidades requiere entre otras cuestiones, crear secuencias de contenidos curriculares que promuevan el despliegue y fortalecimiento de *capacidades básicas*, y diseñar, aplicar y evaluar estrategias de enseñanza y de aprendizaje adecuadas al *contexto* y particularidades de los alumnos de cada escuela. Esto no implica descuidar el aprendizaje de los *contenidos específicos* de cada área del conocimiento.

### La metodología de transición asistida como ampliación de oportunidades educativas

La *metodología de transición asistida* forma parte del programa *Todos pueden aprender*. Este programa es una propuesta didáctica y organizativa

para la escuela primaria y el ciclo básico de la escuela secundaria. Su meta es lograr una **educación de calidad** para todos los niños, niñas y adolescentes; desde el nivel inicial hasta la finalización del ciclo básico de la secundaria con aprendizajes significativos, sin fracasos, sin interrupciones ni demoras en su itinerario escolar. El programa *Todos pueden aprender* fue diseñado como una estrategia de intervención educativa para atender los problemas identificados en cada uno de estos tramos de la trayectoria escolar de gran parte de los alumnos y alumnas de nuestro país, siguiendo un propósito central: *garantizar itinerarios escolares protegidos*.

**“Todos pueden aprender fue diseñado (...) siguiendo un propósito central: garantizar itinerarios escolares protegidos.”**

Esto significa:

→ que se deben ofrecer **oportunidades efectivas de aprendizaje** a todos los alumnos y alumnas, asegurando que en cada escuela y en cada grado existan propuestas de enseñanza fundamentadas y sistemáticas y;

### GRÁFICO 15: PROPUESTAS OPERATIVAS EN LA DIRECCIÓN DEL CAMBIO DE TENDENCIA

#### Enfoques para una escuela secundaria más provechosa

*Sobre las características de organización de la escuela secundaria, que cambiarán paulatinamente, se proponen acciones inmediatas, superadoras y alineadas con la concepción de educación secundaria sin fracaso como derecho de los adolescentes.*

	Propuestas
Organización por asignaturas con profesores especializados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de secuencias didácticas para el desarrollo de capacidades, tales como comprensión lectora.</li> </ul>
Dispositivo de calificación, acreditación y promoción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de referencia continua al programa (...) de recuperación, y erradicación del arrastre de las previas.</li> </ul>
La distribución de los alumnos fija por grupo de clase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización por equipos de aprendizaje para desarrollar la capacidad de trabajo con otros.</li> </ul>

“Denominamos **transición asistida a la metodología que integra líneas de acción para el desarrollo de capacidades en la escuela, para la retención y promoción de los alumnos, y para la integración vincular de los alumnos...**”

→ que se atiendan y cuiden **los aspectos afectivos y emocionales de los alumnos**, en particular demostrándoles una profunda confianza en su capacidad de aprender que permitirá que ellos puedan confiar en sí mismos y fortalecer su autoestima.

Denominamos **transición asistida** a la metodología que integra líneas de acción para el desarrollo de capacidades en la escuela *–línea didáctica–*; para la retención y promoción de los alumnos *–línea organizacional–*; y para la integración vincular de los alumnos *–línea de trabajo con jóvenes–*; que se implementan intencional y sistemáticamente en las escuelas secundarias, con el fin de garantizar un itine-

rario escolar oportuno y con aprendizajes de calidad para la totalidad de los alumnos que transitan el ciclo básico de la escuela secundaria.

La opción por elaborar *metodologías* se fundamenta en la importancia de respetar y valorar los proyectos institucionales propios de cada escuela, en el marco de las definiciones de política educativa provincial y federal. Se trata de metodologías que, luego de un proceso de trabajo intensivo y con acompañamiento formativo, quedan incorporadas en la gestión institucional y pedagógica de las escuelas.

Los **ejes de acción** que se proponen para la implementación de la **transición asistida** en las escuelas son los siguientes:

- Propuestas de enseñanza para el desarrollo de capacidades
- Vínculos *con* y *entre* las personas (trabajo con jóvenes)
- Pautas organizacionales orientadas a la retención y promoción

### **EJE 1. Integración metodológica de las propuestas de enseñanza en torno al desarrollo de capacidades básicas**

El desarrollo de ciertas *capacidades básicas* –a partir de la acción intencional y sistemática de enseñanza– es uno de los objetivos fundamentales de la **metodología**. Se entiende capacidad como una *actividad intelectual que se manifiesta a través de un contenido*, y constituye, en este sentido, una plataforma desde la cual se siguen desarrollando nuevas capacidades; procesando, incorporando y produciendo nueva información y nuevos conocimientos<sup>6</sup>.

La **enseñanza** en el desarrollo de capacidades no implica descuidar el aprendizaje de los contenidos específicos de cada área sino, por el contrario, enriquecerlo. En el marco de la metodología son priorizadas como *relevantes* y a la vez *posibles de ser adquiridas* por todos los adolescentes en ese tramo escolar las capacidades de:

6. Esta caracterización ha sido tomada del documento “Desarrollo de capacidades en EGB 3 y Educación Polimodal. Volumen 2. Capacidades para la comprensión lectora. Capacidades para el trabajo con otros”; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Secretaría de Educación; Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente; marzo de 2003.

- **Comprensión lectora:** se refiere a la actividad mental que se realiza con la información que un texto proporciona, con el propósito de asignarle un *significado integral y coherente*. Para lograr una comprensión adecuada, en este procesamiento intervienen recursos de percepción, atención, memoria, pensamiento, actitudes, valores y afectividad.<sup>7</sup>
- **Manejo de la información cuantitativa:** se refiere a la actividad mental que se realiza en el procesamiento de la información contenida en *representaciones simbólicas* –sistema notacional, jerga matemática y lenguaje gráfico-geométrico– con el propósito de asignarle significado y poder expresarla en otros códigos.

Cada docente realiza al menos una secuencia de enseñanza por mes y por materia para cada una de las capacidades, en base a un esquema metodológico común.

Las capacidades mencionadas no se incorporan como vacías –separadamente del contenido de las disciplinas– y no se trabajan como metodología de estudio, sino que requieren en forma necesaria desarrollarse a través de **contenidos**. Asimismo, es posible prever una hoja de ruta armónica, para su aplicación dentro de cada año de estudio, y articulada entre años de estudio. Esto permite favorecer la *sinergia* de esfuerzos, la ejercitación y el dominio de estrategias por parte de los alumnos; y optimiza cada intervención docente, gracias al accionar conjunto de los colegas.

Como componente indispensable de este enfoque, se toman dos evaluaciones anuales, nominales y censales, para cada una de las capacidades involucradas. El análisis y seguimiento del progreso y las demoras permite actuar oportunamente, brindar un contexto de rigurosidad y exigencia que compromete a alumnos y docentes, y permite identificar con precisión aquellos alumnos y componentes de las capacidades que deben ser reforzados.

## EJE 2. La valoración de los vínculos con y entre los adolescentes

Para los adolescentes, la escuela es un ámbito que les permite establecer **vínculos** muy significativos para su socialización, para la construcción de su **autoestima** y sus proyectos personales. En muchos casos, los vínculos entre pares constituyen la única motivación para seguir estudiando; mientras que para otros, el rechazo del grupo de compañeros puede contribuir fuertemente al abandono. Este *capital afectivo* incide decisivamente –a favor o en contra– en las actitudes y predisposiciones de los alumnos, por lo que es necesario considerarlo como un *aliado* de las intervenciones pedagógicas tendientes a la *retención*, si se incorpora a estrategias adecuadas que utilicen su energía motivadora.

Desde este eje se propone fortalecer los vínculos entre los alumnos, en el marco de los *Equipos de Aprendizaje*, para garantizar itinerarios escolares oportunos propiciando que todos los alumnos puedan mejorar sus oportunidades para estudiar y pasar de año.

En el marco de la realización de las secuencias de *Aprendizaje en Comprensión Lectora y Manejo de la Información Cuantitativa* y para cada una de las materias se conforman grupos estables de alumnos llamados *Equipos de Aprendizaje*. Estos equipos realizan con regularidad tareas específicas y planificadas en el aula, permitiendo fortalecer los vínculos solidarios entre los alumnos en su proceso de aprendizaje. Cada una de las actividades se registra en un cuaderno al que se lo denomina *Diario de Aprendizaje*. El encargado de este instrumento así como también de circular la información es un *alumno o alumna comunicador*.

Cada Equipo de Aprendizaje comparte las actividades de comprensión lectora, sistematiza los contenidos de las lecturas propuestas por los docentes y registra en un diario de aprendizaje las reflexiones sobre el aprender individual y del grupo.

### **EJE 3. Pautas organizacionales para la transición asistida**

El funcionamiento de las **organizaciones escolares** se va construyendo a través del tiempo, incorporando *normativas oficiales, costumbres y modos de hacer* propios de las personas y la institución como tal; que suelen generar una inercia, una forma de actuar y tomar decisiones. Este conjunto de usos, costumbres y prácticas podemos denominarlo como **cultura escolar**, y es rasgo identitario de cada escuela.

Este eje propone especialmente volver a pensar los *rasgos* de esa cultura, su forma y sus sentidos. Para ello las actividades se organizan en torno de:

- el trabajo sistemático con los **programas de estudio** como estrategia para organizar el trabajo de docentes y de alumnos;
- la realización oportuna y eficaz de **instancias de recuperación** durante el ciclo lectivo y en forma previa a las instancias de examen;
- interpretación de la **información** disponible en la escuela para la toma de decisiones y para la construcción de indicadores relevantes;
- los protocolos de **evaluación** que aplican los docentes como insumo de monitoreo del currículo real.

Los alumnos ejercitan y aplican estrategias de organización, anticipación, comparación, identificación de necesidades, en muchos espacios curriculares, en varios momentos del año.

### 5. Pasar de año junto con nuestros alumnos: logros y desafíos pendientes

En este apartado se describen algunos logros y desafíos pendientes luego de dos años cumplidos de aplicación de la metodología de transición asistida, en escuelas secundarias de la ciudad de Formosa. En primer lugar se observa una mejora, un crecimiento en la proporción de alumnos que alcanzan *logros incipientes* y *logros suficientes* en los componentes más complejos de la **comprensión lectora**: mientras que en la primer evaluación diagnóstica de 8° grado del 2006 más del 60% de los alumnos no puede elaborar una frase que dé cuenta de una comprensión global del texto leído

y disponible; en la evaluación final del 8° grado del 2007 esa proporción cae a la mitad. Esto marca un logro, y un camino a profundizar.

Cabe señalar que las brechas entre alumnos *repetentes* y *no repetentes* han disminuído.

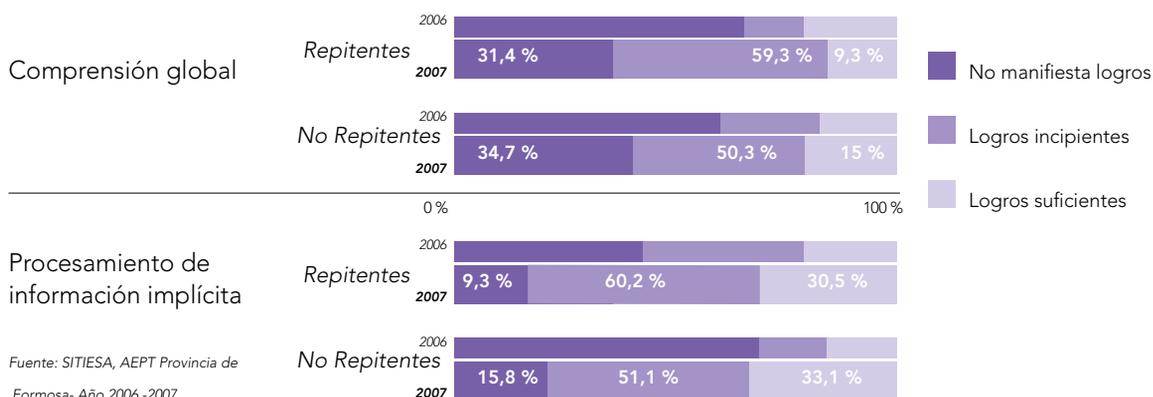
En lo que respecta a la situación de la promoción de los alumnos, se visualiza una **tendencia positiva**: por una parte, aumenta un 14% la proporción de alumnos que no se llevan ninguna materia. Por otra parte, baja en un 24% la cantidad de alumnos que se llevan muchas materias y se encuentran en riesgo de repetir.

**GRÁFICO 16: SÍNTESIS DE PROGRESOS EN LAS CAPACIDADES DE COMPRENSIÓN LECTORA**

"Pasamos" de año... y qué aprendimos...?

*Evolución de los resultados de las pruebas de comprensión Lectora - Octubre 2007*  
*Todos los alumnos mejoraron, pero los repetentes mejoraron aún más.*

	No manifiesta logros		Logros incipientes		Logros suficientes	
	Total	%	Total	%	Total	%
Procesamiento de Información Explícita	104	9,8 %	303	28,7 %	650	61,5 %
Procesamiento de Información Implícita	159	15 %	551	52,1 %	347	32,8 %
Comprensión Global	363	34,3%	542	51,3%	152	14,4 %



Fuente: SITIESA, AEPT Provincia de Formosa- Año 2006 -2007

En lo que respecta a la línea de trabajo con jóvenes, sus testimonios directos del **compromiso** y la claridad en las metas de prosecución de la escolaridad, son elocuentes en relación con el progreso y la buena orientación de la propuesta.

En lo que respecta a los desafíos pendientes, en el seguimiento continuo de la aplicación de la *metodología de transición asistida*, se analizan distintos aspectos, para identificar las zonas de mejora. Las fuentes de información son las evaluaciones nomi-

#### GRÁFICO 17: EVOLUCIÓN DEL ITINERARIO DE PROMOCIÓN DE LOS ALUMNOS

"Pasamos" de año... y qué aprendimos...? *Disminuyen las situaciones de riesgo surgidos por muchos exámenes finales.*

Pasaje 2005-2006	Pasaje 2007-2008
<p>De cada 100 alumnos que finalizan el ciclo lectivo...</p> <p><u>30</u> No se llevaron materias</p> <p><u>70</u> Se llevaron materias</p>	<p>De cada 100 alumnos que se llevaron materias...</p> <p><u>65</u> Promueven y pasan de grado</p> <p><u>35</u> No promueven</p>
<p>De cada 100 alumnos que se llevan materias...</p> <p><u>32</u> Se llevaron una o dos materias</p> <p><u>18</u> Se llevaron tres materias</p> <p><u>49</u> Se llevaron más de tres materias</p> <p><small>Fuente: SITIESA, AEPT Provincia de Formosa- Año 2006 -2007</small></p>	<p>De cada 100 alumnos que NO PROMUEVEN...</p> <p><u>45</u> Se inscriben como repitentes</p> <p><u>55</u> Desisten de continuar sus estudios</p>

#### GRÁFICO 18: SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO ENTRE JÓVENES EN EQUIPOS DE APRENDIZAJE

"Pasamos" de año... y qué aprendimos...? *Los alumnos se apropiaron de la meta colectiva de promoción con apoyo mutuo del equipo de aprendizaje.*

*Yo pienso que trabajar en equipo es algo bueno porque conocés mejor a tus compañeros y nos puede ayudar en nuestra meta.*

*Yo pienso que trabajar en un equipo de aprendizaje implica tolerancia y respeto hacia los demás.*

*Yo pienso que trabajar en un equipo de aprendizaje es ser comprensivo con los demás.*

*Yo pienso que trabajar en equipo es muy importante para ayudar a los que andan mal en su materia, para que todos pasemos el año.*

nales y censales –se realizan dos veces por año– y diversas encuestas dirigidas a alumnos y docentes.

Los siguientes temas pedagógicos y organizativos fueron señalados por profesores, directivos y equipos técnicos:

- Mejorar los componentes más avanzados en la comprensión lectora y avanzar en el desarrollo de la capacidad de producción escrita.
- Profundizar la objetividad y claridad en las fórmulas y la comunicación de los programas anuales de las asignaturas.
- Construir un procedimiento de promoción responsable, que involucre a equipos docentes en las decisiones de promoción y permita planes específicos para alumnos que se comprometen a cumplirlos.

Dentro de las distintas consideraciones para la mejor protección de los itinerarios escolares de los alumnos que arrastran fracasos, surge la pre-

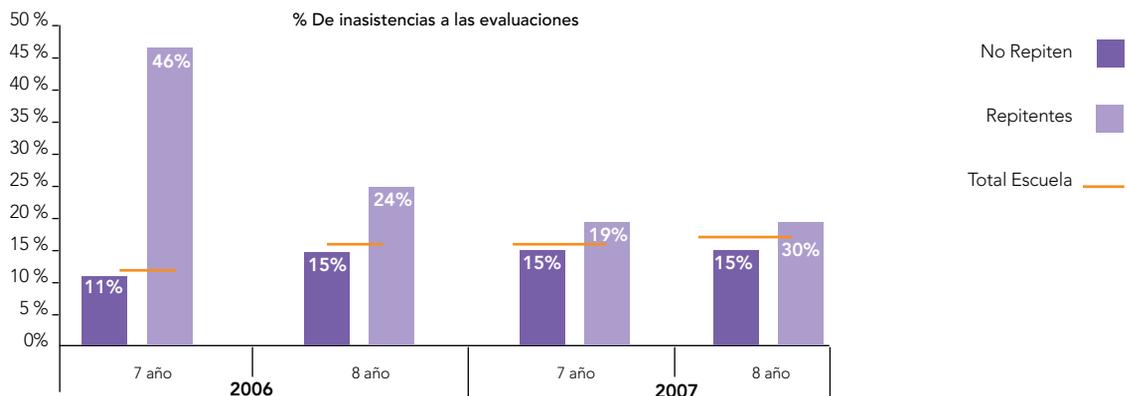
ocupación por la tendencia sostenida de una mayor cantidad de *inasistencias* de los alumnos *repitentes*. Debe indagarse en profundidad sobre la dinámica que lleva a esa situación, ya que puede expresar un mayor nivel de desaliento y malestar, que a su vez puede incidir en quedarse libre por faltas, o derivar en abandonos temporarios o definitivos de la escolarización.

En esa misma línea nos interpela la necesidad de incrementar las maneras para *detectar* y *atender* a los alumnos que están dudosos de su escolarización, o que tienen malestares en su vida cotidiana. Luego de más de dos años de trabajo, aún un 18% pensó alguna vez en abandonar la escuela –mientras cursa el ciclo básico de la educación secundaria– y un 22% pensó en faltar por malestar con sus compañeros. Asimismo, hay aproximadamente un 20% de alumnos que percibe una diferencia sustancial entre su *actitud de aceptación* y su *percepción de ser aceptado*. Esta situación puede incidir a su vez en un malestar más o menos intenso.

**GRÁFICO 19: TENDENCIAS DE AUSENTISMO DE LOS ALUMNOS, SEGÚN CONDICIÓN DE REPITENCIA**

**"Pasamos" de año... y qué aprendimos...?**

*Los alumnos repitentes expresan su desaliento entre otras cosas con una mayor ausentismo a clases*



Fuente: SITIESA, Provincia de Formosa. Año 2006 y 2007.

**GRÁFICO 20: ALUMNOS QUE PENSARON EN ABANDONAR O FALTAR POR PROBLEMAS VINCULARES**

**"Pasamos" de año... y qué aprendimos...?**

*Atender y entender las alertas tempranas de los adolescentes pérdida de sentido de su proyecto educativo y el malestar encuentro.*

*¿Alguna vez pensaste en abandonar la escuela?*



*¿Alguna vez pensaste en faltar a clase por sentirte mal con los adultos de la escuela?*



*¿Alguna vez pensaste en faltar a clase por sentirte mal con tus compañeros?*



Fuente: SITIESA, Provincia de Formosa. Año 2006 y 2007.

**GRÁFICO 21: PERCEPCIÓN DE ACEPTACIÓN Y CARIÑO ENTRE ALUMNOS**

**"Pasamos" de año... y qué aprendimos...?**

*Hay casi un 20% de alumnos que viven en discrepancia notoria en su percepción de abrirse a sus compañeros y compañeras, y su percepción de ser recibidos.*

	Todos mis compañeros/as	La mayoría de mis compañeros/as	Algunos compañeros/as	Pocos compañeros/as	Ningún compañero/a
Acepto a:	48,8	26,8	17,7	5,3	1,4
Me siento aceptado por:	38,4	28,4	24,7	6,5	2,0
Quiero a:	32,2	28,0	24,6	12,2	2,9
Me siento querido por:	20,6	27,7	32,3	16,2	3,2

Fuente: Encuesta Entre Jóvenes, AEPT, Provincia de Formosa, Año 2007.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo, se intentó recorrer ciertos conceptos básicos:

- que buena parte del **problema** está en la permanencia del *mandato fundacional selectivo* en la escuela secundaria actual, y en las dificultades para reconocer esa permanencia;
- que por ello suelen esterilizarse esfuerzos de **transformación** basados en cuestiones estructurales: *currículum, estructura de ciclos y niveles, regímenes laborales, etc.*;
- que hay que **profundizar** el conocimiento de *cómo opera* en las escuelas ese mandato genético, y promover la reflexión de los actores; y

- que para ello es necesario un **esfuerzo técnico y político** orientado a remover las restricciones fundamentales en lo *didáctico, institucional y relacional* de las escuelas.

Los dos primeros años de aplicación de la *metodología de transición asistida* han demostrado ser buenos pasos en la dirección correcta.

Los equipos de la *Asociación Civil Educación para Todos*, en articulación ahora con UNICEF, para la aplicación de esta metodología en el marco del proyecto **Ciudades por la Educación**, y con varios gobiernos provinciales, está encarando una nueva fase de ampliación de cobertura, sistematización de las acciones, y profundización de los desarrollos conceptuales y metodológicos.

“...buena parte del problema está en la permanencia del mandato fundacional selectivo en la escuela secundaria actual, y en las dificultades para reconocer esa permanencia.”



# 7. Diversidad y repertorio



- 7.1 **Repertorio docente: diversidad, conocimiento y pedagogía**  
Gastón Sepúlveda
  
- 7.2 **La naturalización de la desigualdad**  
Ricardo Henriques
  
- 7.3 **La educación intercultural en la escuela secundaria**  
Sylvia Schmelkes

7.1



# Repertorio docente: diversidad, conocimiento y pedagogía

**Gastón Sepúlveda**  
Departamento de  
Educación  
Universidad de La  
Frontera.

En su presentación el autor analiza la contradicción que existe entre lo que se le demanda a la educación secundaria y lo que la misma brinda. Explica la influencia del Liceo en la Sociedad chilena y especialmente, en los sectores sociales menos favorecidos, vislumbrando una analogía con la Teoría de la Actividad. Establece un análisis de la diversidad, el conocimiento y la pedagogía o práctica de enseñanza, en función a la repercusión de los conceptos en varias investigaciones de campo realizadas en liceos.

## El contexto<sup>1</sup>

Pareciera ser que la provisión de la educación secundaria, o al menos los efectos de su generalización en estas últimas décadas, está todavía lejos de ser una empresa que logre resultados satisfactorios. Menciono esto en términos muy generales puesto que los datos en relación a este nivel educativo son ampliamente conocidos por la audiencia. De hecho, aunque asistimos a una expansión meteórica de la educación secundaria en nuestra región, como bien lo señala la convocatoria; este nivel –que ya forma parte de la escolaridad obligatoria– continúa obteniendo magros resultados. Este factor se evidencia particularmente en los sectores socialmente menos favorecidos, que lejos están de

satisfacer las expectativas de su contribución al desarrollo social y de a hacer una diferencia en la vida de los estudiantes de estos sectores sociales.

Si se pudiera resumir en muy pocas palabras la problemática de la educación secundaria en nuestro medio y con ello hacer explícita la orientación de esta ponencia, se podría decir que vive una contradicción no resuelta entre lo que se le demanda y lo que es capaz de ofrecer. Lo que se le demanda en un sentido amplio, por un lado, entre la sociedad y el estado, por otro, las expectativas de los diversos grupos sociales que se enrolan en ella.

*¿Cómo se resuelve esta contradicción?* La contradicción será abordada en la presente ponencia

1. Ponencia no presencial.

“Si se pudiera resumir en muy pocas palabras la problemática de la educación secundaria en nuestro medio y con ello hacer explícita la orientación de esta ponencia, se podría decir que vive una contradicción no resuelta entre lo que se le demanda y lo que es capaz de ofrecer.”

desde una perspectiva pedagógica. Ello implica re-contextualizarla en términos de cómo resolver el carácter clasificado del conocimiento contenido en los currículos de educación secundaria para que este sea aprendido de acuerdo a los requerimientos sociales actuales por los distintos grupos de jóvenes. En otras palabras, enseñar para la sociedad del conocimiento y a la vez hacer posible el acceso a grupos tradicionalmente excluidos de ella.

Por tal razón, el propósito de este trabajo es bosquejar una propuesta sobre la **diversidad** y vulnerabilidad en la educación secundaria a través del replanteamiento de la cuestión de la diversidad, el conocimiento y la pedagogía. En pos de su realización, se recurre a lo indagado hasta el momento sobre la temática en relación a los sectores menos favorecidos. Para ello se usa conocimiento disponible, que se enfoca en la problemática de la atención de los sectores sociales pobres en la educación secundaria –que presentan diversidad de bases culturales y sociales, y que en esta condición sufren grados relativos de exclusión y marginalidad que los hacen vulnerables a distintos riesgos– con el propósito de asegurar oportunidades para que puedan aprender y para que estos aprendizajes hagan una diferencia en sus vidas.

Los liceos que atienden a los sectores sociales denominados *vulnerables* representan una amplia gama de situaciones socioeducativas. Los hay en las grandes ciudades, ubicados en una especie de frontera que separa a los diferentes grupos sociales que se ubican geográficamente también en sectores distintos. Estos liceos, atienden a ciertos sectores de clase media, aunque mayoritariamente reciben a sus estudiantes de zonas populares. Se ubican en el medio de los sectores más periféricos y empobrecidos de las metrópolis, cuya población sufre condiciones laborales de alta inestabilidad, donde la vida cotidiana alterna con la *violencia* de grupos que viven en un límite difuso con la delincuencia y las condiciones ma-

teriales de la vida de los jóvenes son, en general, precarias. Otros liceos –que muchos sienten venidos a menos– el tradicional liceo de la capital provincial que una vez atendió a los sectores medios en ascenso, que contribuyó a la movilidad social de tales grupos, a la formación de los empleados del estado y del comercio; ahora su matrícula está compuesta mayoritariamente por hijos de trabajadores, emigrados rurales, pequeños comerciantes que le dan una composición heterogénea. Los liceos ubicados en las capitales de las pequeñas comunas, la mayoría de ellas con una economía ligada a los diferentes modos de producción rural, cuya población, dependiendo de su entorno ecológico cultural, está compuesta respectivamente por campesinos, pescadores, pirquineros, minifundistas indígenas, entre otros. Pero también de una población urbana, alguna con fuertes vínculos rurales, escasa de recursos y en algunos casos, en la pobreza franca o ligada a los servicios comunales, al pequeño comercio y a oficios varios que todavía subsisten en esas comunidades.

Este tipo de liceos no es la *minoría* en Chile, no corresponde a un segmento relativamente pequeño de los establecimientos. Al contrario, conforman la mayoría de los establecimientos de educación media públicos. La población con mayores recursos amplía cada día la matrícula de los establecimientos particulares pagados que, garantizan a ojos de mucha gente, una mejor calidad de educación. Los liceos públicos, son por lo general no selectivos, reciben a todo tipo de estudiantes, incluso hay algunos que reciben a quienes no pueden ingresar a otros establecimientos y, por tanto, tienen una mayor condición de riesgo. Actualmente, quizá el rasgo más acusado de la población escolar que estos establecimientos atienden es su diversidad; estos establecimientos son una expresión de la *policromía* de la sociedad chilena.

El liceo tradicional chileno se construyó en la ilusión de la **homogeneidad**, de la integración con

una cultura común que pretendía borrar el rastro de todo lo que fuera distinto. La fuerte orientación civilizadora de fines del siglo XIX, se prolongó en un nivel secundario bien identificado con las orientaciones culturales predominantes que hiciera posible la constitución de una clase educada, lo suficiente como para servir a las necesidades del estado y del comercio. Durante un tiempo prolongado en su historia, el liceo chileno fue un lugar que atendió exclusivamente a determinados sectores sociales. Estos se caracterizaron por un grado importante de homogeneidad cultural en desmedro de otros grupos que se vieron excluidos explícitamente de un nivel educacional que permitiese una mayor articulación social.

La propia estructura curricular de estos establecimientos propone una selección de los estudiantes al establecer una división entre **formación general** y **formación técnica**. En un primer tiempo humanidades, por una parte, y enseñanza industrial, agrícola o comercial, por otra. Posteriormente y hasta hoy, la misma división continúa como educación media humanista-científica y educación media técnico-profesional. Esta división curricular entre modalidades ha tenido un correlato de distinción de clase, los primeros orientados a desempeñarse laboralmente en el sector relativamente privilegiado de los servicios y, el segundo, en las áreas productivas menos reconocidas socialmente. Mucha de la movilidad social, el ascenso de determinadas capas sociales se hizo posible por la educación secundaria general, más que por la educación vocacionalizada que hasta hoy sigue siendo considerada, en lo fundamental, como una opción para los sectores más pobres de la población y una alternativa para aprender un oficio que les permita ganarse la vida.

La educación secundaria de orientación general ha tenido tradicionalmente, un fuerte sesgo de clase. Su pedagogía estaba basada en la inculcación acompañada de un fuerte control disciplinario. Los liceos chilenos se organizaron como instituciones en donde la inculcación de los contenidos cultura-

les del currículum, era reforzada por un aparato disciplinario muy estricto. Las asignaturas se aprendían básicamente a través del dictado y la memorización de textos que, mediante sistemas de evaluación, se garantizaba la reproducción de esos aprendizajes.

Esta pedagogía ha sido muy excluyente, en el liceo tradicional el bajo rendimiento escolar era sancionado con la eliminación y la repitencia, de modo que la exclusión era claramente explícita. Este ha sido el *ethos* del liceo chileno, una institución educativa funcional que lograba una homogeneización social a través de la exclusión de los que no se adaptaban a su funcionamiento. Este carácter normalizador y homogenizador del liceo tradicional se ha prolongado hasta el presente, aun cuando las condiciones de la población –que estos establecimientos atienden– y consecuentemente, el propio establecimiento, han cambiado.

El aumento de la **cobertura** en la educación secundaria significó el ingreso a este nivel educacional de grupos sociales y étnicos que habían estado, hasta ese entonces, excluidos de él. Los sectores rurales, indígenas y populares tenían mínimas oportunidades de ingresar. Como es de esperar, con esta ampliación explosiva de la matrícula en menos de veinte años, la población que accedía a la educación secundaria, provenientes de sectores sociales medios y altos, relativamente homogénea, pasa a transformarse en una población altamente diversa.

Este fenómeno, aunque rápidamente despachado aquí, es de enorme complejidad. De hecho, la constitución socio-histórica de la educación secundaria chilena está todavía por ser analizada en la profundidad que requiere. Este estudio, con toda seguridad, arrojaría luces sobre la persistencia de la tradición que impera en este nivel educacional, especialmente al ser crítica en términos de repertorio y entender a la población diversa que accede al mismo.

No obstante lo esquemático de esta introducción,

**“Este ha sido el *ethos* del liceo chileno, una institución educativa funcional que lograba una homogeneización social a través de la exclusión de los que no se adaptaban a su funcionamiento.”**

“...el conocimiento que se enseña en la escuela tiene un rol crucial en una sociedad crecientemente compleja que ha hecho del mismo el modo central de producción.”

quisiera utilizar aspectos de la tradición de la educación secundaria chilena para explicar –sin exagerar en nada– su condición crítica actual. En primer lugar, como ya se ha sugerido, al proveer los recursos humanos que el naciente estado necesitaba para sostener su aparato, el funcionamiento de la industria y el comercio. El liceo chileno, desde su inicio es selectivo, tanto en cuanto privilegia una educación *intelectual* por sobre la educación *manual* o técnica; principio de clasificación que continúa vigente hasta hoy, aun cuando el nuevo currículum vigente para la educación ha tendido a hacerlo difuso, a mi juicio, sin mucho éxito. El liceo tradicional chileno provee una educación *humanista*. De hecho en la clasificación imperante, los establecimientos de nivel secundario en Chile se clasifican en *humanistas-científicos* y *técnicos-profesionales*. Esta tradición de *educación humanista* se prolonga hasta la actualidad con un componente mayoritario de formación general que abarca casi tres cuartos del currículum, mostrándose crítica para atender los requerimientos de los grupos sociales más diversos y vulnerables. Si se toma como criterios los aspectos que se desarrollan en este trabajo: **diversidad, conocimiento y pedagogía, podremos ver que la tradición del liceo chileno se hace crítica en relación a ellos.**

Para continuar con la comprensión del análisis, es importante aclarar la noción de *repertorio*, recurriendo para ello a la **Teoría de la actividad**<sup>2</sup>.

El concepto de *actividad* no se refiere meramente a lo que la gente hace, y los medios que utiliza para ello, sino a la comprensión que subyace a sus prácticas, acciones y a las herramientas que utiliza en ellas. Así –desde la perspectiva de la *teoría de la actividad* (Engeström, 1999)– los objetos de un sistema de actividad se forman a lo largo de extensos períodos de tiempo. Se entrelazan con las estructuras institucionales y las prácticas que operan de forma tal que llegan a estar lejos de todo cuestionamiento. Al conformarse histórica-

mente, se le otorga el carácter de dominio autónomo que, a su vez, va conformando su propia estructura cognoscitiva, donde utiliza herramientas y dispositivos. **Este proceso es tan paulatino e inadvertido que a las personas que comparten una actividad les produce la ilusión de que las orientaciones culturales y cognoscitivas que se han ido conformando en ella de ese modo tan sutil, corresponden más bien a un orden natural de las cosas que a una construcción sociohistórica de la realidad cultural.** En este sentido, el *repertorio* está constituido por las estructuras cognoscitivas y los artefactos que se determinan y desarrollan mutuamente a lo largo del tiempo.

Teniendo la noción de repertorio, explicada someramente en términos de la teoría de la actividad; se presenta una puntualización sobre el repertorio en relación a tres aspectos íntimamente relacionados en términos pedagógicos: la diversidad, el conocimiento y la pedagogía o práctica de enseñanza. En general, los rasgos que se muestran en cada uno de estos aspectos, fueron identificados en una investigación realizada en una decena de liceos ubicados en comunidades ligadas a modos producción tradicionales que atienden a estudiantes de origen campesino, indígena y de grupos de trabajadores no calificados<sup>3</sup>.

## La diversidad

La *diversidad* caracteriza no sólo a los estudiantes, sino que le otorga, por lo menos en nuestro medio, un carácter concreto<sup>4</sup> a toda situación educativa. Es una condición que comparten cada una de las situaciones socioeducativas en particular y todas en general. La diversidad permea toda la situación socioeducativa, de forma tal que no se le puede abordar exclusivamente desde una sola perspectiva o ángulo; por ejemplo, metodológico o didáctico. Por su parte, el *conocimiento* que se enseña en la escuela tiene un rol crucial en una sociedad crecientemente compleja que ha hecho

2. Engeström, Yrgö: *Activity Theory and individual and social transformation*, en Engeström, Y., Miettinen, R. y Punamäki, R.: *Perspectives on Activity Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp.19-38.

3. Investigación financiada por la Fundación Ford que se desarrolló en 10 liceos que atienden a población indígena, rural y de sectores poblacionales urbanos.

4. Aquí, la expresión ‘concreto’, alude a la condición sistémica de la diversidad, en tanto que todos los aspectos de una situación socioeducativa están contenidos en ella. La noción de lo concreto sigue a la distinción hecha por Carlos Marx entre abstracto y concreto.

del mismo el modo central de producción. De esta forma, cuando la diversidad se hace patente, se abre la cuestión de cómo distintos grupos culturales y sociales acceden equitativamente al conocimiento que les permite expandir sus oportunidades sociales y laborales. Lo que a su vez demanda una preocupación práctica respecto de cómo se distribuye socialmente y con equidad el conocimiento para expandir el horizonte de posibilidades de los grupos más vulnerables. En respuesta a esta demanda surge la cuestión de la pedagogía al indagar sobre **cuáles son las formas de enseñanza que hacen posible una distribución social equitativa del conocimiento.**

En el liceo chileno –que atiende a estudiantes en condiciones sociales de vulnerabilidad que acceden a él con capitales culturales diversos– la diversidad, el conocimiento y la pedagogía confluyen en un *espacio social*<sup>5</sup> donde transcurre la práctica cotidiana de la enseñanza y el aprendizaje en sus aulas. Para Bourdieu el espacio social es un espacio virtual en el cual los agentes están distribuidos diferenciadamente en dos dimensiones:

- Primera dimensión: en función del capital económico y educacional que poseen.
- Segunda dimensión: en función del peso (valor) relativo de su capital cultural.

Cada grupo de individuos tiene una **posición** dentro del espacio social, la que está definida por la relación que establece con él, el grupo que detenta la posición privilegiada dentro de ese espacio. El carácter de esa relación está definida por las **disposiciones** que el grupo privilegiado le atribuye al resto, haciéndose evidente en las exterioridades o fachadas de esos grupos. En consecuencia, sirven al conjunto elegido para marcar las distancias y las diferencias con respecto a ellos, asimismo los criterios de inclusión y exclusión. El espacio social está construido de un modo tal que mientras más próximos estén los agentes, más propiedades

tiene en común. En tanto que los que están más distantes, presentan menos propiedades compartidas; o dicho de otro modo, tienden a estar más distantes o definitivamente son confinados a los lugares más lejanos del espacio social por las diferencias que exhiben y que los marcan como diferentes de los que comparten otras propiedades. El espacio social aparece así como un conjunto de posiciones distintas pero coexistentes, cada una externa de otra, que se definen en relación con la otra por su exterioridad mutua.

Por su parte, cada grupo al interior del espacio social posee un conjunto de disposiciones que los orientan a actuar de un modo, manifestar determinados desempeños, ostentar ciertas fachadas, determinadas preferencias, identificarse o interesarse con temas particulares, entre otras cosas. A ese conjunto de disposiciones que se forman en la socialización de los individuos al interior de los grupos, es a lo que se le llama, en el lenguaje de Bourdieu, **hábitus**. Es a través de la mediación dinámica del *hábitus* que las posiciones en el espacio social son realizadas como prácticas y preferencias. Éste está configurado por las condiciones de vida características de una posición social y, simultáneamente, funciona como una matriz de determinados tipos de práctica. Los agentes sociales se orientan a actuar y a reaccionar de acuerdo con su grupo social y, por tanto, no pueden o les es difícil identificarse y comportarse de acuerdo al *hábitus* de un grupo diferente.

No obstante, los agentes sociales pueden realizar un posicionamiento dentro del espacio social, aún dentro de las restricciones o posibilidades que les habilitan sus propias disposiciones o *hábitus*. Esto significa que los agentes en su condición pueden tomar una posición determinada respecto del grupo privilegiado, sea favoreciendo su atención, actuando pasivamente o de manera de abierta resistencia.

Así, en el espacio social del liceo, hay tres variables

**"...cómo se distribuye socialmente y con equidad el conocimiento para expandir el horizonte de posibilidades de los grupos más vulnerables."**

5. Bourdieu, Pierre: Razones prácticas. Sobre la Teoría de la Acción, 3ª edición, Anagrama, Barcelona, 2002.

**"Las oportunidades de aprendizaje... tienen que ver centralmente con una dinámica de inclusión para los grupos de estudiantes que están en las posiciones más alejadas del espacio social."**

para definir las posibilidades de aprendizaje en su interior según las posiciones relativas de los individuos dentro de él: posición, disposiciones y posicionamiento juegan. En este sentido, si la posición social de un grupo es distante, producto del juicio que el grupo privilegiado hace de sus disposiciones, normalmente el posicionamiento de este grupo va a ser de rechazo o resistencia a las demandas del privilegiado y por tanto se van a minimizar sus oportunidades de aprendizaje. Del mismo modo, el grupo privilegiado tenderá a interactuar menos con ese grupo y por tanto, las posibilidades de acceder, por ejemplo, a una *zona de desarrollo próximo* son menores para los grupos más distantes en el espacio social, lo que afectará directamente a las posibilidades de educabilidad de éstos. Factor determinante para los resultados de aprendizaje, porque estos grupos sólo pueden obtenerse en dinámicas de interacción más estrechas e incluyentes. Los reclamos de los estudiantes en muchos liceos hacen evidente que la relación con los profesores es distante y se reduce a una mera instrucción. Se observa un estilo de enseñanza basado fundamentalmente en marcar las distancias, despersonalizar el contenido y la relación pedagógica.

El **espacio social** constituye, entonces, el ámbito donde se hace la diferenciación, la clasificación y la segmentación al interior de la institución escolar. Al interior de este espacio, se opera con un lenguaje que todos los que están en él, leen y comprenden; aún cuando está más allá del alcance de la conciencia, un lenguaje, cuyos significados, operan de un modo implícito. Es por esta razón que es necesario revelar la estructura subyacente del lenguaje en las relaciones entre los grupos que componen el espacio social y definir su dinámica de relaciones y la estructura de éstas. Para los profesores (los directivos o coordinadores pedagógicos), la comprensión de esta estructura subyacente resulta útil en tanto permita definir criterios explícitos para su reconfiguración, puesto que la eficacia del liceo depende de ello. Definir

estrategias que desarrollen interacciones y forjen mutuo interés entre los grupos, es el prerrequisito necesario para el desarrollo educativo en contextos de diversidad y vulnerabilidad.

Estas categorías sirven, en el marco de la institución educativa, para comprender la dinámica de la diferenciación. La diferenciación o la segmentación al interior del espacio social no tienen que ver con condiciones inherentes a los grupos, sino que dependen del juego relativo de las clasificaciones que se hacen en función de la posición que les es atribuida a los grupos dentro del espacio social. Este es un sentido análogo al de 'clases sociales' para referirse a grupos de agentes que comparten las mismas condiciones de existencia, intereses, experiencia social, sistema de valores y que se definen en relación a otros agentes. De acuerdo a Bourdieu<sup>6</sup>, la noción de clase no está definida por características inmanentes, una especie biológica de los individuos que pertenecen a grupos determinados; las clases sociales se originan en las relaciones que determinados grupos que comparten características comunes establecen unos con otros en el espacio social.

El estudio aludido en los liceos, aunque distintos, muestran de un modo inequívoco como se distribuyen los individuos o agentes al interior de los espacios sociales y cuáles son las posibilidades de aprendizaje que ellos efectivamente tienen en función de la posición, disposiciones y posicionamiento. Así, las **oportunidades de aprendizaje** no pueden comprenderse como el aseguramiento de que la transmisión instructiva se realice. Desde la perspectiva de este trabajo, éstas **tienen que ver centralmente con una dinámica de inclusión para los grupos de estudiantes que están en las posiciones más alejadas del espacio social.**

Curiosamente la posición lejana hace evidentes disposiciones asentadas en códigos restringidos y la práctica, en vez de atraerla a una posición más

6. Bourdieu, op.cit.

cercana, las confina a su alejamiento en la medida que no establece medios comunicativos inclusivos que favorezcan el desarrollo de esas disposiciones que se juzgan precarias. Junto con ello, opera también un mecanismo de **estigmatización**. En la medida que aquellos grupos alejados no son vinculados a través de procesos comunicativos (práctica pedagógica) inclusivos y, por tanto sus respuestas a las demandas de aprendizaje son resistentes, se consolida la imagen de estudiantes deficientes, sin interés o manifiestamente díscolos, por decir lo menos.

De este modo, **las distancias en los espacios sociales de los liceos y los mecanismos de exclusión/inclusión que traen consigo tienen efecto en la configuración de las identidades de los miembros de los grupos en función de su ubicación al interior de ellos**. Así, un grupo que se percibe como minusvalorado por la posición que ocupa, termina asumiendo una identidad perdedora o de incapacidad para enfrentar los desafíos de aprendizaje que le son propuestos y los que no puede enfrentar en función de las disposiciones que posee. Aquí es útil insistir que las disposiciones son la expresión del capital cultural del que los grupos disponen y no tienen que ver con supuestas capacidades que les son inherentes y constitutivas. Las disposiciones son los haberes culturales con los cuales se enfrentan determinados aprendizajes y, si estas disposiciones hacen que estos aprendizajes sean inaccesibles, es tarea del docente tender los puentes para se pueda transitar del modo más articulado posible entre las disposiciones que los estudiantes poseen y las bases de conocimiento que los aprendizajes del currículum requieren.

Pero, a la vez, los grupos privilegiados al interior de ese espacio hacen un gran esfuerzo por *reducir* las diferencias ejerciendo mayor *violencia simbólica*. Debe recordarse aquí que la noción de violencia simbólica no alude a violencia manifiesta, sino que a la *transmisión de arbitrariedades culturales*; esto es, al traspaso de información que no tiene

referentes en los patrones culturales y cognoscitivos de quien recibe tales mensajes. De esta forma la reducción de la diversidad suele estar asociada a un gran esfuerzo de disciplinamiento, exacerbación de control, segmentación y discriminación. Es en estas condiciones que el espacio social se transforma en un conjunto de relaciones tensas, que hace que la resistencia se haga omnipresente. Tales condiciones minimizan las oportunidades de aprendizaje que, por el contrario, están asociadas a esfuerzos de articulación sostenidos.

Sin embargo, el efecto social y psicológico de la **violencia simbólica** no sólo se expresa en la resistencia, sino en un esfuerzo grande por construir una identidad individual y social de resistencia. La condición de exclusión, por un lado, y el modo de *comprensión romántica de los adolescentes*, basada en una permanente lucha por la expresión de la interioridad y por la exaltación de un personaje heroico como modelo, personaje que es capaz de expresar arrolladoramente su subjetividad, por otro; constituyen los fermentos para el desarrollo de una identidad de resistencia que desemboca con facilidad en conductas francamente violentas. La mayoría de los juicios que se formulan respecto a estos comportamientos, pareciera que suponen una ausencia de subjetividad en tales individuos, algo como si sólo primara su *constitución genética* que se impone sobre la conciencia; esto significa, sin duda, desconocer que las manifestaciones del comportamiento son, muchas veces, la expresión de la interioridad que lucha por expresarse. Obviamente estas expresiones asumen características violentas y agresivas que se afirman en la ostentación de la diferencia ya que la violencia no es otra cosa que la exacerbación de esa ostentación. Los aros, la ropa negra, las cabelleras de colores son esa afirmación de resistencia a la reducción de la diferencia y esas manifestaciones tienen un correlato subjetivo que a la larga se transforma para muchos grupos en una ideología de lo negativo, de lo violento, del nihilismo como expresión de la anulación de lo social.

“...las distancias en los espacios sociales de los liceos y los mecanismos de exclusión/inclusión que traen consigo tienen efecto en la configuración de las identidades de los miembros de los grupos en función de su ubicación al interior de ellos.”

**“Paradójicamente, los esfuerzos por reducir las diferencias, en los sectores de mayor exclusión, redundan en la construcción de identidades y fachadas que ostentan las diferencias.”**

**Paradójicamente, los esfuerzos por reducir las diferencias, en los sectores de mayor exclusión, redundan en la construcción de identidades y fachadas que ostentan las diferencias.** De vuelta esas ostentaciones suelen juzgarse como síntomas de patología que hay que reducir con terapias. La patologización del espacio social es otra forma de ejercer violencia simbólica y restringir las oportunidades de aprendizaje. En suma, las oportunidades de aprendizaje se definen por las condiciones del espacio social que favorecen el aprendizaje. Por un lado, la reducción de las diferencias, el ejercicio de la violencia simbólica, y por el otro, las identidades de resistencia, la ostentación de las diferencias, reducen o minimizan las oportunidades de aprendizaje.

La organización del espacio social define la estructura regulativa. La visualización de la distancia entre grupos puede hacer posible construir puentes de acercamiento, ámbitos de diálogo que permitan configurar zonas de desarrollo próximo. De esta manera se aseguran espacios de educabilidad para cada uno de los grupos. no obstante en la que se ubican respecto al grupo –el de los educadores- que tiene la misión en la tarea educativa de ayudar a los diversos grupos de estudiantes considerando sus disposiciones particulares, a expandir sus capitales culturales. Mientras menos conciencia o más implícita es la organización del espacio social, más reproduce la estructura de diferenciación; por ello el develamiento de los dispositivos y mecanismos del espacio social, contribuye al desarrollo profesional docente para hacer posible la práctica de una pedagogía para la diversidad.

### **Interacción**

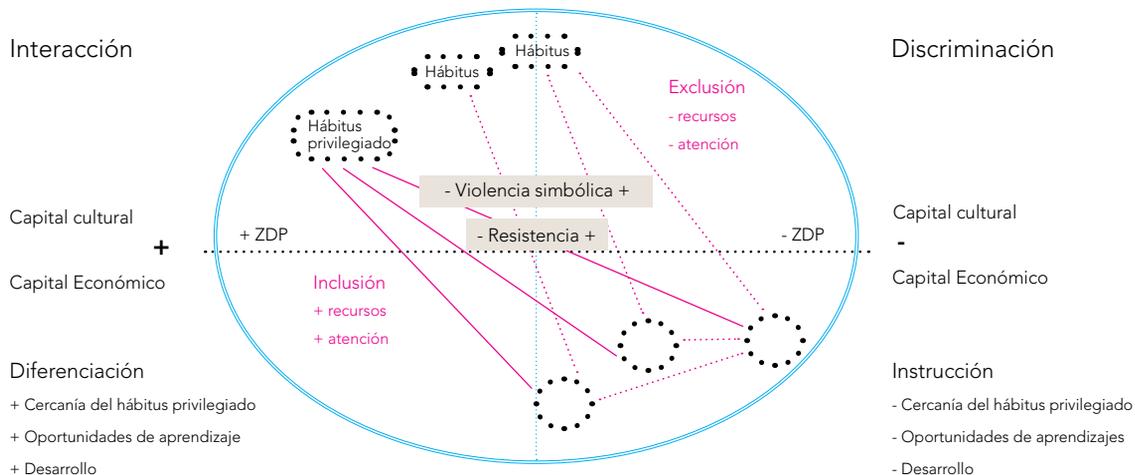
Toda esta diversidad que se manifiesta en la complejidad social como una pléthora de grupos con distintas disposiciones socioculturales, se reduce como en un embudo, por efectos de la clasificación escolar que a su vez **subdiferencia** estas ma-

nifestaciones, a dos grupos que contienen por posiciones en el campo definido por la educación formal. Uno de ellos, el que ocupa la posición más preeminente, está conformado por **estudiantes que poseen un capital social, un capital cultural y un capital simbólico más valorado; en tanto que los estudiantes cuyos capitales son menos valorados, están confinados a las posiciones menos consideradas.** El problema surge porque como la realidad social existe en las mentes al mismo tiempo que en las cosas, el molde pre-consciente de interpretaciones culturales que poseen los miembros de cada uno de estos grupos, define distintas estrategias para orientarse en el campo definido por la escuela. Las estrategias de los primeros son más exitosas, las de los segundos sólo consiguen una articulación relativa, asimétrica y parcial, como se ha señalado.

Estas **estrategias culturales interpretativas**, como nos enseña Bernstein (1994), se refuerzan –se reproducen como tales- en tanto que comportan categorías impuestas diferencialmente por los principios de clasificación. A su vez definen el carácter del enmarcamiento en términos de las posibilidades comunicativas (códigos) respectivos de ambos grupos que también definen lo que se les puede decir y, dado el carácter de esas interacciones, impone el carácter de la voz mediante la cual cada uno de los grupos explicitan sus estrategias interpretativas.

Junto con los criterios de clasificación, las instituciones escolares establecen sus propias prácticas de selección, de organización, de secuencia y de evaluación que se conjugan en el principio de control de la transmisión del conocimiento que Bernstein denomina enmarcamiento. Esto es, lo que, de acuerdo a la clasificación, se le puede decir al grupo respectivo. Esta interacción diferenciada genera unas formas particulares de comportamiento en los grupos que corresponden a las categorías respectivas.

## Diagrama espacio social del liceo



De este modo **la diversidad deviene en diferenciación excluyente; esto es, una diferencia naturalizada**. Las formas de interacción del poder con cada grupo generan particulares formas de comprensión que sirven de trasfondo a la expresión de la conciencia y a las prácticas que manifiestan cada uno de estos grupos. Cuando esas formas de comprensión y prácticas se hacen manifiestas, los rasgos que muestran sirven nuevamente de criterios clasificatorios que hacen posibles juicios de legitimidad e ilegitimidad, inclusión y exclusión en relación a esas formas de comprensión y prácticas.

El enmarcamiento para Bernstein (1994)<sup>7</sup> se refiere a las interacciones comunicativas que se establecen desde el poder con las categorías que se han establecido en el proceso de clasificación de grupos de personas. Estas interacciones comunicativas son diferenciadas, en tanto que se asume que determinados grupos pueden comprender determinados tipos de discursos mientras que otros pueden comprender discursos distintos. Esto configura la autoimagen que los diferentes grupos tienen de sí y de sus posibilidades en los campos sociales.

En el contexto escolar, esto significa que la distribución diferenciada de interacciones comunicativas con los distintos grupos, genera respuestas variadas que son, a su vez, clasificadas como *habilidades diferenciadas*. Así, por ejemplo, un grupo de estudiantes clasificados por rasgos externos que se juzgan manifestaciones de resistencia o respuestas lentas; entonces las interacciones se regulan en un determinado registro: voz de profesor marcadamente alta, reiteración de instrucciones, frecuentes llamadas de atención, petición de respuestas memorísticas, etc.. Este tipo de interacción comunicativa, genera contestaciones como las que se supone y, de este modo, se cierra el círculo de la construcción de la habilidad.

En todo caso es necesario dar cuenta de la forma y el mensaje en estas interacciones comunicativas diferenciadas que transforman la diversidad en desigualdad. Así, corrientemente, el estudiante del que el profesor supone unas disposiciones que no posee, en tanto corresponden a las de su grupo; responde –obviamente– de un modo desviado, fuera de la norma en relación a las presuposiciones del profesor, que no hace más que

7. Bernstein, Basil: *La estructura del conocimiento pedagógico*, Morata, Madrid, 1994.

ratificar los rasgos que lo confinaron a una categoría. Así, por ejemplo cuando los profesores en los primeros años de la educación básica en un ambiente pedagógico progresista, le dan a escoger a sus estudiantes entre variados tipos de actividades en los rincones de aprendizaje y algunos alumnos optan por manipular juegos con figuras vistosas, más que interesarse en el trabajo con tarjetas con números; el juicio de sus maestros tiende a catalogarlo como menos dispuesto o motivado, luego recibe menos atención y tiende a quedarse cada vez más atrás, especialmente cuando en su casa no recibe un apoyo compensatorio respecto a las exigencias que son bien consideradas en la escuela. Por su parte se obtienen juicios similares respecto a las habilidades de los niños en clases manifiestamente instructivas. Así, en clases en las que el profesor, vuelto hacia la pizarra, copia un texto en ella y cada cierto tiempo se vuelve a vigilar a su clase con el propósito de mantener a todos los niños trabajando, **se ha podido observar que las páginas de los cuadernos de los estudiantes de las últimas filas están llenos de garabatos, al expresarse como si estuvieran trabajando, siguiendo las instrucciones de su maestro.** El juicio del profesor hacia ellos es que no tienen las habilidades para responder a las exigencias de la tarea y, por tanto, reciben menos atención, la que hay que dedicar a los niños que sí responden.

En ambos casos el juicio, se transforma *en un juicio sobre el desarrollo de los niños*, en tanto que simultáneamente biologiza sus desempeños y sitúa la responsabilidad. En consecuencia se perciben los éxitos o fracasos en los niños como una evidencia de su capacidad natural.

De ello se sigue, al decir de Ilyenkov (2007)<sup>8</sup>, una pedagogía perezosa que descuida la buena enseñanza, el trabajo dedicado, el esfuerzo y refiere ubicar el éxito o fracaso en aquellas supuestas habilidades innatas del estudiante que corresponderían a un nivel predeterminado de inteligencia.

De este modo, la clasificación de la diversidad reemplaza a la enseñanza y encasilla a los grupos de estudiantes en actividades repetitivas, sin interés o desafíos y, a la vez, cierra las puertas al trabajo con el conocimiento que les daría acceso a las herramientas culturales que pueden definitivamente expandir sus desempeños y asomarse a una relación con la realidad distinta a la que les provee su experiencia y conocimiento cotidiano.

¿Cómo revertir el proceso que va desde la clasificación de la diversidad a la desigualdad entre grupos de estudiantes?

Tradicionalmente ha habido dos tipos de respuestas que, en cierta medida, ya han sido anticipadas en los párrafos precedentes. Dos tipos de ideologías pedagógicas<sup>9</sup>, cuyas bases se sustentan en la transformación de la diversidad en diferencia excluyente.

- La primera supone que los **individuos son aprendices universales**, dotados de mentes desprejuiciadas que pueden “absorber” el conocimiento desde fuera y representárselo en las mismas condiciones que los que lo transfieren. Afirma que cualquier distorsión que sufra el mensaje en su viaje desde el emisor al receptor, tiene que ver con el desarrollo de la estructura cognoscitiva de este último.
- La segunda considera que el conocimiento ya está contenido en la tradición de la cultura de la que aprende y que inevitablemente toda interpretación (en el sentido hermenéutico) depende de su trasfondo de comprensión. En esta situación, todos los recursos educacionales están contenidos en la cultura local del aprendiz.

De acuerdo a Bernstein (1998), estas dos pedagogías obstaculizan el acceso al conocimiento que hace posible rebasar los límites del repertorio cultural local. La primera porque la enseñanza que

8. Ilyenkov, Ewald V.: Our Schools Must Teach How to Think, en *Journal of Russian and East European Psychology*, Vol 45, N° 4, July-August 2007  
 9. Una discusión extensa de este tópico en Muller, Johan: *Reclaiming Knowledge. Social Theory, Curriculum and Education Policy*, Routledge Falmer, Londres, 2000.

da limitada por las capacidades naturalizadas que les son supuestas por los criterios de clasificación y enmarcamiento a los estudiantes. La segunda, porque supone que el conocimiento local tiene el mismo carácter que el contenido en el currículum escolar. En este caso la recontextualización del material cotidiano en la enseñanza para los estudiantes que provienen de los grupos sociales más desventajados lleva consigo una doble deformación:

- En primer lugar hace fuerza a los escenarios locales donde se supone que los aprendices los reconocen como de su propia experiencia, ya que se recontextualiza de acuerdo a las necesidades curriculares.
- En segundo lugar, porque este conocimiento no está contenido en las disciplinas del currículum.

### El conocimiento

En el informe del Banco Mundial (2005)<sup>10</sup> donde se examina la **problemática de la educación secundaria** en la perspectiva de su desarrollo dirigido a la formación de competencias para la juventud en la actualidad, se observa como una de las grandes limitaciones de este nivel educacional, **la relevancia de los conocimientos contenidos en los currículos**. De hecho, **una crítica frecuente a la educación secundaria se ha basado en atribuir un carácter marcadamente enciclopédico a los currículos y que, en tal condición, el conocimiento está desprendido de los contextos culturales de uso, está descontextualizado**. Desde esta perspectiva, se atribuye relevancia al conocimiento que se usa o que es susceptible de ser utilizado en la vida cotidiana; aquel que supuestamente sirve para atender los requerimientos inmediatos de la vida. En tal razonamiento, prácticamente todo el que no sirve a tales propósitos suele ser catalogado de descontextualizado, divorciado de los afanes de la vida.

La otra postura relacionada también con la crítica a la relevancia, que asimismo se hace evidente en el citado informe del Banco Mundial, es la de las competencias. En síntesis se postula que el conocimiento traspasado en la escuela como enunciados proposicionales es difícil o imposible de transferir a los variados contextos de desempeños sociales en los cuales deberán participar los estudiantes; no es significativo, tanto en cuanto sólo se autocontiene. En general, la idea es que su uso en la sociedad actual es de gran complejidad y que los problemas que surgen en la realidad no tienen una estructura definida puesto que requieren de la activación de habilidades para relacionar distintos aspectos, establecer conexiones entre conocimientos aparentemente diferentes, trabajar colaborativamente entorno a la comprensión del problema y la búsqueda de su solución. De este modo, la relevancia del conocimiento no está simplemente determinada por el aprendizaje de técnicas específicas, como en el antiguo vocacionalismo, sino a la preparación para el trabajo en general. No obstante, el enfoque por competencias retiene una suerte de rechazo a la centralidad del conocimiento disciplinario y los contenidos disciplinarios en el currículum. De este modo la tarea del profesor no es inculcar los contenidos disciplinarios, sino exponer a los estudiantes a situaciones en las cuales puedan construir el saber necesario para tratar esa situación problemática.

Bereiter (2002)<sup>11</sup>, en cambio, señala que la educación implica una **aculturación** en la cultura de la modernidad y que esta cultura, si bien dio origen a la técnica, dicho origen está ligado al desarrollo del conocimiento teórico conceptual disciplinario. El propósito de este discernimiento es proporcionar una nueva forma de mirar la realidad, de enmarcarla y referirla y, en el caso de los contenidos del currículum, este conocimiento le sirve al estudiante para comprender la realidad de un modo explícito y distinto a la comprensión cotidiana. Ha sido casi un lugar común argüir que el reque-

**“...una crítica frecuente a la educación secundaria se ha basado en atribuir un carácter marcadamente enciclopédico a los currículos y que, en tal condición, el conocimiento está desprendido de los contextos culturales de uso, está descontextualizado.”**

10. The World Bank: Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education, The World Bank, Washington DC, 2005.

11. Bereiter, Carl: Education and Mind in the Knowledge Age, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, 2002.

“...las opiniones parecen fluctuar entre visiones conservadoras, post-modernas e instrumentalistas que, por separado y en conjunto, aportan poco a establecer criterios definidos para la cuestión del conocimiento en el currículum y en la práctica de las escuelas secundarias.”

rimiento actual de desarrollo de la educación secundaria está indisolublemente ligado a las complejidades de la llamada *sociedad del conocimiento*, puesto que cada vez más los jóvenes en sus carreras sociales tendrán que desempeñarse, ya sea en la vida laboral o en la prosecución de estudios, como *trabajadores o productores del conocimiento*. No obstante, es muy poco claro, a partir de los documentos programáticos disponibles (por ejemplo, Banco Mundial<sup>12</sup>), qué es el conocimiento al cual se alude o qué tipo es el que habrán de privilegiar los sistemas de educación secundaria o, en último término, cuál es la modalidad del conocimiento que se estima funcional con las demandas de la sociedad actual. La verdad es que las opiniones parecen fluctuar entre visiones *conservadoras, postmodernas e instrumentalistas* que, por separado y en conjunto, aportan poco a establecer criterios definidos para la cuestión del conocimiento en el currículum y en la práctica de las escuelas secundarias. Estas visiones están representadas, las conservadoras por el movimiento que enfatiza una vuelta a la enseñanza lectiva de los contenidos, una suerte de pedagogía basada en la inculcación de los contenidos como enunciados proposicionales, cuyas limitaciones han sido bien estudiadas. Otras visiones, relativistas y constructivistas, abogan por una mayor presencia del conocimiento local de los estudiantes en desmedro de los contenidos del currículum, identificados con el poder y la hegemonía de los grupos sociales privilegiados, y por una pedagogía socializadora más horizontal e implícita, invisible en los términos de Bernstein. Recientemente han cobrado mayor relevancia en la educación las visiones instrumentalistas que propugnan aprendizajes del tipo de **saber hacer**, basado en competencias orientadas al desarrollo de saberes genéricos en relación al desempeño social y laboral que impugnan la centralidad del conocimiento disciplinario (académico) en el currículum, en favor de exponer a los estudiantes a situaciones en las cuales puedan construir su propio conocimiento o logren *aprendizajes significati-*

vos; esto es, aprendizajes que tengan significado en contextos determinados.

En una discusión relacionada con el conocimiento en torno a la discusión de los modelos de competencias, Bernstein (1998)<sup>13</sup> propone tres distinciones al respecto:

- La primera con el modelo que llama *progresista* cuyo carácter reside en suponer una universalidad de la adquisición del conocimiento. Los obstáculos a ese proceso radican en las diferencias individuales; en otras palabras, el aprendizaje es un aprendizaje universal y sus dificultades son atribuidas a eventuales desventajas que éste posee, ya sean de origen social (grupos desventajados) o de origen individual (distintos tipos de hándicap).
- La segunda refiere al modelo que llama *populista* que supone que los recursos educativos y de aprendizaje están contenidos en los recursos culturales de culturas específicas y locales; de tal forma que el currículum y la pedagogía ponen de relieve estos recursos por sobre los contenidos curriculares que provienen de las disciplinas científicas, sociales y de las humanidades a las que se les reconoce sólo como una versión, entre otras, del conocimiento. De este modo la etnocencia se valida como el conocimiento que debe ser reivindicado en el aprendizaje escolar. La pedagogía aquí cumple principalmente con la tarea de reivindicar los conocimientos locales.
- La otra distinción es la que se denomina *radical* y está –a mi juicio, interesantemente fundada en lo que pueden reconocerse como *mediadores culturales*. Estos son recursos simbólicos y materiales que funcionan como *instrumentos* que permiten extender el rango del desempeño cultural más allá de los límites de las culturas locales respectivas. El uso de mediadores culturales promueve una pedagogía que rebasa el instruc-

12. Banco Mundial, op.cit.12

13. Bernstein, Basil: *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Morata, Madrid, 1998.

tivismo y la mera facilitación y la transforma en una *actividad* a la que concurren el enseñante y el aprendiz en la prosecución de un objeto o propósito colectivo. En términos curriculares se puede decir que los contenidos funcionan aquí como mediadores interculturales, toda vez que se les reconozca el carácter de *artefactos conceptuales* como les denomina Bereiter (op.cit).

Los artefactos conceptuales en su rol de **mediadores interculturales** pueden hacer una contribución importante para superar la crítica hacia la descontextualización del conocimiento, puesto que implica trabajar con el conocimiento. Nuevamente en este trabajo es pertinente detenerse sobre la noción de *actividad* mirándola ahora desde una perspectiva más cognoscitiva que es pertinente para los propósitos de la discusión sobre el rol del conocimiento en la enseñanza de los estudiantes que provienen de sectores vulnerables y diversos. En este caso la noción de actividad se refiere al aprendizaje del conocimiento, trabajando con el conocimiento. Se trata de replicar el proceso mediante el cual los contenidos particulares del conocimiento, conceptos y nociones se desarrollaron y se formaron hasta llegar a consolidarse como conceptos en las distintas disciplinas.

La tesis es, aquí, que el **conocimiento** -curricular o teórico conceptual, si se prefiere- hace una contribución determinante para las oportunidades sociales de los jóvenes de los sectores sociales menos privilegiados. Es más, el acceso a este conocimiento provee el acceso a la conversación de la sociedad sobre sí misma. Esta conversación incluye debates acerca de cómo la sociedad debería responder a las amenazas que Beck (2002)<sup>14</sup> ha descrito como la *sociedad del riesgo total* y que, como Zizek (1999)<sup>15</sup> ha observado, ya no vivimos simplemente de acuerdo a la naturaleza o la tradición puesto que las cosas que una vez fueron obvias tales como alimentar o criar a los niños, cómo proceder en la seducción, cómo y qué comer

y cuánto, cómo vestirse y otras de ese carácter “han sido colonizadas por la reflexividad”. También esas conversaciones tocan preocupaciones acerca de los valores sociales, las costumbres o si es justo el trato que se les da a los indígenas en las sociedades nacionales latinoamericanas, entre otros temas socialmente controversiales. Esta es la razón por la cual Bernstein (1998)<sup>16</sup> argumenta que el acceso al conocimiento teórico y abstracto es una condición para una democracia efectiva que se basa en una distribución social equitativa del conocimiento. Postula también que siendo el conocimiento teórico y conceptual el medio que usa la sociedad para acceder a lo *impensable*, a lo que todavía no existe, a futuros alternativos; permite *expandir* los límites del conocimiento local y en esa condición, en la medida que los sectores más postergados accedan a él, sus posibilidades de actuación social se amplían considerablemente. Esta es la razón por la cual se reconoce **al conocimiento teórico conceptual como un conocimiento socialmente poderoso**.

En la medida que se quiere asegurar una distribución social más justa del conocimiento, la educación secundaria tiene un rol fundamental, puesto que los jóvenes, sobre todo los de los sectores más vulnerables no poseen otra instancia en la que puedan adquirir el conocimiento con el cual pueden mirar la realidad con ojos distintos a los de su tradición y, a la vez, pueden hacer su contribución a la expansión de tales límites culturales (el acceso a lo *impensable*). Por tal razón, todos los jóvenes requieren el acceso al conocimiento teórico conceptual, tanto en términos de los contenidos del currículo que les permiten acceder a otras formas de comprensión, como en términos de una “mente disciplinada” (Gardner, 2000)<sup>17</sup>; esto es, estilos de razonamiento disciplinario, de forma que puedan comprender cómo y para qué se usa y los criterios que se requiere aplicar para evaluar los argumentos que lo sustentan.

**“En la medida que se quiere asegurar una distribución social más justa del conocimiento, la educación secundaria tiene un rol fundamental...”**

14. Beck, Ulrich: *La sociedad del riesgo global, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2002*

15. Zizek, Slavoj: *You may!: The world turned back to from en London Review of Books Online 21:6, 1999*

16. Bernstein, Basil: *op.cit.*

17. Gardner, Howard: *The Disciplined Mind, Penguin Books, New York, 2000.*

“Plantear la cuestión del conocimiento en la enseñanza requiere de un complejo conjunto de argumentos entrelazados...”

Aunque la preocupación por el conocimiento en la enseñanza no es nueva y recorre la obra de muchos de los más destacados pedagogos y estudiosos de los siglos XIX y XX; en los últimos cinco años ha habido un renovado interés por la cuestión en la educación y, favorablemente, mucho de esta discusión ha estado enfocado en la enseñanza de los sectores sociales más desfavorecidos. De hecho esta discusión, no es una mera teorización epistemológica, sino que se refiere centralmente al contenido de lo que se enseña y se aprende en la escuela así también, cómo está reflejado en el currículum y la pedagogía. En un libro reciente, Young<sup>18</sup>, uno de los sociólogos de la educación más destacados (2008), traza la ruta de lo que ha seguido la sociología de la educación en los últimos 40 años, desde la “nueva sociología de la educación” con su preocupación por la reproducción de las estructuras de poder mediante el currículum que se pensaba como un instrumento de dominación que perpetuaba y profundizaba las desigualdades sociales, hasta el reciente reposicionamiento del conocimiento en el currículo y en la enseñanza como el medio a través del cual se hace posible una distribución más equitativa del conocimiento, en particular para los más desposeídos, los derechos de la educación democrática: el derecho al desarrollo o *improvement*, el derecho a la inclusión y el derecho a la participación (Bernstein, 1998)<sup>19</sup>.

En este trabajo, como se ha reiterado, se enfoca la situación de estos grupos. Los grupos de estudiantes más pobres, cuyos capitales culturales y sus disposiciones difieren en mayor o menor medida de los haberes culturales que la institución escolar, su currículum y pedagogía, suponen como base para una carrera educacional, primero, y una carrera social después, exitosas. Este enfoque pone especial énfasis en el qué y en el cómo del aprendizaje y de la enseñanza. Esto es, **qué necesitan aprender los jóvenes pobres y cómo este aprendizaje se puede asegurar efectivamente, de modo que la escuela haga diferencia en la vida de ellos.**

Tomando como mapa caminero la ruta de la sociología de la educación descrita por Young (2008)<sup>20</sup>, esta preocupación primero se expresó como una denuncia de los orígenes de clase del currículum y de cómo la pedagogía se hacía funcional a la reproducción de la desigualdad. Una enorme pannotia de conceptos se acuñaron para establecer con precisión esta reproducción de la injusticia que hacía la escuela, cómo imponía un orden social dominante y unos cánones culturales que no le pertenecían a los grupos sociales más desfavorecidos que tenían acceso a la escuela: reproducción, currículum oculto, ideología, desigualdad, entre otros, fueron estrenados como armas pedagógicas contra la injusticia. En este contexto el conocimiento vino simplemente a ser tratado como un contenido de los dispositivos de dominación. La ecuación conocimiento es igual a poder simplemente manifestaba la hegemonía de los grupos sociales más poderosos, interesados en mantener la desigualdad.

Plantear la cuestión del **conocimiento** en la enseñanza requiere de un complejo conjunto de argumentos entrelazados, principalmente porque la discusión del conocimiento, si bien estos derechos tiene una innegable base epistemológica; está relacionada con un entramado de aspectos culturales, sociales, de poder, de uso y funcionalidad, de aprendizaje y cognición, entre otros, que enmarañan una explicación clara. En realidad, tratar el conocimiento en la pedagogía significa meterse en honduras, pisando un terreno pantanoso en donde las rutas seguras se desdibujan.

Teniendo el convencimiento que desenredar esta cuestión puede aportar a satisfacer tales derechos: ¿Cuál es un punto de partida adecuado para discutir la cuestión del conocimiento en relación con los derechos educativos de los estudiantes más pobres de la educación secundaria?

Un punto de partida es el argumento esencialista de que el conocimiento que se enseña en la escuela y

18. Young, Michael F. D.: *Bringing Knowledge Back In: From social constructivism to social realism in the sociology of education*, Routledge, Great Britain, 2008.

19. Bernstein, Basil: *op.cit.*

20. Young, Michael F. D.: *op.cit.*

que conforma el currículum de la educación secundaria: las ciencias, las artes y la humanidades, representan un conocimiento superior, que deben aprender los jóvenes para acceder a la cultura: las obras de la cultura –consignada en los textos– es básicamente lo que compone el conocimiento. Estos bienes culturales producen de suyo a la persona culta.

Otro punto de partida es el de las posturas *constructivistas* que reducen todo el conocimiento a las prácticas sociales, haciendo colapsar las diferencias entre el conocimiento cotidiano y el técnico conceptual en tanto que ambos no son más que el producto de prácticas sociales, unas más legitimadas que otras por las estructuras del poder. De hecho, los cultores de este conjunto de enfoques desarrollan su trabajo analítico respecto al conocimiento tratando de exponer las bases de su arbitrariedad, que necesariamente yacen en el campo social.

Los dos tipos de conocimiento están siempre presentes en la práctica pedagógica, sea porque uno está contenido en la estructura cognoscitiva del estudiante y conforma su trasfondo de preconcepción o, el otro, porque está contenido en los currículos escolares: el conocimiento empírico cotidiano y el conocimiento teórico conceptual; son tratados por Bernstein (2002)<sup>21</sup> como dos estructuras de discurso:

**DISCURSO HORIZONTAL:** Carácter local, segmentado, dependiente del contexto, tácito, con estratos múltiples.

**DISCURSO VERTICAL:** Carácter de estructuras basadas sistemáticamente en principios coherentes y explícitos y que está jerárquicamente organizado o toma la forma de lenguajes especializados.

Para la pedagogía esta distinción es de alta relevancia, toda vez que se diferencia en cuanto a su función social se marca en la adquisición. El discurso horizontal se adquiere en los distintos ámbitos

o segmentos de la vida cotidiana. Está estrechamente ligado al contexto e, incluso podría decirse que lo conforma, de forma que su transferencia a otro contexto se realiza sobre la base de una extrapolación analógica. Por su parte el discurso vertical no puede ser adquirido segmentalmente: esto es, en el contexto de su realización. La adquisición del discurso vertical sólo se produce mediante el acceso a su estructura simbólica que está explícitamente dispuesta como tal y para ello se requieren *principios de recontextualización* específicos, a los que se accede mediante reglas distributivas explícitas (quién puede acceder a qué, cuándo y cómo). Esto último hace la diferencia en la pedagogía y particularmente en relación con la educación secundaria, la adquisición horizontal es implícita en tanto que vertical es explícita, ya que las estructuras discursivas presentes en el currículum son de este último tipo.

Esta distinción entre **discurso horizontal** y **discurso vertical** sirve también para iluminar la funcionalidad educativa del conocimiento: *¿para qué sirve enseñar determinado conocimiento en la educación secundaria?; ¿qué ventajas le brinda tal conocimiento al estudiante en condiciones de pobreza?; ¿cómo contribuye a asegurar sus derechos en una educación democrática?*

El conocimiento contenido en las *estructuras discursivas horizontales* está ligado a contextos y eventos específicos, de forma que el significado de este conocimiento sólo es comprensible dentro del contexto específico en el que se realiza y la base material que lo soporta; en el sentido que *si los significados tienen una relación directa con una base material, el contexto los absorbería por completo. Estos significados están tan inmersos en el contexto que carecen de referencias fuera de él* (Bernstein 1998)<sup>22</sup>. Del mismo modo, no tienen referencias externas al contexto y no sólo dependen de él, están necesariamente ligados a ese contexto; de forma que los significados sólo

21. Bernstein. Basil: *Pedagogy, Symbolic Control and Identity*, 2ª ed., Rowman and Littlefield, Oxford, 2000.

22. Bernstein, Basil: *op.cit*

tienen validez allí. Bereiter (2002)<sup>23</sup>, sostiene que este es el caso del conocimiento que se aprende en la experiencia cotidiana.

Desde la perspectiva pedagógica este conocimiento ligado al contexto, no deja margen a la **innovación**. Esta es la razón por la que es difícil para este conocimiento constituirse en un vector de innovación, más allá del contexto en el cual se realiza; tal como ocurre con las técnicas tradicionales de cultivo en las economías de subsistencia campesinas. Estas técnicas y el conocimiento que puede hacerse explícito en relación a ellas, está íntimamente relacionado con su base material, la división social es simple por tanto la estructura de la cultura que corresponde es muy poco diversificada. Es el contexto que constituye al significado, en este caso. Esto da origen a conocimientos segmentados, que no son transferibles a otros contextos, con la excepción donde los rasgos del contexto y de las relaciones sociales son similares.

El hecho de que la estructura del discurso horizontal esté segmentada en relación al **contexto** en el cual se realiza (por ejemplo, el trabajo, el juego, la venta en la calle, etc), hace que el conocimiento, no sea necesariamente transferible a otro contexto. Por tal razón el conocimiento contenido en el discurso horizontal no contribuye a la expansión de los capitales culturales, sino más bien a mantener sus límites en condiciones rígidas.

Por el contrario, el conocimiento contenido en el discurso vertical es potencialmente poderoso porque constituye el ámbito donde se expresa lo *impensable, lo que todavía está por pensarse*. Este conocimiento tiene el potencial de desafiar la distribución social del poder, por tener la capacidad de transformarse a sí mismo y el modo en que éste es usado. A diferencia del conocimiento contenido en el discurso horizontal no depende de una base material, está indirectamente relacionado con ella y de este modo se produce un espacio

que surge en el intersticio entre el conocimiento y su base material (Bernstein 1998)<sup>24</sup>. Dicho espacio tiene el potencial de controvertir al propio conocimiento y generar uno alternativo que surge relaciones distintas entre lo material y las ideas.

Este conocimiento está estructurado como un discurso vertical, porque a diferencia del discurso horizontal, como se ha venido diciendo, el conocimiento conceptual no está segmentado y entrelazado con el contexto en el cual se realiza. Este autor explica que el discurso vertical consta de *estructuras simbólicas especializadas de conocimiento explícito* en las cuales la integración del conocimiento se produce mediante la integración de significados y no a través de la relevancia de determinados contextos. Bernstein<sup>25</sup> sostiene que “los procedimientos del discurso vertical están ligados, no por los contextos, horizontalmente, sino que esos procedimientos están ligados jerárquicamente a otros procedimientos”. A su vez el discurso vertical toma dos formas. La primera forma de este discurso toma la forma de una estructura basada en principios que es explícita, coherente y sistemática y que está organizada jerárquicamente, como en las ciencias. La física y otras ciencias naturales son ejemplos de discursos verticales con estructuras de conocimiento jerárquicas. La otra forma del discurso vertical toma la forma de lenguajes especializados con modos especializados de interrogación de textos y de criterios especializados para su producción y circulación, tal como ocurre en las ciencias sociales y en las humanidades.

A diferencia de la adquisición del discurso horizontal (que está ligado a contextos específicos y cuyo significado depende de ellos), el discurso vertical se adquiere mediante la inducción en cuerpos de conocimientos fuertemente clasificados y aislados. La adquisición del discurso vertical requiere el desarrollo de la capacidad para integrar significados de modo que estos significados no se consuman en el contexto en el cual se proveen.

23. Bereiter, Carl: op.cit.

24. Bernstein, Basil: op.cit.

25. Bernstein, Basil: op.cit.

Los estudiantes necesitan adquirir la habilidad para integrar conocimiento y los principios que subyacen a este conocimiento, mediante sistemas de significados integrados por las disciplinas de modo que puedan trascender la aplicación particular de productos específicos de conocimiento disciplinario en contextos específicos. Por tal razón, más que aprender contenidos aislados y desconectados de conocimiento disciplinario, los estudiantes necesitan aprender sistemas de significados.

### La pedagogía para el conocimiento

En un artículo escrito al inicio de los noventa, Basil Bernstein (1994) discute los tipos de pedagogía en relación a la reproducción de las desigualdades sociales y paradójicamente pone de relieve que las pedagogías que se pueden reconocer como *progresistas*, hacen mayor énfasis en el *aprendizaje* que en la enseñanza y, en consecuencia, contribuyen definitivamente a perpetuar las desigualdades de clase. El razonamiento básico de esta distinción importa aquí en la medida que sirve para responder a la pregunta de *¿cuál es la forma de la pedagogía más adecuada para garantizar oportunidades de aprendizaje a los jóvenes de sectores vulnerables y diversos?*; o dicho en términos más abstractos *¿cómo las estructuras del conocimiento se intersectan con las estructuras de la desigualdad social dentro del campo pedagógico?*

En Chile, los últimos 20 años, se ha producido un proceso de **transformación** en la educación secundaria producto de la intensificación de las políticas y programas dirigidos a ese nivel educativo. En lo esencial, los cambios han afectado la infraestructura, el equipamiento tecnológico que han servido de complementos coadyuvantes al proceso de modernización del currículum del que se esperaba desencadenara cambios virtuosos en todo el sistema de educación secundaria; principalmente en el aumento de los aprendizajes, en el

mejoramiento de la gestión escolar y en la superación de la brecha entre los sectores sociales más acomodados así también, los sectores sociales más pobres. No obstante, el importante insumo de recursos para el nivel, los cambios que se esperaban están todavía lejos de concretarse y las diferencias ostensibles en los rendimientos escolares entre distintos grupos sociales y diferentes tipos de establecimientos han configurado en la práctica un sector educacional altamente estratificado.

En este proceso de cambios, la **pedagogía** –aunque no fue ni ha sido un foco explícito de las políticas– también sufrió algunas mutaciones producto más bien de acciones indirectas que se desprendían de recomendaciones generales sobre la constitución de comunidades de práctica conocidas como *grupos de trabajo* en los primeros años de la Reforma y posteriormente de una serie de acciones orientadas a asegurar la *implementación del currículum*. La tradición pedagógica en la educación secundaria chilena ha sido fundamentalmente *instructiva*<sup>26</sup>, orientada principalmente a la inculcación de los contenidos del currículum. En otras palabras una *pedagogía visible*, explícitamente regulada por la profesora o el profesor, en la cual el dictado y los textos han sido los mediadores por excelencia de lo que demanda una estructura disciplinaria en el aula rígida y autoritaria. Los resultados de tal pedagogía se miden en términos de logros individuales. No obstante, esta pedagogía a principios de los 90 se mostró crítica, principalmente debido al hecho que a partir de mediados de la década anterior la educación secundaria había comenzado a expandirse y ya en los 90 contenía en su cobertura a grupos sociales y étnicos que habían estado excluidos de ella.

Así, los resultados de tal pedagogía aparecían como críticos. Por su parte, la regulación y la inculcación explícitas ya no rendían sus frutos en términos de disciplinamiento y aprendizajes, particularmente en los liceos que atendían a los estudiantes más

**“Los estudiantes necesitan adquirir la habilidad para integrar conocimiento y los principios que subyacen a este conocimiento, mediante sistemas de significados...”**

**26.** La expresión “instructiva” alude aquí a la distinción que hace Varela (1989) entre interacciones instructivas, aquellas que se establecen entre un emisor y un receptor y cuyos resultados insatisfactorios son catalogados de errores y, las interacciones conversacionales cuyos resultados insatisfactorios se reconocen como incomprendiones.

**"De un énfasis instructivo por los contenidos, el péndulo se desplazó hacia las actividades de autoexpresión. La pedagogía se hizo invisible."**

pobres y cuyos capitales culturales eran diversos en relación al de los grupos que tradicionalmente se habían beneficiado de la educación secundaria. En el giro educativo que se produjo con el fin de la dictadura y el advenimiento de la democracia, los magros y desiguales resultados de aprendizajes que obtenían los sectores más postergados se explicaron en términos de calidad y equidad. En términos pedagógicos esto fue interpretado por los agentes del campo de recontextualización oficial que provenían en su mayoría de institutos de investigación educativa independientes críticos del modelo educativo de la dictadura y de ONGs ligadas a programas de educación popular, como la obsolescencia de la pedagogía instructiva autoritaria. En estas condiciones se comenzó a explorar con marcado interés, las posibilidades pedagógicas del constructivismo o si el constructivismo podía ser un aporte fuerte a una distribución social más equitativa del conocimiento.

Comenzaron a surgir entonces recomendaciones –de los estamentos de diseño y asesoría pedagógica– de un tipo de pedagogía más abierta, orientada a lograr que los estudiantes participaran en una relación pedagógica que promoviera la expresión de sus ideas, la exploración de problemas, la invención de soluciones, a la vez que la profesora o el profesor asumiera un rol de facilitador de actividades de autoexpresión, reduciendo su rol instructivo tradicional. En la práctica, esta pedagogía mucho más implícita y socializadora minimizó el papel de los contenidos en la enseñanza, particularmente con aquellos grupos de estudiantes más desventajados, en una suerte de nivelación hacia abajo. Si los estudiantes presentaban problemas de comprensión con los contenidos, se enseñaban menos y el esfuerzo educativo se focalizaba en la participación, en hacer explícito su conocimiento local. **De un énfasis instructivo por los contenidos, el péndulo se desplazó hacia las actividades de autoexpresión. La pedagogía se hizo invisible.**

Sin embargo, estas recomendaciones por un tipo de

pedagogía invisible, generaron en los docentes una sensación de inseguridad, porque constataban en la práctica que este tipo de pedagogía iba en desmedro de los contenidos y paulatinamente las pruebas estandarizadas nacionales, primero, y las internacionales después, comenzaron a hacer evidente que los estudiantes aprendían menos contenidos, especialmente los estudiantes de los sectores sociales menos privilegiados. Ahora las miradas se volvieron a los profesores y se inició un cuestionamiento de cuánto éstos sabían de los contenidos que enseñaban.

En el entretanto la enseñanza de los **contenidos** fue y continúa siendo en la actualidad, una tarea difícil en los sectores sociales menos privilegiados, en los cuales la diversidad de capitales culturales es tanta como la diversidad de los grupos sociales y culturales que acceden a los establecimientos de educación secundaria. Las opciones pedagógicas que tomaron los profesores fueron más bien la consecuencia de una deriva, que el resultado de una política enfocada explícitamente en la enseñanza. En la Reforma chilena sólo un programa se enfocó manifiestamente en la enseñanza del conocimiento, como parte de un diseño de desarrollo pedagógico para atender a los estudiantes de mayor vulnerabilidad en la educación secundaria: el *Programa Liceo para Todos*, que comenzó como un programa focalizado para disminuir la deserción a través de una serie de acciones compensatorias y se fue paulatinamente abriendo a la idea de que éstas acciones no se podían mantener si no había una transformación sustantiva en la pedagogía. Así, enfrentando el desafío de enseñar a estudiantes de proveniencias sociales y culturales diversas y simultáneamente asegurar el aprendizaje de los contenidos curriculares como una concreción de oportunidades de aprendizaje para todos, no obstante sus diferencias. En el *Programa Liceo para Todos*, la opción pedagógica no podía quedar librada a los puntos extremos de la oscilación del péndulo: pedagogía visible conservadora o pedagogía invisible progresista. La situación era y persiste en ser más compleja.

El desafío fue –y permanece siendo– una pedagogía que pudiera, en palabras de Bernstein (2000), satisfacer los derechos de una **“educación democrática”**: el derecho al mejoramiento (en el sentido de desarrollo individual y colectivo), el derecho a la inclusión y el derecho a la participación. Ello implica una pedagogía que pueda suplir la brecha de un desarrollo interrumpido por circunstancias sociales desfavorables.

Tal como se señaló a propósito de las dinámicas de exclusión que ocurren en el espacio social, sustentadas en los juicios que se hacen respecto a las disposiciones de los estudiantes que ostentan mayores diferencias y que en tal condición se ubican en posiciones lejanas en el espacio social, es necesario un esfuerzo sostenido de inclusión a fin de establecer las relaciones necesarias en las que se puede configurar una zona de desarrollo próximo; pero que a la vez, como debe ser, supere la mera socialización y sea viable construir relaciones para trabajar con el conocimiento. La pedagogía requiere ser conscientemente regulada, haciéndose cargo de los múltiples aspectos a los que hay poner atención en su desarrollo. Una cuestión de base e importante es tratar de escapar a la dicotomía que se presenta entre formas autoritarias de regulación que como se vio a propósito del análisis del espacio social, conducen en el caso de grupos diversos, algunos de ellos excluidos, a la construcción de identidades de resistencia. Las teorías psicosociales del aprendizaje de base vygotskiana, proporcionan un camino en el cual los conceptos de *capacidades y habilidades innatas* son reemplazadas por el concepto de *disposiciones* que implica el acceso y la participación en prácticas sociales que poseen valor académico, como el *trabajo con el conocimiento usando artefactos conceptuales* y los discursos que las constituyen. Esta pedagogía que se denomina “pedagogía visible radical” (Bourne 2003)<sup>27</sup>, sitúa el aprendizaje dentro de un contexto social y político en el cual los propios estudiantes se posicionan socialmente

en la medida que van accediendo al conocimiento; de este modo, **“el trasfondo del aprendizaje es una actividad colectiva que involucra a todos los que participan en ella y no una mera asignación individual alienada”** (McDermott y Lave 2006)<sup>28</sup>.

**La pedagogía que se construye en la zona de desarrollo próximo es también una pedagogía explícitamente regulada, pero no autoritaria; más bien basada en la ayuda o “desempeño asistido”** como le denominan Gallimore y Tharp (1990)<sup>29</sup>. A diferencia de la pedagogía conservadora en la cual el objeto de la actividad es un tipo particular de desempeño individual, en la visible radical es la transformación social y colectiva. Este aspecto es difícil de lograr y requiere cambios sustantivos en la escuela secundaria, particularmente por el tipo de repertorio con el cual trabaja. La diferencia, entonces, radica en el objeto de la pedagogía, que si se orienta a lo individual no hace más que mantener las cosas como están, pero si se orienta hacia lo colectivo acarrea cambios sociales importantes que hacen posible que los estudiantes diversos y vulnerables se repositionen socialmente en términos de mejores y más efectivas posibilidades de transferir el conocimiento así logrado al desempeño social fuera de la escuela.

Finalmente, esta pedagogía implica mucho más que incorporar cambios en la clasificación y enmarcamiento en el currículum o introducir actividades que ya existen en las comunidades a las que pertenecen los estudiantes, que no implica más que remendar lo que ya existe. Es la transformación del objeto de la actividad, lo que transforma la actividad y las posibilidades de los estudiantes dentro de formas específicas de práctica pedagógica.

Explorar la reconstitución de la actividad de enseñanza es crucial para la pedagogía que se orienta a lograr una distribución más equitativa del conocimiento.

**“La pedagogía que se construye en la zona de desarrollo próximo es también una pedagogía explícitamente regulada, pero no autoritaria; más bien basada en la ayuda o desempeño asistido...”**

27. Bourne, Jill: Vertical discourse: the role of the teacher in the transmission and acquisition of decontextualised language, en *European Educational Research Journal*, Volume 2, N° 4, 2003, pp. 496-520.

28. McDermott, Ray y Lave, Jean: *Estranged Labor Learning en: Sawchuk, P., Duarte, N. y Elhammoumi, M (comps.): Critical Perspectives on Activity.*

*Explorations Across Education, Work, and Everyday Life*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 89-122.

29. Gallimore, R. y Tharp, R.: *Teaching mind in society: Teaching, schooling and literate discourse en Moll, Luis (Comp.): Vygotsky and Education*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 175-205.

7.2



## La naturalización de la desigualdad

**Ricardo Henriques**  
 Secretario de  
 Educación Continua,  
 Alfabetización y  
 Diversidad del  
 Ministerio de  
 Educación de Brasil

¿Cómo podemos pensar en diversidad en un sistema de enseñanza y en una sociedad en donde no existe el tema de la diversidad como un problema? Ricardo Henriques propone repensar la relación entre la desigualdad y la diferencia. Pensar la desigualdad en términos de pobreza, organiza las políticas públicas de una forma en que no se reconoce al otro, no se establece un campo de diálogo. No establecer un espacio de conversación da paso a violencia. Henriques sostiene que para reducir, borrar y terminar con la desigualdad es necesaria la diferencia, el aprendizaje a partir de la alteridad y el diálogo, entendiendo que el espacio público es el espacio de la conversación.

Dentro de la discusión sobre la enseñanza secundaria me gustaría pensar en algunas dimensiones relacionadas con la *diversidad*.

Hemos establecido con los jóvenes un cierto consenso sobre un tipo de problema referido a la enseñanza secundaria: el carácter *selectivo* de la enseñanza media, el contenido academicista, o mejor dicho, *adiestrador*; es decir, *una escuela que adiestra a los niños como a los perros para tener acceso a la universidad*, para ingresar a la misma. Entonces, esa es la escuela que tenemos

y, al mismo tiempo, viene acompañada de un proceso de masificación –de prácticamente universalización– del acceso, por lo que un gran desafío se ha construido. No es ninguna novedad, pero es importante destacarlo: **cómo tratar con el acceso masivo y con la calidad.**

Del artículo de Donaldson y Norris<sup>1</sup>, rescato una frase: *el acceso no es suficiente, lo que importa es la calidad*. Esta frase refleja el desafío escocés, que es básicamente el mismo desafío que tenemos nosotros. Por lo tanto esa escuela, nosotros

1. Ver capítulo 5.1 en este libro.

"...la frase típica: yo viví una escuela pública de calidad. Pero, evidentemente, esa escuela no existe."

sabemos, fue formada para aquellos que ya estaban allí. Es decir, para la elite latinoamericana, cualquiera sea el concepto de elite que se tenga. Una argentina, Cecilia Braslavsky, tiene un texto sobre el tema de la elite y resulta interesante pensar en esto. Es sólido que en nuestro concepto de la elite, hay una cierta confusión entre *dinero, herencia, patrimonio, hijos de alguien*. Por ejemplo, la elite, en realidad, son los médicos que son hijos de médicos y serán los padres de médicos o son los abogados que son hijos de abogados y serán padres de abogados. Es decir, médicos y abogados que tienen dinero. Esta es un poco nuestra concepción de elite y la escuela de la enseñanza media fue hecha acorde a esto. Cabe mencionar, que no es pertinente la inquietud que es recurrente en el debate público sobre la nostalgia de la fantástica escuela pública de los años 50. Esto es muy recurrente y se expresa en la frase típica: *yo viví una escuela pública de calidad. Pero, evidentemente, esa escuela no existe. Existió, fue pública y de calidad porque era para pocos y para pocos que ya eran hijos de personas escolarizadas, pero cuando se masificó no logró sostener la calidad.*

Nuestro problema es **garantizar la calidad** en la enseñanza masificada. Cuáles son los mecanismos para tratar de hacer esto puede ser una trampa, porque me parece que no hay mucho consenso de por qué tenemos este problema. En general el entendimiento de las causas –el por qué– condiciona las posibilidades de los caminos, pero existe un consenso muy fácil, que en general denota imprecisión, y probablemente produce caminos e instrumentos que se muestran equivocados en el futuro. Quería dar un paso atrás y después hacer algunas sugerencias sobre cómo pensar el por qué.

El *por qué* creo que debe ser pensado en términos de dos matrices: una matriz de entendimiento sobre el tema de la desigualdad en América Latina, Brasil específicamente, y una matriz de educación. *¿Qué estamos diciendo cuando decimos des-*

*igualdad en la sociedad brasileña (que es la que yo puedo describir)?* Cuando pensábamos en pobreza hace cuatro años, teníamos una situación más o menos del 52% de los niños entre 0 y 6 años en condiciones de pobreza, lo que es avasallador sabiendo que entre el vientre materno y los 3 años de edad desarrollamos el 90% de nuestras capacidades cognitivas que condicionan las capacidades de aprendizaje. Ahora lo que es más grave, cuando hacemos un recorte más específico y tomamos a los niños negros y blancos –en una sociedad como la brasileña donde un 48% de la población es negra– obtenemos que 34% de los niños y niñas blancas de 0 a 6 años de edad son pobres, lo que es inadmisibile. Pero, cuando son negros, un 60% de los niños de 0 a 6 años se encuentran en condiciones de pobreza. Una sociedad como la brasileña acepta –de manera casi cínica– el hecho de que dos tercios de sus niños, por el solo hecho de nacer con el color de su piel diferente, están en condición de pobreza.

Entonces, pensemos en un joven en particular: entre 15 y 24 años, un joven hombre negro nacido en la región nordeste de Brasil, que es la región más pobre. Estoy hablando de *edad, género, raza y región*. Ese joven, comparado con los jóvenes como un todo en el país, con un sistema de enseñanza caminando a la velocidad que camina, solamente dentro de 20 años tendrá la misma escolaridad que el promedio de sus iguales. *Este joven específico está 20 años desfasado de un joven promedio.*

Lo que quiero plantear aquí es que el modo heterogéneo con el que se distribuyó la educación de calidad en el país está en el origen y en la perpetuación de la **desigualdad**. Es verdad que la escuela pública no puede responder por la desigualdad, la desigualdad en forma, pero sucede algo curioso: una vez que esta desigualdad llega a la escuela es perpetuada o a veces hasta aumentada. Entonces, *¿cómo esta escuela puede privarse del hecho de dialogar con las desigualdades?*

Cuando comparamos el tema racial, un joven blanco de 25 años de edad –que debería estar en el auge de su ciclo educativo – tiene 8,4 años de estudio en promedio, mientras que un joven negro con 25 años tiene 6,1 años de estudio; representando una distancia entre ambos de 2,3 años de estudio. Esto es mucho. Habría esperado que un joven con 25 años tuviese 11 años de estudio y no es así.

Cuando vemos la distancia entre los padres de esos jóvenes, tanto blancos como negros –son menos escolarizados que esos jóvenes– la distancia entre esos padres también es de 2,3 años de estudio. Cuando vemos el corte de los abuelos de esos jóvenes, nacidos en los años 20 del siglo pasado, están menos escolarizados que esos jóvenes y que los padres de esos jóvenes y la distancia entre ellos es de 2,2 años de estudio. Son 2 paralelas corriendo en el tiempo, ambas ascendentes.

Sobre la idea de que el Estado mejoró la educación para todo el mundo, nadie puede negar que *la educación del pasado es peor que la del futuro*. Sin embargo, la educación es totalmente indiferente a distancias.

Es eficiente porque no empeora, es verdad, pero en economía *eficiencia* y *efectividad* son dos palabras muy diferentes. Entonces, es absolutamente eficiente: atiende su función objetiva que es mejorar, todos mejoran, y todos mejoran recurrentemente, nunca nadie mira hacia atrás y está peor. Y esto inclusive entre las familias donde los hijos más jóvenes son más escolarizados que los más mayores y, las familias más pobres, muchas veces permiten que los más chicos estudien.

En educación, cuando vemos los indicadores del PISA<sup>2</sup> –donde Brasil está muy mal– América Latina en general está mal.

Nosotros debemos recordar que para la enseñan-

za media, la enseñanza secundaria, no solamente estamos mal en el PISA, pero no debemos olvidar que desde el punto de vista de la enseñanza secundaria, como bien dijo aquí la gente de Escocia, Europa está en un desafío de mutación. Cuando vemos Europa y Asia vemos lo siguiente: nosotros no estamos desfasados de una frontera fija y nuestro problema es llegar, es la frontera, esta cuestión estratégica desde el punto de vista del posicionamiento estratégico en una economía competitiva en el próximo siglo.

La frontera del **conocimiento** está en movimiento, estamos distantes de algo que está avanzando, y si no mejoramos nuestra velocidad siempre estaremos desfasados. El desafío es reducir la desigualdad a una velocidad mayor de la que se está dando en el aumento de productividad de los sectores más avanzados. Y esto torna el problema más radical ya que estamos distantes de un blanco en movimiento acelerado. Los indicadores demuestran desigualdad estable a lo largo del siglo, y por lo tanto la percepción es de que todo mejora. Pero las gestiones son parecidas y se genera una perversidad enorme en la sociedad brasileña y creo que en algunas sociedades latinoamericanas es la misma cosa.

Hay una relación de concebir la desigualdad como algo natural, y eso significa que la sociedad es desigual pero se piensa como desigual, se comporta como si esto fuese natural. Esto crea un problema enorme desde el punto de vista de las políticas públicas, porque desde ese punto de vista y con fin educativo, si la desigualdad es natural e inmodificable, no puedo modificarla.

*¿Es posible pensar en justicia? ¿Es posible crear un campo progresista de acuerdo a las sociedades latinoamericanas? ¿Cómo puede hacerse la interdicción sobre la discusión de la desigualdad?*

**Colocar el foco sobre la pobreza**, y es eso lo que tenemos que hacer. El tema es que el gran proble-

**"La frontera del conocimiento está en movimiento, estamos distantes de algo que está avanzando, y si no mejoramos nuestra velocidad siempre estaremos desfasados."**

2. Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA). [<http://www.pisa.oecd.org>]

"Nosotros tenemos un problema con la educación, un problema adicional, que es la naturalización de la desigualdad..."

ma de la pobreza, organiza las políticas públicas de una forma en que no se dialoga con el tema de la desigualdad. Por ejemplo: políticas exitosas como tenemos en Brasil de garantizar el acceso a la educación a través de bolsas de estudio, de becas, son fundamentales, pero son estrictamente insuficientes si no asociamos, a estas becas que garantizan la permanencia, algún cambio de la calidad de la enseñanza. La calidad no es necesaria para una sociedad que naturaliza la desigualdad.

Por esta razón, me gustaría discutir el *por qué*, ya que podemos llegar muy fácil a acuerdos simples que no van a generar nada, a no ser una gran utopía. Todo el mundo hace cosas, todo el mundo está feliz pero, en realidad, nada está siendo realizado desde el punto de vista objetivo para modificar esta sociedad.

La gran operación analítica que dificulta nuestra posibilidad de impacto –sobre la cuestión relacionada con que la sociedad naturaliza la desigualdad– es que al definir la **pobreza** como principal problema esta sociedad dice lo siguiente: es como si fuera una clase de matemática, *desigualdad es equivalente a la diferencia*. Vean que curioso, lo desigual es lo mismo que lo diferente y sobre lo desigual nada se puede hacer, sólo sobre el pobre, pero sobre el diferente no se hace nada. Entonces noten lo que sucede, este paradigma de la seguridad de las políticas públicas termina así porque no tiene cómo afrontar el tema de la diferencia. Porque el tema de la diferencia es un *no-problema*. Entonces, *¿cómo podemos pensar en diversidad en un sistema de enseñanza, en una sociedad, en donde no existe el tema de la diversidad como un problema?*

Nosotros tenemos un problema con la educación, un problema adicional, que es **la naturalización de la desigualdad**, el foco de las políticas públicas sobre la pobreza y la desigualdad que es equivalente a la diferencia, dejando a ésta fuera de

juego. Desde el punto de vista matriz del sistema de enseñanza como un todo, vivimos bajo la matriz del siglo XIX europeo. *¿Cuál es la función de la educación en Europa?* Este ideal de la educación quiere, en nombre de la igualdad, borrar las diferencias. Sabemos que es así en Europa, pero en una sociedad relativamente homogénea lo que hace es dejar a la educación el poder de la *movilidad social*. Nosotros conocemos los estudios de Bourdieu de los años 60, pero esta era la intención de la matriz educativa en ese entonces y, esto es lo que hace que nosotros tengamos, una escuela homogénea.

Porque lo que se hace, es *idealizar al alumno*. Es decir, se tiene un grupo de alumnos como una clase homogénea. Este alumno ideal se comporta bien, es atento, es un alumno despierto, de preferencia limpio, que no pregunta mucho, que no dice malas palabras ni groserías, que no reacciona de manera agresiva, que es buen alumno y no hay problema.

De ese **niño idealizado**, también se idealiza a su familia: se piensa en una familia como una pareja, un padre y una madre, con dos hijos (en el imaginario brasileño es una pareja blanca que se comporta bien). Siempre hago el mismo chiste en Brasil: tomando las típicas publicidades de margarina, decimos que son las familias perfectas: *un padre a las seis y media de la mañana vistiéndolo corbata, sonriente, besando a su mujer y preguntándole a la hija cómo va a ser su día...* yo nunca lo vi a esto. Esa es la familia margarina.

Ahora, *¿qué sucede?* Lo cotidiano de la escuela –desde la privada de la elite hasta la pública de las regiones más pobres– piden este ideal de familia y este ideal de alumno y desarrollan sus prácticas escolares de acuerdo a esto. Además, idealizan a la comunidad porque trabajan como si el ambiente fuese un ambiente de pleno empleo, donde las personas tienen seguridad social y van a jubilarse

cuando sea correcto. Es decir, piensan a la comunidad como la sociedad en expansión de los gloriosos años 30 europeos de posguerra. Entonces creamos un arreglo mental para operar las prácticas educativas idealizando esas tres esferas, todo lo que es relevante.

Tenemos esa idea de *homogenización, estandarización e idealización*. Me acuerdo que una vez un Ministro francés, no hace mucho tiempo en el año 2000 –antes de tener las manifestaciones de la periferia francesa realizadas por franceses hijos de familias nacidas en el norte de África –él decía con orgullo, contundente y radical: *Hoy a las tres de la tarde en todo el territorio francés, todas las escuelas desde primer año de la enseñanza media están explicando el movimiento rectilíneo uniforme*. El orgullo del Ministro era el orgullo de una escuela poderosa porque era **homogeneizadora**, su poder como función social estaba en el hecho de no permitir la trasgresión, de no permitir nada que vaya más allá de lo programado, de ser capaz de borrar las diferencias de forma contundente. Todas las clases en todo el territorio nacional, pensamos que hasta en Escocia. El ideal es: *¿cómo personalizo eso, cómo personalizo la atención dentro de la escuela?*

Pero, ese no es un problema, porque los europeos son los europeos, nosotros somos nosotros, pero: *¿qué significa el ideal de borrar las diferencias en una sociedad muy desigual y en una sociedad no sólo muy desigual sino –como en el caso brasileño y creo que lo mismo en otros países– que tiende a naturalizar la desigualdad?*

Esto implica por lo menos dos cosas radicales: la primera, la voy repetir en este contexto, es **desconsiderar lo diferente**, lo cual es constitutivo de esta sociedad. Y quiero instaurar acá una polémica: pasa a ser tolerante lo que está en la culpa imaginaria de los pueblos originarios, es fundamental la educación y la escolaridad indígena,

yo creo que es solamente una concesión para esa escuela que continua siendo, que no considera *lo diferente*. Lo que estoy tratando de decir, y ya voy a abordar el tema de la **educación indígena**, es que pasé cuatro años tratando de montar la educación indígena en mi país, pero allá tenemos 220 pueblos y 180 lenguas, entonces da un poco de trabajo aunque no tanto como en México que es la población mayoritaria.

La cuestión clave que se pone aquí es la desconsideración del diferente porque: *¿quiénes son los pobres y los negros? ¿Quiénes son los jóvenes del campo que, para el mundo urbano o en la sociedad brasileña, parecen una cosa sola?* Un joven que vive en una región de actividad extractivista es completamente diferente que un joven que vive en la ribera de un río o que un joven indígena o un joven de otra región, y existe este intento de homogeneización, porque esa escuela que desconsidera al diferente trata al diferente como extranjero. Y recuerden, *diferente en este país es lo mismo que desigual*, no puede existir, no hay espacio para la diferencia, o la diferencia se somete o no es un problema.

Mas que esto, borrar la diferencia significa un módulo igual. Hay una escuela de calidad, sin duda, pero la escuela de calidad –aún con la masificación– *será solamente para algunos*. Aquí lo estoy poniendo en el futuro solamente como figura retórica, unas escuelas de calidad son escuelas para pocos.

Yo creo que la **calidad** se construye con *méritos y relevancia*, ser relevante produce calidad en sociedades tan desiguales. Las normas para homogeneizar son desiguales, las escuelas que son buenas son para pocos, las escuelas posibles son para muchos. En general, *lo que es posible no tiene calidad*. Esto no quiere decir que más escuelas sean todas homogéneas, hay una cierta heterogeneidad entre ellas y presentan algunas caracterís-

"¿Quiénes son los jóvenes del campo que, para el mundo urbano o en la sociedad brasileña, parecen una cosa sola?"

"...no hay lugar neutro o natural en la educación, la educación es siempre un tema moral."

ticas que son fundamentales: la primera, que está asociada a la idea de naturalización de la desigualdad, es que esas escuelas para muchos naturalizan el fracaso escolar. Segunda, *des-responsabilizan* a las escuelas del problema, siempre ponen lo social: *no podemos hacer nada sobre esto*. Evidentemente la escuela no puede resolver el problema social, pero la indiferencia frente al problema social es una característica clásica de estas escuelas. Y la tercer característica –común a las escuelas de baja calidad– se relaciona con que es muy frecuente que la escuela pública sea privatizada por su director.

Y existe un agravante en **esta sociedad que naturaliza la desigualdad**: *¿cómo están los actores de esta escuela?* Los gestores, federales, municipales, provinciales, los directores, los profesores, los alumnos, los padres y la sociedad civil. *¿Todos estos actores son capaces hoy de tener una visión sobre políticas públicas que pone la diferencia adelante? ¿Esos actores reconocen verdaderamente que es posible, más allá del combate a la pobreza? ¿No serán actores que no reconocen a los diferentes también?* Sería muy fácil pensar que en un determinado espacio del recorte social tengo todas las condiciones en potencia para solucionar eso.

*¿Cómo piensan estos actores? ¿Qué es lo que los profesores piensan de las villas? ¿Cómo piensa la mayoría de los jóvenes que es una villa? ¿Ustedes creen que es mayoritaria la percepción de que la villa no es un espacio de ausencia, no es un espacio de carencia? ¿Creen que la mayor parte de la sociedad brasileña o de los docentes brasileños –y de los argentinos o chilenos– creen que la villa es un espacio de creatividad? ¿Que creen que una villa produce cultura de frontera, que el joven negro que trabaja con Hip-Hop, que es un discjockey o que hace graffitis es tan creativo como el joven del interior que trabaja con música del interior o como el artesano? Ese docente o los otros jóvenes,*

*¿creen que la diferencia marca una diferencia?*

Para cerrar, voy a hacer unas preguntas: *¿Cómo es esta juventud?*, que, por ejemplo, tiene acceso a la tecnología, tiene una agenda de medio ambiente, tiene velocidad en la comunicación, trabaja con 5 ventanas abiertas al mismo tiempo, está en un *cyber-café* comunicado con 5 personas, hablando por el celular, leyendo el diario y conectado al MSN y haciendo todo eso al mismo tiempo: *¿cómo ese joven, es un joven que tiene su tiempo y su espacio cortado?*

La mayor parte de los jóvenes de los suburbios de Río de Janeiro jamás soñaría con viajar a Buenos Aires, porque la mayor parte de esos jóvenes, gran parte de ellos ni siquiera fueron a la playa en Río de Janeiro, nunca salieron de la Ciudad de Río de Janeiro ni del Estado de Río de Janeiro.

Tienen un horizonte de espacio coartado porque no tienen expectativas, esta sociedad que naturaliza la desigualdad es una sociedad *perversa* con los más pobres y quieren que los jóvenes no tengan horizontes, no tengan un escenario de futuro. Por eso son desubjetivados y no creen en nada en esa escuela. *¿Cómo es posible que frente a una escuela absolutamente homogeneizadora, alienante, sin contenidos relacionados con lo cotidiano, ese alumno, como fue dicho alumno y no estudiante, confíe en el discurso del profesor? ¿Cómo es posible confiar en un sistema de valores, mucho más en estas escuelas que por no tolerar las diferencias creen que pueden no comunicarse?* Porque como no quieren hablar con el diferente no hay campo para el diálogo, no hay espacio para el diálogo porque solamente tienen que transmitir el conocimiento que, como profesores, ya poseen.

Voy a entrar en el tema de la **diversidad**, citando una frase muy interesante: *no hay lugar neutro o natural en la educación, la educación es siempre un tema moral*. Por lo tanto hay siempre una

cuestión de elección, borra las diferencias, homogeneidad, las reglas de acción existentes son socializadas preteridamente, la confianza es una precondición, nunca se construye. El paradigma que nosotros tenemos es el del mundo del trabajo.

*¿Qué se le pide a estos jóvenes?* Que estudien durante doce años, que después de doce años les vamos a decir que su vida va a ser mejor. Y además, y este es un punto fundamental para pasar a la diversidad, esta escuela opta por la indiferencia en relación al otro. La mayor violencia de la escuela brasileña es el silencio. Esa es la mayor violencia, existen otras, pero esa es la más grande. No reconocer al otro, no establecer un campo de diálogo, no establecer un espacio de **conversación**. Esto implica una violencia y el discurso del mérito por el mérito, la supuesta *meritocracia* confunde la importancia de la producción y la difusión del saber científico, que es un tema fundamental, con la *necesidad de diálogo* y, más que eso, desconsidera la posibilidad de la dinámica del saber popular.

La matriz de la diversidad es una matriz, y voy a terminar con algunas frases, en que la educación y la ética se reaproximan en el nombre de una idea de responsabilidad. *La responsabilidad es la responsabilidad frente a otro*, y el tema clave que está planteado en la sociedad brasileña es que es posible, a pesar de todo lo que dije, es posible reconocer que el principal y tal vez último espacio republicano que resta en la sociedad brasileña –y creo que en la latinoamericana también –son las

escuelas públicas, el último espacio público. Necesitamos republicanizar el sistema de enseñanza y para eso necesito dos temas para la agenda pública: *el aprendizaje a partir de la alteridad, a partir del otro y el tema del diálogo entendiendo que el espacio público es el espacio de la conversación*, que a partir de este diálogo se producen **reglas** y se producen **consensos**. Los jóvenes quieren reglas y los adultos también, pero *¿cómo se producen y cuáles son?* Se producen reglas, acuerdos, modos propedéuticos de gestión y de enseñanza con los que, a partir del conocimiento del otro, quebrar esta perversa ecuación de que desigual es igual a diferente. Para reducir, borrar y terminar con la desigualdad necesito la diferencia. Es a partir de la diferencia que se reduce la desigualdad en una sociedad como la nuestra, por lo tanto es a partir de lo opuesto que organizó esta escuela que podemos repactar una agenda pública que traiga al otro, la alteridad al centro de la enseñanza y que permita de manera radical decir que no toleramos la desigualdad.

Así vamos a tener **una sociedad solidaria, justa y tolerante** donde el diferente que estaba excluido, que es el extranjero que está afuera, tiene que pasar al centro de la escena política y es a partir de él que esta sociedad y este sistema de enseñanza puede ser construido.

**"Los jóvenes quieren reglas y los adultos también, pero ¿cómo se producen y cuáles son?"**

7.3



# La educación intercultural en la escuela secundaria

**Sylvia Schmelkes**  
 Directora del Instituto  
 de Investigaciones  
 para el Desarrollo de la  
 Educación, Universidad  
 Iberoamericana Cd. de  
 México

En la presente ponencia, Sylvia Schmelkes analiza la educación intercultural en América Latina diferenciándola del concepto de *pluriculturalidad*; exponiendo las razones y dificultades por las cuales es fundamental interculturalizar el currículo del nivel secundario. El análisis ahonda sobre la aplicación de este aprendizaje en comunidades indígenas y no indígenas, explicando empíricamente la situación actual de la educación media superior.

## Introducción

Todos los países latinoamericanos son países pluriculturales. Muchos de ellos cuentan en su diversidad a sus pueblos originarios. La gran mayoría de éstos se reconocen ya como países pluriculturales en sus Constituciones Nacionales. Es el caso de mi país, México, en cuya experiencia me voy a basar para el desarrollo de esta ponencia.

El que nuestros países se reconozcan ahora como **pluriculturales**, casi todos ellos a partir de 1992 con motivo de la celebración de los 500 años del encuentro entre los dos mundos, trae consigo cambios fundamentales en nuestra propia definición como países. En general la historia latinoamericana está marcada por un ocultamiento y cierto temor a la diferencia. Estos rasgos se manifiestan de di-

versas maneras en ciertos momentos de la historia, sin que ninguno de ellos deje de alguna manera de estar presente a lo largo de la misma, como por ejemplo: el intento de erradicación de los diferentes en el momento de la conquista y en muchos países durante la historia colonial. La explotación y subordinación de los indígenas. La segregación o autosegregación de muchos pueblos ante su huida de la explotación y de los intentos de exterminio. La marginación y abandono como precio a pagar por dicha autosegregación; y más recientemente, en México al menos, esfuerzos por asimilar a los indígenas a la cultura nacional propiciando la pérdida de sus lenguas y de sus culturas.

Por eso, ahora definirnos como países pluriculturales nos significa dejar atrás los *afanes homogeneizadores*. Reconocernos y definirnos como países

"...a educación intercultural es para toda la población, y no solamente para los pueblos indígenas."

diversos, entendiendo que nuestra unidad está basada en esta diversidad, y enorgullecernos de ello.

Las implicaciones educativas de este reconocimiento al nivel máximo de nuestras Constituciones son *verdaderamente importantes*. Ahora los sistemas educativos de los países pluriculturales tienen la obligación de fortalecer las lenguas y las culturas que los hacen diversos. De no hacerlo, continuaría el papel que la escuela tradicionalmente ha jugado y seguiríamos desplazándolas. Ello contradiría la propia definición de nuestros países como pluriculturales.

Ahora bien, a lo largo de este período, y como consecuencia de estas políticas culturalmente dominantes y económicamente explotadoras, se fue gestando en nuestros países un *hondo racismo*, que por desgracia permanece. Los indígenas fueron considerados desde siempre, desde la cultura dominante, como inferiores. Se construyó un *imaginario colectivo* que fue asociando pobreza económica con **pobreza cultural**. Es difícil que los no indígenas desasocien estas dos condiciones. No se imaginan posible una persona económicamente pobre pero rica culturalmente. Esto es de verdad paradójico, pues resulta muy evidente la riqueza cultural de todos nuestros pueblos indígenas, visible en sus manifestaciones artísticas sobre todo, pero profunda en aspectos tales como su relación con la naturaleza, su concepción de comunidad, su práctica de una democracia basada en el consenso, entre tantas otras características propias de cosmovisiones distintas. Como nuestra diversidad se ha mantenido oculta, no hemos sido formados para ver y apreciar esta enorme riqueza.

Eso exige que, frente a nuestro reconocimiento como países pluriculturales, no sólo se transforme profundamente la educación destinada a los pueblos indígenas, sino que debe transformarse íntegramente la de toda la población. La finalidad es que se llegue a conocer, a respetar y a apreciar esta diversidad y pueda irse erradicando de raíz el racis-

mo que mantiene en planos desiguales las relaciones con las personas pertenecientes a culturas minoritarias, y reproduce la injusticia de las decisiones de política que afectan a estos pueblos. Por esta razón, la educación intercultural es para toda la población, y no solamente para los pueblos indígenas.

De esta manera, la **educación intercultural** se convierte en un enfoque necesariamente transversal al currículum y a la vida escolar. Se aplica, si bien con sus diferencias, a todos los niveles educativos y con todos los grupos poblacionales. Está orientada a favorecer el conocimiento (*o el autoconocimiento*), el respeto (*y la autovaloración*) y el aprecio (*el reconocimiento y ojalá la vivencia de que el contacto con personas diferentes nos enriquece*). De lo que se trata, en el último análisis, es de poder contribuir desde la educación a que en nuestros países las relaciones entre los miembros de las diferentes culturas estén basadas en el respeto, se den desde posiciones de igualdad y resulten mutuamente enriquecedoras.

### Los fundamentos de la educación intercultural

Ahora somos conscientes de la multiculturalidad debido a varios factores. Sin duda el más importante es la globalización, que nos hace reconocer que nuestra realidad es culturalmente diversa a través de los medios de comunicación. También la globalización nos permite conocer y compartir los productos de diversas partes del planeta, sobre todo del primer mundo. Pero ante la imposición de formas de producir, de consumir y de entretenernos, nuestros pueblos reaccionan resistiéndose a la pérdida de sus propias expresiones y buscando incluso colocar estas expresiones en el escenario mundial. No en vano ahora circula mundialmente la música llamada *étnica*. La gastronomía propia de las diversas regiones va siendo accesible en distintas partes del mundo. Otras expresiones de las culturas locales se van *globalizando*.

Pero la manera más importante en que la globali-

zación influye sobre nuestra conciencia de la realidad multicultural es mediante el crecimiento de las migraciones derivadas de su modelo económico, que polariza el mundo entre países ricos y pobres, asimismo a los países en regiones ricas y pobres<sup>1</sup>. Si antes la pluriculturalidad implicaba la coexistencia de diversos grupos culturales en un mismo o en diferentes territorios, ahora ésta significa la convivencia de los mismos: en los lugares de trabajo, en las calles, en las iglesias, en las urnas, en las escuelas. La convivencia entre personas culturalmente diversas es conflictiva por definición ya que: su visión del mundo, su jerarquía de valores, la solución a los problemas, son distintos. Es un conflicto útil y productivo, pues cuestiona nuestras creencias y nos hace crecer. Pero el problema del conflicto es que se convierta en violencia si no se sabe manejar, vale destacar que la educación intercultural tiene que ver también con el manejo productivo de los conflictos culturales.

La creciente conciencia de la **diversidad cultural** también tiene como origen el descubrimiento relativamente reciente de la importancia de la diversidad biológica para asegurar la vida en el planeta tierra. Junto con este descubrimiento, que torna lo diverso en algo no sólo deseable sino vital, está el que precisa la estrecha relación entre diversidad biológica y la diversidad biocultural (UNESCO, 2006), pues de los nueve países megadiversos en lo biológico, ocho son megadiversos en lo cultural. También se ha encontrado que, ahí donde hay pueblos originarios, hay mayor diversidad biológica. El interés por la forma como los pueblos originarios se relaciona con la naturaleza está, en consecuencia, creciendo.

Con todo, la pluriculturalidad no parece ser suficiente. **Pluriculturalidad** es un concepto descriptivo que nos habla de la coexistencia entre personas y culturas distintas, pero no nos habla de la relación entre ellas. Podemos ser conscientes de la diversidad cultural y continuar siendo racistas, discriminatorios, explotadores, como de hecho sucede. De ahí que la educación se proponga, en nuestro continente, ser

*intercultural*. La interculturalidad es, ya no un concepto descriptivo, sino que constituye una aspiración, parte de un proyecto político de nación<sup>2</sup>. Se refiere a las relaciones entre miembros de culturas distintas y las califica. Propone que éstas deben darse basadas en el respeto y desde planos de igualdad. Parte del supuesto de que toda cultura, así como toda persona, es digna de respeto. Supone que todas las personas pueden y deben crecer desde su diferencia. No admite asimetrías<sup>3</sup> de ningún tipo.

Uno de los fundamentos centrales de la interculturalidad es la **democracia**, afán universal de nuestros pueblos. No es posible que un país pluricultural pueda avanzar en su vida democrática si no transita de lo pluricultural a lo intercultural. Es imposible, en una sociedad pluricultural, que haya democracia sin una relación intercultural respetuosa. La base profunda de la democracia es la pluralidad. En cada sitio debe arraigarse la pluralidad existente. Además, la democracia supone, en primer término, tolerancia, que es un contrario del racismo. Tolerancia significa reconocer el derecho de todos y cada uno, independientemente de su origen étnico y de clase, de su género, o de su religión, derecho a expresarse, a emitir su opinión, a ejercer el voto. No puede haber racismo y democracia. La democracia supone además respeto. El respeto es el contrario más profundo del racismo. Supone no sólo reconocer el derecho de todos y cada uno a opinar, sino que implica interesarse por conocer su opinión, por escucharlo, por aprender de lo que opinan los otros. Imposible el respeto con racismo. Imposible la democracia sin respeto. El anhelo de todos nuestros países por una vida democrática más profunda tiene que ser además un anhelo por la interculturalidad verdadera (Schmelkes, 2008).

### La educación intercultural en secundaria

Estos propósitos profundos de la educación intercultural deben manifestarse, como ya indicába-

**"Podemos ser conscientes de la diversidad cultural y continuar siendo racistas, discriminatorios, explotadores, como de hecho sucede. De ahí que la educación se proponga, en nuestro continente, ser intercultural."**

1. Muchas regiones de nuestros países se han empobrecido durante las pasadas cinco décadas debido a que no se ha invertido en desarrollo regional, sino que se ha permitido que el mercado regule las posibilidades reales de sobrevivencia en las diversas zonas geográficas.

2. Algunos autores (Soriano 2004) se refieren a esta característica de desideratum como *interculturalismo*, ya la interculturalidad como un concepto que describe las relaciones entre las culturas. Preferimos aquí darle esta característica de aspiración al concepto de interculturalidad, ya que la educación se considera como intercultural y no como interculturalista.

3. Por *asimetría* se entiende la situación de desigualdad basada en relaciones de poder que, en este caso, se generan por el hecho de pertenecer a una cultura que domina a otras.

mos, en todos los niveles educativos, y de manera muy especial en la secundaria, pues es la edad en la que los alumnos van forjando conscientemente los valores o criterios que regirán los juicios sobre sus actos y los de los demás. Además, la edad de la secundaria es la víspera de la edad de ingreso a la ciudadanía en casi todos nuestros países, y la formación tanto en valores como en democracia, se vuelve central en esta edad.

La **educación intercultural**, como ya indicábamos, es un enfoque que baña toda la actividad educativa. Supone, sin embargo, algo diferente entre poblaciones indígenas y poblaciones no indígenas, y enfrenta retos especialmente ricos en realidades pluriculturales.

#### a. La educación intercultural para pueblos indígenas

En el caso de los pueblos indígenas que se encuentran en situación mayoritaria, sea en sus lugares de origen o en sitios de migración, la educación intercultural en secundaria debe permitir la culminación de su dominio de ambas lenguas: la lengua propia y la lengua oficial del país en el que viven –sin desmedro del aprendizaje de una tercera lengua-. Asimismo, debe ser la etapa de conocimiento profundo, reflexivo, crítico, comparativo y dialógico sobre su cultura y las otras con las que se establece contacto tanto cercano como vicario. Y evidentemente, debe ofrecérseles una educación de calidad que permita desarrollar las habilidades, los conocimientos y los valores cívicos y ciudadanos para vivir dignamente en el país en el que se nació y en cualquier otra parte del planeta<sup>4</sup>.

Lo anterior nos llevó en México a desarrollar, durante la administración 2001-2006<sup>5</sup>, la asignatura en lengua y cultura indígena que pudo decretarse obligatoria para todas las secundarias<sup>6</sup> que se ubican en localidades en las que al menos un 30% de la población habla una lengua indígena. Esta decisión implicó varias opciones:

*No crear “secundarias indígenas”. En México existe un subsistema indígena para la educación preescolar y primaria. Es un subsistema segregado que ha venido desarrollándose, a lo largo de los años, con menores exigencias de cumplimiento y calidad. No queríamos que sucediera lo mismo con el siguiente nivel educativo, además de pretender que esta asignatura fuera una experiencia en interculturalidad en las localidades con población indígena. Consideramos que si un niño o una niña no indígena nacía y crecía en una comunidad en la que 30% o más de su población hablaba una lengua indígena, bien haría en aprenderla y en conocer la cultura de esa población. Por eso, toda secundaria ubicada en estas localidades tendría esta asignatura como obligatoria tanto para alumnos indígenas como no indígenas.*

*En México existen 68 lenguas indígenas, y el sistema escolar opera con 50 de ellas. No era posible trabajar todas las lenguas al mismo tiempo, no queríamos hacer lo que hace la escuela primaria que es diseñar una asignatura genérica para todas las lenguas indígenas del país. Por lo mismo, comenzamos con las ocho lenguas más habladas del país. Hubo la oportunidad de continuar con otras ocho y, en el tercer año, con ocho más. De esta forma, adoptamos un programa de mayor plazo que permitía trabajar lengua por lengua y cultura por cultura.*

*Sólo los hablantes y los conocedores de su cultura podrían diseñar los contenidos de esta asignatura. Así fue como constituimos pequeños equipos de hablantes que diseñaron la asignatura a partir del conocimiento de su lengua y su cultura.*

*No quisimos que esta asignatura se convirtiera en una clase de lengua. Conocíamos la experiencia boliviana, en la que se introdujo la asignatura de quechua o aymara como obligatoria en todas las escuelas, pero con un enfoque lingüístico que*

4. Esto último incluye combatir lo que denominamos “asimetría escolar”, que es la que explica por qué los indígenas son los que menos acceso tienen a este nivel educativo, por qué transitan con mayor dificultades a través de él, por qué aprenden menos en él y por qué les sirve menos lo que aprenden en su vida cotidiana. Dicha asimetría sólo se combate con calidad educativa, entendida como necesariamente diversa en sus procedimientos pero similar en sus fines con la educación destinada a la población mayoritaria.

5. Quien esto escribe fue Coordinadora General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública durante los años señalados. Desde ahí se diseñó la asignatura a la que se alude.

6. En México, la llamada “educación secundaria” abarca los grados 7 a 9 y forma parte de la educación básica obligatoria. El ciclo superior de la secundaria, conocida en México como “educación media superior”, no fue parte de este proyecto. No obstante, consideramos que algo similar podría aplicarse hasta el grado 12.

los alumnos de secundaria aborrecieron. Con eso la experiencia de interculturalidad resultaba contraproducente. Entonces, preferimos desarrollar un enfoque en el que la lengua se aprendía con el propósito de estudiar la cultura. Los alumnos leían sobre su cultura y profundizaban su conocimiento haciendo investigación en su propia comunidad. Esta investigación la hacían en lengua indígena. La presentaban oralmente y por escrito. En el hecho de su presentación se corregía la expresión oral o de la escrita, y ello se aprovechaba para hacer reflexión sobre la lengua.

A los equipos se les pidió que en una frase indicaran los aspectos fundamentales de su cultura. Un ejemplo es el listado que hicieron los maya tseltales: *Nuestro caminar en la tierra y en el mundo*. Nuestro remitía a la noción de comunidad, a las autoridades comunales y su función, a las festividades y los ritos; caminar remitía a la historia, desde los mitos originarios hasta los sueños de futuro, pasando por su visión de la historia nacional; en la tierra incluyeron la relación con la naturaleza, el trabajo agropecuario, la recolección y la caza, el clima y su conocimiento y predicción, el significado de los fenómenos meteorológicos; en el mundo conducía al estudio de la *cosmovisión tseltal*. Un currículum para los tres años de educación secundaria. Este proceso se repitió, aunque de manera distinta en cada caso, en todas las lenguas que alcanzamos a trabajar.

#### Tuvimos dos dificultades:

→ La primera es realmente lamentable, pues al final, estando listo el currículum para los tres grados escolares, *sólo fue posible aplicar la asignatura en el primer grado*. La razón fue la falta de tiempo curricular (nos habían ofrecido el tiempo curricular de la asignatura tecnológica, pero el sindicato la reivindicó) y la falta de recursos para ampliar el horario a fin de hacer caber esta asignatura. Esta decisión, dicho sea de paso, contraviene la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, publicada en 2003, que

establece con claridad que los indígenas tienen derecho a ser educados en su propia lengua a lo largo de la educación básica. Decisiones, al fin, todavía racistas.

→ La segunda dificultad fue *la falta de docentes que supieran escribir su lengua*. Hay muchos docentes de secundaria que hablan la lengua, o docentes de primaria que pueden fungir como docentes de la asignatura en secundaria. Por desgracia no la escriben, porque en el país no ha habido oportunidades para aprender a hacerlo<sup>7</sup>. Esto condujo a la necesidad de elaborar un software para que alumnos y maestros, juntos, aprendieran a escribir su lengua. Fue posible hacer este software para 6 de las 8 primeras lenguas que trabajamos.

Lo que relato aquí representa apenas una primera aproximación a lo que debiera ser **la educación secundaria en regiones indígenas**: una educación de su lengua y en su lengua, a propósito de su cultura, y una educación de calidad que permita acceder al conocimiento de otras culturas y dialogar con ellas. Además, como ya señalábamos, la educación secundaria debe desarrollar las habilidades básicas y superiores de pensamiento, y los valores de convivencia ciudadana, con los niños indígenas, de la misma manera en que debe hacerlo con todos los niños del país.

#### b. La educación intercultural para poblaciones no indígenas

El currículum del ciclo básico de la educación secundaria (grados 7 a 9) fue reformado recientemente y se encuentra por comenzar su tercer año de implementación. Señala lo siguiente:

*Los lineamientos establecidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 concretan el compromiso del Estado Mexicano de ofrecer una educación democrática, nacional,*

**"Tolerancia significa reconocer el derecho de todos y cada uno, independientemente de su origen étnico y de clase, de su género, o de su religión, derecho a expresarse, a emitir su opinión, a ejercer el voto. No puede haber racismo y democracia."**

<sup>7</sup> Durante esta administración diseñamos también la licenciatura en educación primaria intercultural bilingüe, en la que, entre muchas otras cosas, los futuros maestros que trabajarán con niños indígenas aprenden su lengua (a hablarla y a escribirla bien) y conocen a profundidad su cultural.

intercultural, laica y obligatoria que favorezca el desarrollo del individuo y su comunidad, así como el sentido de pertenencia a una nación multicultural y plurilingüe, y la conciencia de solidaridad internacional de los educandos. En dichos documentos se encuentran los propósitos generales y se describen las características de una educación básica considerada plataforma común para todos los mexicanos.

México es un país que se reconoce como multicultural y diverso (artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), por lo que asume la existencia de diferentes culturas, etnias y lenguas, y requiere, por tanto, impulsar una educación intercultural para todos, que identifique y valore esta diversidad y, al mismo tiempo, afirme su identidad nacional. (Secretaría de Educación Pública 2006:2)

Entre los rasgos deseables del egresado de la educación secundaria, señala:

- Utiliza el lenguaje oral y escrito con claridad, fluidez y adecuadamente, para interactuar en distintos contextos sociales. Reconoce y aprecia la diversidad lingüística del país.
- Reconoce y valora distintas prácticas y procesos culturales. Contribuye a la convivencia respetuosa. Asume la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia en la diversidad social, étnica, cultural y lingüística (Secretaría de Educación Pública, 2006: 3)

Para llegar a construir este **currículo intercultural**, se partió de los siguientes supuestos:

### 1. Educar en interculturalidad supone tres pasos fundamentales.

- El primero es **conocer** la diversidad, pues no se le puede pedir a nadie que respete lo que no conoce<sup>8</sup>.

→ El segundo es **respetar**, que se logra mediante una formación valoral que privilegie el discernimiento junto con la vivencia de valores de respeto en la convivencia, y está incluida en el currículo con el nombre de *Formación Cívica y Ética*.

→ El tercero es **apreciar**, que puede darse en la medida en que se vive el enriquecimiento que se experimenta cuando tiene una oportunidad de aprender de los diferentes en general, de los culturalmente diferentes en particular. Esta oportunidad puede ser vivida en forma directa o experimentada gracias a metodologías de asunción de roles, simulación y análisis de dilemas morales.

### 2. El segundo supuesto es que nadie, desde ningún escritorio, tendría la capacidad de diseñar los contenidos para lograr que los alumnos de secundaria conocieran la diversidad. Esto debían hacerlo los propios indígenas.

Con este fin se llevaron a cabo diez foros de consulta en el que participaron 51 pueblos indígenas (Moreno, Coheto Martínez, Baez Landa y Schmelkes, 2006). En estos foros se les planteó a los participantes una sola pregunta: ¿qué de tu cultura quisieras que todos los mexicanos conocieran? Los foros de discusión duraban dos días completos. Durante el primer medio día se aplicaban dinámicas que permitían expresar la cultura propia y preparar la discusión. La tarde del primer día y el segundo día completo fueron de aportes. Estos aportes se tradujeron en relatorías, varias de ellas ya publicadas (López y Loncón, 2006, Loncón y Gallardo, 2006a, Loncón y Gallardo 2006b y Loncón y Gallardo 2006c; ver referencias bibliográficas completas en Anexo II), después de lo cual se elaboraron fichas, que constituyen un amplio menú para la educación intercultural. Dichas fichas constituyeron el insumo fundamental para la elaboración de los programas de educación secundaria, actualmente también lo están siendo para los de primaria que están en proceso de reforma<sup>9</sup>. Se introdujeron objetivos vinculados con el conocimiento de la diversidad (saberes, valores,

8. Como comentamos antes, la diversidad de nuestro país se había ocultado. Aunque no tengo la referencia bibliográfica, supe que en el año 2000 se aplicó una encuesta a los alumnos del bachillerato no. 6 de la UNAM, el más codiciado del Distrito Federal y al que sólo llegan los alumnos de las mejores secundarias de esta metrópoli. La encuesta consistía en dos preguntas: cuántos grupos indígenas hay en México y cuáles son. El promedio de respuestas fue "dos" (cuando son 68). Algunos decían que ya no había indígenas, que esos habían vivido en el pasado. Y al preguntarles cuáles, la moda cayó en "aztecas" y mayas.

*producciones artísticas, cosmovisiones de los pueblos indígenas*) en todas las asignaturas de todos los grados de la educación primaria.

### 3. El tercer supuesto es que el propósito de la interculturalización del currículum no es que se enfatice el conocimiento.

El conocimiento de lo indígena no cabe en ningún currículum. Por el contrario, nos propusimos despertar en los alumnos la capacidad de asombro de conocer la riqueza de la diversidad cercana, así como el interés por saber más acerca de la misma. Es esto lo que constituye la antesala de la valoración y el aprecio.

Algunos ejemplos de lo que significó **interculturalizar el currículum** de educación secundaria son los siguientes:

- En la asignatura de **español** se estudia la diversidad lingüística del país. Se analiza la cultura oral y los alumnos se aproximan a cuentos y narraciones indígenas. Los autores indígenas de México se incluyen en el estudio de la literatura. Y es aquí donde se incluyen, en lecturas, las cosmovisiones de los pueblos indígenas. Al estar sujetos a un currículum dividido en disciplinas, la transversalización de los contenidos indígenas sólo permite abordar de esta forma las cosmovisiones.
- En la asignatura de **matemáticas**, se estudian otras formas de numeración, notablemente la vigesimal que es propia de los pueblos mesoamericanos. También se estudian formas diversas de calcular volúmenes, pesos y longitudes o distancias.
- En **ciencias naturales** se estudia el respeto de los indígenas por la naturaleza; se analiza la milpa, que es la forma de cultivo indígena que en una sola parcela incluye la dieta básica (maíz, frijol, chile y calabaza), logrando la adecuada combinación de nutrientes en el suelo. También se estudian las diferentes maneras de medir el

tiempo (calendarios), y se conoce algo acerca de la tecnología indígena.

- En **historia** se estudian las diferentes visiones de la historia nacional y se problematiza una visión unitaria del tiempo (la lineal, que se contrapone a la indígena que es la circular).
- En **formación cívica y ética**, se estudian diferentes formas de ejercer la democracia (la democracia por consenso de las comunidades indígenas entre otras), las diferentes formas de administrar la justicia (reestablecer la armonía comunitaria, desde la concepción de algunos pueblos indígenas), las formas diversas en que el individuo se relaciona con su comunidad, las festividades asimismo su rol formativo y comunitario. Es en esta asignatura donde se concentra la educación intercultural.
- En **educación física** se introducen múltiples juegos prehispánicos, junto con la noción indígena de que el juego puede servir para colaborar en lugar de o además de competir.
- En **educación artística** se estudia el valor del arte como ejercicio de la espiritualidad, y es evidente que aquí la riqueza es inagotable.

El currículum está siendo operacionalizado en libros de texto por parte de editoriales comerciales. Algunas de ellas han entendido muy bien el enfoque intercultural. Otras, desgraciadamente, aún requieren de una mayor formación en los propósitos de fondo de este enfoque educativo. Finalmente, como bien sabemos, **son los libros de texto los que constituyen el currículum real.**

### c. La Educación Intercultural para poblaciones multiculturales

Cada vez más son las escuelas y las aulas en el país que tienen en su interior una realidad multicultural. Estas escuelas son especialmente privilegiadas, pues ellas pueden transitar intencionalmente de la multiculturalidad a la interculturalidad en la naturaleza de las relaciones que se establecen y se cuidan en su interior. Es evidente que estas escuelas deben

**"...nos propusimos despertar en los alumnos la capacidad de asombro de conocer la riqueza de la diversidad cercana, así como el interés por saber más acerca de la misma."**

9. No fueron los únicos insumos, sin embargo. Otros muy importantes fueron: la rica y vasta literatura etnográfica que hay en el país, las múltiples recopilaciones de cuentos y narraciones indígenas, las publicaciones de los escritores en lengua indígena a lo largo de la historia, las series de video elaboradas para la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe sobre pueblos indígenas (Ventana a Mi Comunidad y Pueblos de México) y visitas y entrevistas realizadas por los autores de las propuestas.

"Quien aprecia al otro diferente porque éste fue capaz de enriquecerlo no podrá ser racista."

recoger los propósitos enunciados arriba tanto para poblaciones indígenas como para poblaciones no indígenas. Pero además, podrán poner en práctica la vivencia de la interculturalidad y permitir que sus alumnos experimenten lo que significa aprender de un otro diferente. Como ya se ha indicado, esto es lo que permite el aprecio. El aprecio, a su vez, se opone terminantemente al racismo. **Quien aprecia al otro diferente porque éste fue capaz de enriquecerlo no podrá ser racista.** Este propósito se puede buscar en todas las escuelas, pero en éstas se facilita.

### La educación intercultural en la educación media superior

Durante la administración federal anterior (2001-2006) se establecieron los llamados *Bachilleratos Interculturales* (grados 10 a 12, 22 de ellos en diferentes regiones del país). Estos bachilleratos se parecen mucho a los convencionales en sus objetivos educativos, pues el propósito es **facilitar** la entrada de los egresados que lo desean a las universidades o instituciones de educación superior que fueran de su elección. Estas universidades determinan su ingreso a partir de un examen de admisión muy apegado al tronco común del currículo de las diversas modalidades que ofrece este nivel educativo. No obstante, introduce cuatro variantes importantes:

- Incorpora la asignatura de lengua y cultura a lo largo de todo el bachillerato, con la misma orientación que la que ya hemos explicado para el nivel de secundaria.
- Se aproxima al estudio de las ciencias naturales de forma un poco más holística (que es una forma más indígena de conocimiento), procurando integrarlas en torno al concepto de trabajo el primer año, energía el segundo, y salud el tercero.
- Se aproxima al estudio de las ciencias sociales

mediante círculos concéntricos, comenzando por lo propio. Así, la geografía comienza por su comunidad para llegar al cosmos. Se empieza por estudiar la historia de la comunidad para llegar a la universal. Y para estudiar el civismo, lo primero que se analiza son las formas de gobierno comunitario y de toma de decisiones, para después abordar el civismo del país y el análisis de los derechos humanos en el mundo.

- Desde el primer día de clases hasta el último, el alumno se involucra en proyectos productivos junto con otros miembros de la comunidad: desde el diagnóstico de necesidades hasta la venta del producto.

Fue poco lo que pudo hacerse en materia de educación intercultural para todos en este segundo ciclo de la educación secundaria. No obstante, los propósitos de la educación intercultural han sido recogidos con claridad en la reforma de la educación media superior que está en marcha durante la administración actual. El *Programa Sectorial 2007-2012* se propone, respecto de este nivel educativo:

- **Extender la cobertura** a comunidades con población indígena mediante ofertas educativas con pertinencia cultural y lingüística (*Secretaría de Educación Pública, 2008a: 33*).
- **Promover el conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística** de nuestro país, en todas las modalidades de la educación media superior (*Secretaría de Educación Pública, 2008a:34*).

Entre las once competencias genéricas que plantea como obligatorias para todas las modalidades de este nivel educativo, la penúltima reza como sigue:

- Mantiene una actitud **respetuosa** hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales.

- Reconoce que la **diversidad** tiene lugar en un espacio democrático de igualdad de dignidad y derechos de todas las personas, y rechaza toda forma de discriminación.
- **Dialoga y aprende** de personas con distintos puntos de vista y tradiciones culturales mediante la ubicación de sus propias circunstancias en un contexto más amplio.
- Asume que el respeto de las diferencias es el principio de **integración y convivencia** en los contextos local, nacional e internacional.

(Secretaría de Educación Pública, 2008b.: 16-17).

### Colofón

El ejemplo de México deberá de ser críticamente analizado en su aplicación a otros contextos latinoamericanos. Es una experiencia puesta en práctica y desgraciadamente aún no evaluada. Trata de responder a las demandas de los pueblos indíge-

nas de nuestro país, algunas de las cuales son propias también de otros pueblos indígenas de América Latina: la exigencia de una educación cultural y lingüísticamente pertinente para los indígenas a todos los niveles educativos, y la demanda de una educación intercultural para toda la población a fin de eliminar el racismo. Los pueblos indígenas de América Latina también exigen ser ellos quienes definen y administran su propia educación, terreno en el cual aún tenemos todo por avanzar.

No obstante, quienes creemos en el poder de la educación estamos ciertos de que ésta puede contribuir a construir países distintos, más interculturales y más justos, enriquecidos en consecuencia, con mayor gobernabilidad y consecuente desarrollo, desde una perspectiva compleja, de heterogeneidad y diversidad. La reflexión conjunta desde diversas realidades sin duda nos ayudará a avanzar en esta tarea.

---

*Ver información bibliográfica completa en Anexo II.*



## 8. Vínculos entre educación y trabajo

**8.1 La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo**  
María Antonia Gallart

**8.2 Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas**  
Carlos Concha Albornoz

**8.3 Vínculos entre educación y trabajo**  
Carlos Artexes Simoes

8.1



# La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo

María Antonia Gallart analiza el rol primordial de la educación secundaria en la articulación entre la educación formal y el empleo; exponiendo las razones por las cuales en la región –y particularmente en la Argentina– dicho vínculo se ve afectado. El análisis sobre las condiciones de ingreso al mercado laboral facilita la identificación de los puntos críticos a revisar en el sistema educativo, así como de los viejos dilemas que impiden dichas modificaciones. Finalmente, presenta programas que están influyendo positivamente en esta problemática.

## María Antonia Gallart

Licenciada en Sociología de la Universidad del Salvador, Master of Arts en Educación y Ph.D. en Educación Comparada de la Universidad de Chicago. Docente, investigadora, consultora y miembro de comités educativos en diversas instituciones y organismos internacionales.

La educación secundaria está en un lugar crucial para la **articulación entre la educación y el trabajo** por varias razones:

- Es el último nivel educativo que terminan la gran mayoría de los jóvenes, pues si bien el acceso a la educación superior es masivo, *sólo una mínima parte de cada cohorte se gradúa en ese nivel.*
- A diferencia de la educación primaria cuya cobertura es prácticamente total, una proporción importante de alumnos no llega a terminar el ciclo, lo que hace difícil que puedan adquirir las

competencias necesarias para desempeñarse en la vida laboral. Esto es agravado por la correlación entre *el abandono escolar* y *el nivel socioeconómico de la familia*<sup>1</sup>.

- Durante la escolarización suele intentarse la entrada en el mercado de trabajo, sobre todo en los hogares de menos recursos<sup>2</sup>. Esto implica una *tensión* entre la retención escolar, sobre todo en el caso de los repetidores, y el ingreso al mercado laboral. El descenso de la matrícula en los recientes años de fuerte crecimiento del empleo parece señalar este fenómeno.

1. En la Argentina culminan el ciclo secundario algo menos de la mitad de los jóvenes urbanos de 20 a 24 años del quintil más pobre en comparación con el 90,2 % del quintil de mayores ingresos. CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2007. Cuadro III.3.

2. En el primer semestre de 2005, la tasa de actividad total en el grupo de 15-19 años era de 25,1%. Secretaría de Seguridad Social en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

**“El análisis del mercado laboral muestra que la educación adquirida es un factor clave para evitar quedar atrapados en un empleo informal y/o de condiciones precarias.”**

→ En países de América Latina, *el sector informal o no registrado de la economía* ocupa a vastos sectores de los trabajadores, y en particular de los jóvenes<sup>3</sup>. Este sector se caracteriza por la precariedad y los bajos ingresos. El análisis del mercado laboral muestra que la educación adquirida es un *factor clave* para evitar quedar atrapados en ese tipo de empleo. Es opinión común que la educación secundaria se ha convertido en la exigencia mínima para acceder a empleos formales; sin embargo, hoy en día, la devaluación de credenciales está llevando a la necesidad de una experiencia previa en el trabajo no registrado o por lo menos algunos años de educación superior, como paso previo a la inserción en el empleo formal.

El rol de la educación secundaria en la **articulación** entre la educación formal y el empleo es reforzado por algunas características actuales que dicho nivel educativo enfrenta hoy en la Argentina: el arrastre de la problemática de rendimiento de la educación primaria y la desigualdad de resultados en cuanto a calidad del aprendizaje.

Como ya se dijo, la educación primaria cubre prácticamente todo el grupo de edad pero desarrollando niveles importantes de repetición y sobreedad. No hay ningún **instrumento** común e individual de evaluación que asegure la adquisición de conocimientos mínimos al terminar ese ciclo, por lo tanto los ingresantes en la educación media llegan con edades y niveles de aprendizaje muy variados. Dado que uno de los objetivos de la *Ley Nacional de Educación* es alcanzar la cobertura total de la secundaria como corresponde a su obligatoriedad, conseguir corregir las desigualdades que se acumulan desde la primaria para brindar oportunidades al total de los jóvenes es uno de los grandes desafíos de la enseñanza secundaria para el fin de la primera década del nuevo siglo. Estas **desigualdades** dentro de un marco de bajo rendimiento pueden observarse en los resultados

de las pruebas PISA<sup>4</sup>, cuesta entonces pensar que sólo mantener a los adolescentes en la escuela secundaria hasta su graduación sea una respuesta adecuada a las demandas de competencias en un mercado laboral moderno.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, el nivel secundario de la educación formal es crucial pero a la vez está condicionado por ser un nivel intermedio entre una educación primaria universal pero segmentada y una educación superior de fácil acceso pero reducida graduación; y tener una marcada heterogeneidad interna claramente relacionada con el nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes, heterogeneidad que se manifiesta en desgranamiento, repetición y sobreedad pero también en grandes diferencias en la calidad de los aprendizajes.

### **Condiciones de ingreso al mercado laboral**

Para analizar el rol de la educación secundaria en la **inserción laboral** –y por ende social–, es conveniente tener en claro la diferencia entre *la pobreza* (como carencia de recursos materiales, especialmente en los ingresos, que es la condición de origen de una proporción significativa de jóvenes) y *la exclusión* (como proceso dinámico que lleva a ser dejado afuera, total o parcialmente de los sistemas sociales económicos, políticos o culturales que determinan la integración de una persona en la sociedad), y por lo tanto es la negación de la ciudadanía<sup>5</sup>. Es un proceso *multidimensional*, donde tiene una importancia primordial el acceso al empleo de calidad, la integración en procesos culturales y la participación social y política.

El paso por la escuela secundaria, en una edad clave para la *inserción laboral* y la elección de estudios superiores es crucial para que los jóvenes provenientes de hogares de pobreza eviten entrar en procesos de exclusión. Para los de clase

3. Los jóvenes trabajadores no registrados menores de 20 años son el 61,7% del total de ese grupo de edad. Elaboración propia de datos de la EPH de GBA del cuarto trimestre de 2005.

4. En 2006 en las pruebas PISA (Program for International Student Assessment) de jóvenes de 15 años (Ciencias), Argentina tuvo un promedio de 391 puntos en comparación con el promedio de 500 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

5. Para un desarrollo mayor de este concepto ver Byrne, David; *Social Exclusion*, Open University Press, 1999.

media y alta, el paso por la secundaria sirve para mantener o acrecentar sus chances de ubicarse en lugares expectables del mercado de empleo y la estructura social. En ambos casos se da un proceso de gran importancia para su vida futura: la adquisición de *conocimientos, habilidades y competencias* y la construcción de una *red de relaciones*, o sea un *capital social inicial*.

Las **competencias de empleabilidad** y laborales son necesarias aunque no suficientes para la inserción en ocupaciones calificantes. El capital social es un complemento también necesario para evitar la exclusión y potenciar los procesos de integración y participación; en ambos, la educación –y particularmente la educación secundaria– tiene un papel relevante. Es importante entonces presentar ambos conceptos: *el de competencias y el de capital social*.

### Las competencias

La noción de *competencia*, tal como es usada en relación con el mundo del trabajo, se sitúa a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas; la competencia es inseparable de la acción pero exige a la vez conocimiento. (...) Supone conocimientos razonados, ya que se considera que no hay competencia completa si los conocimientos teóricos no son acompañados por las cualidades y la capacidad que permita ejecutar las decisiones que dicha competencia sugiere. Son entonces un conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo, que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica<sup>6</sup>. En consecuencia, tanto en el sector formal como en el informal del empleo, se exigen actualmente competencias distintas de las tradicionales, particularmente para aquellos que ingresan en el mercado laboral y por lo tanto no tienen experien-

cia previa de aprendizaje en el trabajo.

Un primer nivel de competencias son las llamadas comúnmente *competencias de empleabilidad*, necesarias para obtener un trabajo de calidad y poder reciclarse siguiendo los cambios. Incluyen competencias de comunicación, lectoescritura y lenguaje oral, y la aplicación de la matemática a la solución de problemas. Implican la capacidad de abstracción y representación; el manejo de tecnologías usuales como la informática; la práctica del trabajo en grupo y la responsabilidad por los resultados. Estas son capacidades que deberían existir en los egresados de la educación secundaria. Sobre ellas se construyen las *competencias específicas* para las diferentes ocupaciones tanto técnicas como de gestión<sup>7</sup>.

En otras palabras, ser competente es ser capaz de responder a problemas complejos en tiempo real, asumiendo las consecuencias de las decisiones tomadas y haciéndose cargo de la responsabilidad por sus resultados. Zarifian<sup>8</sup>, basándose en la investigación en lugares de trabajo, señala que lo anterior implica *movilizar los conocimientos frente a los eventos, reflexionar a posteriori e incorporar la experiencia como elemento de juicio para los sucesos futuros*.

Por lo tanto, las **competencias laborales** actualmente no están focalizadas solamente en conocimientos y habilidades generales y técnicas, ni en el dominio de oficios transmitidos por imitación; sino en la aptitud para adaptarse a contextos cambiantes, de aprender en la práctica e incorporar nuevas tecnologías, y sobre todo en la capacidad de solucionar problemas imprevistos y de planificar en el mediano y largo plazo.

Obviamente, la educación secundaria con sus componentes de educación general y específica no puede aportar a sus alumnos más que la base necesaria para desarrollar esas competencias en

“...cuesta pensar que sólo mantener a los adolescentes en la escuela secundaria hasta su graduación sea una respuesta adecuada a las demandas de competencias en un mercado laboral moderno.”

6. Gallart, M.A. y Jacinto, C. “Competencias Laborales: Tema clave en la articulación Educación-trabajo” en M.A. Gallart y R. Bertoncello. Cuestiones actuales de la formación. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1997.

7. SCANS, “Lo que el trabajo requiere de las escuelas”, Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Washington: Departamento de Trabajo de Estados Unidos, 1992.

8. Zarifian, Philippe. *Objectif Compétence*. Paris : Ed. Liaisons, 1999.

**“Tres capacidades deben activarse: diagnosticar, predecir y planificar. La enseñanza fragmentada, enciclopédica y acontextuada no será útil para construir la base necesaria para desarrollar competencias de empleabilidad”.**

la práctica cotidiana y en aprendizajes posteriores. Pero la enseñanza de esa base necesaria incluye tres capacidades que deben activarse para integrar conocimientos específicos en situaciones concretas: *diagnosticar, predecir, y planificar*. En consecuencia, la enseñanza fragmentada, enciclopédica y acontextuada no será útil para construir ese fundamento.

Si se analiza la realidad de la educación secundaria se puede observar que el desnivel en el aprendizaje de las habilidades básicas, la lejanía de la aplicación y reflexión sobre la realidad cotidiana, y la fragmentación en asignaturas a menudo inconexas, son elementos que llevan a la prioridad de la memorización y transmisión de contenidos en lugar de la adquisición de fundamentos que sirvan de base para las competencias.

### **Educación secundaria y capital social**

La educación secundaria –como paso intermedio entre la educación primaria y la universidad– tuvo, desde su origen, una función claramente selectiva, desempeñando además el rol de asegurar a sus estudiantes el acceso a la cultura de clase media (como conjunto de reglas de comportamiento y uso de códigos comunes). Asimismo, el paso de los alumnos por las escuelas medias les permitía construir un cúmulo de relaciones, por el hecho de compartir con otros jóvenes y profesores tantas horas, en un determinado lugar e institución y en una edad como la adolescencia en la que se forjan amistades para toda la vida. La suma de estos dos elementos permite la construcción de capital social en la secundaria. Hoy en día esta función de la educación secundaria sigue latente pese a la masificación del nivel.

**Lo esencial del capital social es que se trata de una capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales.** “El capi-

tal social de un grupo podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en la distintas redes sociales a las que tienen acceso sus miembros. (...) Los recursos asociativos que se consideran para dimensionar el capital social con que cuenta un grupo o comunidad son las relaciones de **confianza, reciprocidad y cooperación**.<sup>9</sup> Una posible estrategia para ampliar el capital social es la **asociatividad**, es decir la expansión o fortalecimiento de la trama o alcance de las redes en que participan los miembros del grupo, lo que potencia la cooperación con otros grupos mediante nuevos enlaces en sus redes. Las escuelas prestigiosas –obviamente las de clase media, pero también aquellas dirigidas a sectores de pobreza–, buscan explícita o tácitamente ampliar la red de relaciones de sus alumnos. Es importante entonces identificar que la escuela secundaria es un canal institucional de acumulación de capital social, sea por las relaciones horizontales entre sus miembros, sea como conexión con organizaciones externas, universidades o unidades productivas.

Ese acervo, muy útil tanto para el ingreso en el trabajo como para las posibilidades en la educación superior, **se distribuye desigualmente** entre las instituciones educativas. Este es otro de los ámbitos en los que la segmentación de la educación secundaria tiene un peso importante.

### **Educación secundaria y mercado laboral**

#### **Estado de situación**

La estructura de la educación secundaria argentina, desde su creación, constaba de distintas modalidades (bachillerato, comercial y técnica) y duraba de cinco a seis años y en su mayoría dependía del gobierno central. Luego de una muy larga inmovilidad curricular y con una cobertura cada vez más amplia, sufrió en la década del 90 una importante transformación por la *Ley Federal de Educación*

<sup>9</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina 2001-2002. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002. p.144 y sig.

que incluyó la descentralización de la gestión y la financiación a las provincias; y un cambio en la organización de niveles que instauraba tres niveles de educación básica, y tres años de secundaria polimodal. Esta transferencia de responsabilidades a las jurisdicciones provinciales fue acompañada por un importantísimo incremento de la cobertura. Esta estructura organizacional y curricular fue implementada de muy diversa manera por cada jurisdicción, dando como resultado una pluralidad de formas que iban desde el mantenimiento total de la estructura anterior a una multiplicidad de combinaciones que impedían hablar de un sistema educativo nacional. La reciente *Ley Nacional de Educación* intenta superar este problema, dando un plazo para la integración de las provincias en una estructura secundaria común de duración más prolongada que el Polimodal. Esta ley está en proceso de implementación en las provincias. Sin embargo, hay una característica que sigue existiendo y que, de alguna manera, determina el futuro: la gestión y capacidad de elegir caminos propios por parte de las jurisdicciones, pues el organismo rector no es el Ministerio de Educación Nacional sino el Consejo Federal, integrado por todos los ministros provinciales y presidido por el Ministro Nacional. En consecuencia, las políticas educativas deben tomar en cuenta varios niveles de decisión con cierta autonomía: nacional, jurisdiccional y escolar; pues es en las escuelas concretas dónde se lleva a cabo el proceso educativo.

Con respecto a las modalidades, se mantienen las orientaciones del Polimodal, pero se recupera la identidad de la educación técnica. En la actual coyuntura, la única rama de la educación secundaria claramente diferenciada es la escuela técnica. Esto es de gran interés para la articulación entre la educación y el mundo del trabajo, pues esa modalidad tiene como objetivo específico la calificación laboral como técnico, además de los objetivos comunes con el resto de la educación secundaria de educación general, preparación a la universidad

y socialización. Desde sus orígenes, la educación técnica fue un canal de movilidad tanto educativa como ocupacional, pues llegaba a sectores medios bajos y obreros, pero siempre conllevó una tensión entre el nivel de exigencia de las materias duras de la enseñanza tecnológica (Física y Matemática) y el origen escolar y social de sus alumnos. Esto redundó en altos porcentajes de deserción, y es un desafío importante para los sectores recientemente incorporados a la enseñanza media y provenientes de hogares pobres. La *Ley de Educación Técnica* intenta revertir el proceso de dismantelamiento de dicha modalidad en los años 90<sup>10</sup>, y entre otras iniciativas instituye un fondo para financiar proyectos en las escuelas técnicas.

Otro aspecto importante, no siempre tenido en cuenta, es la participación de la educación privada en la educación secundaria –mayor en las provincias más ricas que en las más pobres–, con un importante componente de financiación pública. La mayor autonomía de las instituciones educativas de gestión privada les da cierto grado de libertad en la elección de directivos, docentes y currículos. Esta autonomía (si es bien utilizada) les permite niveles interesantes de innovación e inserción en los mejores segmentos del sistema secundario. En la educación pública, la dependencia de algunas escuelas secundarias de las universidades nacionales y a la influencia de la localización en zonas residenciales, de clase media o marginales, contribuyen a marcar diferencias en las ofertas escolares.

El resultado de estos desarrollos es un sistema educativo secundario fragmentado, con niveles distintos de deserción y repitencia según los distritos, modalidades y dependencias. Los logros educativos son también bastante disímiles. Los *operativos nacionales de evaluación* (ONE), si bien no presentan datos discriminados por escuela ni modalidad, señalan diferencias en los resultados entre la población urbana y rural, y las distintas regiones. Con respecto a *conocimientos, habili-*

**“No hay ningún instrumento común e individual de evaluación que asegure la adquisición de conocimientos mínimos al terminar el ciclo primario, por lo tanto los ingresantes en la educación media llegan con edades y niveles de aprendizaje muy variados.”**

10. Gallart, M.A. *La Escuela Técnica Industrial en Argentina*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2006.

**“Se observa que las escuelas líderes tienen mecanismos, generalmente informales, para dejar afuera a los alumnos que consideran no aceptables. Esto establece una jerarquía que puede ser beneficiosa para esas escuelas pero que suele ser nociva para el total del sistema...”**

dades y competencias, y más aún al capital social adquirido es poco lo que se sabe, aunque por lo que se puede deducir de los estudios micro focalizados en escuelas, son bastante diferentes entre instituciones.

#### Los caminos de la segmentación educativa

En este marco de provincias con muy diferentes realidades –tanto financieras como organizativas–, conviven escuelas de gestión privada o estatal, teóricamente con *contenidos y objetivos comunes*, pero con *posibilidades muy desiguales*. En ellas se desarrollan las carreras de los estudiantes, que generan circuitos con destinos muy distintos. Se observa que, algunos alumnos, van recorriendo caminos a lo largo de los estudios secundarios que los llevan a destinos de inclusión. Se incorporan a escuelas prestigiosas, bien dotadas, con buenos resultados de sus egresados en la educación superior y chances de insertarse laboralmente en carreras calificantes. En otros casos, se ve en cambio, que los adolescentes tienden a repetir y atrasarse, y son derivados de los senderos mejores (escuelas, turnos o especialidades) a los de menor rendimiento. Algunos de ellos culminan en el abandono y acceden a los lugares más precarios del mercado laboral, otros logran terminar la secundaria y siguen trayectorias en la educación terciaria en instituciones de menor prestigio. La capacidad de insertarse en carreras calificantes y obtener y mantener trabajos formales está muy relacionada con estas distintas trayectorias.

Si se cambia de punto de vista desde la **trayectoria** de los alumnos a la oferta de las escuelas, se observan diferencias significativas más allá de los contenidos comunes y la constitución de las plantas funcionales escolares. Las escuelas varían, no solamente en sus recursos sino en la *selectividad* de los alumnos, los modelos institucionales y el compromiso de directivos, docentes y padres con la institución. Cuando se examina lo realmente enseñado y aprendido en cada escuela –lo que po-

díamos llamar el *currículo real*–, se observa que hay escuelas con características muy semejantes en jurisdicciones con políticas distintas, y complementariamente hay escuelas muy distintas en sus posibilidades y resultados en una misma jurisdicción.

Conviene señalar que, a diferencia de lo que sucede en otros contextos internacionales<sup>11</sup>, la segmentación en la educación secundaria no pasa en nuestro país por la modalidad, sino por la institución. El hecho que históricamente todas las modalidades hayan permitido la continuidad de estudios universitarios limitó la estratificación a *bachillerato*, *comercial* y *escuelas técnicas*. En una primera aproximación, pareciera que la ubicación de la escuela, su *prestigio* y *tradición* son un foco de atracción para docentes y alumnos, se suma a ello la continuidad en la gestión eficiente que suele darle visibilidad y pronosticar mejores resultados.

El problema es si ese prestigio –y eventualmente los buenos resultados– no se deben en gran parte a la **selectividad**. Se observa que las escuelas líderes tienen mecanismos, *generalmente informales*, para dejar afuera a los alumnos que consideran *no aceptables*. Esto establece una jerarquía que puede ser beneficiosa para esas escuelas pero que suele ser nociva para el total del sistema, pues refirma y rigidiza las desigualdades.

Párrafo aparte merece la **educación técnica**. Si bien hay una gran heterogeneidad entre las escuelas técnicas según su historia, especialidad e inserción local, tienen elementos que son de gran relevancia para la articulación con el mundo laboral:

- el **primero** es la presencia de la tecnología que obliga, sobre todo en especialidades como la electrónica, a la actualización permanente o al peligro de quedar claramente desfasadas;
- el **segundo** elemento es la fuerte presencia y

11. En el contexto europeo la segmentación de la educación secundaria se dio entre diferentes modalidades, las distintas ramas del bachillerato francés, el Gimnasio y las otras modalidades en Alemania. Ringer, F. *Education and Society in Modern Europe*. Bloomington: Indiana University Press, 1979.

exigencia de las matemáticas y las ciencias duras cómo la física y la química, si bien esto es causa de desgranamiento también tiene consecuencias positivas en la calidad y en las vocaciones a la ingeniería, tan necesarias en el país;

- el **tercero** es el aprendizaje en taller y laboratorio, éste permite una muy rica relación entre alumnos y docentes y la construcción de competencias relacionando la práctica con la teoría. Decimos permite, pues facilita esa interacción con la realidad, el manejo de situaciones de incertidumbre y la resolución de problemas, pero eso sucede solo si se problematizan las situaciones y no si las prácticas sólo sirven para la ejercitación repetitiva.

Una última diferencia importante en la oferta escolar es su **capacidad de interactuar con el contexto**, tanto empresario como local. El desarrollo de la pedagogía de proyectos y las pasantías, siempre que sean bien llevados, facilita no sólo el desarrollo de competencias sino el **capital social**.

#### Segmentación escolar y segmentación laboral

Si se observa el **mercado de trabajo**, se puede constatar que hay un sector amplio de trabajadores que gozan de los beneficios de la legislación social, trabajan en empresas formales, y ganan salarios adecuados (en la mayor parte de los casos fijados por convenios colectivos de trabajo). También participan de esta situación relativamente privilegiada, los profesionales y emprendedores independientes que tienen una clientela asegurada en su práctica.

Pero hay otro sector, muy numeroso, que incluye a alrededor de 40% de los asalariados y un número importante de cuentapropistas *poco calificados*, que no realizan aportes a la seguridad social, tienen ingresos inestables y en muchos casos insuficientes, y en consecuencia se desempeñan en **empleos precarios**. Este último sector es el sector

*informal o no registrado*, y ha mantenido su importancia relativa a través de los avatares del país, en crisis y períodos de crecimiento. Los jóvenes y las personas con bajas calificaciones educativas están sobre representados en este último sector.

El paso del *sector informal* al **empleo formal** no es fácil, las trayectorias laborales señalan la importancia de las credenciales educativas, las competencias laborales y la red de relaciones sociales para poder desarrollar carreras calificantes con movilidad ascendente a lo largo del tiempo. Se suman y superponen así la segmentación educativa y la segmentación laboral, y una vez más se pone de manifiesto la relevancia de la educación secundaria y la superior para la integración social.

#### Perspectivas en la formación para el trabajo

Una vez planteadas a grandes rasgos las características de la educación secundaria en la Argentina, su articulación con el mundo laboral y los desafíos de su fragmentación y segmentación interna, se pueden señalar **dificultades** y dilemas en la formación para el trabajo y algunas perspectivas para superar esa problemática.

Se puede concluir que la educación secundaria es clave para la **integración social** de los jóvenes y que esa integración es *fundamental* para la inserción en el mercado laboral. El diploma de la educación secundaria aparece como una necesidad para lograr un trabajo formal, pero no es suficiente, pues si no existen los aprendizajes esperados se hace difícil el empleo y la continuidad en el trabajo decente<sup>12</sup>. La escuela secundaria también contribuye a brindar los contactos que forman el capital social propio de sus egresados.

La **segmentación** de la educación secundaria lleva a sus alumnos a distintos destinos, algunos de los cuales conducen a la exclusión. Es por lo tanto

**“El paso del sector informal al empleo formal no es fácil, las trayectorias laborales señalan la importancia de las credenciales educativas, las competencias laborales y la red de relaciones sociales...”**

<sup>10</sup> Gallart, M.A. La Escuela Técnica Industrial en Argentina. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2006.

**“El diploma de la educación secundaria aparece como una necesidad para lograr un trabajo formal, pero no es suficiente, pues si no existen los aprendizajes esperados se hace difícil el empleo y la continuidad en el trabajo decente.”**

*prioritario* actuar sobre los factores que inciden en la deserción de los jóvenes sin haber alcanzado el dominio de las competencias básicas, y por otro lado, reducir las desigualdades en la adquisición de competencias entre los egresados. Estas desigualdades se pueden resumir en un déficit en habilidades básicas y competencias generales para una proporción importante de jóvenes, y en general en una incapacidad de aplicar conocimientos y tecnologías a la solución de problemas de la vida real. **Sin esta base, el desarrollo de formación específica para ocupaciones concretas no tiene destino.**

Si observamos globalmente a la educación secundaria y a su relación con el mundo del trabajo, aparecen muy claramente algunas grandes dificultades: una es la tradición de la *educación enciclopédica*, fracturada en asignaturas, memorística y con escasa reflexión sobre la realidad. La segunda es la *falta de criterios* sobre la calidad del aprendizaje, la ausencia de evaluaciones y de retroalimentación al proceso de enseñanza. La tercera es la *escasez de contactos continuados e institucionalizados con el mundo exterior* que permitan poner en juego los conocimientos y habilidades adquiridos en la educación.

Habría que buscar caminos que llevaran a superar estas dificultades y que logran respectivamente: *la integración de distintos contenidos disciplinares en tareas y objetivos comunes, una evaluación (de ser posible externa) de aprendizajes y su aplicación al mundo real.*

Se pueden plantear algunas **grandes líneas de acción** para responder a esas dificultades:

- Desarrollar al máximo en todas las escuelas y modalidades la base de educación general, conocimientos específicos y habilidades, necesaria para el desarrollo de **competencias laborales**. Integrar conocimientos disciplinarios y evaluar resultados.
- **Aprovechar las experiencias positivas de la educación técnica** en la articulación entre conocimientos tecnológicos, habilidades para solucionar problemas, teoría y acción adaptándolas a las otras modalidades.
- **Prevenir la deserción y recuperar desertores** mediante alternativas más flexibles de organización de la enseñanza-aprendizaje.
- Abrir en las escuelas instancias sistemáticas e institucionalizadas de acciones comunes con organizaciones del contexto como medio de **ampliación del capital social** de los alumnos y mejora de la relevancia del aprendizaje.

Para ello hay que superar **viejos dilemas**:

- **¿El aula o la institución como eje?** Si es sólo el aula es muy difícil la integración interdisciplinaria, si es la institución se resiente la colaboración de los docentes celosos de su autonomía. Sin embargo, es necesario un proyecto compartido y llevado a cabo por los docentes en el aula.
- **¿Transmitir un acervo predeterminado de conocimientos y habilidades o integrar situaciones problemáticas que rompan ese orden predeterminado?** La formación de capacidades reflexivas exige integrar ambos.

- **¿Reconocer como única evaluación la del profesor en su aula, o aceptar evaluaciones externas al aula, y eventualmente a la institución?** Para una verdadera evaluación de la calidad educativa y su mejora se deben integrar ambas evaluaciones.
- **¿Formar para la universidad o formar para el trabajo?** Una buena formación secundaria es una base excelente para las competencias laborales. La capacidad de razonar, solucionar problemas y afrontar situaciones de incertidumbre es muy útil en las carreras universitarias.
- **¿Mantener la autonomía de la escuela o dejarse invadir por organizaciones o instituciones ajenas?** Tanto las pasantías como los proyectos de acciones comunes

son instrumentos válidos de la formación para el trabajo si integran los objetivos educativos de la escuela y el interés de las instituciones participantes. Sólo con una pedagogía de proyectos continuada e institucionalizada que relacione la escuela con el mundo externo a ella se puede abrir el aprendizaje a un enfoque más amplio.

No faltan ejemplos de la *superación* de estos dilemas en las prácticas que se han detectado en las escuelas secundarias pero urge actuar sobre determinados puntos críticos para favorecer la extensión de estas experiencias. Ellos están en el meollo de la posibilidad de mejorar el **desempeño** de la educación secundaria y por ende su relación con el mundo del trabajo.

**“¿Formar para la universidad o formar para el trabajo?”**

### Los puntos críticos<sup>13</sup>

La observación de la evolución de la enseñanza en la escuela secundaria a lo largo de los últimos decenios muestra la importancia del rol de los actores *protagonistas directos* de la vida institucional, la influencia y autonomía relativa de los *niveles organizacionales*, la relación con el *contexto* que la envuelve y actúa sobre la escuela, y sobre todo la necesidad de asumir la responsabilidad por los *resultados* de la formación en los alumnos y la *retroalimentación* de ellos al proceso educativo. Todos estos elementos son clave para superar los desafíos de la realidad presentada aquí, se pueden plantear entonces los siguientes puntos críticos de impacto en la educación secundaria que deberían privilegiar políticas e intervenciones.

- La **articulación** entre políticas nacionales, jurisdiccionales y escolares.
- El **compromiso** de directivos, docentes y padres con las instituciones educativas.
- El **equilibrio** entre exigencia y contención, y la responsabilidad por los resultados educativos.
- La **interrelación** con el mundo laboral y el contexto local.

**13.** En este apartado se resumen contenidos de M.A.Gallart. La construcción social de la escuela media. Buenos Aires: La Crujía, 2006.

**“Cualquier esfuerzo por reducir la desigualdad y mejorar la equidad en el acceso al trabajo de los jóvenes debe incluir tanto la mejora en los resultados de la educación secundaria, como la disminución de la segmentación y desigualdad en la calidad de los aprendizajes.”**

### Reflexiones finales

El actual proceso de crecimiento económico enfrenta un paradójico desafío con respecto a la calificación de los trabajadores, pues no se puede cubrir la demanda de las empresas por trabajadores calificados, pero por otro lado existe una amplia oferta de trabajadores sin formación que no consiguen insertarse en el empleo formal.

Para salvar esa distancia **es necesario incrementar las competencias laborales de los trabajadores**. Esas competencias se adquieren en tres instancias, entrelazadas en la trayectoria educativa y laboral de las personas: la educación formal; el aprendizaje en el trabajo (“learning on the job”) y la capacitación no formal.

La educación formal es la base que provee las competencias generales que permiten el desarrollo y aprovechamiento posterior de la capacitación específica para los distintos puestos de trabajo. Sin esa educación formal es difícil acceder a trabajos calificantes, no precarios, que permitan la acumulación y actualización de la formación específica. Esa formación de base es una tarea indelegable del sistema educativo, y en el contexto actual corresponde fundamentalmente a la educación secundaria. La formación profesional paraformal, sólo puede brindar adecuadamente las calificaciones específicas si existe ese fundamento descrito a lo largo de este documento. Más aún, para acceder a trabajos calificantes son necesarias conexiones que constituyen el capital social de los jóvenes, provisto fundamentalmente por las familias y las escuelas. Cualquier esfuerzo por reducir la desigualdad y mejorar la equidad en el acceso al trabajo de los jóvenes debe incluir como elemento central, tanto la mejora en los resultados de la educación secundaria en términos de valor agregado de conocimientos y capacidades como la disminución de la segmentación y desigualdad en la calidad de los aprendizajes.

El incremento de la **retención** ha sido un objetivo importante, y en consecuencia se han propuesto y realizado iniciativas de mejoras internas del sistema (tutorías, mayor extensión de la permanencia de profesores y alumnos en la institución) y en los incentivos para continuar estudiando (becas para los alumnos de escasos recursos). En estas conclusiones no profundizaremos en estos temas, sino en los que a nuestro juicio son los más importantes para la articulación con el mundo laboral. Estos son:

- la relevancia de los contenidos y aprendizajes, que desarrolla la capacidad de respuesta a los problemas complejos de la vida cotidiana;
- la calidad de esos aprendizajes, que asegura a todos los alumnos el dominio de habilidades básicas y competencias generales;
- la articulación con el mundo del trabajo, tanto en cuanto a la aplicación de lo aprendido, como a la experiencia del trabajo productivo;
- y la construcción de una red de relaciones que permita reinsertarse y absorber los cambios que se dan a lo largo de la vida laboral.

Si se recorre la realidad de esta articulación entre la educación secundaria y el empleo de los jóvenes en la región y en el país pueden señalarse algunos ejemplos de acciones interesantes en esa dirección<sup>14</sup>.

Las acciones detectadas se pueden agrupar en tres tipos o categorías:

1. **Programas dirigidos a que jóvenes trabajadores, ocupados o desocupados puedan terminar sus estudios medios, mediante alternativas innovadoras al sistema tradicional.**

En los programas del primer tipo se diseñan trayectorias de aprendizaje modulares y flexibles, que permitan alcanzar los objetivos correspondientes a la terminación del nivel medio, utilizando distintos tiempos y dedicaciones que eviten

14. Para ampliar estos conceptos ver M. A. Gallart. *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo*, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2008. Pp. 56-68; pp.87-106.

la rigidez de los currículos secundarios comunes. Se espera que los niños, niñas y adolescentes que dejaron la escuela y que están trabajando, puedan llegar a adquirir, por otro camino, las competencias correspondientes a dicho nivel.

**2. Acciones que permitan evaluar los resultados de la educación secundaria y brinden señales tanto al sistema educativo –mostrando falencias y éxitos–, como a los egresados y sus familias, develando los efectos reales de las escuelas a las que concurrieron.**

En los del segundo tipo, dirigidos a brindar elementos para la evaluación de la calidad de los aprendizajes, destinados a alumnos, padres y autoridades educativas. Existen para ello, dos tipos de acciones: una es la de los *seguimientos de egresados*, dónde a través del análisis de las trayectorias laborales y educativas de los graduados mediante la metodología de encuestas, se puede percibir el efecto de la formación en la carrera posterior. El segundo tipo de evaluación es el de los *exámenes nacionales de nivel*. Este es un instrumento para medir la calidad, se propone realizar una evaluación de los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos al término de la escolaridad media. No debe ser un examen de ingreso a la universidad, sino estar basado en la evaluación del perfil de salida de los egresados, en base a una estructura de competencias para poder enfrentar los desafíos de la vida moderna. Para que esta iniciativa sea viable es muy importante que sea *voluntaria* y *gratuita*, y no impuesta.

**3. Proyectos de articulación entre escuelas y empresas que plantean objetivos comunes referidos a los aprendizajes necesarios y a adquirir experiencia en la realidad laboral.**

El tercer tipo de iniciativas, que se refieren a la articulación entre escuelas y empresas, son impor-

tantes tanto para el incremento del capital social como para mejorar la pertinencia y relevancia de los aprendizajes escolares para el mundo del trabajo. En este tipo de actividades generalmente basadas en pasantías o formación por alternancia, es muy importante que se respeten los objetivos educativos, se establezcan horarios compatibles entre escuela y trabajo, estén basados en un proyecto común, y sobre todo que exista un seguimiento cercano de cada alumno-trabajador tanto en la escuela como en la empresa.

Todas estas iniciativas son interesantes, pero para enfrentar debidamente los desafíos actuales de la inserción laboral de los jóvenes no pueden ser sólo emprendimientos aislados, sino que es conveniente que se integren en programas más amplios que incluyan también formación profesional y otros mecanismos relacionados con el mundo laboral –como las oficinas de empleo–, y el apoyo a los microemprendedores, como de hecho ya se está haciendo en la región.

---

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.

**“...para enfrentar debidamente los desafíos actuales de la inserción laboral de los jóvenes no pueden ser sólo emprendimientos aislados, sino que es conveniente que se integren en programas más amplios que incluyan también formación profesional y otros mecanismos relacionados con el mundo laboral...”**

8.2



# Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas

**Carlos Concha Albornoz**

*Director del Magíster en Gestión y Dirección Educacional de la Universidad Alberto Hurtado, asesor del Programa Chile Califica y consultor del BID en materias de formación profesional.*

En el presente artículo, Carlos Concha Albornoz, analiza el rol crítico de la educación secundaria haciendo foco especialmente en los aspectos vocacionales, profesionales o técnicos; indagando sobre aquello que las familias y jóvenes esperan como respuesta del sistema educativo. El análisis se estructura conceptualmente en torno a una tríada espacio temporal. Donde, en primer lugar, desarrolla la temática de la educación, del trabajo y de las competencias. En segundo lugar, expone y tipifica la situación actual de los jóvenes en Latinoamérica. Por último, presenta una aproximación hacia nuevos horizontes de la relación educación vs. trabajo.

## Presentación

El éxito de las políticas de ampliación de la **cobertura** de la educación secundaria está produciendo en nuestros países una doble preocupación:

- Una **demanda explosiva** por la educación superior, ya instalada y que caracterizará nuestros sistemas en los próximos años.
- Una duda razonable acerca de la **calidad y pertinencia** de la actual oferta educativa de secundaria, especialmente de su modalidad vocacional,

profesional o técnica y de la relación entre las promesas que el sistema educativo hace a los jóvenes y a sus familias, asimismo sus resultados.

En el presente texto se aborda esta segunda preocupación.

No obstante los esfuerzos de *actualización* que el sector educacional ha hecho desde los años 80 en nuestros países, a nivel institucional, curricular y tecnológico, las promesas de salida ocupacio-

**“Es preciso comenzar a trabajar seriamente en una nueva orientación política, una que mueva los incentivos necesarios para postergar el inicio del empleo en los jóvenes, a cambio de más educación, de especialización en el nivel terciario y de oportunidades de aprendizaje permanente.”**

nal para los egresados de secundaria profesional o técnica se debilitan cada vez más y nada indica que ello vaya a cambiar en el tiempo que viene. La realidad indica que en nuestros países las tasas de **desempleo juvenil** al menos duplican a las de las personas adultas, que los jóvenes que logran emplearse lo hacen en las condiciones de mayor precariedad e inestabilidad y cada día parece más claro que el empleo temprano, con bajos niveles de escolaridad, reduce las oportunidades futuras de progreso personal y familiar de las personas. Varios de nuestros países, además, están llegando a un punto en el que 12 años de escolaridad son *insuficientes* para asegurar oportunidades de progreso a las personas y para los desafíos de cualificación de su capital humano.

Es claro que, los **desafíos** para la formación de las personas hoy son más amplios y complejos, propios de un mundo, de una economía y de una cultura global. La relación entre **educación y trabajo** es cada vez menos la relación entre *formación y puesto de trabajo* y cada vez más la de *capacidades de las personas para desempeñarse en los códigos de la modernidad, para contribuir al desarrollo productivo y al emprendimiento, para insertarse en la nueva cultura de trabajo, para desempeñarse en la sociedad del conocimiento, para fortalecer la vida ciudadana y la democracia y para asegurar el aprendizaje a lo largo de su vida.*

Actualmente, nuestros estudiantes de secundaria son *social y culturalmente* más heterogéneos que antes, sus intereses son diversos y cada vez mayor parte de ellos aspirarán a continuar estudios terciarios. No obstante esto y los cambios de orden cultural, global y las nuevas demandas para el trabajo, el ordenamiento de la educación secundaria en nuestros países sigue restringido básicamente a dos modalidades, una de *formación científica y humanista* y otra de *formación profesional o técnica*. De esta manera, se sigue manteniendo la antigua convicción de que la primera estaba destinada

a preparar a la élite para ingresar a las universidades y la otra a los estudiantes menos favorecidos para promover su inserción laboral.

En este contexto, la **especialización temprana**, sea como oficio, como profesional o como técnico egresado de secundaria, tiene cada vez menos sentido. Es preciso comenzar a trabajar seriamente en una nueva orientación política, una que mueva los incentivos necesarios para postergar el inicio del empleo en los jóvenes, a cambio de más educación, de especialización en el nivel terciario y de oportunidades de aprendizaje permanente.

En el desarrollo de este informe, se desarrollan tres temáticas que dan respuesta a las siguientes preguntas:

- En primer lugar, **¿qué caracteriza a la relación entre educación y trabajo, qué resultados se espera de esa relación?** y, por cierto, reconocer algunas pistas acerca de si nuestros sistemas de formación para el trabajo, al menos en lo que a nivel del sistema educacional respecta, están ordenados u ordenándose de acuerdo a esos requerimientos.
- Una segunda cuestión tiene que ver con describir **¿en qué están nuestros jóvenes: estudian, trabajan, estudian y trabajan?, ¿en qué condiciones?, ¿Cuáles son sus expectativas respecto a esto?** Y desde esta perspectiva, saber también si nuestros sistemas se están acercando a lo que los mismos jóvenes aspiran, especialmente en relación con las promesas que les hacen acerca de lo que les espera una vez concluida su escolaridad secundaria.
- Un tercer punto que se aborda apunta a vislumbrar **nuevos horizontes y perspectivas sobre la relación educación y trabajo**, que incluye propuestas y recomendaciones referidas especialmente a direcciones necesarias para futuros esfuerzos y recursos de política sobre este tema.

### 1. Contenidos de la relación Educación y Trabajo

Bien vale la pena dejar establecido que al menos en lo que a educación formal se refiere, *no debería haber una que no sea para el trabajo*. Toda educación es para el trabajo, en la medida en que también es para el desarrollo de la persona y que, a su vez, el trabajo es desempeño y desarrollo personal. Por otra parte, los sistemas educativos hoy son los principales mediadores del tránsito hacia la sociedad del conocimiento, la cultura y la economía global. Ellos contribuyen a abrir oportunidades, integrar, incluir a las personas en los nuevos códigos; pero también a *marginar, limitar y excluir*.

A continuación, se indaga sobre los contenidos actuales de la relación educación y trabajo, también acerca de qué resultados se están logrando en términos de aprendizaje de nuestros jóvenes, o más bien cuánto se sabe sobre lo que nuestros estudiantes de secundaria aprenden.

#### 1.1. Educación, trabajo y competencias

Si profundizamos en las implicancias de la pregunta acerca de la relación entre educación y trabajo, hay desafíos que se relacionan con orientaciones fundantes o de base para los sistemas educativos. En ese sentido, por ejemplo, Hopenhayn, M. y Ottone, E.<sup>1</sup> hablan de cuatro retos mayores para la educación:

- **Igualar oportunidades**, es decir, asegurar a todos con capacidades desarrolladas de manera oportuna; lo que supone mucho más que asegurar acceso y retención, más bien una transformación profunda de los contenidos y de las prácticas de enseñanza.
- **Cambiar los procesos de aprendizaje** al interior de las instituciones educativas, renovando radicalmente las formas de relacionarse con la información.
- **Adecuar las destrezas** que transmite la educación a los nuevos requerimientos del mundo del trabajo.
- Contribución de la educación a la **competitividad** y al desarrollo de la productividad.

Como segunda postura y a propósito del movimiento de jóvenes secundarios del 2006 en Chile, se constituyó el *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Este reunió diferentes sectores políticos, académicos, gremiales, padres, estudiantes, administradores de centros educativos, que abordaron cuáles eran aquellos elementos en los que había acuerdo y aquellos en los que no respecto de *cómo asumir los cambios en educación que el país requería*.

Hay siete puntos concordados que representan el sentir de la sociedad en relación con los desafíos que la educación debe asumir, que comprometen a todos y que probablemente resultan comunes a otras realidades de nuestra región:

- Asumir los desafíos de la **globalización**, de la interdependencia como un fenómeno cultural no solamente como fenómeno económico o de globalización económica sino también como un fenómeno cultural y un cambio societal profundo.
- Asumir **valores y creencias** que nos constituyen como comunidad.
- Lograr una actitud **reflexiva y crítica**.
- Cumplir la **función distributiva**; asumir que la educación es probablemente el principal ámbito de la sociedad que tiene un rol distributivo.
- Fortalecer el **capital humano**.
- Desarrollar las competencias para la **vida ciudadana**.
- Desarrollar las **competencias claves** de las competencias de base.

Sobre la base de lo anterior, y entrando derechamente a la relación **educación-trabajo**, la misma supone, en primer lugar, reconocer la existencia de demandas que provienen de:

- Las necesidades de *crecimiento* de nuestros países.
- De *requerimientos* del desarrollo productivo.
- Del manejo de *tecnologías de la información*.
- De lo que se ha dado en denominar una *nueva cultura del trabajo*.

**“Toda educación es para el trabajo, en la medida en que también es para el desarrollo de la persona y que, a su vez, el trabajo es desempeño y desarrollo personal.”**

<sup>1</sup> Ver artículo *Desafíos Educativos ante la Sociedad del Conocimiento*, en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, 2007, P. Universidad Católica de Chile, revisado en abril de 2009 en [http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/COX/PENSAMIEN-TO\\_EDUCATIVO\\_40-1.pdf](http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/COX/PENSAMIEN-TO_EDUCATIVO_40-1.pdf)

Apelan a la necesidad de mejorar nuestro **capital humano**.

En efecto, es claro que las economías que avanzan son las que han desarrollado más la capacidad de *crear, adaptar, aplicar y distribuir* bien el uso del conocimiento. El crecimiento, requisito indispensable del desarrollo, está directamente vinculado con la productividad, que a su vez se vincula con la educación y capacitación de las personas, entre otros factores relevantes<sup>2</sup>. Easterly, W. y Ross, L.<sup>3</sup>, relevan la importancia de la acumulación y de la tecnología para asegurar el desarrollo, considerando que el crecimiento económico puede presentar elementos y períodos de inestabilidad. La **inversión** en educación y en capacitación constituye uno de los elementos importantes de la acumulación. Con una efectiva inversión y distribución equitativa, el conocimiento puede ser no sólo *abundante*, sino *renovable* y *autogenerable*, una distinción que hoy está separando a los países exitosos del resto de países menos favorecidos<sup>4</sup>.

*¿Cómo afecta lo anterior a la relación educación y trabajo?* Asumiendo que la **formación** de las personas constituye el factor estratégico principal para el crecimiento, la educación debiera ser capaz de responder de manera efectiva a preguntas como: *¿Cuáles son las competencias que tienen mayor incidencia en la realización personal, la empleabilidad, la integración social y el ejercicio activo de la ciudadanía y de la democracia?* De igual forma; *¿Cuáles son las competencias que tienen mayor incidencia en el desarrollo productivo y en los requerimientos del trabajo moderno? y; ¿cómo se vinculan la educación y la capacitación con las demandas del mercado laboral?*<sup>5</sup>

En este sentido, importa hacer referencia a la *Recomendación 195* de la OIT<sup>6</sup>, porque es altamente coherente con los argumentos antes señalados.

En su primer objetivo, ella convoca a:

*“Formular, aplicar y revisar unas políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente que sean compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económico, fiscal y social desde la perspectiva de la educación permanente y para la relación entre trabajo y educación respecto de ámbitos como intereses de las personas, intereses de las empresas e intereses de la economía”.*

Pero también a aspectos fundamentales que tienen que ver con **empleo decente**, como *la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido*.

Parece claro entonces, una educación para el trabajo debiera asumir los principios antes señalados (ver cuadro 1), es decir, asegurar cada vez más el desarrollo de los recursos humanos sin exclusiones, integrando a todos. Las tareas principales tienen que ver con **democratizar** el acceso a la educación, no sólo primaria, también secundaria y terciaria, para así hacerlo en beneficio de todos. Tiene que ver también con identificar cuáles son las **competencias** con mayor incidencia en el crecimiento económico y en la nueva cultura del trabajo. En definitiva, se relaciona con las competencias necesarias para desempeñarse en la sociedad del conocimiento y así, superar la división entre formación y mercado laboral, fortaleciendo la vida ciudadana democrática y asegurando el aprendizaje de las personas *a lo largo de la vida*.

Parece claro que lo que hoy se requiere es formar en **competencias amplias**. Ya no para un puesto de trabajo, sino para rotar en distintos sectores productivos a lo largo de la vida laboral. Ello implica formar mayores **competencias de base** en: *lenguaje, matemáticas, ciencias, tecnologías*; pero también de **empleabilidad**: *capacidades de comunicación, de iniciativa y emprendimiento, de trabajo con otros, planificación y gestión de pro-*

2. Por ejemplo, el equipamiento tecnológico, la adaptación de tecnologías, los incentivos para el crecimiento, las actitudes y valores de emprendimiento, políticas e instituciones adecuadas, uso eficiente del capital humano disponible. (Bruner y Elaqua, Informe de Capital Humano, pág. 28.). Revisado en agosto de 2008. [www.oei.es/etp/informe\\_capital\\_humano\\_chile\\_brunner.pdf](http://www.oei.es/etp/informe_capital_humano_chile_brunner.pdf)

3. Documento de Trabajo N° 164 del Banco Central de Chile, *It's not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Model*. Junio de 2002. Revisado en abril de 2009 en [www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc164.pdf](http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc164.pdf)

4. Estudio en 16 países de economías emergentes: Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe. *Investing in Education pays Rich Dividends*. En: [www.oecd.org/document/27/0,2340](http://www.oecd.org/document/27/0,2340)

5. Ver artículo de Concha, C. Un Sistema de Educación Permanente para Chile. Notas sobre pretensiones y requisitos, en Centro de Documentación y Documentos CIDE: [www.cide.cl](http://www.cide.cl) Revisado en agosto de 2008., pág. 2.

6. Ver en [http://cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/inf\\_act/rec\\_hrd.pdf](http://cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/inf_act/rec_hrd.pdf) revisada en abril de 2009.

**CUADRO 1. Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:**

- a) *faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible;*
- b) *atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza;*
- c) *concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, a la creación de trabajo decente y a la empleabilidad de las personas, considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias;*
- d) *respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal;*
- e) *fomenten y mantengan las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación y la formación, así como en la formación de docentes e instructores, recurriendo para ello a redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional, y*
- f) *reduzcan la desigualdad en lo que respecta a la participación en la educación y la formación.*

Recomendación 195 OIT

**“Con una efectiva inversión y distribución equitativa, el conocimiento puede ser no sólo abundante, sino renovable y auto-generable...”**

yectos, resolución de problemas, efectividad personal y uso de TICs<sup>7</sup>. Lo anterior tiene que ver con desempeños ya no lineales y de por vida como los tuvieron nuestros padres, sino con la necesidad de formar en el valor de la transitoriedad y de la innovación como una práctica habitual en la relación con el trabajo. Estas ya son las demandas que provienen del mundo laboral.

### 1.2. Logros de aprendizaje de los jóvenes, más preguntas que respuestas

Entonces, ¿cuán cerca o lejos están nuestros sistemas escolares de alcanzar estas competencias actuales y futuras en todos los jóvenes? Sobre este punto, la referencia debiera ser a los desempeños de aprendizaje de los estudiantes, o al menos a las promesas de ellos, en la forma de conocimientos, habilidades o perfiles de egreso. Esta información está limitada todavía a un conjunto reducido de países, en general los más desarrollados, a través de pruebas internacionales. De estas evaluaciones, la que más se acerca a medir capacidades de

7. Estas competencias de empleabilidad corresponden al Programa Preparado, de la Fundación Chile. Revisado en abril de 2009 en: [www.preparado.cl/contenido/elModelo.html](http://www.preparado.cl/contenido/elModelo.html)

**“Existe muy poca información acerca de lo que aprenden los estudiantes de formación profesional de nivel secundario, comparados con los de formación general.”**

estudiantes secundarios es PISA. La misma se aplica desde hace nueve años, permite establecer en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido los conocimientos y las habilidades que les permitan asumir los desafíos propios de la sociedad del conocimiento y a su vez, desempeñarse eficazmente en ella. La prueba evalúa capacidades en *lenguaje, matemáticas y ciencias*.

En la versión 2006 de esta prueba participaron 57 países. Entre los latinoamericanos estaba: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. Más allá de las diferencias entre nuestros países, es evidente que nuestros resultados están muy lejos del promedio de los países de la OCDE, más lejos aún de los países del primer mundo en los tres ámbitos medidos. Respecto de los niveles de desempeño, nuestros resultados se mueven en el nivel 2, sin llegar en ningún caso al 3, de los 6 que la prueba establece<sup>8</sup>.

**TABLA 1: RESULTADOS PISA 2006 PAÍSES LATINOMERICANOS**

Países	Ciencias	Lectura	Matemáticas
Argentina	391	374	381
Brasil	390	393	370
Colombia	388	385	370
Chile	438	442	411
México	410	410	406
Uruguay	428	413	427
<b>Latinoamérica (promedio)</b>	<b>408</b>	<b>403</b>	<b>394</b>
<b>OCDE (promedio)</b>	<b>500</b>	<b>492</b>	<b>498</b>

Todos nuestros países están a 60 puntos al menos del promedio de países de la OCDE. Remontar esto es un proceso largo y sostenido, no se hace de una prueba a otra, ni en dos o en tres.

Existe muy poca información acerca de lo que aprenden los estudiantes de formación profesional de nivel secundario, comparados con los de formación general. A nivel de los países de la OCDE, los estudiantes de programas preprofesionales y profesionales tienen una desventaja de rendimiento de 35 puntos como promedio respecto de los estudiantes de programas generales. Si esto se ajusta por factores socioeconómicos, la diferencia es de 24 puntos promedio, cifra que sigue siendo significativa<sup>9</sup>.

En definitiva y con los escasos antecedentes disponibles en relación con competencias que nuestros estudiantes aprenden en el sistema escolar, no es aventurado señalar que ellas *están lejos de ser las necesarias* para los desempeños requeridos. Siendo altamente probable que la de nuestros estudiantes de formación profesional todavía esté en peores condiciones, considerando que seguramente su currícula de formación ha disminuido el tiempo destinado a la formación de competencias de base, a cambio de la formación ocupacional.

Entonces, nuestros sistemas educativos *¿están ordenados en la dirección y definidos de acuerdo a las orientaciones antes descritas?* La respuesta no es sencilla y debiera dar cuenta de situaciones muy diversas. Puede ser más claro establecer un primer listado de aspectos que hoy representan problemas mayores que los sistemas de formación profesional no han podido abordar. Entre ellos:

→ **Atender a la diversidad de intereses y necesidades de los jóvenes.** La ampliación del acceso al nivel secundario de los sistemas educativos enriqueció la heterogeneidad social y cultural de nuestros estudiantes. No obstante los cambios de orden mayor, la estructura de la formación profesional sigue restringida a las modalidades tradicionales que, en general, le asignan más módulos y tiempo de formación a las especialidades técnicas o a ocupaciones y en consecuencia, una baja proporción a la formación de competencias

8. Los resultados de México y de Brasil indican que la mayoría de sus estudiantes no pudo completar las tareas por encima del Nivel 1. Ver en OCDE, *Panorama de la Educación 2008*. Indicadores de la OCDE. Ed. Santillana, 2008, pág. 106.

9. Ver en OCDE, *Panorama de la Educación 2008*. Indicadores de la OCDE. Ed. Santillana, 2008, pág. 329.

generales y de empleabilidad.

→ **La información acerca de los resultados de aprendizaje, en cualquiera de sus modalidades, resulta muy insuficiente** para que los sistemas cuenten con antecedentes para tomar decisiones. Tampoco existe mucha información acerca del *destino* de sus egresados o de las características de la calidad de la implementación curricular. En el caso de la formación profesional, no se evalúan los perfiles de egreso o las *competencias de empleabilidad*. La asociación entre identificación de competencias laborales, currículo de formación profesional y entre aprendizajes, certificación de competencias y títulos, es todavía distante en nuestros sistemas, incluso en los que han estado ensayando procesos de *certificación de competencias laborales* de sus trabajadores.

→ **Nuestros sistemas de formación carecen de referentes compartidos** que permitan vincular los desempeños esperados en términos de conocimientos y habilidades, con sus distintos niveles y con las certificaciones que se entregan. Esto dificulta el desarrollo de sistemas e instrumentos de educación permanente de las personas, por ejemplo, la articulación curricular e institucional de las ofertas de formación, el desarrollo de *itinerarios de formación* por parte de las personas, el reconocimiento de aprendizajes previos con independencia de cómo y dónde fueron logrados, la comparabilidad y transparencia de las ofertas de formación, por señalar algunas<sup>10</sup>.

→ **Los jóvenes que optan por ingresar a modalidades de formación profesional de nivel secundario tienen mayores restricciones para acceder a educación superior.** Además de las barreras económicas, las dificultades se relacionan con insuficiencias de conocimientos y habilidades en las competencias de base necesarias para asegurar éxito en los estudios superiores. No obstante que los marcos legales y curriculares señalan que estas modalidades preparan tanto para una salida ocupacional, como para la

continuación de estudios, en la práctica esto último no se logra suficientemente.

## 2. ¿En qué situación están los jóvenes latinoamericanos?

En esta parte, importa poner en perspectiva las condiciones en que se encuentran los jóvenes de la región en lo que respecta a la relación entre educación y trabajo. Importa reconocer la *dirección* de la transición que está viviendo la juventud del continente para ampliar sus oportunidades a través de la educación. También importa *identificar los desafíos y las necesidades* que existen; de manera especial saber qué quieren los jóvenes y qué les estamos ofreciendo.

Se analizará **tres novedades**:

- El movimiento de mayor demanda educativa, instalado ya en secundaria, incontenible en educación terciaria.
- Las realidades del **trabajo juvenil**, del desempleo y del abandono escolar de los jóvenes, como elementos que frenan oportunidades.
- La confrontación entre *realidad y expectativas* en relación con el logro de aumentar los años de escolaridad de los jóvenes.

### 2.1. La demanda por educación secundaria y terciaria

Una primera constatación es que la demanda educativa de los jóvenes por educación secundaria y terciaria es creciente, aunque insuficiente, tanto en hombres como en mujeres. En la *tabla 2*<sup>11</sup> se aprecia tal concepción:

Todo parece indicar que América Latina y el Caribe alcanzarán pronto la **universalización** de la educación secundaria, asimismo que la presión por educación terciaria continuará creciendo de manera significativa en las próximas décadas. Se trata de un proceso que afecta a cada uno de nuestros países y a varias cohortes de jóvenes.

**“Los jóvenes que optan por ingresar a modalidades de formación profesional de nivel secundario tienen mayores restricciones para acceder a educación superior.”**

<sup>10</sup>. Es preciso reconocer algunas experiencias que han dado o están dando pasos importantes en esta materia, por ejemplo, la ley N° 26.058 sobre Educación Técnica en Argentina, promulgada en 2005, que ordena la formación técnica de nivel medio y superior, actualmente en implementación. De igual forma, en México, el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC). En Chile se realizaron algunos esfuerzos a través del programa Chile Califica, Educación y Capacitación Permanente. Ecuador se encuentra revisando en profundidad su actual sistema de bachillerato, con el propósito de articularlos y ampliar la formación general de los jóvenes.

<sup>11</sup>. Revisado en abril de 2009 en: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>

El gráfico 1 muestra edades de 20 a 24 y de 25 a 29, que han culminado su educación secundaria. El punto en cada caso indica lo que fue para las edades de 25 a 29 años. Se aprecian distintos ritmos de avance, países que están muy atrás en este proceso, otros con coberturas más cercanas al 100%. Algunos con saltos notables como Bolivia y R. Dominicana, otros más bien estancados, tal es el ejemplo de Honduras, El Salvador, Paraguay; pero la tendencia general a aumentar la cantidad de estudiantes que ha completado su educación secundaria es consistente.

**TABLA2: INSCRIPCIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y TERCIARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999 Y 2006 (%)**

Total		Hombres		Mujeres	
1999	2006	1999	2006	1999	2006
<i>Tasa de inscripción nivel secundario</i>					
80.3	89.4	77.7	86.3	83.1	92.6
<i>Tasa de inscripción nivel terciario</i>					
21.5	31.3	20.3	29.1	22.7	32.6

A nivel de la región latinoamericana, entre 1990 y 2005, se ha producido un crecimiento significativo del acceso neto de jóvenes al primer y segundo ciclo de enseñanza secundaria. En el primer caso, se pasó del 45% al 69%, en tanto que en el segundo fue del 27% al 47% de los jóvenes entre 14 y 17 años que asisten a programas de ciclo superior de secundaria. En cuanto a educación terciaria (jóvenes entre 18 y 23 años), el aumento fue del 11% al 19%.<sup>12</sup> De igual forma son destacables los avances en la finalización de la educación secundaria. En la baja secundaria ello se incrementó de un 53% a un 71% entre 1990 y 2005 y en la alta, de un 27% al 50% del total del grupo entre 20 y 24 años<sup>13</sup>. CEPAL señala que parte importante del éxito de la capacidad de retención de los sistemas educativos se debe a que una cantidad importante de países de la región establecieron la obligatoriedad de la educación secundaria.

Todos los países de la región están experimentando importantes cambios en la estructura por edades de su población. De acuerdo a CEPAL<sup>14</sup>, estos cambios implican que la proporción de personas en edades productivas es mayor que la población inactiva. Esta es una situación especialmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las po-

**GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE PERSONAS DE 20 A 24 Y 25 A 29 AÑOS QUE HAN CULMINADO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. 2005**



12. Ver en CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, Cap. III, págs. 161 y 162. Revisado en abril de 2009 en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_VersionCompleta.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf)  
13. Ver en CEPAL, *op. Cit.*, págs. 166 y 167.

sibilidades de ahorro e inversión en crecimiento económico. El impacto de esto en el sector educativo es *el descenso de la población de menor edad*, por lo tanto de la presión sobre el ciclo de primaria, en consecuencia la mayoría de los países está cerca de lograr la universalización de ese nivel. El período también es una oportunidad para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas en educación secundaria y terciaria, como lo están haciendo muchos de ellos.

El informe de CEPAL 2008<sup>15</sup>, indica que América Latina ha iniciado un nuevo ciclo demográfico. Hoy existen 64 millones de jóvenes entre 12 y 17 años, tres veces más de los que había en esa misma edad en 1950; nunca antes tantos, pero también es cierto que probablemente nunca más serán tantos. Se espera que antes de 15 años, este contingente comience a disminuir. En año 2050 se proyecta que habrá unos 57 millones de jóvenes en edad de asistir a educación secundaria<sup>16</sup>. En los próximos años, en nuestra región, el número de personas en edad activa y productiva será mayor que nunca. Lo que sigue es el envejecimiento de la población. Esta es una condición nueva, que caracterizará nuestra región en las siguientes décadas<sup>17</sup>.

Lo anterior muestra una condición nueva en nuestros sistemas educacionales. Se trata de *la masificación de los niveles de educación secundaria* y cada vez más, de los de educación terciaria. Sin duda

que esto ha contribuido a enriquecer y diversificar los sectores social y cultural que demandan educación. Muchos de estos estudiantes provienen de familias para las cuales estos hijos e hijas son la primera generación que logra acceder a esos niveles del sistema educacional. Los estudiantes de hoy son más **heterogéneos**. La pregunta es cuánto de ello es valorado y reconocido en la organización, los propósitos, el currículo, las alternativas de elección que se ofrece a los jóvenes y la gestión de la enseñanza en la educación secundaria y superior.

## 2.2. Trabajo juvenil, desempleo, abandono escolar y frustración de oportunidades

No obstante lo anterior, La OIT señala que entre 15 y 24 años hay 106 millones de jóvenes en nuestro continente, de los cuales 49 millones, menos de la mitad, está estudiando. En relación con su situación, los clasifica en las siguientes categorías<sup>18</sup>:

- **No precarios:** Trabajan en una actividad económica remunerada y cuentan con seguridad social en salud y pensiones. Son 17 millones, de los cuales 13 millones no estudian y 4 lo hacen.
- **Precarios:** Trabajan en una actividad económica en forma remunerada y no cuentan con seguridad social en salud o pensiones. Alcanzan a 31 millones, de ellos, 22 millones no estudian y 9 lo hacen.
- **Desempleados:** No trabajan en el momento y están buscando empleo. Son 10 millones, de los cuales 6 millones no estudian y 4 lo hacen.
- **Inactivos:** No trabajan y no están buscando em-

**“Los estudiantes de hoy son más heterogéneos. La pregunta es cuánto de ello es valorado y reconocido en la organización, los propósitos, el currículo, las alternativas de elección que se ofrece a los jóvenes y la gestión de la enseñanza en la educación secundaria y superior.”**

14. Ver en CEPAL, Cap. III de Panorama Social de América Latina, 2008. Cap. 3. Revisado en abril de 2009 en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_VersionCompleta.PDF](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_VersionCompleta.PDF)

15. CEPAL, Panorama Social de América Latina 2008. Cap. III. Revisado en abril de 2009 en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_Cap3\\_BonoDemografico.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap3_BonoDemografico.pdf)

16. CEPAL 2008, op. cit. pág. 151

17. De acuerdo a CEPAL 2008, p. 15, si se toma como base la población 2008 y la proyección al año 2025, hay países que ya han iniciado su ciclo de envejecimiento en nuestra región: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Perú, Uruguay. En el caso de Ecuador se espera que la población crezca hasta el 2025; a partir de entonces iniciará su disminución.

18. OIT, Trabajo Decente y Juventud en América Latina, Primera Edición, 2007. Pág. 34. Consultado en abril de 2009 en [http://white.oit.org.pe/tj/informes/pdfs/tj\\_informe\\_reg.pdf](http://white.oit.org.pe/tj/informes/pdfs/tj_informe_reg.pdf)

Estilo	Función	Total*	Estudian*	No estudian*
No precarios	Trabajan en una actividad económica remunerada y cuentan con seguridad social en salud y pensiones	17	4	13
Precarios	Trabajan en una actividad económica en forma remunerada y no cuentan con seguridad social en salud o pensiones	31	9	22
Desempleados	No trabajan en el momento y están buscando empleo	10	4	6
Inactivos	No trabajan y no están buscando empleo			16
Estudiantes	Los que sólo estudian y los que estudian y trabajan	49		

\* En millones

“...el abandono escolar es, con seguridad, el factor que en mayor medida frustra oportunidades. Está altamente relacionado con la condición de pobreza de los jóvenes.”

pleo. 16 millones de ellos no estudian.

→ **Estudiantes:** 49 millones en total, considerando los que sólo estudian y los que estudian y trabajan.

En definitiva, 48 millones de jóvenes sólo trabaja; 22 millones no estudian ni trabajan, esto es el 21% de nuestros jóvenes, de los cuales la mayoría son mujeres; de los 49 millones que estudian, 13 estudian y trabajan, 32 sólo estudian, y ahí hay más mujeres que sólo estudian, y 4 millones de desempleados que estudian.

De los que sólo trabajan (35 millones), trabajan y estudian (13 millones), la mayoría lo hace como asalariado en empresas, en mayor proporción que el resto de los trabajadores. Ello porque carecen de recursos para iniciar una empresa o un negocio propio. Dos de cada tres jóvenes trabaja de manera informal, con menores remuneraciones y sin protección social en salud o pensiones; tienen menos niveles de sindicalización, un 63% trabaja sin contrato, lo que en las áreas rurales llega el 84%, ganan el 56% de los que gana un adulto y su condición es la más precaria en condiciones y en estabilidad<sup>19</sup>.

Los que no estudian ni trabajan son 22 millones; de ellos, un 26% está conformado por desempleados que no estudian, e inactivos que no estudian; un 55% de ellos se dedica a quehaceres del hogar. El 72% son mujeres y la mayoría vive en las ciudades (81%). Son 6 millones de varones en condiciones de alto riesgo y desarraigo social<sup>20</sup>.

Por otra parte, el **abandono escolar** es, con seguridad, el factor que en mayor medida frustra oportunidades. Está altamente relacionado con la condición de pobreza de los jóvenes. En efecto, a comienzos de esta década se constataba que el 25% de los hogares de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que triplicaban las del 25% de los hogares de ingresos más altos<sup>21</sup>. Esto no ha cambiado sustantivamente en la actualidad.

Los jóvenes que **dejan de estudiar**, son motivo de preocupación de todos los gobiernos. Las encuestas de hogares permiten establecer las causas de esto.

**TABLA 3: ¿POR QUÉ NO ESTUDIAN LOS JÓVENES EN ALC?**

Razones principales	Total	15-19	20-24
<i>Por trabajo</i>	25.2	17.6	30.8
<i>Problemas familiares / económicos</i>	34.5	34.7	34.4
<i>No le interesa / le fue mal</i>	10.3	12.6	8.3
<i>Está lejos</i>	1.1	1.3	0.9
<i>Edad</i>	0.2	0.1	0.2
<i>Enfermedad / discapacidad</i>	1.7	1.9	1.5
<i>Que hacer hogar / embarazo</i>	8.6	6.9	9.9
<i>Terminó sus estudios</i>	6.9	8.5	6.0
<i>Vacaciones</i>	7.5	12.1	4.0
<i>Otro</i>	4.0	4.2	3.9
<i>Total no estudia</i>	100	100	100

Fuente: OIT, Encuesta Hogares, 2007

La mayoría de las personas que no estudian lo hacen por razones de trabajo, de familia, por quehaceres del hogar o embarazo, porque no les interesa o les fue mal, pero sin duda **las razones económicas y de trabajo son las que concentran mayormente las razones por las cuales no están estudiando.**

A esto es preciso agregar un conjunto de factores contextuales que inciden fuertemente en el abandono de los jóvenes de la educación secundaria. En este sentido, persisten *disparidades en los logros educativos*, de acuerdo al origen social y económico de los jóvenes, los que son mayores a medida que aumenta su número de años de escolaridad. Así, en la baja secundaria, por cada 10 jóvenes provenientes del quintil más pobre que concluyeron esta etapa, lo hicieron 21 jóvenes del

19. OIT, 2007. op. Cit. Págs. 38 y 39.

20. OIT, 2007. op. Cit. Págs. 40 y 41

21. Ver el artículo de Espíndola, E. y León, A., La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. Revista Iberoamericana de Educación N° 30, septiembre - diciembre de 2002. Revisada en diciembre de 2008 en [www.rieoei.org/rie30a02.htm](http://www.rieoei.org/rie30a02.htm)

quintil más rico. Esta relación sube de 10 a 36 en el caso de la secundaria alta<sup>22</sup>.

Un segundo factor está asociado a la condición de género de los jóvenes. *Las mujeres concluyen la secundaria en mayor proporción que los hombres*. Esto se explica por la incorporación más temprana al trabajo de los hombres de niveles económicos más deprivados<sup>23</sup>.

La condición *urbana/rural* sigue influyendo también en las diferencias. Es justo reconocer un enorme salto de mejora del sector rural en los últimos años y un acercamiento en las brechas con el mundo urbano. No obstante, las diferencias siguen siendo notorias. La conclusión de la baja secundaria pasó del 28% en 1990 al 47% el 2006 y la secundaria completa aumentó del 9% al 24%<sup>24</sup>.

En los países con *culturas originarias y afrodescendientes*, se agrega también el factor de **discriminación** por razones étnicas. Su condición empeora con motivo de residencia en sectores rurales y aislados. Con la información de ocho países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay), se pudo establecer que el 66% de los niños y jóvenes indígenas en edad de estar en secundaria, accedió al sistema educativo; de ellos, sólo el 34% está en secundaria, en comparación con el 48% no indígena; desertan más indígenas que no indígenas (37% contra 23%); un 30% de los indígenas abandonaron mientras cursaban la educación primaria<sup>25</sup>.

El **capital cultural** de la familia también es un factor relevante de diferenciación en la retención y conclusión exitosa del ciclo de secundaria. Las diferencias de oportunidades se hacen más notables para las edades de 18 y 19 años de los jóvenes cuyos padres tienen bajos niveles de escolaridad. Sólo un 26% de ellos sigue estudiando<sup>26</sup>.

El otro tema insoslayable en esto, es el **desem-**

**pleo juvenil**. Hay que señalar que éste, en promedio, es casi tres veces más elevado que las de los adultos. En el período 1997-2007, la relación entre tasa de desempleo de los jóvenes y de los adultos, pasó de 2.6 a 2.8<sup>27</sup>. En el año 2007 la tasa de desempleo de los jóvenes en América alcanzó el 14.5% en tanto que la de adultos llegaba al 6%; y los índices de desempleo juvenil en 2005 fueron mayores que los que había en el año 1990. **Nada indica que eso vaya a cambiar en el futuro.**

Es más, la OIT señala que los jóvenes tienen cada vez mayores dificultades para encontrar y mantener un empleo. Frente a un adulto empleado está en posición de *inferioridad* (menos experiencia laboral, menos formación, para los empleadores son más prescindibles, es más fácil despedirlos, se ha invertido menos en su formación en la empresa), en definitiva, son mucho *más vulnerables* que los adultos en ciclos económicos de baja. Esto es lo que se ha dado en llamar *último en llegar, primero en salir*<sup>28</sup>.

Un estudio más específico caracteriza el empeoramiento de las condiciones de empleo para los jóvenes<sup>29</sup>. Entre 1978 y 2002 en Brasil, el desempleo juvenil se cuadruplicó. El estudio señala que los jóvenes brasileños actúan como "amortiguadores de choque" en períodos de crisis y no logran beneficios cuando mejora la situación económica de las empresas. Se indica que en el caso de Argentina, la situación se vio agravada por la crisis económica de comienzos de esta década.

Todo parece indicar que la mejor alternativa para los jóvenes consiste en **postergar la inserción laboral** a cambio de continuar estudios terciarios. Ello le aportaría *mejores herramientas* para desenvolverse en el mercado del trabajo y facilitaría su acceso a trabajos decentes. No obstante de lo señalado, la cobertura de educación terciaria ha aumentado significativamente en los últimos años en nuestros países (de 21.5% a 31.3% de los

22. CEPAL y otros: Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar. Santiago, 2008, pág. 131. Consultado en abril de 2009 en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud\\_Cohesion\\_Social\\_CEPAL\\_OIJ.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud_Cohesion_Social_CEPAL_OIJ.pdf)

23. CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 132.

24. CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 133.

25. CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 134.

26. CEPAL y otros, 2008, op cit., págs. 134 y 135.

27. OIT, Ginebra: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2008, pág. 34. Revisado en abril de 2009 en [www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/gety08.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/gety08.pdf)

28. OIT, Ginebra 2008, op cit, pág. 28.

29. Se refiere al estudio de M. Justesen, "Is the Window of Opportunity Closing for Brazilian Youth? Labor Market Trends and Business Cycle Effects", World Bank Social Protection Working Paper No. 0806 (Washington, DC, abril 2008). El estudio analiza el comportamiento del Mercado laboral en el período 1978-2002. Citado por OIT, Ginebra, op. Cit., pág. 29: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0806.pdf>.

**“La OIT señala que los jóvenes tienen cada vez mayores dificultades para encontrar y mantener un empleo.”**

jóvenes), ello todavía está lejos de los niveles alcanzados por los países de la OCDE. Se calcula que el 56% de los jóvenes adultos de estos países se matriculan en programas de nivel terciario a lo largo de su vida. Los países con mayores tasas de ingreso (sobre el 70%), son Australia, Islandia, Polonia, Finlandia, Suecia y Nueva Zelanda. Entre los niveles más bajos, igual o sobre 40%, se encuentra Turquía, México, Bélgica, Alemania y Suiza<sup>30</sup>.

Por otra parte, es preciso generar condiciones para la **retención** y egreso de los jóvenes de programas de formación terciaria. En este caso, es urgente abordar el rezago en el que se encuentran nuestros países en esa materia, para lo cual se requieren *políticas, estrategias y recursos* que promuevan el acceso, la retención y el egreso oportuno de jóvenes de programas de educación terciaria. De igual forma, el desarrollo de *programas más flexibles*, que compatibilicen la formación y el trabajo, que combinen modalidades pedagógicas *presenciales, a distancia, tecnológicas*, con facilidades de acceso para jóvenes rurales o de localidades más pequeñas.

Finalmente, en esta parte, tiene sentido preguntarse por las **expectativas** de los jóvenes y de sus familias en relación con la *continuidad de estudios* o la *inserción ocupacional* luego de concluir su educación secundaria. Parece clara y consistente la tendencia a continuar estudios en educación terciaria, menos que en otras regiones del planeta, pero con un crecimiento sostenido en los últimos años. La cantidad de estudiantes que prefieren incorporarse al mercado laboral luego de egresar de secundaria, en vez de continuar estudios, va a ser cada vez menor. Los datos de una encuesta aplicada a estudiantes del último grado de secundaria en Chile (grado 12), modalidad de formación profesional, indican que sólo un 9.2% de ellos quisiera trabajar en lo que estudió o en otra cosa una vez egresados del centro escolar; el 82.1% señala que preferiría distintas alternativas

de continuidad de estudios, algunas vinculadas con la vocación técnica y otras no. Este porcentaje baja a 56% cuando señalan lo que creen que efectivamente sucederá<sup>31</sup>.

### 2.3. Mayores años de escolaridad de los jóvenes y devaluación educativa

Parece claro que en la medida en que se logra la *universalización* de la educación primaria y la secundaria en nuestros países, también se disminuye su valoración relativa y se devalúan sus réditos. Esto varía entre los países, por ejemplo si lo que se quiere es saber cuántos años de escolaridad se requiere para asegurar el acceso a un mínimo de bienestar de las personas o de la línea que los separa de la pobreza.

Lo que hoy se constata es que en la mayoría de nuestros países, esos mínimos están entre 11 y 12 años de estudio, es decir, incluyen a la educación secundaria completa. Por cierto que esta es una señal importante para las perspectivas y alternativas de **especialización ocupacional** en el nivel secundario, y es un llamado a revisar su oportunidad y su eficacia.

El *gráfico 2* muestra la situación en 17 países iberoamericanos, desde dos perspectivas, los años de escolaridad necesarios para tener ingresos económicos mayores que el promedio y los años de escolaridad para tener menor probabilidad de pobreza que el promedio (límites).

A nivel de la región tener *enseñanza primaria y no tener estudios casi no produce diferencias en el ingreso*, en el sentido que se trata de contextos generalizados de pobreza. Ingresar al mercado laboral sin concluir el nivel de secundaria deja a los jóvenes con escasas posibilidades de eludir la pobreza. Las condiciones de vida se aseguran y son mejores, cuando luego de concluir secundaria, agregan uno o dos años de estudio adicionales<sup>33</sup>. En consecuencia, *completar la secundaria es condición necesaria pero cada vez menos suficiente*

30. Se trata de los denominados programas terciarios de Tipo A, orientados a proporcionar cualificaciones para programas de investigación y de formación profesional; están menos orientados al mercado laboral que los Programas B. OCDE Panorama de la Educación 2008. Ed. Santillana, págs. 57 a 60.

31. Sepúlveda, L. Resultados preliminares del estudio Estado y Perspectivas de la Educación Media Técnico-Profesional en Chile. Un estudio sobre las orientaciones estratégicas predominantes en los actores. Universidad Alberto Hurtado y CIDE Santiago, abril de 2009.

**GRÁFICO 2: AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA TENER UNA MENOR PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA O TENER INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS<sup>32</sup>**



para acceder en mejores condiciones al trabajo y a mejores ingresos. Ya es claro que en la región hay países en los cuales la culminación de secundaria deja a las personas bastante cerca del límite de la pobreza y la diferencia comienza a darse entre los que han accedido a educación terciaria y los que no lo han hecho.

**En definitiva, en nuestros países:**

→ Con todos los esfuerzos desplegados, aún no todos llegan a la educación secundaria y una parte de los que llegan, *no la completan*.

→ La educación secundaria y especialmente la terciaria, mantienen *posibilidades de acceso y calidades desiguales*, de acuerdo al origen social de las personas.

→ Hay dudas razonables acerca de la *calidad* de los resultados de aprendizaje que nuestros jóvenes logran en la secundaria. Los escasos resultados existentes indican *altos niveles de inequidad* entre grupos y en relación con los países de mayor desarrollo, afectando esto mucho más a los jóvenes que provienen de modalidades de formación técnica o profesional.

→ Lo anterior implica que *las competencias de base, no se logran suficientemente*, lo que contribuye a mantener importantes barreras para el ingreso y el desempeño exitoso en la educación terciaria, especialmente para los sectores más pobres.

→ La evidencia es cada vez más consistente en señalar que *12 años de escolaridad son insuficientes* para los desafíos de mejoramiento del capital humano de nuestros países.

→ La evidencia es consistente también en señalar que el empleo temprano, con bajos niveles de escolaridad, *reduce las oportunidades futuras de progreso personal y familiar de las personas*.

→ Nuestros sistemas de formación profesional de nivel secundario, ponen el acento y la mayor parte del tiempo de formación en la especialidad técnica o en la preparación ocupacional; dedicando menor tiempo a la adquisición de conocimientos y habilidades que les permitan asumir de verdad los desafíos propios de la sociedad del conocimiento y así, desempeñarse con eficacia en ella. Mantienen una débil formación de las competencias de base como: *lenguaje, matemáticas, ciencias, tecnologías, inglés*. Hoy ello contribuye a *limitar* sus oportunidades de progreso

**“...completar la secundaria es condición necesaria pero cada vez menos suficiente para acceder en mejores condiciones al trabajo y a mejores ingresos.”**

32. CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 143. Gráfico hecho sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

33. CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 142.

“La evidencia también indica que nuestros países mantienen condiciones en las que el empleo juvenil sigue siendo precario, donde las tasas de desempleo de los jóvenes duplican o triplican las de los adultos y a su vez, el empleo de los jóvenes está lejos todavía de los requisitos de un empleo decente.”

futuro, sea en su formación o en su acceso a mejores condiciones de vida.

- La evidencia también indica que nuestros países mantienen condiciones en las que el empleo juvenil sigue siendo *precario*, donde las tasas de desempleo de los jóvenes duplican o triplican las de los adultos y a su vez, el empleo de los jóvenes está lejos todavía de los requisitos de un empleo decente.

### 3. Hacia nuevos horizontes para la relación educación y trabajo

Parece un *contrasentido* el quiebre entre las evidencias que se acumulan y la orientación que mantienen nuestros sistemas educativos en relación con la formación para el trabajo. No obstante que nadie discute *cuáles son* los aprendizajes que hoy se requieren para moverse en un mundo con economía global, donde las nuevas demandas del trabajo son cada vez más complejas y tiene poco sentido promover el empleo temprano de los jóvenes; nuestros sistemas escolares mantienen la estructura del nivel secundario sin cambios relevantes en las últimas décadas. Los contenidos de formación para el trabajo se enfocan hacia las ocupaciones y no hacia las competencias que hoy se les demanda a los jóvenes, ni las que los sectores productivos requieren, tampoco hacia las que el desarrollo del capital humano de nuestros países necesita.

Este es un tema que demanda una *preocupación urgente*. No hacerlo lleva a seguir contemplando cómo las promesas que se hacen a los jóvenes y a sus familias dejan de tener vigencia y sentido. La **formación ocupacional** en el nivel de secundaria sólo contribuye a mantener la ilusión de pertinencia y relevancia social. En la práctica, escasean los empleos y quienes los alcanzan mantienen trabajos precarios, disminuyendo sus oportunidades de bienestar y progreso futuro. Finalmente, la formación ocupacional en secundaria, empequeñece las

oportunidades de acceso y desempeño exitoso en el nivel terciario, frustrando las expectativas de los jóvenes que cada vez más esperan acceder a ese nivel del sistema educacional.

Se propone abordar esto desde dos dimensiones de política:

- La primera, referida a las **condiciones mínimas** del sistema de formación profesional.
- La segunda, a **la urgencia de una reforma** curricular y mejoramiento de la enseñanza de la formación profesional.

#### 3.1. Condiciones para un sistema de educación y trabajo

La perspectiva desde la cual se requiere abordar decisiones de política, es la de la constitución de un sistema de formación profesional. Desde la lógica de la **educación permanente**, debiera facilitar el desarrollo de trayectorias que amplíen las oportunidades de progreso en la formación de las personas. Nuestros países están muy atrás en esta tarea, que no es otra que construir espacios efectivos y actuales de vinculación de educación y trabajo.

Una primera condición tiene que ver con *esfuerzos* que faltan para asegurar a los jóvenes el *acceso, la retención y el egreso oportuno* tanto a la educación secundaria, como a la de nivel terciario. En este último caso, se refiere al menos a la formación técnica o profesional de nivel terciario; agregando un sistema de apoyo público que asegure el financiamiento de los quintiles más pobres.

En segundo lugar, es preciso concebir la **formación profesional como un sistema**, es decir, articular los distintos niveles de formación que hoy existen en cada uno de nuestros países, asociándolos a niveles de desempeño reconocibles, evaluables y certificables. Esta articulación debiera ser tanto

curricular, como institucional, incluyendo al menos la formación en oficios, la de técnico de nivel secundario y la de técnico de nivel terciario, sobre la base de la identificación de competencias y esquemas curriculares modulares. Los marcos de cualificaciones para la formación profesional son instrumentos que ayudan a esta tarea. Hay que considerar que ellos implican esfuerzos que persistan en el tiempo, validados por los sectores productivos, un despliegue gradual y mayores capacidades de gestión del sistema y de las instituciones de formación.

Un tercer avance necesario es el establecimiento de *medios e instrumentos* que faciliten la **educación permanente** de las personas. La experiencia de diseño y uso de estos medios es escasa en nuestros países, circunscrita a reconocimientos y homologaciones de estudio hechos en educación superior, sin que ello sea parte de un sistema de formación profesional. Estos instrumentos deberían permitir:

- **La identificación, evaluación y certificación de distintas formas de aprendizaje.** Se trata de valorar los aprendizajes con independencia de la manera como fueron logrados por las personas. Esto facilitaría a las personas el desarrollo de itinerarios de formación.
- **La articulación vertical de los currículums de formación,** de manera que sobre la base de los desempeños definidos, siempre que corresponda, se articulen los currículums de formación en oficios, los de técnico de nivel secundario y los de técnico de nivel terciario.
- **La existencia de convenios entre distintas instituciones** que impartan variados niveles de formación profesional para asegurar la continuidad de los estudios, el reconocimiento de los aprendizajes y el desarrollo de trayectorias de formación, permitiendo, por ejemplo, que una persona pue-

da dejar la formación, incorporarse al mercado laboral y volver después a una institución formadora que le reconoce sus aprendizajes previos.

- **Oportunidades para el aprendizaje de las competencias de base de la población y de empleabilidad,** a través de modalidades flexibles, ajustadas a los ritmos y tiempos de las personas, para que nivelen su escolaridad primaria o secundaria.
- **El acceso a servicios de información y de orientación vocacional para los jóvenes,** que les facilite el acceso a información sobre el mercado laboral, recursos y sobre el desarrollo de trayectorias de educación permanente.

En cuarto lugar, es preciso establecer un *sistema de aseguramiento de la calidad de la formación profesional*. Ello incluye al menos: sistemas de evaluación, acreditación de ofertas de formación y de su gestión institucional, sistemas de monitoreo de los aprendizajes de los estudiantes y sistemas de evaluación y certificación de capacidades de los formadores técnicos.

Finalmente, importa que el sistema de formación profesional pueda asegurar una *institucionalidad* que le otorgue dirección y facilite su conformación, crecimiento y actualización permanente.

Con independencia de la **institucionalidad** que se establezca, ella debiera tener al menos estas tres características:

- Como sistema público, *integrar a los sectores de educación, trabajo y desarrollo productivo*, articulados para dar consistencia a las políticas y necesidades de desarrollo productivo y de mejoramiento del capital humano del país.
- Por su relevancia social, política y productiva, debiera *conformar un órgano superior colegiado*,

**“...es preciso concebir la formación profesional como un sistema, es decir, articular los distintos niveles de formación que hoy existen en cada uno de nuestros países, asociándolos a niveles de desempeño reconocibles, evaluables y certificables.”**

**“Hace tiempo también que la educación secundaria dejó de ser el puente que conducía a la universidad o al trabajo.”**

por ejemplo en la forma de un Consejo Superior, integrado por representantes claves de los sectores productivos, de trabajo y de la formación profesional y del Estado, con el encargo de instalar el sistema de formación técnica y profesional.

- Una tercera característica es que *la coordinación de los esfuerzos debiera estar a cargo del sector educacional*, en la medida en que las decisiones que se adopten, afectarán directamente a la estructura, los contenidos, los recursos y a las instituciones de formación de nivel primario, secundario y terciario.

### 3.2. Reforma del currículo y de la enseñanza técnica o profesional

Es el área de la formación que requiere el cambio *más urgente*. Se propone que éste se aborde desde dos perspectivas:

- Por una parte la **diversificación de alternativas curriculares**, de manera de acercar el currículo a la heterogeneidad de los jóvenes, de sus las necesidades, de sus oportunidades de progreso y las del desarrollo productivo de cada uno de nuestros países.
- Por otra, en el nivel de secundaria, **variar el foco** de su formación, **desde lo ocupacional al fortalecimiento de sus competencias de base y de empleabilidad**.

Hace tiempo que los jóvenes que acceden a la educación secundaria son heterogéneos social y culturalmente. Hace tiempo también que la educación secundaria dejó de ser el puente que conducía a la universidad o al trabajo. Crecientemente los jóvenes entienden que continuar estudios superiores es la mejor manera de asegurar su progreso y su bienestar; tienen claro también que la actual oferta curricular pone su foco en la formación ocupacional no los prepara así para acceder y desempeñarse con éxito en la educación superior.

Hace tiempo también que el sector productivo demanda *más competencias generales* a los cada vez menos egresados de secundaria que contrata y que nuestros países reclaman por los bajos niveles de capital humano. No obstante esto, como se señaló, los currículums de formación siguen ordenados bajo la creencia de que *la élite de los egresados de secundaria va a la universidad y los demás al campo laboral*.

Ahora bien, *¿cómo quebrar este contrasentido que hace cada vez más difícil que la formación ocupacional en el nivel secundario cumpla sus promesas sociales?* La **diversificación curricular** puede ser una alternativa que facilite la transición a una condición de ordenamiento más pertinente entre demandas, requerimientos de formación y más relevante para los jóvenes, para las necesidades de desarrollo productivo y para las de mejoramiento del capital humano de nuestros países.

La *diversificación curricular* tiene que ver con una orientación de política que es preciso comenzar a abrir ahora, porque su desarrollo requiere tiempo y gradualidad. Todas las evidencias indican que lo que hay que iniciar son esfuerzos para postergar la inserción laboral temprana de los jóvenes, a cambio de asegurar la continuidad de estudios de nivel terciario, preferentemente de estudios técnicos de nivel superior de calidad.

*¿Cómo avanzamos en esa dirección?* Es preciso que la formación profesional de secundaria, definida hoy como formación especializada con perfiles de egreso de acuerdo a requerimientos ocupacionales y puestos de trabajo, se abra a opciones de desarrollo de:

- **Competencias generales:** lenguaje, matemáticas, ciencias.
- **Competencias de empleabilidad:** comunicación, autogestión, iniciativa, trabajo con otros,

planificación y gestión de proyectos, resolución de problemas, uso de TICs.

→ **Competencias de continuidad de estudios técnicos de nivel terciario** para los estudiantes.

En un primer momento se proponen dos opciones de formación profesional paralelas a las actualmente existentes, de manera que los jóvenes puedan optar por una de las tres:

- Una denominada **ruta tecnológica**, destinada a aquellos cuya opción sea la continuidad de estudios de nivel terciario. Por cierto que se trata de asegurar las vocaciones técnicas, por lo cual esta modalidad debiera mantener vinculaciones con los sectores productivos, reforzar las experiencias de aprendizaje a través de ciencias aplicadas (matemáticas, física, química, biología, ciencias sociales). A su vez con un fuerte acento en la resolución de problemas y el reforzamiento de las competencias de empleabilidad.
- Se propone una segunda opción destinada a los jóvenes que requieran una salida ocupacional una vez egresados de secundaria. En este caso, el dilema es *cómo asegurarles eso y, al mismo tiempo, formar sus capacidades generales*; promoviendo que retomen su formación, como muchos de ellos ya lo están haciendo. Una alternativa es un currículum que, en conjunto con permitir la formación en oficios en no más de un tercio del tiempo de formación, destine el tiempo restante al **desarrollo de competencias de formación general y de empleabilidad**.

Se propone que las actuales modalidades de formación secundaria profesional, *transiten hacia las alternativas antes señaladas* o que se mantengan a la espera de la entrada en vigencia del marco de cualificaciones, que debiera cambiar sustantivamente la manera en que están ordenadas.

Lo anterior requiere ser acompañado de una preocupación sustantiva por la enseñanza y la gestión del aprendizaje en las instituciones de formación para asegurar su implementación exitosa. Es claro que *gran parte de la calidad de un sistema de formación se juega en la calidad de sus docentes* y en la capacidad de las instituciones de gestionar bien los procesos de enseñanza y de aprendizaje. En ese sentido importa:

- Desarrollar un **sistema de reclutamiento** de docentes para la formación profesional que incluya al menos:
  - *La definición de estándares disciplinarios y pedagógicos* que consideren la especificidad de la formación profesional.
  - *Instrumentos de evaluación y examinación* inicial y periódica de los docentes.
  - *Apoyo a programas de formación inicial y continua* de formadores profesionales.
- La estrategia de **formación en servicio de los formadores** debiera incluir tanto la actualización en las disciplinas de base de lo que enseña, como de los aspectos curriculares y pedagógicos involucrados (*preparación de la enseñanza, creación de ambientes de aprendizaje, enseñanza para el aprendizaje de todos y seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes*).
- Promover el **desarrollo de capacidades de gestión de la formación profesional**. El foco es el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes y a partir de ello, el desarrollo de estrategias y capacidades para lograrlo, en especial, *competencias de liderazgo, dirección, gestión de las instituciones de formación profesional y compromiso con resultados*.

**“La diversificación curricular tiene que ver con una orientación de política que es preciso comenzar a abrir ahora, porque su desarrollo requiere tiempo y gradualidad.”**

8.3



## Vínculos entre educación y trabajo

**Carlos Artexes Simões**

Coordinador General de Enseñanza Media, Ministerio de Educación de Brasil.

El trabajo también es un lugar de aprendizaje y de desarrollo humano, no solamente un lugar de adquisición de ingresos. La discusión sobre el trabajo decente, se transforma –en este artículo– en una discusión sobre el trabajo significativo. El autor vincula trabajo y educación desde un ángulo particular, y se pregunta: ¿Cuál es el significado humano en el ejercicio del trabajo? Es en el trabajo que hay un gran proceso educativo. El autor comenta la experiencia de Brasil y propone crear espacios de articulación donde se pueda debatir sobre la centralidad de las políticas públicas en la escuela, que reorienten el proceso de la educación media hacia una educación de calidad para todos.

Existe un consenso en que el trabajo y la educación tienen una *importancia central* en la decisión de las políticas públicas y en la discusión de la identidad y la formación de la educación de la juventud en el mundo, en América Latina y en Brasil en particular. Pero tengo que reconocer que mi trabajo en este momento no es simple y presenta algunas **dificultades** y **límites**. En primer lugar, por la complejidad del tema. Debemos reconocer que discutir educación y trabajo hoy en día no es tan simple. Estoy hablando como gestor de políticas públicas del Ministerio de Educación de Brasil,

como dirigente de escuelas y gestor de escuelas públicas, como investigador del campo de la juventud, pero fundamentalmente como alguien que en estos 30 años trabajó junto a los jóvenes en la educación secundaria siguiendo la trayectoria del trabajo en los estudios. No es una tarea simple y espero poder contribuir a la construcción de este debate.

A pesar de toda su interdependencia, **educación** y **trabajo**, son espacios de *construcción social* que pueden tomarse de manera autónoma también.

“¿Cuál es el poder de la educación en el desarrollo de una sociedad justa y fraterna?

El sentimiento que tenemos es que supervalorizamos ese poder y a veces lo subestimamos.”

No podemos *confundir* esos espacios y debemos buscar vínculos entre ambos, pero es necesario también caracterizarlos como temas específicos que se dialogan y se construyen en la realidad.

Mi contribución será tratar de dar elementos, no *datos fríos* sino tratar de hacer una lectura de los mismos. Es evidente que para mí sería más fácil traer datos de Brasil pero creo que es más importante poder verlos críticamente y que nos enseñen los caminos que debemos tomar.

Sería imposible hablar de la enseñanza media y no referirse al tema específico del trabajo, que nosotros entendemos como un desafío no reconocido. Mi principal contribución será específicamente en referencia a las **políticas públicas**.

Presentaré algunas inquietudes y quiero decir que éstas surgieron y fueron formuladas en el debate, en el diálogo, en la propuesta de estos seminarios. Y algunas inquietudes nos parecen centrales para poder hacer la lectura de lo que estamos haciendo aquí. Por ejemplo: *¿Cuál es el poder de la educación en el desarrollo de una sociedad justa y fraterna?* El sentimiento que tenemos es que supervalorizamos ese poder y a veces lo subestimamos. Esa relación nos parece central como preocupación.

Otra inquietud que me gustaría plantear es: *¿Para quién sirve la educación?* No tenemos dudas de que la educación asume en la historia de la humanidad papeles diferenciados y reconocer ese papel en la actualidad nos parece una centralidad fundamental.

Es válido preguntarse también: *¿Cuáles son los factores que limitan el progreso? ¿Intereses económicos, culturales, políticos? ¿Cómo entendemos la valoración de la educación, en una sociedad excluyente que prioriza el capital sobre el trabajo? ¿Por qué el silencio de los educadores y profesores*

*frente a las propias desigualdades? ¿Cómo esperar ese inmediatez exigido por las desigualdades socioeconómicas y el tiempo necesario para una educación centrada en las fases del desarrollo humano? ¿Qué significa verdaderamente la profesionalización en la educación secundaria? ¿Cómo superar históricamente la dualidad estructural de escuelas diferenciadas? Funciones intelectuales, instrumentales y para grupos sociales diferentes: ¿Superamos esto?*

Me parece que faltan tres temas centrales que tal vez puedan ayudar a la lectura que realizaremos:

→ Reconocer que **educar para el trabajo y para la ciudadanía** esencialmente son finalidades que *no se diferencian más*.

→ **Diferenciar la educación profesional**, *stricto sensu*, como aquello que reconocemos como formación para una posición en el mundo del trabajo específico, una habilitación, una formación profesional. Diferenciar la pedagogía del trabajo en la perspectiva de una educación secundaria.

→ Desarrollar una *propuesta educativa nacional unitaria*, pero no única, de **formación integral** y que articule el trabajo a la ciencia y la cultura para todo.

Para cualquier estudiante de la enseñanza media, *el trabajo no es específicamente propio de la profesionalización*. Estos son temas centrales, y aquí podemos realizar una lectura más apropiada en Brasil.

A pesar de que la cuestión de la edad no es tan importante en la juventud, en la ley brasileña reconocemos al niño de 0 a 11 años, al adolescente entre 12 y 18 y, la franja etaria de los jóvenes se puede reconocer, por lo menos para diferenciar algunos temas, entre los 15 a 24 años. El sistema educativo brasileño, y aquí es necesario decir que Brasil, de

manera comparativa, propició el acceso a la educación de manera tardía, inclusive comparándolo con América Latina, se configuró en la última ley como: el nivel de educación básica y superior, con tres etapas de educación básica –con una franja etaria esperada– y un sistema de enseñanza que prioritariamente los atiende. La enseñanza media en Brasil no es obligatoria, hay una progresiva obligatoriedad, pero es una responsabilidad prioritaria del sistema provincial. Esto nos da una base para entender el significado del sistema brasileño, en el cual también se configuró una modalidad de educación de jóvenes y adultos que atiende la enseñanza básica en la franja etaria de 15 o más –que está siendo discutido en Brasil– y una enseñanza media con 18 o más con una modalidad diferenciada para aquellos que de alguna forma no tuvieron acceso en el momento apropiado y previsto. Además, tenemos una modalidad de educación profesional configurada en tres programas de acciones: la calificación profesional que no se relaciona con la escolaridad, sin reglamentación; el técnico de nivel medio que sucede de manera integrada o concomitante, ya sea con matrículas separadas e instituciones separadas o después de la enseñanza media; y la graduación y postgrado como educación superior.

En Brasil, dentro de la educación básica, encontramos 55 millones de personas, y en la enseñanza media, en particular en 2006, 8.900.000 de personas. En la educación profesional técnica cerca de 700.000 personas atendidas en el año ya mencionado.

Considero importante para la política pública entender el crecimiento poblacional de los países, y Brasil presenta una curva interesante, no solo lo que fue configurado como los jóvenes, sino también la previsión de la reducción de lo cuantitativo de la franja etaria de niños: hay un estudio que nos muestra que tenemos 17 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años y solo 14 millones de entre 0

a 4 años y eso está disminuyendo. Creo que esto es importante, hacer una lectura como *política pública* del significado de este impacto dentro de 15 o 20 años. La juventud brasileña, puede configurarse por arriba del promedio de América Latina como jóvenes trabajadores, si observamos que de 15 a 24 años el número de jóvenes que están ocupados crecen de manera exponencial configurando un mayor número de personas ocupadas que estudiando. Entonces, los jóvenes brasileiros, son trabajadores, y esto muchas veces marca una característica en el estudio del trabajo. Pero, *¿de qué tipo de trabajo se trata?* De los 34 millones de jóvenes entre 15 y 24 años, 22 millones pertenecen a la población económicamente activa. De esos 22 millones, 4 millones están desempleados y 18 millones ocupados. Lo importante de esta reflexión, es que los que están empleados, se encuentran dentro del trabajo informal, lo que parece configurar de qué tipo de trabajos estamos hablando.

Separando un poco más a los adolescentes de la juventud –en un contexto general– podemos mostrar que, de 34 millones de jóvenes en Brasil, los que asisten a la escuela –entre 15 y 17 años– representan, en 2006, un 82,1%. Estos jóvenes seguramente no están en la escuela secundaria, ya que un alto porcentaje de ellos están cursando aún la escuela primaria.

Si vemos la franja de 18 a 24 años, observamos una gran cantidad de jóvenes que no frecuentan la escuela en Brasil. En términos cuantitativos absolutos nos da una noción de lo que significa esto en números, un porcentaje importante. Tenemos un crecimiento pequeño en un sentido comparativo con el mundo en relación a los años de estudio, pero evidentemente, como en todos los países del mundo, crecimos en este indicador.

También tenemos un indicador importante, que es el del crecimiento extremadamente preocupante de los jóvenes que no estudian y no

**“Para cualquier estudiante de la enseñanza media, el trabajo no es específicamente propio de la profesionalización.”**

“...agregar el valor **calidad** significa preocupación educativa y pedagógica (...) y esto parece extremadamente importante como política y como la lucha de todos.”

trabajan, y esta no es una especificidad de Brasil o de América Latina, existe en una cantidad creciente en el mundo. En la franja etaria de 16 y 17 años, 10% significa casi 700.000 jóvenes en Brasil que no están estudiando ni están trabajando y –de acuerdo a la investigación realizada– no están buscando ni estudio ni trabajo. Creo que este es un tema importante para trabajar.

Cabe definir de qué trabajo se trata: empleados sin registro formal y no remunerados. Esto es *muy negativo*, estamos hablando de trabajo no remunerado en esta franja etaria de la juventud. Otra cosa sorprendente es que aquellos que son remunerados reciben una remuneración menor a un salario mínimo.

Entonces, es una realidad importante que el trabajo en Brasil, muchas veces, es un trabajo totalmente informal y sin remuneración o, en caso de ser retribuido, los salarios son muy bajos.

Hablemos un poco de la **enseñanza media de calidad para todos**. Esta es una discusión que se trata no solo en Brasil, donde la preocupación del acceso y la permanencia fue incluida en una perspectiva de calidad. Evidentemente la gran pregunta que los educadores nos hacemos es: *¿De qué calidad estamos hablando?* En realidad, agregar el *valor calidad* significa *preocupación educativa y pedagógica* en este nivel de enseñanza y esto parece extremadamente importante como política y como la lucha de todos.

*¿Cuáles son los desafíos de la enseñanza secundaria en Brasil y en toda la región?*

- **Universalizar** el acceso;
- garantizar la **permanencia** en una franja etaria de 15 a 17 años;
- ampliar el **acceso** a una franja etaria mayor a los 18 años, satisfaciendo la demanda de casi 21 millones de jóvenes y adultos;
- consolidar la **identidad** de la enseñanza media y

la organización curricular, lo cual se relaciona con el tema de educación y trabajo porque creo que existe una falta de comprensión y de claridad del papel de la enseñanza media y de la educación secundaria, y;

- garantizar un **aprendizaje significativo**, ya que no es suficiente decir que es un aprendizaje. Se pueden aprender muchas cosas que solo son significativas en el sentido de que colaboran con el desarrollo humano en una perspectiva individual y social.

Cuando vemos algunos números vale la pena hacer un comentario del fenómeno que tenemos en Brasil: *el crecimiento en las matrículas para la enseñanza media ha crecido más de un 100% en los últimos 16 años*. Lo que se traduce a más de 5 millones de matrículas.

Un fenómeno que se observa –en las grandes metrópolis de las ciudades brasileñas– es el de una invasión de la enseñanza media por parte de la franja etaria de los 18 a los 24 años.

Se registra también, entre el año 2003 y el 2007, un sorprendente crecimiento en la franja de los 15 a 17 años que se traduce en 10.400.000 jóvenes dentro de la enseñanza media. Considero que este es un dato extremadamente importante que necesita ser más estudiado.

Brasil tiene una particularidad, creo que el pacto federativo de la República Brasileña configuró una *responsabilización* y una importante *descentralización de responsabilidades*. El gran desafío hoy es cómo lograr un régimen de colaboración entre estas opciones en la educación básica y particularmente en la enseñanza media.

Si tomamos el crecimiento que ocurrió en la matrícula de la enseñanza media, es justo suponer que el nivel provincial es el responsable. Realizar políticas públicas en particular para la enseñanza me-

dia significa fortalecer y valorizar la red provincial. Creo que este es un tema importante, y creo que la red federal o nacional tiene una importancia relevante en lo que respecta a la oferta, que es pequeña pero es una oferta importante y de calidad, lo cual es fundamental en el proceso. Llama la atención el hecho de que la red privada en Brasil va disminuyendo y podemos observar que hoy *el espacio público es predominante en la educación básica*. Pero lo que crece de manera muy puntual es el servicio de la educación privada que atiende de las redes públicas. No es la privatización de las matrículas que está en juego, se trata más bien de *servicios educativos privados que se ofrecen y se venden en la esfera pública*.

Es importante registrar la *distribución etaria* en las dos grandes modalidades que Brasil tiene, ya sea en la llamada enseñanza media regular o en la modalidad EJA<sup>1</sup>, que tiene directrices propias. Esto configura lo que sucedió en Brasil, que nosotros llamamos *juvenización de la modalidad EJA*, que tiene un proceso en un tiempo y en un espacio diferente a la regular.

Tenemos en Brasil un gran grupo de población que tiene acceso principalmente a la **educación nocturna**. Es un tema importante que ha sufrido Brasil: fue preponderante la enseñanza media nocturna durante muchos años y hoy hay una reversión porque la franja de 15 a 17 años tiene un acceso mayor a la enseñanza media.

Además, se observa una gran **deserción** dentro de las escuelas medias en Brasil. Se pierde el 50% de los jóvenes en los tres años que dura este período de enseñanza. Existe un ingreso a este nivel de educación, de 3.800.000 de los cuales, se forman, por año, sólo 1.800.000; representando así, una pérdida del 50%, como se planteó anteriormente.

60% de la población brasileña que concluye la enseñanza media –son 62% dependiendo de la fran-

ja etaria–, no entran en la enseñanza superior. La modalidad que Brasil trajo a la discusión política, es la enseñanza media integrada a la educación profesional, es decir, la profesionalización junto a la enseñanza media. Y, en el año 2006 se registraron 86.000 matrículas en esta modalidad, lo que corresponde a casi un 1% de esas matrículas.

Hay un fenómeno importante que debemos registrar en Brasil que está vinculado con la educación en el campo. Tenemos el 17% de la población en el campo y esa población representa –en la franja de 15 a 17 años– a 1.900.000 personas jóvenes, de las cuales solo se atiende a 50.000 personas. Estamos hablando aquí de 10.000.000 jóvenes entre los 15 y 17 años, donde el 70% tiene un ingreso familiar per cápita menor a un salario mínimo –que son 400 reales en Brasil– y 40% en el nivel general de Brasil, que ganan menos de un salario medio mínimo. Es una realidad económica de los jóvenes y un referente importante para pensar un poco más sobre las políticas y principalmente en la relación entre educación y trabajo.

Con respecto a los **indicadores de evaluación de aprendizaje**, creo que lo que representa un desafío no reconocido es *la redefinición del trabajo*. Partimos de un supuesto de que la educación tiene que adecuarse a la realidad del trabajo, y yo creo que tenemos que pensar de manera más compleja esa relación. No me parece que estemos hablando *de un trabajo que no sea modificable, de un trabajo que necesitamos redefinir*. La educación no es una adecuación simple y lineal con respecto al trabajo y, usualmente, no reconocemos que necesitamos también modificar el trabajo.

La discusión no es solamente trabajo decente, sino un trabajo significativo. La realidad del trabajo en el mundo no es solamente un tema del desempleo, sea estructural o coyuntural, o un problema de sub-empleo, es un problema que se relaciona con la siguiente pregunta: *¿De qué trabajo estamos hablando? ¿Cuál es el significado*

**“60% de la población brasileña que concluye la enseñanza media (...), no entran en la enseñanza superior.”**

1. EJA: Educação de Jovens e Adultos

“¿De qué trabajo estamos hablando? ¿Cuál es el significado humano en el ejercicio de este trabajo? La educación tiene algo que decirnos sobre esto.”

*humano en el ejercicio de este trabajo?* Y parece que la educación tiene algo que decirnos sobre esto. Algunos supuestos nos parecen centrales, ya que la organización social se configura en una lucha de formas culturales, políticas y económicas. Lo que sucedió en el *mundo del trabajo* –desde la globalización de la economía a la reestructuración productiva– no es algo simplemente inmutable, es construido por seres humanos, y esos seres humanos fueron educados en nuestras escuelas.

Creo que debe haber una lectura de su *autonomía* frente a aquello que es definido en los espacios sociales. Para hablar de **interdependencia** entre educación y trabajo necesitamos caracterizar y redefinir el papel central de la educación, de la formación integral de los seres humanos, de los sujetos, de los ciudadanos y de los trabajadores. Los seres humanos no se configuran como los que piensan sino también como los que transforman la realidad, por lo que la educación tiene mucho que aportar. Hemos observado, en Brasil principalmente, la vuelta a algo que había sido superado: *la teoría del capital humano*, donde la creencia es que *los problemas del trabajo se vinculan directamente con los problemas de la educación*. Resolviendo los problemas educativos vamos a resolver los problemas del trabajo y de la sociedad del trabajo. Da la impresión de que esta teoría fue completamente superada, pero a veces retorna a la conciencia de muchos de nosotros. Entonces necesitamos recomponer el espacio de delimitación de la capacidad de la educación, que es fundamental, pero que no tiene la prerrogativa de modificar la realidad del trabajo, y no solo como adaptación sino como capacidad de intervenir en estas prácticas.

*La nueva teoría de capital humano* nos trae una discusión y el paradigma de que la enseñanza es un mero proveedor de capacidades para el sistema de trabajo, sin considerar sus objetivos. En la lectura que nosotros hacemos, la mejor contribu-

ción que la educación tiene para el mundo del trabajo es una **formación integral**, es una formación que discuta el trabajo pero es una formación amplia que no simplemente se adapte a una realidad específica.

El **conocimiento** no es solamente teórico, el conocimiento es *objetivación* y *subjetivación*. *No existe la posibilidad de pensar que los seres humanos pueden comprender la realidad sin actuar en la realidad*. Considero que fuimos capaces de separar esas realidades, y la enseñanza media, particularmente, vivió esa contradicción.

En el campo del trabajo tenemos algunos temas centrales: las políticas globales y **garantizar el derecho al trabajo** –refiriéndonos a un trabajo significativo– ya que hay de hecho correspondencia con la idea de educación de calidad con el trabajo de calidad, y a veces nos olvidamos de esto como si el trabajo fuera algo que no fuéramos capaces de modificar.

La función social del trabajo en el mundo tiene diferentes perspectivas y dimensiones, creo que esta es una visión tradicional de la función social del trabajo que necesitamos recomponer. **El trabajo también es un lugar de aprendizaje y de desarrollo humano**, *no solamente un lugar de adquisición de ingresos, no solamente un lugar para producir bienes y servicios*, es en el trabajo que hay un gran proceso educativo como hay un gran proceso de trabajo en la educación. El trabajo es un tema central para los seres humanos.

Muchas veces confundimos el sentido del trabajo como *sentido histórico*, lo que las sociedades configuraron principalmente y básicamente es la relación **capital-trabajo** y el **trabajo asalariado**. Me parece que discutimos poco, en la educación, el trabajo en la perspectiva ontológica, en la capacidad de los seres humanos de intervenir en la realidad. Es evidente que el mundo del trabajo

sufrió transformaciones que van a impactar en la educación, siempre fue así, pero es necesario configurar un espacio autónomo de discusión de qué trabajo, de qué sociedad queremos y creo que la educación acá tiene un papel central.

No es posible ignorar que Brasil reconoce al trabajo como un espacio que también puede ocasionar *daños*, lo cual se evidencia con la sanción de la ley de niños y adolescentes que prevé una **protección** para el trabajo de los adolescentes. Esto nos muestra que reconocemos algunas precariedades del trabajo y cuáles son los daños que un tipo determinado de trabajo puede traerle a un ser humano. No podemos olvidarnos de esto.

Tengo algunas propuestas para las **políticas públicas**. Entendemos a las políticas públicas como una intencionalidad de acción de gobierno que tiene como objetivo atender *la necesidad de la colectividad y la concretización de derechos colectivos*.

El derecho a la enseñanza media me parece un camino sin retorno y desde el 2001 estamos configurando esto. Actualmente está en la agenda y la progresiva obligatoriedad casi es una realidad. Creo que tenemos varias políticas más consistentes. El marco legal nos da la impresión de que fortalece el derecho, yo creo que es la forma que los Estados tienen de garantizar el derecho. En Brasil, aún se encuentra en debate, el papel del estado en la organización social y lo que se configura en la política pública como *políticas estructurantes* que apuntan a una modificación a largo plazo, políticas que son necesarias en situaciones de emergencia.

Un escenario que nos fue descrito aquí, es que Brasil organiza políticas para la juventud de educación y de trabajo en varios niveles, en varios sectores y en varios ministerios. Quería citar algunos que creo que configuran esta polarización entre las políticas estructurantes y las políticas focales

para el tema de la educación y el trabajo. El país cuenta con un programa de ayuda a las familias que se extendió a los jóvenes de entre 16 y 17 años en forma de becas para 1.900.000 jóvenes para que pudieran estudiar. Garantizar el estudio entre los 16 y 17 años especialmente en el campo, creo que es una política interesante, al menos en el escenario de la realidad brasileña. Además, tenemos un gran programa de elevación de la escolaridad y con calificación personal, programas en el *Ministerio de Trabajo* como la ley brasileña de aprendizaje que obliga a las empresas a atender y formar personas jóvenes.

Quería citar como políticas importantes adoptadas en el país, el FUNDEB<sup>2</sup> –que es una nueva distribución de recursos que Brasil implantó y de la cual la enseñanza media gana mucho–; la nueva relación de articulación entre la nación y las provincias –que es un ejercicio muy interesante de conciliación y de régimen de cooperación–; y el *Sistema Nacional de Formación de Docentes* como una prioridad en Brasil, ya que es evidente que la formación de los profesionales de la educación no es suficiente. Debemos centrar en las condiciones de trabajo de los docentes pero la formación también es importante. También tenemos 4 programas muy importantes de alfabetización: *La escuela abierta, Más educación, Brasil profesionalizado*, entre otros.

Para terminar, voy a plantear unas propuestas más generales y específicas, antes que mecánicas de gestión o de financiación, para la educación en esta dimensión del trabajo.

Es necesario que las *políticas públicas* tengan una *centralidad* en la escuela, en los profesores y en los alumnos. Mi pregunta, mi inquietud como profesor, es que nosotros **necesitamos configurar redes de comunicación inclusive entre profesores y alumnos**. Considero necesario crear estos espacios de articulación en donde se pueda de-

**“El trabajo también es un lugar de aprendizaje y de desarrollo humano, no solamente un lugar de adquisición de ingresos (...). El trabajo es un tema central para los seres humanos.”**

2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

“...debemos apostar a crear una referencia de calidad de la escuela de enseñanza media.”

batir. Los profesores tienen que articularse con los estudiantes y la mediación creemos fundamental en la política, es que estas políticas impacten en la escuela, en el lugar, *en el territorio donde ellas están*.

No tenemos duda de que es necesario una reestructuración de un modelo pedagógico que reoriente el proceso de la educación media y debemos apostar a crear una referencia de **calidad** de la escuela de enseñanza media. Esta referencia no debe ser solamente física sino que hablo de las condiciones en las cuales trabajan los docentes. Entendemos que el secundario debe garantizar un costo fundamental de la enseñanza media y las referencias que tenemos nos ponen en unos niveles *muy bajos* de inversión. En el tema de la gestión, no tengo duda en promover **políticas intersectoriales**, profundizar esa colaboración técnica entre la Nación, las provincias y los municipios. Es esa idea del federalismo colaborativo que Brasil necesita aprender, y está en ese camino. Fortalecer el sistema personal de **evaluación**, un sistema que sea articulado con la planificación educacional para configurar una práctica y una actuación en las escuelas. Articular las escuelas de enseñanza

media es fundamental y viabilizar la posibilidad de tener escuelas en un nuevo lugar. Además, desconfigurar el hecho de la existencia de *escuelas que atienden a pobres y escuelas que atienden a ricos*. Hacer esto implica aproximar las escuelas nacionales, provinciales y municipales.

En el tema del financiamiento, la **redistribución** de los recursos de la Nación es un tema importante y se está haciendo un gran esfuerzo en esta redistribución, lo cual me parece esencial. Fortalecer los movimientos de ampliación de **recursos** para la educación, es un movimiento que se relaciona con muchos campos. Brasil invierte poco en educación y hay una lucha histórica en el Ministerio de Educación de ampliar estos recursos y no basta con ampliarlos, sino que también hay que planificar la utilización de esos recursos en la educación.

Como comentario final, me parece que lo que pretenden la pedagogía del trabajo en la pedagogía para la enseñanza media y la juventud se representa en lo que dice Pestalozzi<sup>3</sup> cuando plantea que *debemos desarrollar una pedagogía de la cabeza, del corazón y de las manos*.

3. Pestalozzi, Johann H. *Cartas sobre educación infantil* (1819)





# 9. Nuevas ciudadanías y escuela

9.1 **Enseñar y convivir: forjando ciudadanía en educación secundaria**

Martín Hopenhayn

9.2 **El derecho a la inclusión y a la singularidad en el contexto escolar como elemento para la reinención del presente**

Jaqueline Moll

9.1



## Enseñar a convivir: forjando ciudadanía en educación secundaria

**Dr. Martín  
Hopenhayn**

*Master en Filosofía de  
la Universidad de París.  
Miembro Investigador  
de la División de  
Desarrollo Social de la  
Comisión para América  
Latina y el Caribe  
(CEPAL).*

En este artículo, Martín Hopenhayn analiza aquellas exigencias que la comunidad le plantea al sistema educativo en el marco de la educación secundaria; articulando conceptos claves como: universalidad, diversidad, deliberación, cohesión. Analiza los distintos niveles o ámbitos en que resulta relevante el vínculo ciudadano en la escuela, en relación con la institución, la cultura, la comunicación, los valores y la información o conocimiento. Finalmente, invita reflexionar sobre la demanda de la ciudadanía en el contexto actual.

### ¿Qué se le pide a la escuela?

Lo que la sociedad le pide a la educación no tiene límites. De esta se esperan *milagros* y se obtienen realidades que siempre parecen mezquinas a la sombra del **ideal educativo**. Precisamente porque la educación ha puesto sobre sus espaldas, y como imagen que proyecta a la sociedad, una utilidad sobredimensionada: instrumento de unificación cultural, semilla del progreso, base del capital humano, difusora de la modernidad, promotora de la igualdad de oportunidades.<sup>1</sup> Además, su masificación y la expansión de matrícula en los niveles primario y secundario no sólo trae problemas de calidad debido no solo a que la demanda crece más que la oferta, o los usuarios más que

*el sistema; sino además, entraña crecientes exigencias de calidad por parte de una comunidad educativa cada vez más amplia (que incluye a las familias de los educandos y la opinión pública).*

*¿Qué le pide esta comunidad al sistema educacional?*

- En primer lugar, una rara combinación de **estímulo, comprensión y disciplinamiento** de los educandos, que nunca es fácil de equilibrar. El enfado de los padres puede surgir en amplias zonas grises donde el disciplinamiento les parece excesivo o demasiado poco, la comprensión complaciente o insuficiente, el estímulo estresante o parco.
- En segundo lugar, se le pide al sistema que reconozca las **calidades y competencias** de los

1. (Hopenhayn, 2003 y 2005)

**“Saber informarse, expresarse, comunicarse a distancia, participar en espacios deliberativos como interlocutor válido, conciliar el respeto a la diferencia con la universalidad de los derechos, es parte de las destrezas que todo ciudadano debe manejar.”**

educandos, en un sistema que debe funcionar bajo la lógica de aportes y reconocimientos. Nuevamente, difícil límite borroso entre reconocimiento y exigencia, donde muchas veces la sanción es interpretada como desincentivo, el premio despierta demasiadas expectativas y la competencia es vivida como falta de apoyo a los rezagados.

→ En tercer lugar, que asegure **continuidad** y **progresión** de los educandos<sup>2</sup>, transmisión de conocimientos pertinentes para enfrentar el mercado laboral y los cambios productivos<sup>3</sup>, modelos de enseñanza que mantengan alta la motivación, profesores que infundan pasión por aprender<sup>4</sup>, infraestructura tecnológica para incorporar a todos a la sociedad de la información.

La demanda se complejiza junto con los públicos asociados a esta *comunidad educativa*, a los discursos de reforma educacional que flotan en el aire, al debate político y las opiniones de expertos. Todo esto hace que se le pida a la educación ser genuinamente moderna, entendiendo por tal una particular capacidad para conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos, racionalidad de medios y de fines, valores universales y atención a las identidades culturales, educar para la igualdad y educar para la diferencia, para el empleo y para la autonomía del sujeto<sup>5</sup>.

En la demanda que reclama a la educación centrarse en el sujeto, se pide que el sistema no aspire a construir *sujetos unidimensionales* orientados a la productividad (la educación como transmisión de destrezas productivas para el empleo, como inversión con alta tasa de retorno), sino **sujetos integrales**<sup>6</sup>. En tal paradigma el proceso educativo es un fin en sí mismo, por cuanto el aprendizaje enriquece por su propia dinámica; y teleológicamente, la educación apuntaría a la búsqueda de la realización de proyectos propios, humanizar el mundo y a los educandos, infundir valores correspondientes a derechos humanos con carácter

de universalidad, preparar sujetos responsables y autorrealizados, comprender críticamente el entorno<sup>7</sup>. Tal enfoque, que campea en boca de los paladines del sujeto y del desarrollo centrado en el sujeto, se alimenta de tantos aportes de las ciencias humanas que vienen del lado de *la pedagogía crítica, la teoría crítica, la filosofía de la emancipación, la axiología, la psicología evolutiva, la teoría del conflicto*, entre otros. Y se opone a otras visiones dominantes de la institución escolar, concebida como mecanismo de disciplinamiento, estandarización, racionalización y adaptación a los cambios productivos.

La demanda de ciudadanía al sistema educativo viene en buena medida de este acopio del lado de la *epistemología del Sujeto*<sup>8</sup>. Cara tradición de la modernidad en que las palabras claves son autonomía, emancipación, adhesión a valores universales, democracia desde lo cotidiano, aprendizajes significativos, producción de sentido. Pero esta demanda se cruza, hoy, con la idea de nuevas ciudadanías en que los retos a la educación son otros, no excluyentes, pero que cargan la mochila un poco más: capacidad para dialogar a distancia, participar en redes interactivas, forjar *epistemes* en procesos de comunicación grupal, deconstruir los *saberes-poderes*, dinámicas de reconocimiento en la diferencia de *género, etnia, y sexualidad*<sup>9</sup>.

Educar en **ciudadanía** tiene hoy nuevas connotaciones que rebasan la idea tradicional de un módulo de educación cívica a impartir en el último o penúltimo año de educación secundaria. Actualmente, la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático. Saber *informarse, expresarse, comunicarse a distancia, participar en espacios deliberativos como interlocutor válido, conciliar el respeto a la diferencia con la universalidad de los derechos*, es parte de las **destrezas** que todo ciudadano debe manejar. De allí, pues, la estrecha relación entre la edu-

2. CEPAL-UNESCO 2005.

3. Hopenhayn y Ottone, 2000.

4. Troncoso, 2004.

5. Hopenhayn y Ottone, 2000, Touraine, 2007.

6. Delors, 1997.

7. Delors 1997, Casassus 2003 y Savater 1997.

8. Touraine 1997, Magendzo 2003, Cortina 1998.

9. Hopenhayn 2001, Castells 1999, Beck 1994)

10. Hopenhayn, 2005.

cación y la promoción de ciudadanía moderna<sup>10</sup>. A continuación, en el marco del debate recién esbozado<sup>11</sup>, se desglosa la demanda en desafíos que se le plantean a la educación en términos de formación de ciudadanos para la sociedad del conocimiento. Para ello, se aborda el problema en varios niveles secuenciales que a mi juicio responden, en conjunto, al tipo de *habilidades ciudadanas* que la sociedad hoy le pide al sistema educacional. Todos estos tienen en el nivel secundario su espacio y tiempo de preferencia, por las siguientes razones:<sup>12</sup>

- Primero, porque el nivel constituye el período de **maduración vital** (la adolescencia) donde la relación con la autoridad adquiere mayor fricción: forjar identidad propia se da en el proceso de diferenciación con referentes de identidad que propone el adulto (y en este caso, el maestro y la institución-escuela). Por lo tanto, el aula y la institución escolar encarnan con especial intensidad el carácter de micro-sociedad donde los educandos se ven sistemáticamente confrontados a la dialéctica conformidad-disconformidad, autoridad-resistencia, poder-negociación, orden-argumentación, disciplina-rebelión. Vale decir, es en el conflicto y en su resolución donde los y las adolescentes aprenden a ser ciudadanos críticos, activos y demandantes<sup>13</sup>.
- Segundo, porque el tipo de conocimientos que se imparten en el nivel secundario permiten un mayor desarrollo de puntos de vista, toma de posiciones e interpretaciones, con ello, el ejercicio en el debate en la construcción colectiva de sentido y de conocimiento. Esto es fundamental en la idea del **ciudadano** del siglo XXI: la capacidad para interpretar, dar sentido, forjar perspectivas propias y hacer parte de la construcción de saberes con otros<sup>14</sup>.
- Tercero, porque en el nivel secundario suelen impartirse contenidos específicos sobre ciudadanía en cursos de educación cívica, en módulos del currículo transversal de educación secundaria tales como *educación para la vida*<sup>15</sup>, y

en algún curso osado de filosofía moral.

- Finalmente, es en la escuela secundaria donde hay que dar espacio y herramientas para que los estudiantes puedan elaborar situaciones de creciente inseguridad ciudadana e incertidumbre ante el futuro; sean capaces de seleccionar información y conocimientos que les permitan reflexionar sobre sus propias identidades y sus proyectos de vida; utilicen recursos de la industria audiovisual y la conectividad electrónica para pensar cómo les afectan los cambios culturales y cómo pueden ganar visibilidad en el diálogo a distancia; participen de una ética fundada en el pleno respeto a los derechos humanos universales; y desarrollen espíritu crítico frente a los mensajes que reciben de la publicidad, los medios informativos y la industria cultural.

Veamos a continuación distintos niveles o ámbitos en que resulta relevante el vínculo con ciudadanía en educación secundaria:

### 1. Primer nivel: educación, ciudadanía e institución

Debido a que la escuela opera como una micro-sociedad para los adolescentes; allí se negocian demandas, se enfrentan poderes y se forjan colectividades. Entonces, hay que entender a la escuela como un espacio en que la ciudadanía se aprende viviéndola y ejerciéndola. No con el fin de borrar todo sentido de autoridad, pues dicho sentido hace parte esencial en la dinámica maestro-alumno. Pero sí de entender que la autoridad es conciliable con el diálogo, la negociación y el uso de la argumentación para llegar a acuerdos. Esto no es fácil en la rutina escolar, donde el profesor debe lidiar con una gran cantidad de alumnos muchas horas al día. Pero es necesario tenerlo como referente<sup>16</sup>.

Para forjar ciudadanía intra-escuela son claves las relaciones institucionales e interpersonales dentro del espacio escolar. Relaciones de género, formas de discriminación y formas de enfrentarlas, respeto a los derechos de los educandos, espacios de

**“...es en el conflicto y en su resolución donde los y las adolescentes aprenden a ser ciudadanos críticos, activos y demandantes.”**

11. Ver Castells 1999.

12. Este punto se basa en Martín Hopenhayn, "Educar en ciudadanía crítica, multiculturalismo y comunicación democrática: desafíos para la cooperación iberoamericana", por publicar

13. Troncoso 2004, Follari 1997.

14. Orozco 1996.

15. MINEDUC, 2004

16. (Troncoso 2004 y Baeza 2002)

“...coadyuva a que la educación forme ciudadanos, vale decir, sujetos con suficiente confianza en sí mismos como para luego hacer respetar sus derechos y los de los demás en la vida adulta, con mayor inclinación a participar en espacios públicos y ejercer sus derechos.”

escucha, estigmatización y resistencia a la misma, sistema de sanciones y reconocimientos: todo ello forma parte de las rutinas en las escuelas y configura el modo en que los alumnos aprenden a ser sujetos de derechos y así comprometerse en un entorno ampliado.

La educación para la ciudadanía centrada en los **derechos humanos** implica, en el mismo sentido, replantear las relaciones entre los distintos actores al interior de la escuela, a fin de velar por el pleno respeto a los educandos. *Colocar al estudiante al centro del proceso educativo significa que no es sólo el mero receptor de un servicio de transmisión de destrezas y conocimientos, sino un sujeto pleno, con voz para opinar y deliberar, mayor autonomía y respeto a su identidad personal en el proceso educativo, sin discriminación por género, raza, etnia, condición social u otro rasgo distintivo.*<sup>17</sup> En este sentido, la socialización en la escuela y la transmisión de valores en el currículum, deben apuntar a que los educandos interioricen la valoración positiva de la igualdad de derechos, del respeto y reconocimiento de las diferencias, de la autonomía, el cuestionamiento crítico y la participación.

Contar con **espacios deliberativos** en el interior de la escuela es ya un modo de infundir sentido de ciudadanía: participación, pertenencia e incidencia. Esto implica, inicialmente, promover y respetar el derecho de los adolescentes a organizarse y participar en la vida escolar, y ser reconocidos como interlocutores válidos por sus profesores y directivos. Plasmar los derechos humanos en la dinámica misma del aprendizaje, de la relación intra-escuela y en el trato entre los actores de la educación en el proceso, coadyuva a que la educación forme ciudadanos, vale decir, sujetos con suficiente confianza en sí mismos como para luego hacer respetar sus derechos y los de los demás en la vida adulta, con mayor inclinación a participar en espacios públicos y ejercer sus derechos. Frente a ello hay medidas concretas que la Educación

Pública debe proponerse para revertir el estigma que ha construido respecto de los jóvenes estudiantes, a saber<sup>18</sup>:

- Mostrar respeto a la **cultura juvenil**, tendiendo puentes entre cultura ilustrada y los consumos culturales que los jóvenes practican en relación a la industria audiovisual y, más recientemente, la comunicación virtual.
- Contemplar en el currículum **actividades de libre elección**, donde sean los jóvenes quienes elijan algunas modalidades curriculares y recreativas.
- Fomentar sostenidamente los **espacios de expresión** de los jóvenes, por ejemplo: tener un periódico escolar sin censuras, donde se respete la diversidad de opiniones que mantienen los mismos jóvenes; y disponer de murallas para pintar de acuerdo a la estética elegida.
- Fortalecer y **respetar las organizaciones** propias de los alumnos, dándoles una autonomía relativa que les permita interlocutar respecto del tipo de escuela a la que aspiran, para que puedan implementar sus sueños y no sólo su sentido de la responsabilidad en dicha institución.
- Que las **normas de convivencia** que rijan en la escuela sean negociadas, o al menos conversadas entre maestros y alumnos en base a un intercambio legitimado por la *razón argumentativa*, y no impuestas verticalmente. De otro modo, no se enseña a los jóvenes a comprender la legitimidad de las normas socialmente consensuadas.

En esto la educación todavía tiene largo camino por recorrer. Muchos países de la región mantienen sistemas disciplinarios anacrónicos al interior de las escuelas. Los establecimientos escolares no han internalizado el discurso de derechos de los niños y adolescentes, la autonomía del educando, la visión dialógica del conocimiento, el aprendizaje vinculado a la experiencia de vida de los alumnos, y/o el uso de material audiovisual como forma de ligar el conocimiento al entorno. La educación latinoamericana todavía tiene *enclaves pre-68*.

17. Villatoro y Hopenhayn, 2006, p. 7

18. basado en Troncoso, 2004.

## 2. Segundo nivel: educación, ciudadanía y cultura

En una perspectiva actual, la ciudadanía desafía a combinar universalismo en valores con respeto a la identidad cultural<sup>19</sup>. La conciliación no es siempre fluida, pues desde la identidad se suele entender que el universalismo es una *construcción occidental* asociada a la colonialidad de saberes y poderes. Desde esta perspectiva, también, se le atribuye a los sistemas educacionales un rol histórico poco grato, subordinado a los proyectos de homogenización cultural, y bajo el modelo paradigmático de Estado-Nación que busca la coincidencia entre la unidad territorial y la unidad simbólica. En este sentido, desde el enfoque identitario se le imputa al proyecto educativo tradicional cierto aire de cruzada iluminista, modernizadora y reduccionista.<sup>20</sup> Semejante educación habría pretendido erradicar las culturas locales y las particularidades étnicas, e imponer una racionalidad común a fin de consolidar la unidad político-territorial a través de mayor disciplinamiento de los sujetos en los códigos de modernidad y en la adhesión a valores nacionalistas.

Pero la misma crítica trae también su propuesta. Se trata de reinterpretar positivamente el rol cultural de la educación, entendiendo que es la base desde donde pensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos y aprender a vivir en un mundo multicultural<sup>21</sup>. El aprendizaje de la diferencia o de la pluralidad no debe entenderse como una materia más (al estilo de la geografía, la historia o la antropología). Se trata de repensar cómo se han enseñado las materias, sobre todo aquéllas donde los estereotipos culturales y sexuales se reproducen de una generación a la siguiente. Se trata de pensar los roles instituidos o rigidizados en las prácticas al interior de la escuela, según género, sexualidad y edad. Se trata de revisar los estigmas que caracterizan las formas en que los profesores interpelan a hombres y mujeres, buenos y malos alumnos. Se trata de ver cómo conciliar saberes diseñados exógenamente

con formas endógenas de recepcionarlos y procesarlos. Se trata de encontrar las articulaciones positivas entre los textos universales y los mundos de vida de los alumnos, y más aún, reformular contenidos desde los mundos de vida que traen los alumnos a las salas de clases.

En la perspectiva multicultural, es importante que los educandos interioricen la valoración positiva de la igualdad de derechos y de respeto a las diferencias por etnia, raza, género y cultura. Esto, tanto en los códigos implícitos de relación en la escuela como en los contenidos impartidos. A tal fin es importante poner en práctica un enfoque que no sólo promueva el respeto a las diferencias. Debe, además, infundirse mayor conciencia respecto a cómo la negación histórica del otro, mediante la discriminación y la exclusión, por razones adscriptivas o culturales, ha generado profundas asimetrías de las oportunidades de aprendizaje. En este sentido Alain Touraine postuló ya hace una década la escuela del sujeto.<sup>22</sup> Dicha escuela apunta hacia la libertad del sujeto personal, hacia la comunicación intercultural y hacia la gestión democrática de la sociedad y sus cambios.

La educación multicultural no es sólo educar para la tolerancia sino también para la diferencia: *una política de la 'diferencia' que ni exotice ni demonice al 'otro', sino que intente situar la diferencia tanto en su especificidad como en su capacidad de proporcionar elementos para establecer críticamente relaciones sociales y prácticas culturales*<sup>23</sup>. Esto implica reformular contenidos curriculares para la deconstrucción del etnocentrismo (por ejemplo, mostrando distintos relatos de la historia, cánones diversos en corrientes artísticas según culturas, distintas formas de aproximarse a la naturaleza). Implica también promover actitudes básicas de interlocución y apertura al otro, y afirmar como riqueza y no como amenaza la diversidad de opiniones y visiones de mundo. Para ello, la comunicación entre varones y mujeres, entre jóvenes de

19. Touraine 1997 y Castells 1999.

20. Hopenhayn, 2005.

21. Téllez 1998, Orozco 1996.

22. Touraine, 1997.

23. McLaren, 1977.

**“...la comunicación entre varones y mujeres, entre jóvenes de grupos étnicos o socioculturales diferentes, debe fomentarse en la escuela como una práctica cotidiana de aprendizaje para la sociedad multicultural, de respeto a la diversidad y convivencia en la diferencia.”**

grupos étnicos o socioculturales diferentes, debe fomentarse en la escuela como una práctica cotidiana de aprendizaje para la sociedad multicultural, de respeto a la diversidad y *convivencia en la diferencia*.

De otra parte la **auto-afirmación cultural** implica educar en la diferencia, respetándola e incluso promoviendo. Pero la diferencia no puede ser un eufemismo para la desigualdad, sino una referencia pro-activa a la diversidad. En el campo educativo, esto plantea el gran desafío de conciliar la diferenciación dentro del sistema educacional oferta según los contextos socioculturales, con el mejoramiento sostenido y extendido en la calidad de dicho sistema. No debe confundirse, en este sentido, diferenciación horizontal con segmentación vertical.

Educar en la **diferencia** es invitar al educando a dejarse traspasar por la diferencia: ponerse en el lugar del otro como aprendizaje en la tolerancia pero también como interrogación respecto de la pretensión etnocéntrica del lugar propio. Esto es válido en el encuentro entre identidades culturales distintas, pero también en la relación entre profesores y alumnos, así también entre alumnos y alumnas. Esto convierte el aprendizaje de la diferencia en aprendizaje para la convivencia ciudadana: aprender a ponerse en el lugar del otro y ver con los ojos del otro. Como señala Magdaly Tellez, *sin hacer intervenir tal relación (la alteridad) el reconocimiento de la diferencia se hace puro registro de la pluralidad, y de lo que se trata es que la diferencia se resuelva en experiencias que construyen relaciones democráticas y ciudadanía (...) lo que está en juego no es sólo el problema de la existencia de los otros como diferencia histórica y culturalmente producida, sino el hecho de que también lo propio se desterritorializa y se reterritorializa y, en consecuencia, se resignifica en el sentido de que deja de ser una identidad clausurada en términos de pertenencia a una nación, a una raza, a una clase social, a una organización*

*política, a una profesión, a una comunidad académica, etc., para hacerse espacio plural en el que se entrecruzan múltiples narrativas y lenguajes.*<sup>24</sup> La apertura a la diferencia no es sólo, pues, un ejercicio políticamente correcto de tolerancia ante los demás. Implica la transformación de los sujetos en esta experiencia de ponerse en la piel de los otros, descentrarse pero también enriquecerse con las cosmovisiones de otros, exponerse a la experiencia de la diferencia. *¿Puede la educación asumir este reto?*

Fernando Savater sostiene que la manera correcta de afrontar el problema que plantea la otredad del otro *como problema básico de la reflexión ética del último tercio del siglo XX*, no es tener como punto de partida la pertenencia propia a tal cultura o etnia, sino precisamente de lo opuesto: *la extrañeza que cada cual siente respecto a sus propias referencias de todo tipo, incluso respecto de sí mismo en cuanto entidad sólo parcialmente consciente. Así, el otro debe ser comprendido siendo quien es no porque yo también soy quien soy, sino porque debe ser tan extraño a lo que es como yo mismo resulto a lo que soy (...) en tal distanciamiento respecto a la propia identidad se reconcilian y hacen compatibles, incluso dentro del mayor, las identidades*<sup>25</sup>.

Ya no la cultura modelada por la educación, sino la educación interpelada desde la cultura por el dinamismo de las identidades en la interacción mediática, la *convivencia en la diferencia* con el aumento de migrantes y familias de migrantes, la segmentación de gustos ante la oferta expandida de los mercados culturales, la mayor visibilidad de la cuestión étnica en la política y en los medios de comunicación, las hibridaciones entre lo nuevo y lo viejo y entre lo local y lo externo. En ello las nuevas formas de ciudadanía están sobre el tapete, pues el **descentramiento cultural**, al impugnar el etnocentrismo, impugna también las formas más jerárquicas y homogenizantes de transmitir conocimientos, y cuestiona al sistema educativo preci-

24. Tellez, 1998, pp. 136-137.

25. Citado por Tellez, 1998.

samente en aquellos referentes históricos que lo rigieron por muchas décadas: la misma educación para todos, programas decididos centralmente y de larga vigencia y unificación cultural a través de la educación formal. Esta impugnación al etnocentrismo no es nada trivial: afecta los contenidos, las formas de transmitirlos y de apropiarlos. Vale decir, el proceso mismo de preservación/recreación del patrimonio cultural de la sociedad. Reclama nuevas síntesis y nuevos mapas cognitivos.

### 3. Tercer nivel: educación, ciudadanía y comunicación

Educar conforme a los procesos y contextos culturales de los educandos nos devuelve a algunas de las premisas de la pedagogía crítica que Paulo Freire planteó durante los años sesenta y setenta, en el sentido de acercar la educación a las realidades socioculturales de los educandos y a una perspectiva crítico-transformadora de la realidad que viven los mismos.<sup>26</sup> En este sentido es válido el modelo constructivista de la enseñanza y el aprendizaje. Su objetivo es *decodificar mensajes y contenidos, analizando, jerarquizando y ordenando la información difundida por los medios y por las nuevas tecnologías de la información*, por lo cual, según plantea J. L. González, *la introducción y asentamiento de la materia de educación en comunicación y medios en las aulas significa abrir la escuela al entorno*<sup>27</sup>. La idea es utilizar los medios de comunicación en prácticas educativas como medios de expresión y de cuestionamiento, vale decir, como una práctica pedagógica que sea a la vez un ejercicio preparatorio de participación ciudadana.

La ciudadanía hoy es, sobre todo, comunicación: redes de comunicación a distancia para gestionar demandas y organizarse colectivamente, capacidad para expresarse en espacios públicos, flujos discursivos que hay que apropiarse o deconstruir en relaciones de saber-poder, lucha por la visibilidad y la audibilidad en la era mediática de la política. Todo esto lo ratifica.

Por lo mismo, forjar ciudadanía en la escuela depende en gran medida de la comunicación intraescuela. Como *micro-modelo de sociedad*, la escuela debe fomentar modelos comunicacionales que luego serán la base de la **conversación** ciudadana. Por lo mismo, ciertos rasgos de la comunicación en la escuela resultan muy formativos para la construcción de alumnos-ciudadanos. Veamos algunos de estos rasgos<sup>28</sup>:

- **Veraz:** Frente al poder de los grandes medios de comunicación, muchas veces usado en la manipulación de la información y la unificación ideológica en función de intereses de esos mismos medios, se impone la exigencia de una comunicación veraz. El respeto a la veracidad implica básicamente estar dispuesto a asumir los impactos que tiene informar de manera idónea. Ser veraz implica no sólo encarnar un modelo de comunicación deseable, sino promover una actitud consistente con una cultura política de la transparencia y la honestidad.
- **Pluralista:** Es cierto que gracias a Internet, los radios locales, el cable en televisión y la prensa alternativa existen hoy más voces y más diversidad de perspectivas en la transmisión de información. Pero esto no quita que en la ética comunicacional se asuma el pluralismo como un compromiso propio. Mostrar distintas interpretaciones de los hechos, y abrirse a interpretarlos de maneras diversas, tiene en sí un sentido emancipatorio, pues implica una disposición a la apertura de espíritu. El pluralismo en la lectura del mundo y de la contingencia es la práctica cotidiana que hace a la cultura democrática.
- **Informada/informante:** La responsabilidad en la comunicación pasa por hablar con base a información, y a la vez con la intención de informar a otros. Un ciudadano crítico tiene que procesar información y traducirlo a conocimiento porque es la manera más legítima de constituirse en interlocutor activo en cualquier espacio deliberativo donde puede influenciar a la audiencia. La responsabilidad de opinar con información y la

**“...forjar ciudadanía en la escuela depende en gran medida de la comunicación intraescuela. Como micro-modelo de sociedad, la escuela debe fomentar modelos comunicacionales que luego serán la base de la conversación ciudadana.”**

26. Freire, 1987.

27. J. L. González 2000, ver también Orozco 1996.

28. Este punto se basa en Martín Hopenhayn, "Educar en ciudadanía crítica, multiculturalismo y comunicación democrática: desafíos para la cooperación iberoamericana", por publicar.

**“Cuanto más internalice la escuela estos modelos comunicativos, tanto más ayuda a forjar ciudadanos para el siglo XXI.”**

vocación de informar a los demás es parte de lo que se necesita para que la sociedad de la información imprima un carácter más democrático e igualitario al uso de sus tecnologías.

- **No coercitiva:** Las experiencias dictatoriales en la segunda mitad del siglo XX nos han sensibilizado al uso coercitivo de la comunicación que construye enemigos ideológicos y los transforma en fantasmas ubicuos; amenaza la libertad de pensamiento crítico con represalias explícitas o implícitas; y fuerza por vía de la uniformidad de enfoques a la disyuntiva entre adherir o quedar marginado. Una comunicación no coercitiva no infunde temor sino confianza, y no condiciona a la adhesión sino que invita a la reflexión.
- **Dialogante:** La democracia implica sobre todo diálogo y conversación entre distintos. La comunicación en ciudadanía crítica tiene que ser dialogante en la medida que la profundización de la vida democrática es un referente emancipatorio. Hoy día las nuevas tecnologías en información y comunicación hacen posible expandir la posibilidad de ser emisor a la vez que receptor. Invitar al diálogo es una promesa que se puede cumplir no sólo porque avanzan las libertades civiles sino también porque se difunde el acceso a redes. Es la coyuntura histórica para convertir la comunicación en conversación permanente. La escala ha dejado de ser un problema.
- **Argumentativa:** La democracia, más aún en la sociedad del conocimiento, debe avanzar por la combinación de la voluntad popular y la argumentación razonada entre distintos. Ya planteó Habermas, hace dos décadas, la necesidad de intercambiar argumentos con cierta base compartida en las reglas mismas de la argumentación, como premisa para la construcción de consensos. Es muy importante oponer a la comunicación que pretende normar por propiedad sobre los medios, o por ocusión de opiniones divergentes, o por campañas del terror, esta otra comunicación que procede por argumentos. Las *luces de la razón* pueden, en

este sentido, recuperar su hábito emancipatorio que les dio origen.

- **Movilizadora:** Una comunicación que sólo estimula la reflexión crítica aislada, o la autonomía individual, perpetúa una cierta prescindencia respecto del compromiso con otros y con la política (sea cual sea su escala, su concepto, su forma). La comunicación debe producir indignación ante la injusticia, pasión ante la belleza y la utopía, disposición al veto frente a la corrupción, deseo de compartir en iniciativas colectivas. Por supuesto, no existe el ciudadano que se moviliza ante todo, ni podría tener el tiempo de hacerlo. Pero sí es importante incorporar la interpelación movilizadora en la comunicación como forma de motivar mayor compromiso y empatía de los individuos con la sociedad en que viven.

Cuanto más internalice la escuela estos **modelos comunicativos**, tanto más ayuda a forjar ciudadanos para el siglo XXI. Esto es válido para la comunicación profesor-alumnos en la sala de clases, la comunicación autoridades-estudiantado en la institución escolar y la comunicación horizontal entre los y las alumnas.

#### **4. Cuarto nivel: educación, ciudadanía y valores**

La ciudadanía implica adhesión a valores. En la perspectiva liberal, el universalismo de los valores está en la base de la ciudadanía moderna, y es preciso educar en tales valores de manera universal. Para Savater, “educar es universalizar”. Esto, como se dijo, es objetado desde la visión de la ciudadanía centrada en el valor de la diferencia. Pero si no estamos de acuerdo en un universalismo de base: ¿cómo convivir en la diferencia? Lo que importa, más bien, es que ese universalismo sea construido colectivamente. Esto es válido para la sociedad como lo es para la experiencia en el aula.

En primer lugar, es importante distinguir entre educar en valores, educar con valores, y educar desde valores.<sup>29</sup>

### Educación en valores

Colocar los valores como tema específico en la sala de clases, sea en una clase de filosofía, de educación cívica o de ciencias sociales: enriquecer la reflexión sobre valores que orientan la acción, traer a la discusión situaciones que plantean dilemas éticos agudos que interpelan a los propios alumnos, en fin, enseñar contenidos básicos de axiología y ética.

### Educación con valores

Transmitir, en la acción pedagógica y la relación entre sujetos dentro de la escuela, modelos de relación inspirados en el respeto, la reciprocidad en derechos, la aceptación de la diferencia, la justicia y la meritocracia, entre otros.

### Educación desde valores

Contextualizar los contenidos educativos en una perspectiva donde la pregunta por el deber, la virtud, el bien común, y otros, esté presente o subyacente, imprimiendo dirección y sentido a los diversos contenidos y materias que se transmiten en la sala de clases.

En segundo lugar, en sociedades cada vez más abiertas y multiculturales, la educación en valores sólo puede ser contextual. Esto significa que hay que entender que la subjetividad de los educandos es la subjetividad de todos, vale decir, que los dilemas valóricos que enfrentan no sólo se dan en la escuela sino que atraviesan la escuela desde los cambios que vive el conjunto de la sociedad. Significa, también, reconocer que la veloz transformación de la sociedad obliga a repensar continuamente la relación entre valores y orientaciones de los comportamientos.

En tercer lugar, los grandes desafíos valóricos en el contexto de la modernidad y la modernización tienen que ver con dilemas más que con convicciones o creencias. En este sentido pueden destacarse:

- Problemas que la secularización de las costumbres le plantea a la educación en valores. *¿Educar en máximos trascendentales o en mínimos ético-prácticos, en valores absolutos o en pautas básicas para minimizar la agresión y la injusticia?*
- La **velocidad del cambio**, la discontinuidad de las trayectorias vitales y los cambios radicales en las relaciones interpersonales: *¿invita a educar en la continuidad o en la adaptación, en el respeto a la tradición o en la recreación de la misma, en principios sólidos o en plasticidad postmoderna?*
- La **educación en valores** –o los valores de la educación– suscita tensiones entre racionalización y subjetividad (a la Touraine), entre razón sistémica y mundos de vida (a la Habermas), entre lógica de los medios y lógica de los fines (a Weber), entre razón técnica y razón sustantiva, entre productividad económica y desarrollo personal, entre preparación para el futuro y realización presente, entre productividad y comunicación, entre arraigo espacial y cosmopolitismo, entre libertad negativa y libertad positiva, entre derechos y destrezas, entre especialización y visión de conjunto, entre el respeto de lo privado y la defensa de lo público, entre identidad y diferencia, proyectos colectivos y personales, entre yo y los otros. ¿Qué hacer? Es la pregunta, no la respuesta, la que debe hacerse presente en la sala de clases.

*¿Puede la educación formal hacerse cargo de todas estas tensiones? Sí, si entendemos que hacerse cargo no es resolverlas, sino exteriorizarlas, elaborarlas en conjunto entre los distintos actores del proceso educativo, tenerlas como referente en la elaboración colectiva de conocimientos y criterios. La confianza entre actores ayuda precisamente a ver juntos estas tensiones, y verlas confiando en que las contradicciones no son callejones sin salida, sino factores de movilización y resortes del aprendizaje.*

## 5. Quinto nivel: educación, ciudadanía e información/conocimiento

**“...hay que entender que la subjetividad de los educandos es la subjetividad de todos, vale decir, que los dilemas valóricos que enfrentan no sólo se dan en la escuela sino que atraviesan la escuela desde los cambios que vive el conjunto de la sociedad.”**

29. Este punto se basa en Martín Hopenhayn, “Educar en ciudadanía crítica, multiculturalismo y comunicación democrática: desafíos para la cooperación iberoamericana”, por publicar.

**“El sentido del conocimiento debe ir íntimamente vinculado al valor de la autonomía como aquello que el conocimiento potencia. ”**

Ser ciudadano en la sociedad de información implica la capacidad de procesar información y conocimiento para ampliar espacios de autonomía y participación. Cada vez más, el procesamiento de aspiraciones y proyectos coloca el acceso y uso estratégico de información al centro de la acción. Por cierto, saber usar información, seleccionarla según el tipo de desafío o lucha que se plantea, traducirla en conocimiento para guiar la acción, pueden ser tareas del ciudadano republicano en cualquier momento y lugar. Pero dada la centralidad de la información y el conocimiento en las sociedades post-industriales (y también en sociedades en desarrollo que incorporan aceleradamente los sistemas de información en red en una diversidad de ámbitos y subsistemas), y dado que cada vez más el uso estratégico de la información es parte del ejercicio efectivo del poder, saber usar información en sus nuevos soportes resulta decisivo<sup>30</sup>.

La escuela debe infundir este sentido de la información y el conocimiento, como herramientas para conquistar grados crecientes de autonomía y participación, y no como mero *valor agregado* en las trayectorias productivas. El sentido del conocimiento debe ir íntimamente vinculado al valor de la autonomía como aquello que el conocimiento potencia. Precisamente en el nivel secundario es donde más se puede intervenir en este sentido, pues entre adolescentes la información y el conocimiento ayudan a depender menos de otros, construir opiniones propias, forjar identidades diferenciadas, discernir entre comunicación veraz y manipulación, decidir con más libertad y propiedad las formas de agenciamiento con otros, alimentar mapas cognitivos que permiten racionalizar esfuerzos conforme a las aspiraciones ideadas. En fin: definir con más claridad los propios proyectos, sean individuales y colectivos.

Desde la perspectiva de la participación, ejercer ciudadanía en proyectos comunes, gestiones compartidas y demandas grupales, implica apor-

tar y recoger información continuamente, traducir experiencia en conocimiento. *¿De qué manera prepara la escuela, en su rutina de transmisión de información y conocimiento, a su efecto-potenciador de la participación?*

En este marco se plantea también la construcción colectiva del conocimiento también como parte de la formación en ciudadanía, más allá de que implique un *giro copernicano* de toda la tradición pedagógica y de la rutina en la sala de clases. Hay que partir de la base de que existe entre adolescentes un capital cognitivo que no circula y no es reconocido por las formas escolarizadas de transmisión de saberes. De allí la importancia de abrir espacios para que los propios educandos puedan vincular significativamente la información y el conocimiento a fin de ir generando sus propios mapas de saber-hacer. La educación para la ciudadanía debe abrirse a esta **experimentalidad** del desarrollo dialógico de saberes. Infundir en los educandos la idea de ser *agentes de reflexividad ampliada, vale decir, promotores del conocimiento de sus sociedades, sus comunidades y tener la oportunidad de investigar e incidir en las propuestas de sociedad con sus propias visiones y capacidades*.<sup>31</sup>

Esta relación con el conocimiento ha sido por muchos recibida con entusiasmo, como nueva forma de vínculo emancipatorio: ya no la propiedad colectiva de la producción material, pero sí la propiedad y gestión colectiva de la producción simbólica, sobre todo el conocimiento (que a su vez ayuda a mejorar las capacidades productivas de cada cual). Esto implica otra manera de “ser parte de”, ya no como receptor de conocimientos sino como co-productor; ya no como usuario que compra información sino como ciudadano con derecho a la información y el conocimiento que se produce.

A modo de cierre: **¿qué está detrás de la demanda de ciudadanía?** De maneras no tan claras, y muchas veces contradictorias, la sociedad le demanda

30. Hopenhayn 2001.

31. Krauskopf, 2008.

al sistema educacional más formación en ciudadanía. Contradictoria, porque las familias esperan adolescentes con capacidad para devenir sujetos autónomos, pero también quieren disciplina y legitimación de la autoridad parental; porque aprecian instituciones escolares no represivas, pero les molesta cuando son demasiado relajadas; porque se espera un aprendizaje en la interculturalidad pero no necesariamente se acepta la *otredad* ingresando a la familia bajo la forma de un amigo o un novio; porque se celebra el uso y la apropiación del conocimiento, siempre que no sea para impugnar el conocimiento sedimentado como sentido común en las generaciones precedentes.

**A esta demanda confusa, la educación responde con dificultad.** No sólo porque del lado de la oferta (profesores, inspectores, directivos y planificadores) no existe el hábito de educar en ciudadanía, con todos los niveles aquí resumidos; sino porque reciben de la comunidad de padres estas reacciones contradictorias. Y así, entre bastonazos de ciego, nuevos planes y muchas reuniones de planificación y discusión, algo se avanza.

Tal vez en el fondo de la demanda de educación en ciudadanía lo que existe es un temor frente a la capacidad que tiene la educación para mantener en el imaginario colectivo una idea fuerte de **cohesión social**. Dijimos al comienzo que la educación como dispositivo de unidad cultural de la nación pasó a tener mala reputación bajo el paradigma del multiculturalismo. *¿No despierta cierto desasosiego de la sociedad el que la educación no confluya en una visión ampliamente compartida de la historia, la Nación, el núcleo común de pertenencia?*

Tal como lo plantea en un estudio Crisítan Cox en base a la experiencia de siete países de la región (México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile), para el período 1990-2005, se observa en la educación, durante ese lapso, un declive consistente de un *nosotros*, vale decir, de

referentes simbólicos ampliamente compartidos; la erosión en las relaciones intergeneracionales cuando se amplía la brecha cultural entre generaciones; la escasa importancia que los currículos confieren a la educación ciudadana; y el debilitamiento de la experiencia histórica como base de la construcción de identidad. Advierte el autor: *Históricamente, el referente crucial para esta construcción escolar de identidad ha sido la nación. Los currículos de los noventa en Latinoamérica se ubican claramente en otra perspectiva respecto a la nación, el Estado y el patriotismo. Llama la atención cuán tenue es la presencia de la nación como referente de lo colectivo. Y cuán problemática es esta ausencia, porque si no hay una construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se está ante el riesgo de tendencias disgregadoras de lo común, fuertemente presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural revalorizador de la diversidad*<sup>32</sup>.

Queda flotando, como final abierto, la pregunta por cómo vincular la educación en ciudadanía multicultural, en valores democráticos, en dinámicas grupales de comunicación y construcción de saberes, con la educación para la cohesión social en sentido más amplio. *¿Dónde se construye el pegamento para toda la sociedad? ¿Es necesario tenerlo?*

Probablemente la **cohesión social** va a depender cada vez más de la capacidad de *interlocutar* transversalmente, respetar intereses y sensibilidades de otros mediante la conversación y la negociación (en un lenguaje compartido que habrá que encontrar y reinventar), abrirse a las perspectivas de los demás en el intercambio directo y a distancia. El pluralismo como base de la cohesión requiere de un aprendizaje a lo largo de toda la vida. La escuela secundaria es parte fundamental, pero no lo es todo.

**“Tal vez en el fondo de la demanda de educación en ciudadanía lo que existe es un temor frente a la capacidad que tiene la educación para mantener en el imaginario colectivo una idea fuerte de cohesión social.”**

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.

32. Cox, 2008.

9.2



# El derecho a la inclusión y a la singularidad en el contexto escolar como elemento para la reinención del presente

Ser igual y ser diferente, ésta es la paradoja que se presenta como desafío en el plano de la acción cotidiana en innumerables aulas, patios escolares y contextos institucionales educativos. Jaqueline Moll propone un recorrido histórico acerca de los cimientos de la educación escolar, señalando aquellos elementos que permiten comprender las tensiones existentes, en tanto dejan en evidencia a una escuela que siempre supuso homogeneidades y que, de ese modo, se hizo históricamente excluyente.

No hay cómo disociar el tema propuesto para este debate en el campo de la educación secundaria y, por lo tanto, de la juventud en el contexto escolar, de las reflexiones acerca de estos tiempos de tantas inquietudes y ensombrecimientos. Hablar sobre nuevas ciudadanías y escuela remite al gigantesco desafío de la construcción de políticas de inclusión social que, a su vez, remite a las matrices históricas, culturales y políticas que tejieron la prospección de un mundo en el cual hubiera espacio para todos y del ideal que acompañó y acompañó a hombres y mujeres que soñaron y sueñan con un mundo justo, bajo la insignia de la tríada: libertad, igualdad y fraternidad.

Lejos estaba de imaginarse –al menos durante dos

siglos– que la igualdad proclamada en el marco de la Revolución Francesa –la cual hacía referencia a un nivel material y ético aceptable para la producción y mantenimiento de la vida en sociedad–, podría además referirse a la inculcación de mismidades y homogenismos sociales establecidos a partir de parámetros que no hace mucho empezamos a comprender y a reconstruir. Hablábamos, sin querer hablar, de una **igualdad** que debería –*al modo iluminista*– colocar a todos en un nivel común de saber, de formas de expresión, de modos de estar en el mundo. Nivel definido por parámetros establecidos a partir de lo que se consensuó como bueno, bello y aceptable: *el letrado, el monoteísta, el nacional, el blanco, el heterosexual, el saludable, el normal*. Todo lo extraño a tales atributos debería

**Jaqueline Moll**

Doctora en Educación y Profesora de la Facultad de Educación y del Programa de Posgrado en Educación de la UFRGS. Profesora colaboradora del PPGE/FE de la Universidad de Brasilia, Facultad de Educación, Directora de Educación Integral, Derechos Humanos y Ciudadanía de la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad – SECAD/ MEC/Brasil.

**“Ser igual y ser diferente, ésa es la paradoja que se presenta como desafío en el plano teórico de la comprensión del mundo”**

ser convertido, transfigurado, travestido.

Como hilo histórico para la comprensión de estas representaciones, traigo para esta reflexión los procesos de captura colonial de nuevos territorios o de la ascensión europea sobre el nuevo mundo que trajo y arraigó estos modelos tomados como naturales.

De manera dilucidadora, los autores del libro *Bárbaros são os outros: manifesto sobre o racismo ocidental* recuperan un poco la ancestralidad de estas representaciones.

Dicen ellos:

*Las bases en que la civilización occidental apoyaba sus actitudes con relación a la naturaleza y a los pueblos que vivían más allá de sus fronteras no fueron establecidas por la Grecia clásica sino por la tradición bíblica (...) una lectura –aunque distraída– de este texto (el viejo testamento) sugiere una clara idea de la Tierra como hostil, en la que el deber de la humanidad es subyugarla a sus objetivos por la fuerza (...) una actitud igualmente hostil era la asumida contra otros dioses y las nociones sagradas de otras culturas: se los consideraba adversarios del dios verdadero y, en consecuencia, eran destruidos. La intolerancia y la obligación de destruir los símbolos sagrados de los otros son incorporadas al monoteísmo judaico y transmitidas al cristianismo. El segundo pilar de la civilización occidental, el de la Grecia clásica, contenía distinciones semejantes, particularmente en cuanto a separación en relación con otros pueblos, y sirvió para reforzar el primer pilar. Fue de los griegos que Europa adquirió el concepto de bárbaros (alguien que no sabe hablar griego). La monstruosidad de los otros y el carácter físico de su existencia es corolario directo de la diferencia de su estilo de vida y comportamiento con relación a la norma griega<sup>1</sup>.*

En esta amalgama estamos engendrados. Sutiles hilos que se colorean en estas fuentes, definen

nuestros matices *judaicos, cristianos, occidentales* y ello significa que cargamos en lo más recóndito de nosotros mismos con estas representaciones para las cuales el otro es una amenaza que se debe evitar, lo diferente es la encarnación de lo que no queremos tener cerca<sup>2</sup>, y la **alteridad** es el lugar del no lugar, porque no puede/no debe existir o manifestarse.

Por lo tanto, las nuevas ciudadanía que emergen y ganan fuerza mediante las luchas sociales de los afrodescendientes, de los homosexuales, de las mujeres, de las poblaciones de calle, de los jóvenes, de los campesinos y de tantos otros/as constituyen el tejido social de la **alteridad contemporánea** y representan en el cotidiano escolar lo que termina siendo evitado, distanciado o no manifiesto.

En un mundo definido por *apartheids* raciales, sociales, económicos, culturales, lingüísticos... tenemos, todos y todas, el derecho a la igualdad cuando la desigualdad nos oprime y el derecho a la diferencia cuando la homogeneidad nos amenaza<sup>3</sup>.

**Ser igual y ser diferente**, ésa es la paradoja que se presenta como desafío en el plano teórico de la comprensión del mundo y, más aún, en el plano de nuestra acción cotidiana en innumerables aulas, patios escolares y contextos institucionales que se denominan educativos.

El abordaje de la complejidad de las nuevas ciudadanía que desafían a la escuela impone que busquemos en los cimientos de la educación escolar los elementos para comprender las tensiones existentes y que nos preguntemos:

- ¿En qué medida estas nuevas ciudadanía redefinen los procesos de **inclusión social**?
- Incluir, **¿bajo qué condiciones?**
- Incluir, **¿en qué contextos?**

1. Sardar, Zia, Nandy, Ashis e Merryl, Win Davies. *Bárbaros são os outros: manifesto sobre o racismo ocidental*. Lisboa: Edições Dinossauro, 1996.

2. Skliar, Carlos. *Pedagogia (improvável) da diferença e se o outro não estivesse aí?* Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

3. Souza Santos, Boaventura de. *Toward a Multicultural Conception of Human Rights*, in B. Hernández-Truyot (org.), *Moral Imperialism. A critical anthology*. New York: New York University Press, 2002.

→ Incluir, ¿en la dimensión de qué proyecto educativo?

Sobran ejemplos en el escenario escolar de un programa en el que, históricamente, primó la **homogeneización** y, por lo tanto, la simplificación de su acción frente a lo que siempre intentó mantener soterrado. En este sentido, comprender, aceptar y acoger las nuevas ciudadanías implica: más que mirar, ver y, más que ver, advertir –como diría José Saramago<sup>4</sup>– pues las diversidades que les son constitutivas se presentan como extrañas a la historia de la escuela pública y laica en cuanto *locus educativo* legítimo y para todos/as.

Al advenimiento de la institución escolar se lo puede ubicar en el complejo proceso de reordenamiento de la vida social que tiene lugar a partir de los siglos XV–XVI hasta principios del siglo XIX en el contexto de la constitución del Estado moderno. Se relaciona, por tanto, con el surgimiento de una administración centralizada de los impuestos, de la seguridad y de la lengua; centralización que marca la propia organización del Estado y exige la elaboración de una cultura de pretendido alcance universal, productora de un hombre racional y esclarecido, idealizado por el corolario de la Ilustración. En otras palabras, un tiempo que enciende la lucha –en la cual la escuela tendrá un lugar primordial– del esclarecimiento contra el irracionalismo atribuido a las prácticas populares, en sus manifestaciones, tradiciones, creencias y costumbres. Por lo tanto, el ordenamiento de la institución escolar es delimitado por el contexto intelectual, social, cultural que surge en Europa a partir del siglo XV, pero con raíces en los procesos históricos que engendran la civilización occidental misma; por esa razón, la mención al judaísmo y a la Grecia clásica. Existe un modo de ver al otro, a aquel que no se constituye a partir de parámetros lingüísticos, comportamentales, actitudinales, físicos, morales y cognoscibles culturalmente establecidos y aceptables, como el bárbaro que ne-

cesita ser traído a la luz de la civilización. Bárbaro, entonces, es todo aquel que no habla el lenguaje oficial, lenguaje tomado aquí como expresión amplia de modos de ver, estar y manifestarse en el mundo. Si el otro se resiste al movimiento civilizatorio, cuyo objetivo es adecuar su modo de ser y estar en el mundo, puede –y debe– ser castigado, estigmatizado y hasta eliminado.

Richard Sennett<sup>5</sup> hace referencia al **miedo al contacto** cuando menciona el gueto judío en la Venecia renacentista. Dice así:

*(...) ellos sentían miedo de tocar los cuerpos impuros que identificaban con varios vicios corruptores y capaces de contaminarlos por vías misteriosas. Un simple contacto en el ritual de los negocios muestra ampliamente este miedo al contacto; mientras los cristianos sellaban sus contratos con un beso o estrechándose las manos, cualquier acuerdo que involucrara a un judío concluía con una inclinación las partes no se tocaban.*

Al invocar su bella imagen de carne y piedra, Sennett nos remite a la ciudad. Espacio caracterizado estructuralmente por la diversidad étnica, lingüística, racial, religiosa, económica, generacional y sexual, la ciudad favoreció las condiciones para **el florecimiento de las diversidades**, debido –entre otros factores– al anonimato propiciado por la multitud. Sin embargo, a la vez buscó civilizar la diversidad por medio de acciones institucionales forjadas a partir de los ya mencionados ideales de *blancura, cristiandad, educación, adultez, masculinidad, normalidad*.

En este sentido, la acción educativa, moralizadora y civilizatoria llevada a cabo por el Estado por medio de la escuela corrobora la subjetivación de un sentido de unidad –necesario para el capitalismo– que, en gran parte, se resume en la consolidación de patrones lingüísticos y de conducta aceptables

**“...comprender, aceptar y acoger las nuevas ciudadanías implica: más que mirar, ver y, más que ver, advertir...”**

4. Saramago, José. Ensaio sobre a cegueira: romance. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

5. Sennett, Richard. Carne e Pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental. 2ed. Rio de Janeiro: Record, 2001 p. 182-183.

“...la institución escolar se consolida como un punto de referencia importante para la modernidad debido a la fuerza disciplinadora, reguladora y civilizatoria...”

y deseados por la civilidad exigida en este tránsito de un mundo rural a un mundo urbano, de un mundo religioso a un mundo científico, de un mundo monárquico al universo estatal. En este contexto, la comunidad cercana pierde su lugar como mediadora de los procesos educativos, los que, lentamente, se transfieren al Estado, centralizador de dicha tarea.

Se inicia un **nuevo recorrido** en la historia occidental: el recorrido que garantiza al ciudadano común su reconocimiento como sujeto de derechos económicos –entre los siglos XVII y XVIII– y, progresivamente, como sujeto de *derechos políticos*.

Es interesante advertir los procesos concomitantes y, aparentemente, contradictorios: de a poco los sujetos comunes van diferenciándose y constituyéndose identitariamente como ciudadanos singulares, dotados de **derechos**; simultáneamente a ello, sus saberes, sus experiencias, sus tradiciones y sus costumbres son fuertemente cuestionados, vigilados y descartados como *irracionales*. Es decir, la constitución de esta **identidad individual** y civil es demarcada y condicionada a fin de adecuarla a un mundo definido por una determinada lógica de funcionamiento, por una racionalidad que, progresivamente, se constituye como una estrategia que es determinada por los intereses sociales y económicos de quien estuvo y está en el centro. En estos procesos se demarcan los que interesan o no al sistema productivo, cuyos patrones y comportamientos serán fuertemente definidos, independientemente de su universo de significaciones e intereses.

En este sentido, la **institución** escolar se consolida como un punto de referencia importante para la modernidad debido a la *fuerza disciplinadora, reguladora y civilizatoria* que, sobre todo, ejerce con respecto a los rebeldes y populares. Este proceso no ocurre sin contradicciones, no obstante, obedece a movimientos influenciados por tensiones

que constituyen su *modus operandi*. Por un lado, su advenimiento posibilitó un amplio acceso a los saberes llamados clásicos o científicos, y significó la democratización de lo que era para unos pocos: los nobles o clérigos. Por el otro lado, engendró una lógica de enclaustramiento y de separación rígida entre el mundo de la vida y sus rituales, lenguajes y formas de funcionamientos.

En esta perspectiva, sólo la *razón moderna* (científica y metódica) podría conducir al hombre a los avances deseables, apartándolo de los irracionismos, y la institución escolar sería el locus ideal para su concreción. Al alejarse de los imperativos éticos, en cierto modo, la razón moderna representó *un nuevo absolutismo*. El imponerse como modelo global también la convirtió en **modelo totalitario**, en la medida en que negó y niega el carácter racional a todas las formas de conocimiento no pautadas según sus principios epistemológicos y sus reglas metodológicas<sup>6</sup>.

Al tomar distancia del mundo de la vida y buscar progresivamente colonizarlo, la escuela se traba en lucha con la resistencia a los nuevos procesos de trabajo y de organización de lo cotidiano, a la vez que colabora para nacionalizar la lengua, metodizar el tiempo, masificar los nuevos rituales sociales y, además, para superar el llamado irracionismo del saber común. Puede entonces considerarse una de las *catapultas* para la realización de los ideales sociales de la Ilustración. Su obligatoriedad, decretada ya en el siglo XVI en algunas regiones de Europa, se constituirá sobre la destrucción de otros modos de educación, sobre todo de aquellos cuyo locus era el propio medio social.

Los colegios inauguran una forma de **socialización** que rompe la relación entre el aprendizaje y la formación, bien como el vínculo entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, desvalorizando el primero y reforzando las polaridades que separan lo vulgar de lo científico. Al reforzar el desprecio

6. SANTOS, Boaventura S. Um discurso sobre as ciências. Lisboa: Afrontamento, 1996.

por las prácticas populares, desprestigia el trabajo manual como si éste sólo se revistiera de principios vulgares. De ahí que cualquier tradición arraigada en la cultura escolar de una educación propedéutica e intelectualista está disociada de una dimensión técnica, cultural, artística, deportiva.

Con el surgimiento de la escuela se articula esta **tensión constitutiva**: si estar en la escuela representa *someterse*, a su vez también posibilita *inmiscuirse*, tener acceso a derechos antes impensables para los comunes. En otras palabras, esa tensión se manifiesta bajo la forma de *contradicción*: el rechazo y la posible crítica a la escuela cohabitan con la lucha y el deseo de acceso a ella.

Nuestro modelo de escuela proviene de esta matriz histórica y se instituye como un espacio que dicotomiza conocimiento y realidad, y produce polaridades ora absolutas, ora relativas a lo largo de los últimos siglos: *trabajo manual–trabajo intelectual, saber erudito–saber popular, ciencia–técnica, trabajo–ocio, decisión–ejecución, teoría–práctica, cuerpo–espíritu, caos–orden, normalidad–anormalidad, aprendizaje–fracaso, socialización–aislamiento* y, en su punto extremo, *juventud–vida adulta*. Son **polaridades** y oposiciones que se manifiestan como combinaciones binarias que reducen, de manera maniqueísta, la vida al juego del bien y del mal.

Al desenredar esa maraña, se puede advertir el trazado histórico de la institución escolar que, lejos de ser mantenido por algún régimen o sistema superestructural de fuerzas, se alimenta en los modos cotidianos de vida que jerarquizan, demonizan e intentan eliminar la diversidad.

En el contexto actual de la escuela pública brasileña, esta diversidad es representada por el acceso de poblaciones del campo, ribereños, afrodescendientes, indígenas, individuos con necesidades especiales de aprendizaje, jóvenes de diferentes

tribus y periferias urbanas, homosexuales, travestis, gays, lesbianas...

Poblaciones históricamente excluidas de los procesos escolares, finalmente empiezan a tener su derecho de acceso garantizado, y con ello, **nuevas ciudadanías pueblan el espacio escolar**.

Sin embargo, a pesar de ello, todavía persisten los procesos de no permanencia y de no aprendizaje reveladores de una lógica de exclusión que es de raza, que es de género, que es de necesidades especiales pero que es, sobre todo, de clase social. A los pobres siempre se les ha destinado la escuela llamada débil por su esperada incapacidad para los saberes escolares. Y, han sido los pobres quienes, bajo la égida de la crónica de la muerte anunciada<sup>7</sup>, protagonizaron los históricos índices de reprobación y de **deserción** cuyas causas algunos todavía insisten en imponerles.

Además, al ser las diferencias de clase las que, poco a poco, empiezan a tener presencia en el espacio de la escuela pública brasileña, éstas se materializan como diferencias en términos de acceso al mundo del trabajo, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a los bienes de consumo y a los objetos culturales. Muchos entienden dichas diferencias como deficiencias, y se ha tratado a sus portadores como deficientes. La forzada *lectura homogeneizadora* que hace la escuela –y muchos de sus teóricos– de los contextos populares, cuna y escenario de estos niños y niñas, ha producido **distorsiones** de base en la relación entre la institución escolar y estas poblaciones. La negación de sus lenguajes, de sus múltiples modos de vivir, de vestir, de creer, de manifestar su dolor, de divertirse; históricamente ha hecho de la escuela, un lugar árido, adverso a la posibilidad de humanización.

En el ejercicio analítico que estamos construyendo, retomemos el argumento de que el ambiente escolar hostil a la diversidad no es únicamente el

**“Nuestro modelo de escuela proviene de esta matriz histórica y se instituye como un espacio que dicotomiza conocimiento y realidad.”**

7. Garcia Márquez, García. Crónica de una muerte anunciada. Rio de Janeiro: Record, 1981.

“...la escuela viene siendo el lugar de representación de estos procesos de estigmatización, de homogeneización epistemicida que implica la negación y la renuncia al capital cultural de origen popular.”

resultado de históricos procesos endógenos de una institución que, en su quehacer, ha rechazado la posibilidad del diálogo con los otros; y que dicha hostilidad solamente puede comprenderse en el amplio contexto de las relaciones sociales que nos tejen y que son tejidas por nosotros. Me refiero a los **procesos culturales** que nos atraviesan y que, a modo de afirmación identitaria, en una sociedad poco afecta a la democracia, excluyen de la posibilidad de nuestra convivencia un amplio espectro de manifestaciones de la *diversidad humana*.

En general, la escuela viene siendo el lugar de representación de estos procesos de estigmatización, de homogeneización epistemicida que implica la negación y la renuncia al capital cultural de origen popular y la exclusión a posibilidades de convivencia. Y *esto pesa demasiado sobre los jóvenes, alumnos de la educación secundaria*.

Se puede hablar de una mirada que se consolida en la **trayectoria histórica** presentada y que informa las representaciones constitutivas de nuestro modo occidental de no ver y, menos aún, de no advertir al otro que desafía nuestros esquemas. Es posible afirmar que la relación entre escuela y diversidad es una relación que está por construirse.

A los niños, adolescentes y jóvenes considerados *inmaduros, lentos, dispersivos, desorganizados, con dificultades o indisciplinados* –incómodos a los ojos del docente–, **se los retira del espacio de circulación de los otros colegas y se los agrupa con sus iguales, y pasan a ocupar un lugar de invisibilidad para el educador**. Haciendo uso de una expresión acuñada por el investigador francés Bernard Charlot<sup>8</sup>, podemos decir que estos individuos, en general oriundos de grupos sociales subordinados, no están inscriptos *simbólicamente* en el espacio del aula, y acaso tampoco en el espacio de la escuela, aunque estén de cuerpo presente en este espacio.

El desafío de transformar esta no mirada es justamente lo que impulsa a aquellos que creen que la escuela es una posibilidad de aprendizajes, de convivencias, de socialización, de iniciaciones libertarias y no, únicamente, un tiempo a superar o una obligatoriedad legal. Los números de la educación en Brasil señalan que millones de jóvenes no llegan a la escuela secundaria y, aunque lleguen, no permanecen en ella y/o no aprenden. Ellos son los que desafían a que la escuela se haga de otro modo.

Sofocada por **prácticas pedagógicas uniformizantes y uniformizadas**, la institución escolar atravesó los años 90, percatándose de sus insuficiencias, expresadas, sobre todo, por la insatisfacción de educadores, jóvenes, padres que advirtieron que entre los modelos ideales ejercitados por la escuela y el mundo real, se había producido un abismo.

Filtrados por conocimientos científicos sobre fases de la vida escudriñadas por valores y estándares de desarrollo universalizados, jóvenes de ambos sexos, reales, singulares, *protagonistas de itinerarios propios*, han sido progresivamente sustituidos, en el ámbito de la cultura escolar, por *visiones estandarizadas* de ellos mismos. Un buen ejemplo de ello es la histórica, actual y común exigencia de la escuela de que todos los alumnos aprendan, a la vez, los mismos contenidos y sean evaluados por criterios que se construyen en las visiones de mismidad producidas por un pretendido conocimiento técnico-científico y que ignoran trayectorias singulares, sean éstas personales o sociales.

Este escenario permite vislumbrar la magnitud del desafío que se presenta para la acogida de nuevas ciudadanías, puesto que hablamos de modificar una cultura amalgamada tras muchos años de encuadrarse en una lógica civilizatoria de silenciamientos, epistemicidios, mismidades y racionalizaciones científicas uniformizantes.

8. CHARLOT, Bernard. *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

Es necesario aclarar que no consideramos a los actores de la escena escolar –principalmente al conjunto de profesionales de la educación– pasivos espectadores de estos escenarios históricos y políticos. A pesar de los marcos, hay (y siempre hubo) mucho de creación y recreación en el seno de las escuelas. Innumerables docentes, solos o acompañados de otros, en rincones, en los intersticios de la escena escolar han producido y producen proyectos, acciones y reacciones que permitieron a muchos alumnos contar con un ambiente escolar de diálogo, de aprendizajes, de socializaciones, de singularizaciones.

### A modo de conclusión

Esta reflexión parte del supuesto de que la escuela pública es un derecho social irrevocable y de que todos y todas tienen derecho no sólo de acceder a ella, sino también el derecho de permanecer en ella y de realizar su trayectoria educativa de forma calificada.

La presencia de las nuevas ciudadanías que, de forma creciente, se impone en el medio educacional, va a encontrar en su camino este fuerte obstáculo: una escuela que siempre supuso homogeneidades y que, de ese modo, se hizo históricamente excluyente.

Pensar la educación escolar de la juventud desde la perspectiva de las **nuevas ciudadanías** implica internarse en el camino de los aprendizajes democráticos, en el conjunto de espacios en los cuales la vida ocurre en la ciudad; implica *resignificar la vida en la ciudad para el enfrentamiento de los desafíos que nos son comunes*. Entiendo la escuela como uno de estos espacios.

La crisis de modelo que atravesamos interpela al conjunto de supuestos sobre los cuales la modernidad, la ciencia y la escuela han sido engen-

dradas. En este contexto la institución escolar se encuentra –como mínimo– en una encrucijada: puede seguir desempeñando su tarea homogeneizadora y autoreproducirse en los estándares curriculares, administrativos y pedagógicos que hoy la definen, y con esto, vaciarse aún más de sentido, *o puede reinventarse y recolocarse en la escena social* como artífice de cambios que aún están por concretarse.

La supervivencia de la escuela como espacio de **socialización** de las nuevas generaciones se relaciona con su capacidad de reubicarse en el mundo de la vida, de reaprender acerca de las complejas relaciones y de las múltiples identidades que la constituyen, de huir de las universalizaciones que redujeron sus jóvenes a clasificaciones estériles acerca de sus procesos de aprendizaje, desarrollo, e inclusive, de sus dificultades. En esta perspectiva, a la escuela le corresponde *salir del enclaustramiento*, dejarse inundar por las luminosidades, sombras, sonidos, olores, formas, lenguajes y estilos que circulan por las ciudades en las cuales ella misma representa un espacio conectado a muchos otros espacios sociales, aún cuando esto no se explicita. Pienso que éste es el nivel desde el cual el trabajo con jóvenes en la educación secundaria se hace posible.

Superar la *lógica epistemicida* y todas las *ideologías de mismidad* que deforman a los niños y a los jóvenes en nombre de modelos de buenos alumnos y alumnas se incluye como tarea central en este proceso. Sin la construcción de esta posibilidad de diversidad, se verán dificultadas otras formas de inclusión, o sólo serán posibles en la perspectiva de una inclusión homogeneizadora y silenciadora.

**Convivir con la diversidad que se expresa en las nuevas ciudadanías** nos desafía a nuevos pactos de vida en sociedad, pactos que se generan en los pequeños espacios de convivencia –edificios, conjuntos habitacionales, calles– y se extienden

“La supervivencia de la escuela como espacio de socialización de las nuevas generaciones se relaciona con su capacidad de reubicarse en el mundo de la vida, de reaprender acerca de las complejas relaciones y de las múltiples identidades que la constituyen...”

**“En el ejercicio de reinención del presente, pensamos aquello que, hasta no hace mucho, era impensable y vamos aprendiendo a más que ver, mirar y, más que mirar, advertir.”**

hasta el ámbito de las comunidades y de los espacios públicos urbanos, incluyendo la escuela misma. Nuevos pactos de convivencia y nuevos pactos educativos que nos conduzcan hacia la reinención de la ciudad y hacia la calificación de la democracia, y comprender que la cultura escolar engendra y es engendrada por el tejido cultural en el cual está inmersa.

En esta perspectiva, pensar una escuela que incluya la **diversidad juvenil** de la educación secundaria implica pensar una escuela que ejercita la vida misma, más allá de los simulacros didácticos que la han caracterizado históricamente. Una escuela que, en un diálogo con su entorno, con las comunidades y con la ciudad, *explícite las diferencias, permita lo contradictorio y prepare a los alumnos para el ejercicio de la democracia a través de prácticas cotidianas de pluralidad, de prácticas a las cuales cada uno sea invitado y en las que se sienta posibilitado a decir su palabra*<sup>9</sup>.

Esta escuela encuentra o *reencuentra la ciudad* cuando la **diversidad humana y cultural** que la constituye halla su espacio en ella. En el ejercicio de reinención del presente, pensamos aquello que, hasta no hace mucho, era impensable y vamos aprendiendo a más que ver, mirar y, más que mirar, advertir.

Dichos aprendizajes, mucho más allá de la cultura escolar, nos hablan de la condición misma para que la humanidad siga existiendo, puesto que hacen referencia a las prácticas democráticas<sup>10</sup>. A respecto de ello, Alberto Melluci nos dice:

*El hecho fundamental que hoy cambia el significado de la democracia es que, sin el reconocimiento de las diferencias y sin acuerdo sobre los límites que será necesario imponer, no habrá ya espacio ni para las diferencias ni para las decisiones, sino, más bien, sólo para la catástrofe. (2001, p.56)*

En la senda de una sociedad que vive lentos aunque progresivos procesos de democratización, el **derecho a la diversidad** y el **derecho a la singularidad** se imponen como condiciones para la acogida de las *nuevas ciudadanías*. En la contemporaneidad del contexto escolar brasileño, la tendencia a la permanencia de los históricamente rechazados y fracasados se impone, ya sea por las nuevas normativas legales que prevén una escuela para todos, o por la obtención de algún beneficio social (plan de ayuda), como consecuencia de una regular asistencia escolar.

Si más allá de ver y mirar somos capaces de **advertir**, dichas imposiciones legales o sociales nos pueden orientar hacia nuevas perspectivas culturales que nos permitirán acceder a la belleza de la variedad humana, a la amplia variedad de luces con sus diferentes intensidades, de colores tenues y vibrantes que expresan nuestra propia humanidad, conforme los versos de Eduardo Galeano y que, en los jóvenes, se encuentran en plenitud.

---

*Ver información bibliográfica completa en Anexo II.*

9. Freire, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.

10. Melucci, Alberto. *Vivência e convivência: teoria social para uma era da transformação*. Madrid : Editorial Trotta, 2001.





# 10. Los límites del financiamiento y el derecho a la calidad

## 10.1 **Financiamiento y derecho a la educación**

Alejandro Morduchowicz

## 10.2 **Los límites del financiamiento y el derecho a la calidad**

Daniel Cara

10.1



# Financiamiento y derecho a la educación

**Alejandro  
Morduchowicz**  
Economista. Consultor  
y Docente del IIPE-  
UNESCO Sede  
Regional Buenos Aires.

En este artículo, Alejandro Morduchowicz analiza el rol crítico que representa el sistema de financiación en la educación; repasando algunos de los problemas que se presentan en relación con la determinación del financiamiento necesario para garantizar el derecho a la educación y, también, asignar los recursos disponibles eficiente y equitativamente en pos de ese objetivo. El análisis se estructura tipológicamente en seis segmentos: la asignación eficiente, los derechos, los recursos, el método y la asignación de recursos. Finalmente, presenta algunas conclusiones finales sobre la situación actual de la problemática.

*El dinero no es nada, pero mucho dinero,  
eso ya es otra cosa.*

George Bernard Shaw

Como la mayor parte de los interrogantes educativos, precisar el **financiamiento** requerido para implementar políticas que garanticen el derecho a la educación no es sencillo ni unívoco. Esto no se debe a limitaciones del análisis económico. Su respuesta no forma parte de su campo específico; al menos, no es la única disciplina que debe contribuir a esclarecer este asunto. Los recursos necesarios para alcanzar una educación de cali-

dad son múltiples y de estos, los monetarios son sólo la expresión final de definiciones de política hechas tanto en el pasado como en el presente. Más aún, no hay ningún gasto educativo que no pueda explicarse por medio de esas definiciones. En otras palabras, los costos no son autónomos de lo que estos representan y de los hechos y decisiones que los originan. Por supuesto, los recursos que finalmente se asignen dependerán de la

**“Para un economista es casi inevitable preguntarse por qué es más difícil determinar un costo (o precio) de la educación que en cualquier otro ámbito.”**

interacción entre esas decisiones y la restricción presupuestaria que impone límites a su efectiva prosecución.

Si el estudio de los factores que explican los costos actuales es *problemático*, la estimación de aquellos que permitirían garantizar el derecho a la educación es una tarea más ardua aún. Hasta ahora no ha sido posible elaborar un vector único que defina el costo de escolarizar una persona. En primer lugar, antes de iniciar cualquier tarea de este tipo corresponde preguntarse sobre la escolarización *de qué alumno* se está hablando. No es lo mismo para la política y, por lo tanto, para su financiamiento, si se trata de acciones dirigidas a niños y/o jóvenes que se encuentran fuera del sistema; o si ya están dentro de la escuela, pero en situación de *riesgo educativo*, o si se trata de una población que no presenta carencias socioeconómicas, etc. **Estas inquietudes no tienen una respuesta única pues no es posible ahondar en los costos educativos sin analizar:**

- a) el destinatario último del servicio: los alumnos;
- b) las características propias de ese servicio.

A su vez, lo que finalmente se haga se sustenta, implícita o explícitamente, en concepciones morales. En tal sentido, *principios igualitaristas* conducirán a respuestas notablemente distintas a criterios, por ejemplo, *utilitaristas*. Además, aún resueltos esos temas –si es que tal cosa es posible– queda pendiente la reflexión de la forma de distribuir el financiamiento resultante a las escuelas (y niveles de gobierno en sistemas descentralizados). El modo de repartir los recursos es el que, finalmente, afianzará o desdibujará los objetivos antes definidos.

Para un economista es casi inevitable preguntarse por qué es más difícil determinar un costo (o precio) de la educación que en cualquier otro ámbito.

De modo similar, para un *no economista* es casi natural responder que el tipo y calidad de servicio prestado depende de factores no sólo económicos y tecnológicos sino históricos, políticos, sociales y culturales. **Los costos educativos no se determinan por medio de un simple cálculo.** Obtenerlos es difícil porque los fines perseguidos son *múltiples e intangibles*.

Este trabajo repasa algunos de los problemas que se presentan para:

- a) La **determinación del financiamiento necesario** para garantizar el derecho a la educación.
- b) **Asignar los recursos** disponibles *eficiente y equitativamente* en pos de ese objetivo.

Para eso, la primera parte trata sobre la forma en que la economía dominante prescribiría la estimación de la suma óptima a invertir en el sector. En la segunda sección se ilustran los problemas de hallar los costos de la escolarización a la luz de los principios de igualdad de oportunidades y de resultados. No obstante, luego se describe y ejemplifica el modo en que los diferentes componentes de las acciones coadyuvan a orientar los cálculos. En el cuarto acápite se informa sobre los métodos disponibles para definir cuáles y cuántos son los rubros aludidos en la sección anterior. Por último, se reseñan los distintos modelos de distribución de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno.

### **La asignación eficiente**

Si a varios economistas se les diera la consigna de que cada uno por separado asigne eficientemente unos recursos dados en educación, probablemente arriben a similares soluciones si:

- a) Disponen de la misma información y,

b) ésta es la necesaria para sus cálculos.

La **eficiencia** se capta por medio de la relación entre los *insumos* y sus *costos* con los *resultados*. Pero el concepto suele ser esquivo o sujeto a diferentes interpretaciones. Debido a esto, mal especificadas, las discusiones que suscita pueden llevar a distintas conclusiones y, por lo tanto, corolarios o propuestas de política. Por supuesto, la esencia es la misma –alcanzar más resultados con lo mismo, o iguales resultados con menos– aunque las perspectivas con que puede analizarse son diferentes. En educación, la eficiencia se aborda desde una perspectiva *interna* o una *externa*:

#### Perspectiva interna

→ Expresa la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla con fluidez de un grado al siguiente hasta lograr la culminación del respectivo nivel.

#### Perspectiva externa

→ Se mide en términos de la habilidad de las personas de ser económica y socialmente productivas.

La educación puede ser *internamente eficiente* –no haber repetición ni abandono– pero *externamente ineficiente* debido a que no todos sus egresados consiguen insertarse en el mercado de trabajo. Desde un punto de vista social, esto último sería ineficaz –es decir, no se habrán alcanzado los objetivos buscados– y, por ello, la inversión habría sido un desperdicio de recursos; es decir, ineficiente. Por eso, si se explicita a qué arista de la eficiencia se está aludiendo –y algunos sostendrían que ni siquiera hace falta eso–, la respuesta sobre la mejor forma de asignar los recursos no podría diferir.

Sea la que fuere la *dimensión de la eficiencia*, la economía neoclásica tiene una respuesta para orientar la inversión de los recursos disponibles: la tasa de retorno. Ésta –o cualquiera de sus varian-

tes– se deriva del análisis en el que se comparan los costos y los beneficios. Así, en educación, del contraste de esas variables surgirá si es más redituable invertir en tal o cual nivel, modalidad y/o ámbito. Pero el enfoque no sólo se aplica a nivel macro. Podría y debería ser considerado dentro de la escuela y la propia aula. Para ello correspondería distribuir los recursos de modo tal de optimizar su aprovechamiento y dejar de adicionarse en el punto en que no hay más beneficios netos o estos son menores a otros niveles e, incluso, sectores de la economía. Si los recursos se emplean en su forma más productiva, se minimizan los costos lo que, a su vez, incrementa la tasa de retorno.

Llevado al extremo, el argumento y el método implicarían, probablemente, que un grupo considerable de niños y jóvenes no reciba educación o que la tenga, pero en menor cantidad y calidad que la *deseable*. No porque no la puedan aprovechar sino porque, para asignar los recursos, lo que importan son las productividades relativas de unos respecto de otros. Si destinando una determinada suma se obtiene una mayor **ganancia** en el nivel primario que en el medio, el criterio señala que la asignación será más eficiente en el primero que en el segundo. Como se dijo, lo mismo se puede decir para las escuelas y los alumnos.

Además, no sólo orienta el modo de distribuir los recursos sino que se podría expedir sobre su magnitud *absoluta*, más allá de que haya o no fondos para eso: por ejemplo, dada la rentabilidad relativa de un nivel respecto a otro, sería deseable no sólo reasignar parte de los disponibles en otros niveles sino incrementar los existentes. Este proceso seguiría hasta que no se verifiquen más ganancias derivadas de agregar recursos. Debe tenerse presente que aumentar el dinero implica elevar el gasto y, eventualmente, el *costo por alumno* (salvo que se trate del financiamiento de la expansión de la cobertura). Eso, a su vez, disminuirá el beneficio. Alternativamente, otra posibilidad es que el au-

**“La educación puede ser internamente eficiente –no haber repetición ni abandono– pero externamente ineficiente debido a que no todos sus egresados consiguen insertarse en el mercado de trabajo.”**

“... la economía neoclásica justifica y promueve el financiamiento estatal y universal a la educación básica. Esto no sucede por altruismo sino por sus externalidades positivas.”

mento de los egresados de un nivel presione a la baja los ingresos relativos en el mercado de trabajo, haciendo caer de ese modo la tasa de retorno. En fin, esos u otros efectos señalan el momento en el cual correspondería frenar la reasignación y/o incremento absoluto de dinero.

Argumentos similares pueden desarrollarse para otros recursos; por ejemplo, los temporales: cuando un docente en el aula dirige una mayor parte de su tiempo y atención a los estudiantes más talentosos que a los que más les cuesta seguir la clase, se está comportando según esta descripción. Aunque no se explicita, está maximizando la productividad de su tiempo: la dedicación que le resta a los alumnos con más dificultades, la asigna a los más aventajados que se encuentran en mejores condiciones de aprovecharla.

A pesar de lo expuesto, la economía neoclásica justifica y promueve el **financiamiento estatal y universal** a la *educación básica*. Esto no sucede por altruismo sino por sus *externalidades positivas*. Éstas se verifican cuando la provisión de un bien o servicio tiene consecuencias favorables no sólo para la gente que lo compra o recibe sino, además, para otras personas. Por ejemplo, cuando alguien se vacuna contra un virus, está beneficiando también a la gente con la cual interactúa porque reduce el riesgo de que se contagien la enfermedad. En lo que respecta a la educación, se reconoce una variada gama. Algunas de ellas son la relación positiva entre la escolarización de una persona y su estado de salud y el de su familia, su influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, la decisión sobre la escolarización de los hijos, la cohesión social, la transmisión de valores democráticos y la reducción del crimen.

Bajo este paradigma, dado que no todas las familias pueden financiar la educación de sus hijos, la sociedad en su conjunto debe **garantizar la eficiencia** -no la equidad, ni los derechos- prove-

yendo los *recursos* de modo tal que se maximice la rentabilidad monetaria y la presencia de las externalidades. Más allá de ese punto, una mayor inversión sería un *desperdicio social de recursos* y correspondería a las propias personas procurarse su mayor cantidad -y, eventualmente, calidad- de educación. Colateralmente, se *beneficia* a los más desfavorecidos; pero no porque ése hubiera sido el objetivo, al menos según la teoría.

De no existir las economías externas, el discurso económico dominante no podría fundamentar el financiamiento estatal de la enseñanza ya que, al sacar partido sólo los individuos, sus retornos serían totalmente privados. Como cualquier actividad económica, su tratamiento analítico no debería distinguirse del resto de las mercancías.

Aunque al amparo del discurso del cálculo racional los economistas lo han negado sistemáticamente, la economía tiene una *vocación normativa*. La rama que vincula y aplica sus análisis a la educación no escapa a esa tendencia. La mayoría de sus aportes soslaya determinantes de otra índole que no sean los que sustentan su discurso. No en vano, la dimensión que domina esas contribuciones es la de la **eficiencia**. Lo cual no estaría mal si no fuera porque deja de lado que ése no es un fin en sí mismo sino un (*deseable*) requisito de los procesos. Sin embargo, un economista neoclásico podría contra argumentar que la eficiencia es un objetivo: alcanzar el máximo resultado posible del proceso. Esta es una posición consecuencialista y por eso, muy a su pesar, no exenta de principios morales. Otros -muchos-, señalarán que la educación debe brindar igualdad de oportunidades. Por lo tanto, incluso a costa de cierta pérdida de eficiencia, los arreglos de asignación de recursos deberían realizarse en función de ello.

Además, la **distribución eficiente** de recursos depende del punto de partida. Más arriba se señaló que, con la información suministrada, coincidirían

los resultados de la asignación óptima. Con otras dotaciones iniciales –diferentes condiciones sociales para el aprendizaje, por ejemplo– la respuesta al problema bien podría haber sido otra llegando a satisfacer, incluso, las dimensiones de *eficiencia* y *justicia* en forma simultánea.

### Los derechos

Ahora bien, si al grupo de economistas anterior se le encomendase una tarea similar con la misma información, pero en esta ocasión la consigna la comprometiera a alcanzar un resultado *equitativo*, éste sería impredecible. O, mejor dicho, sería previsible, pero podría ser totalmente divergente. En forma general, probablemente, los eventuales comportamientos dividan al grupo en tres: a) algunos podrían llegar a *coincidir* en sus respuestas; b) otros, tal vez, *difieran* en sus sugerencias y; c) otros, finalmente, no sólo no aporten ninguna sino que, incluso, *sostengan que el planteo es incompleto si no se aclaran, previamente, algunos interrogantes*. Esto es así ya que la elección del modo más justo de repartir cargas y beneficios –de eso se trata, en pocas palabras, el principal problema de la **justicia distributiva**– supone preguntarse sobre qué, cómo, cuánto y a quién distribuir<sup>1</sup>.

### La igualdad de recursos

Entre los principios liberales más ampliamente difundidos para orientar la discusión sobre la justicia en el ámbito educativo se encuentra el que se refiere a su objetivo de brindar **igualdad de oportunidades**. De un modo general, establece que la posibilidad de *acceso a la riqueza*, poder e instituciones sociales debe estar abierta a todos. Para eso se necesita que no existan factores que obstaculicen la competencia de las personas por oportunidades en la vida.

La concepción vigente hasta hace unas décadas era su puesta en práctica por medio del postulado aristotélico de *igual tratamiento para los iguales*, denominado principio de **equidad horizontal**. Ba-

sado en él, los distintos sistemas educativos occidentales se encargaron de proveer –con notable éxito– condiciones materiales similares, cuando no iguales, para la mayoría de su población en edad escolar.

Desde un punto de vista prescriptivo, se dispone de varios criterios orientadores sobre cómo llevar a la práctica esa **igualdad**. El primero, el más consensuado y frecuentado analítica y fácticamente, ha sido el que la define por la negativa. Según este punto de vista, *la riqueza de una región, una ciudad, las circunstancias económicas en las que se encuentran los padres o familia, el lugar donde viven, el sexo, la salud, la religión y/o la pigmentación de su piel*, no puede ser un factor condicionante al momento de proveer educación.

Operacionalmente, la aplicación estricta de este principio a la educación requiere igual gasto por alumno, igual relación de docentes por alumno, etc. De modo complementario, se argumenta a favor de garantizar un nivel mínimo de servicios escolares proveyendo aspectos *básicos* (aunque, en los hechos, como se sabe, a veces ni siquiera eso). La gran ventaja de este principio –y por eso es y ha sido el dominante– es que, al enfocar la provisión de la educación desde el lado de los insumos, es el más fácil de llevar a cabo. Por eso, en rigor, a este criterio se lo conoce como **igualdad de recursos**.

El ejercicio de la *equidad horizontal* daba por supuesto que, brindando condiciones materiales mínimas y comunes, se aseguraba una igual contribución de la escuela a los resultados en la vida adulta, tales como los ingresos futuros, la inserción laboral y social, etc. Esto se correspondía con la visión y convicción de que la escuela era un agente de igualdad social.

### Los modelos de organización escolar

Un ejemplo emblemático de cómo se procuró la igualdad de recursos fue la definición de las estruc-

“el principal problema de la justicia distributiva-supone preguntarse sobre qué, cómo, cuánto y a quién distribuir.”

1. Berne y Stiefel.(1984)

“...es posible dar cumplimiento simultáneo a la equidad horizontal y vertical...”

turas de personal de las escuelas según los rasgos que las distinguen. Por ejemplo, en varios sistemas educativos se encuentra pautada la mecánica por la cual, sobre la base de criterios físicos y pedagógicos, se permite la apertura y desdoblamiento de secciones y divisiones (mínimos y máximos de alumnos); cuándo se faculta a un establecimiento tener un vicedirector, un secretario –y así sucesivamente para otros tipos de cargos–; a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Estas normas son las que se utilizan como fundamento para la aprobación de las plantas de personal escolar; es decir, *el equipo docente*.

Las cantidades y combinaciones definidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma *pareja y similar*. Esto es, ante similar cantidad de alumnos, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones significativas. Así, implícitamente, las pautas sobre organización definen una tecnología dada de producción del servicio educativo.

En otros sistemas se construyen índices para distribuir recursos en función de las características de la matrícula que asiste a los diferentes tipos de escuela. De ese modo, por ejemplo, si se fija la unidad para un alumno de nivel primario y 1,8 para otro del nivel medio eso implicará que, ante igual cantidad de alumnos, la segunda escuela recibirá un 80% más de recursos. En forma más directa, si cada una tiene 100 estudiantes y el valor del índice es de \$1.000, a la primera se le asignarán \$100.000 y a la segunda \$180.000. Esto es extensible a todas las escuelas que comparten las pautas establecidas. El método es empleado para tipificar los establecimientos –y los alumnos que concurren a ellos– según modalidades, ámbito, etc.; en suma, conforme necesidades más o menos estandarizadas. También se emplea para distribuir recursos entre niveles de gobierno.

Estos ejemplos muestran que es posible dar cumplimiento simultáneo a la equidad horizontal y vertical (según la cual corresponde otorgar un tratamiento desigual a los desiguales). A decir verdad, no pocas veces el objetivo de la definición de esos parámetros es imprimir racionalidad y, por lo tanto, eficiencia en la administración escolar. Pero el currículo y los modelos de organización escolar en los que se basan, explícita o implícitamente, sí responden a esos *ideales de igualdad*.

### Los límites del gasto para el análisis

El estudio del vínculo entre el **gasto educativo** y la **equidad** debe ser realizado con sumo cuidado y detenimiento. Como se dijo, prácticamente no hay decisión de política educativa que no afecte el gasto. Pero de allí a afirmar que el costo por alumno que se deriva de esas decisiones puede constituir un indicador de equidad –o el diferencial de equidad entre sistemas educativos– hay una gran distancia. A lo sumo, puede constituir la base para el análisis de la brecha en el esfuerzo financiero sectorial.

Para ilustrar la ausencia de *unidireccionalidad* entre el gasto por alumno y la equidad, consideremos una de las dimensiones principales: **el salario docente**. Existen tantos niveles salariales docentes como sistemas educativos y, por eso, una porción del diferencial en el *gasto por alumno*, tanto dentro de un país como internacionalmente, se debe a este motivo.

Además, el **gasto educativo** se destina, en su mayor parte, a atender esos haberes. Debido a ello, estas disparidades no significan, necesariamente, una manifestación de inequidad. Por ejemplo, si las diferencias en el gasto se explicaran por distintos niveles de retribuciones que no influyen en el servicio brindado, más que un gasto inequitativo respecto de los alumnos se estaría frente a una inequidad en el tratamiento de las remuneraciones. Esto podría deberse a diferentes capacidades para financiarlo, distintas posibilidades de

negociación de los respectivos gremios, etc. Pero en este caso, el principio violado sería el de *igual salario por igual trabajo*.

Por el contrario, si las disparidades fueran intencionalmente dirigidas a, por ejemplo, atraer y compensar docentes cuyo esfuerzo y capacidad distintiva son necesarios para atender a una matrícula heterogénea que requiere de docentes con atributos particulares o a remunerar docentes de programas que llegan a una población socio económicamente desfavorecida, ese gasto por alumno desigual estaría en concordancia, precisamente, con el principio de equidad vertical. De ese modo, esas **diferencias** sí podrían estar expresando una atención a los derechos de la educación. En síntesis, *un desigual gasto por alumno no es un indicador categórico de la inequidad del gasto*.

Así, bien podría suceder que en un sistema descentralizado el gasto educativo de los distritos fuera diferente debido sólo a que los docentes de la jurisdicción A ganan \$200 y los de B, \$100. A su vez, si la disparidad se explicara nada más que por distintas capacidades fiscales para afrontar esos niveles salariales o a un mayor poder de *negociación sindical*, por ejemplo, el mayor gasto por alumno no necesariamente estaría reflejando un *diferencial de equidad*.

### El gasto educativo como redistribuidor

Los estudios sobre el impacto del gasto educativo sobre los diferentes estratos de ingresos muestran, justamente, que ese tipo de *intervención estatal* ha sido históricamente **redistributiva** a favor de los más pobres. Esta incidencia es menor a medida que se avanza desde la educación básica a niveles superiores. Lo que estaría señalando que la *apropiación de los beneficios de esa distribución es mayor para los estratos más bajos de ingresos* o, desde otro ángulo, que los segmentos más altos tienen menores posibilidades de aprovechar la igualación de la oferta estatal de recursos.

Probablemente, estos resultados sean los que permitan dejar conformes a quienes llevan adelante este tipo de cálculos y a los analistas deseosos de ver confirmadas sus hipótesis sobre la acción progresiva del gasto estatal en el sector. Pero estas conclusiones son el resultado algebraico de una situación que debería ser más o menos clara *intuitivamente*: dado el igual gasto por alumno para una población escolar determinada, los efectos de la transferencia de ingresos (derivada de la provisión estatal del servicio a los particulares) tienen mayor impacto en los estratos más bajos que en los hogares más ricos: \$100 de gasto público educativo sobre una remuneración de \$1.000 representa una mayor proporción que esos mismos \$100 sobre un ingreso de \$5.000.

En este punto es donde tienen lugar las diferentes interpretaciones. Mientras al analista no lo anime un espíritu de auto complacencia, esos cálculos tienen una lectura unívoca: *la redistribución existe*, por supuesto, pero habida cuenta los resultados obtenidos hasta ahora, es insuficiente.

Por otro lado, si bien la tradicional asignación de recursos en educación ha sido **redistributiva**, alentarla porque promueve ese efecto es desviar su objetivo, que está lejos de ser una transferencia indirecta de recursos. Para ello, la política económica y social dispone de otros instrumentos. Quizás, como señala Jencks<sup>2</sup>, la mejor estrategia para redistribuir recursos entre clases sociales sea: *¡redistribuyéndolos!*

### Los límites de la neutralidad fiscal

La influencia del **contexto socioeconómico** sobre los desempeños escolares se ha estado discutiendo durante varias décadas. Desde hace poco más de cuarenta años, distintos estudios vienen mostrando que, entre otras, las diferencias de *ingresos, lenguaje y cultura* dan ventajas a unos y desventajas a otros, asimismo la *igualdad de oportunidades* en el **acceso** a la escuela no elimi-

**“Quizás, como señala Jencks, la mejor estrategia para redistribuir recursos entre clases sociales sea: ¡redistribuyéndolos!”**

2. Citado por Berne y Stiefel.(1999)  
3. Walzer, M. (1983)  
4. Roemer, J. (1995)

“La igualdad de resultados no significa que todos deban aprender lo mismo ni que todos tienen que saber las mismas cosas sino que todos –independientemente de su lugar de nacimiento, contexto, posición en la sociedad, etc.– tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender esas mismas cosas.”

na las disparidades iniciales.

Es profusa la literatura sobre la incidencia de los denominados *factores exógenos* en el aprendizaje de los niños. También es abundante la bibliografía que vincula a la educación con la economía. Pero son escasos los estudios empíricos sobre el **entorno** y las condiciones que necesariamente deben estar presentes para que no se neutralice el esfuerzo de la inversión educativa. Curiosamente, se desea que la educación incida positivamente sobre la distribución del ingreso cuando parecería que la influencia entre ambas dimensiones sería, como mínimo, *recíproca*.

En lo que atañe al **financiamiento**, interesa comprender las condiciones que deberían estar presentes para que la esfera educativa no se vea afectada por las desigualdades generadas por las dimensiones externas a aquélla<sup>3</sup>. En línea con ello, Roemer<sup>4</sup> sugirió que *un acuerdo social posible* para alcanzar la igualdad de oportunidades sería el de asignar recursos para compensar acontecimientos que fueran ajenos al control y a las decisiones de las personas. Así, sólo se aceptarían diferentes resultados en la medida en que fueran consecuencia de las elecciones individuales no influidas o determinadas por esas circunstancias. En otras palabras, *debemos hacernos cargo de nuestras preferencias en la vida adulta, pero no de nuestras necesidades durante la infancia y adolescencia*<sup>5</sup>.

En tal sentido, Roemer<sup>6</sup> propuso *nivelar el campo de juego* para que ninguna situación *externa o no controlable* por los individuos influyera **negativamente** en la igualdad de oportunidades. Si bien el momento hasta el que debe realizarse la nivelación también se encuentra en discusión, podría pensarse que, como mínimo, debería verificarse con anterioridad al ingreso al mercado de trabajo o hasta la finalización del nivel educativo obligatorio. Una vez hecha esa compensación, el desarrollo de los acontecimientos debería depender,

mayormente, de la *responsabilidad, el mérito, el talento y/o el esfuerzo* de cada persona.

En síntesis, *igualar oportunidades para un desarrollo vital, en la medida en que la educación sea uno de sus aportes –o, más precisamente, igualar las oportunidades de aprovechamiento escolar–, implica distribuir los recursos educativos de manera que se compense la menor capacidad de los niños para transformar estos recursos en resultados escolares*<sup>7</sup>.

### La igualdad de resultados

En consonancia con esto último, se ha sugerido que la **igualdad de oportunidades** en educación requiere de la prestación de un servicio que permita alcanzar elevados niveles mínimos de resultados para los estudiantes más desfavorecidos<sup>8</sup>. La idea es *vincular el financiamiento al desempeño*, pero no por premios o incentivos sino en función de los *objetivos y necesidades* de las instituciones escolares y sus alumnos.

Ahora bien, el fin no es la igualación *per se* de los recursos disponibles sino, el diseño de una política que brinde la posibilidad de dotar de las capacidades necesarias para atravesar similares trayectorias escolares. La *igualdad de resultados* no significa que *todos deban aprender lo mismo ni que todos tienen que saber las mismas cosas sino que todos –independientemente de su lugar de nacimiento, contexto, posición en la sociedad, etc.– tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender esas mismas cosas*<sup>9</sup>.

Aplicado al plano educativo, el principio de la igualdad de resultados no contradice al de oportunidades. Más aún, la igualdad de resultados en educación es el punto donde debería comenzar la *igualdad de oportunidades frente a la vida*. Visto de otro modo, es el nivel en el que coinciden ambos tipos de igualdades. Definidos los resultados, se trata de *comprometer los recursos* de modo tal

5. (Bojer, 2004)

6. (Roemer, 2000)

7. (Roemer, 2000)

8. Clune, W. (1994)

9. Bolívar, A. (2005)

que garanticen la igualdad de oportunidades para alcanzarlos.

Una vez clarificados estos principios rectores, el problema es acordar *cuál es el límite de la redistribución*. Una perspectiva **igualitarista educativa extrema** señalaría que se deberían seguir asignando recursos (monetarios y temporales) hasta el punto en que *el beneficio marginal de continuar haciéndolo fuera nulo*. En otras palabras, se debería proveer un servicio diferente tal que todos los estudiantes puedan alcanzar su máximo potencial. Pero esto presenta algunas dificultades prácticas. Entre las principales, se puede señalar que la aplicación de una propuesta de esta naturaleza implicaría tener que aumentar *permanente e indefinidamente* los recursos, tornando fiscalmente inviable la medida. Por otra parte, no está claro si un criterio semejante no iría más allá del compromiso social de igualar oportunidades.

Asimismo, no es un problema menor para la filosofía política dirimir si una distribución desigual de recursos *es mejor o no* que una *igual*. Así, por ejemplo, no es sencillo –sino imposible– acordar si, *ceteris paribus*, una distribución en la se asigna una suma igual a cada estudiante –por ejemplo, \$80 a cada uno– es mejor o peor que una en la que uno recibe \$90 y el otro \$100. Un *igualitarista extremo* no dudaría en preferir la primera. Un *rawlsiano* acordará con la segunda, siempre y cuando el alumno beneficiario fuera el más desfavorecido antes de la redistribución. Por último, un **utilitarista** señalaría que todo depende de *cuál de las dos brinda mayor bienestar*.

Además, supongamos que los gobiernos proveyeran los recursos para garantizar la igualdad de resultados. En un esquema de ese tipo –en rigor, en ninguno–, no sería factible impedir que por sobre ese monto, las familias puedan adicionar recursos ya sea porque consideren a ese diferencial como un bien posicional o porque procuran garantizar

una mejor inserción laboral para sus hijos, etc. En una carrera de este tipo, el *programa igualitarista* se verá condenado constantemente a ser desafiado y, muy probablemente, incumplido.

Por último, no sólo importa el tipo de tratamiento y posición frente a la igualdad de oportunidades sino la suficiencia de los recursos asignados. Se puede estar frente a un igual gasto por alumno pero tan bajo que no alcanza para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento del sistema educativo.

Por eso, incluso el mismo Roemer<sup>10</sup> se interroga si no sería *legítimo* restringir el dominio en el cual igualaríamos oportunidades. Es decir, si no se deberían incorporar, también, otros valores en nuestros principios de asignación. En otras palabras, la forma de la distribución *ex post* de resultados educativos requiere de decisiones normativas *ex ante* concernientes a *cuál es la distribución final deseable*<sup>11</sup>.

La *igualdad de resultados* en lugar de la **igualdad de oportunidades**, trae consigo numerosos problemas a resolver; entre otros, desde la propia definición de los resultados hasta las limitaciones en el conocimiento sobre la verdadera y efectiva incidencia de los insumos y procesos en los resultados educativos, cualesquiera fuesen los que se definan.

Frente a estas incertidumbres, la tarea de proyectar costos para neutralizar las diferentes condiciones sociales para el aprendizaje se torna doblemente dificultosa en la medida en que, en términos algebraicos, equivale a resolver un sistema con más incógnitas que ecuaciones y, por lo tanto, indeterminado. En forma más directa, los posibles resultados son infinitos. Con lo cual, nos encontramos, una vez más, ante la necesidad de precisar los recursos necesarios para garantizar la igualdad de resultados educativos y, por lo tanto, *de oportunidades en la vida*.

“La igualdad de resultados no significa que todos deban aprender lo mismo ni que todos tienen que saber las mismas cosas sino que todos (...) tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender esas mismas cosas...”

10. Roemer (2000)

11. (Waltenbeg, 2004)

12. Levin, H. y Mc Ewan, P. (2001):

“...el financiamiento de una política que tenga en cuenta los derechos a la educación de toda la población debe prever los factores que demandan una atención especial y diferente y, por lo tanto, requieren de recursos adicionales para atenderlos.”

### Los recursos

Hay diferentes formas de emprender el **análisis de los costos de una educación de determinada calidad**. Cualquiera de ellas necesita que se identifiquen los recursos a emplear –*humanos, materiales, temporales*–, y luego se consideren sus precios para, recién ahí, poder arribar al costo. Levin y McEwan<sup>12</sup> llaman a este método, de los ingredientes y resulta muy útil para ordenar la variedad de recursos que involucra la educación. Sintéticamente, la idea que sustenta este enfoque es que toda intervención utiliza elementos que tienen un costo. Si es posible identificarlos, se podrá estimar el costo total de la acción. Este algoritmo requiere que cada tratamiento se describa en términos de los recursos que se necesitan para lograr el resultado esperado.

El primer paso, por lo tanto, es la *identificación de los ingredientes*. Para facilitar esta tarea, los autores proponen dividirlos en cuatro o cinco categorías principales que tengan características comunes. Deben desagregarse con el suficiente detalle de modo que permitan determinar sus costos. El *grado de especificidad* con que se describa cada uno dependerá de su participación en el costo total. Por ejemplo, en la estimación de los presupuestos educativos, el gasto en personal debería recibir la mayor atención ya que constituye la mayor parte.

Cuando los rubros se encuentran identificados, se determina el **costo** de cada uno de ellos. Una vez hallados se suman para obtener el costo total. Este método puede utilizarse tanto para medir los gastos ya incurridos como para evaluar el impacto de medidas o programas que se intenten implementar.

Hay dos tipos de acciones a contemplar:

- a) las que le competen *naturalmente* a las escuelas,
- b) las que están *fuera de su alcance*.

Respecto de estas últimas, el financiamiento de

una política que tenga en cuenta los **derechos** a la educación de toda la población en edad escolar debe prever los factores que están fuera de su control o que demandan una atención especial y diferente y, por lo tanto, requieren de *recursos adicionales* para atenderlos. Según sea la característica de la acción, el criterio de definición de recursos será diferente. Así, el procedimiento para hallar los costos de un programa de becas es distinto que el de uno para desarrollar una capacitación docente, etc.

Al conjunto de criterios por los que se asignan imparcialmente recursos a una escuela o a otro nivel de gobierno se lo denomina **fórmula de financiamiento**<sup>13</sup>. Así, por ejemplo, cuando se establecen parámetros por los que se designan docentes en función de determinada cantidad de alumnos, se proponen índices de costos, se definen adicionales según la ubicación geográfica sea urbana o rural, se diseñan diferentes arreglos institucionales conforme el nivel y modalidad educativos, se implementan programas pedagógicos específicos en los que el apoyo financiero, humano o material se realiza de acuerdo a determinadas reglas, se están desarrollando fórmulas. Es decir, *criterios pre-definidos y estandarizados* por los que se van a calcular y repartir recursos. Además de la racionalidad que introducen en la administración, constituyen un límite a la asignación discrecional de los recursos.

La aplicación de una fórmula esta asociada a una política del gobierno y a los fines que éste persigue: los criterios pueden diferir si el sistema es *centralizado* o *descentralizado* y si se contemplan las diferencias que existen entre los estudiantes, los programas de aprendizaje y las escuelas.

### Las necesidades escolares

Los dos insumos principales para conocerlas son:

- a) el *programa curricular* a impartir y,
- b) el *modelo de organización* escolar.

13. Ross, K. y Levačić, R. (2002)  
14. (Bolívar, 2005)

Del primero, conviene recordar que se trata de aquél que permite *garantizar el currículum común, básico o indispensable para promover la integración activa de los ciudadanos en la vida social*<sup>14</sup>. A partir de allí, se deben ir definiendo las acciones y recursos que se requieren para llevarlo adelante y asegurar su provisión.

A los efectos del financiamiento, lo que interesa no es tanto la *cantidad y distribución* de las materias a brindar, sino el tiempo destinado a la enseñanza de esas disciplinas. En cuanto a la **organización escolar**, define cómo estará constituido el equipo docente y no docente del establecimiento. A su vez, dicho equipo puede desagregarse según cumpla tareas en el aula –es decir, frente a curso– o forme parte de la dirección y administración de la escuela.

De los distintos determinantes de los costos educativos, los derivados de implementar el **plan de estudios** son los más sencillos de estimar: basta con saber la cantidad de horas de cada caja curricular. Así, frente a distintas alternativas, las diferencias absolutas y relativas de horas de clase señalarían que, todo lo demás constante –salarios docentes, cantidad de alumnos, etc.–, un plan, por ejemplo, es más económico o costoso que otro. El impacto de las definiciones curriculares no termina allí. Si existiera un establecimiento con diversas orientaciones –esto suele suceder, sobre todo, en el último o los dos últimos años del nivel secundario– la necesidad de dividir a los alumnos según la especialidad por la que hubieran optado implicaría una mayor cantidad de secciones con menos estudiantes cada una y, por lo tanto, se requerirían más docentes. En función de esto último, la *diversificación curricular* suele tener menor incidencia o, en el extremo, ser neutral desde una perspectiva de los costos, cuando el establecimiento es más grande y el desdoblamiento de cursos para brindar una oferta más amplia de materias satisface un mínimo económicamente aceptable de alumnos por curso.

Básicamente, para determinar la *cantidad de docentes* frente a curso se debe disponer de la información sobre tres definiciones de política:

- La **primera** es el programa curricular y la cantidad de horas que de él se deriva.
- La **segunda**, la cantidad promedio de alumnos por curso que tiene o tendrá el o los establecimientos educativos en cuestión.
- La **tercera**, por último, es la carga horaria de trabajo de los docentes involucrados.

Para una cantidad dada de alumnos, la interrelación de esas tres dimensiones permitirá determinar cuántos docentes frente a clase se requieren.

Luego, con la información salarial, el cálculo de los costos es más o menos inmediato. Éste es el método más usual para proyectar las necesidades financieras. A su vez, conforme sean los demás ingredientes, cambiarán los parámetros y formas, pero la esencia es ésta. A partir de allí, como se dijo, se pueden *proyectar los costos totales y por alumno, tipificarlos en función de los distintos niveles, modalidades y/o ámbitos educativos, recurrir a ellos para construir índices de distribución de recursos según sea la composición de la población estudiantil y red escolar*, etc.

#### Los consumos básicos para una escolarización justa

Durante los últimos lustros se implementaron las llamadas **políticas compensatorias sustentadas**, en buena medida, en la concepción de que el acceso a bienes y servicios o satisfactores materiales podría contribuir a un mejor aprovechamiento de la *oferta educativa*. Como señala Campbell<sup>15</sup>, muchas propuestas de **reforma social** planteadas en nombre de la justicia reclaman un movimiento hacia condiciones materiales más igualitarias de los seres humanos sobre la base de que las diferencias en las condiciones materiales de la vida

15. Campbell (2002)  
16. (Bradbury, 2004)  
17. (McDonald, 1990)

“...¿cuánto cuesta un chico? Como podrá intuirse, la respuesta, más allá del carácter abstracto del interrogante, no es metodológicamente sencilla.”

humana son enormemente grandes. Esto puede deberse a que las diferencias entre individuos, diferencias tales como sus *méritos*, rara vez son tan considerables como las diferencias de cargas y beneficios que tienen lugar normalmente en las sociedades reales.

Para operacionalizar y aplicar el concepto algunos economistas se vienen preguntando hace algún tiempo: *¿cuánto cuesta un chico?* Como podrá intuirse, la respuesta, más allá del carácter abstracto del interrogante, no es *metodológicamente sencilla*. Se han propuesto varias formas para hacerlo y ninguna es concluyente; sobre todo, cuando se observa que los costos a los que se arriba difieren entre sí.

En esencia, los **métodos más abordados** por los especialistas son dos:

→ **A través de las diferencias de consumos**

Informa sobre cuánto se gasta efectivamente e intenta determinar el ingreso adicional de un hogar necesario para mantener el estándar de vida que se tenía antes de la presencia del niño.<sup>16</sup>

→ **Por medio de la construcción de canastas *ad hoc*.**<sup>17</sup>

Se propone definir cuánto se debería gastar: consiste en especificar, y luego calcular, los costos de todos y cada uno de los bienes y servicios que son necesarios para que un niño o joven pueda desarrollarse.

Según sea el fin, pueden diseñarse diferentes tipos de canastas. Para ello, se deberían construir lo que Scanlon<sup>18</sup> denominó *listas objetivas del bienestar o de bienes sustantivos*. Como los consumos se determinarían sobre bases normativas, los expertos en *alimentos, vestimenta, vivienda, salud*, etc. tendrían que precisar las necesidades y los satisfactores materiales que permiten cubrirlas.

Probablemente, no se pueda definir un costo de *un niño en abstracto* y deba realizarse una estimación para cada circunstancia en la que, a su vez, se explicita sus alcances y limitaciones<sup>19</sup>. En nuestro caso, a pesar de la complejidad que eso implica, el objetivo concreto de **garantizar** la igualdad de oportunidades para una **escolarización plena** debería orientar y facilitar su cálculo.

### Los requerimientos pedagógicos adicionales

Pero determinar cuándo una persona está *bien alimentada*, por ejemplo, parece ser mucho más sencillo que precisar el nivel en el que una persona puede considerarse **educada**<sup>20</sup>. En general, partiendo de reconocer a la educación como una *capacidad básica* a la que tienen **derecho** todas las personas, se supone que *no existe igualdad* a menos que todos adquieran cierto nivel educativo. Por eso, la igualdad de oportunidades no se limita a los consumos: comprende una gama de *experiencias* cuya incidencia sobre la enseñanza no siempre es factible medir. Así, no deben soslayarse factores tales como el nivel educativo de los padres o su status ocupacional en el mercado laboral. La resolución de estos problemas comprende otro tipo de acciones que la reversión de las diferencias por medio de la distribución de bienes materiales o de la posibilidad de acceder a ellos.

Si la definición de **recursos** debe considerar los efectos del contexto y de aquellos factores que están fuera del control de la escuela, con más razón debe garantizarse que todas las acciones que están dentro de su alcance, tengan su financiamiento correspondiente. Aquí ya no se trata sólo de los requerimientos derivados del currículo estándar que, al menos en teoría, es el piso y punto de partida de las necesidades a cubrir en todas las escuelas. Por ejemplo, *incrementar el dinero que ya se le daba a una provincia o establecimiento para que enseñe mejor matemática*, interpelaría la

18. Scanlon (1993)

19. (Saunders, 1999)

20. (Terzi, 2004)

suma que se le estaba entregando regularmente y, en última instancia, debería formar parte de los recursos normales y habituales.

En este caso se trata de determinar los recursos para llevar adelante las *acciones pedagógicas adicionales* que permitan nivelar el punto de partida para que todos los niños y jóvenes puedan tener igualdad de oportunidades para alcanzar un similar punto de llegada.

Para simplificar, supongamos que sólo hay dos establecimientos con igual cantidad de alumnos e idénticos currículo y modelo de organización escolar. Por lo tanto, sus *costos de funcionamiento* también lo son. Debido a ello, se asignan \$1.000 por estudiante bajo un modelo de capitación. Esa cifra es el costo promedio de brindar el servicio sustentado en el principio de igualdad de recursos. Lo único que distingue a esas escuelas son, ni más ni menos, *las condiciones para el aprendizaje de sus participantes*. Como en cualquier actividad que requiere de dinero, los costos de producción del servicio serán menores allí donde el contexto sea más propicio y viceversa. Análisis posteriores concluyen que el costo por alumno que garantiza la igualdad de oportunidades educativas asciende a \$800 para el grupo en mejores condiciones que concurre a la escuela A y a \$1.200 para los más desfavorecidos de la escuela B.

Con este hipotético y sencillo esquema, la escuela A se beneficiaría con un **excedente de recursos** ya que los costos unitarios son menores al dinero recibido por cada estudiante. Aún suponiendo que no se permitiera distribuir utilidades entre el equipo docente y que se exigiera reinvertirlas en actividades escolares, los alumnos del establecimiento se beneficiarían de todos modos ya que contarían con la posibilidad de acceder a un mayor –y quizás mejor– servicio por la disponibilidad de ese financiamiento adicional al servicio básico de enseñanza.

En la escuela B, la situación es más preocupante. Para que la apropiación de los contenidos básicos sea posible, se deben emprender acciones educativas adicionales cuyo costo es, como se dijo, mayor. Pero la *distribución igualitarista* genera un déficit de recursos y, por lo tanto, la posibilidad de adquirir los conocimientos básicos es menor. Como se podrá intuir, el problema no concluye aquí. Al finalizar los estudios, **se habrá ampliado la brecha educativa** entre ambos grupos de estudiantes: los de la escuela A no sólo habrán accedido a los contenidos básicos curriculares sino que habrán ampliado sus conocimientos y experiencias escolares. En la escuela B, no sólo sus alumnos no habrán tenido esta oportunidad –que a esta altura *casi constituiría un lujo*– sino que ni siquiera habrán tenido la posibilidad de adquirir la totalidad del currículo básico por falta de financiamiento.

### Los métodos

El **listado de ingredientes** es un avance en la determinación de los recursos para garantizar el derecho a la educación pero resta un paso más: la definición de los componentes. Así, todavía falta precisar *la cantidad y tipo de docentes, equipamiento, libros, etc.* El objetivo es encontrar los recursos que se hallan asociados a determinados resultados de modo tal que a partir de los parámetros encontrados, se pueda calcular la función de costos.

Básicamente, se dispone de tres **métodos** para ello:

- a) Estadístico
- b) Empírico
- c) Paneles de expertos

En rigor, los tres se basan –o deberían hacerlo– en evidencia. Sin embargo, se distinguen por el modo de hacerlo.

Si además de *total acceso a la información*, hubiera consenso sobre lo que se considera como una educación de **buena calidad** y se descontaran las eventuales ineficiencias, los resultados de los dis-

**“El listado de ingredientes es un avance en la determinación de los recursos para garantizar el derecho a la educación pero resta un paso más: la definición de los componentes.”**

“...algunas combinaciones de insumos son más costosas que otras y la manera más económica de alcanzar un nivel de resultados dado es la más deseable.”

tintos métodos *no deberían diferir*. Sin embargo, Baker, Green y Richards<sup>21</sup> opinan que, a pesar de los instrumentos cada vez más sofisticados para emprender estos análisis, la determinación de los costos de una educación de calidad, sigue siendo *una ciencia inexacta*.

### El estadístico

Este método es el de los análisis de **funciones de producción educativa**. Se trata de una relación matemática que describe *cómo los recursos pueden ser transformados en productos*. Los parámetros se obtienen por medio de estudios econométricos. Aplicada a educación, comprende el análisis de la relación entre los *insumos escolares* y los *resultados educativos medidos*, la mayor de las veces, a través de las **pruebas estandarizadas de aprendizaje**.

Hasta ahora, la posibilidad de reorientar los recursos en función de los corolarios que se derivan de esos estudios ha sido escasa, sino nula. Luego de décadas de análisis, los resultados *son poco concluyentes* y no logran dar cuenta de los factores que producen educación. Por lo tanto, no es posible apreciar su contribución a la comprensión del proceso de *enseñanza-aprendizaje*, si es que ha habido alguna. Desde este punto de vista, no ha sido factible aprovechar estos estudios para mejorar la asignación de recursos. Si se pudiera conocer la función de producción se podría saber *qué es posible lograr a partir de determinados recursos*. También permitiría mejorar la eficiencia a la hora de administrarlos: algunas combinaciones de insumos son más costosas que otras y la manera más económica de alcanzar un nivel de resultados dado es la más deseable.

Los estudios de *funciones de producción* en educación se encuentran entre los análisis *más controvertidos* y con menos consenso. Se han utilizado más para concluir sobre lo que no impacta en los resultados que para orientar sobre qué sí hacer. No obstante, gracias a ellos se constató empíri-

camente que los factores socioeconómicos son centrales al momento de explicar los logros en el aprendizaje.

### El valor agregado y el control de las condiciones socioeconómicas:

Los analistas educativos se han centrado en observar que, cuando se descuentan esos factores, el valor agregado de las escuelas a las que asisten los niños y jóvenes de sectores desfavorecidos socioeconómicamente no es muy diferente del resto. Lo cual no es una cuestión menor en un debate en el que se suele *estigmatizar* a un grupo de escuelas por los pobres resultados alcanzados.

Ahora bien, una vez tranquilizados respecto al aporte de las escuelas a las que asisten grupos vulnerables, esos estudios deberían utilizarse como guía para la acción; al menos para recomendar las condiciones materiales (y pedagógicas, cuando se pueden identificar) que deberían estar presentes para garantizar el *derecho a la educación*. Después de explicarse los factores asociados, debería trabajarse en pos de alcanzar mínimos pero altos resultados y dejar a un lado el valor agregado. Porque dedicarse a este último solamente, es mucho más económico que proponerse como objetivo lograr el valor absoluto total de un desempeño dado.

*Ponderar o penalizar* –material o discursivamente– a los establecimientos por sus resultados educativos sin contemplar su **valor agregado** en la educación de sus alumnos, podría llegar a ser injusto en algunos casos y desmotivador en otros. Por eso, los analistas controlan los factores socioeconómicos al momento de comparar resultados entre escuelas. Pero el argumento del aporte de los distintos centros ha sido sobre utilizado y, desde un punto de vista prescriptivo, no es muy operativo ni equitativo: en el mediano y largo plazo –cuando los alumnos egresan de la escuela– lo que podría llegar a importar son los resultados absolutos totales.

### El empírico

Más modesto en cantidad de observaciones, aunque *más pretencioso* en la profundidad de sus indagaciones, este método descansa en la **observación de los gastos promedios de otros** distritos, sistemas e, incluso, de escuelas individuales. Baker, Green y Richards<sup>22</sup> señalan que originariamente ésta era la forma tradicional de analizar los costos a replicar, en la idea que alcanzar el promedio era una vía para mejorar el nivel prevaleciente.

Este método refleja las *prácticas reales*. Para ello, tiene en cuenta los costos *actuales e históricos*. En primer lugar se observan las actividades escolares. Éstas se agrupan en diferentes categorías según sean de enseñanza en el curso, de dirección y administración, de apoyo pedagógico, etc. Luego se analiza el tiempo dedicado a cada una de estas actividades. En el cálculo deben tenerse en cuenta distintos parámetros tales como las *condiciones de trabajo, los salarios y la duración de la jornada escolar*. Luego se establece el costo total y por alumno que incluye, por supuesto, *material, equipamiento, libros, etc.*

Más recientemente, con el fin de mejorar los desempeños, comenzó a prestarse atención a los gastos y su distribución en las escuelas que logran altos estándares; por ejemplo, *baja tasa de abandono, mejores resultados en pruebas de aprendizaje, menor repetición*. En rigor, se trata de analizar las escuelas eficaces, observar los recursos que emplean y sugerir, de considerarse pertinente, su réplica en otros establecimientos.

También se han intentado métodos intermedios entre éste y las funciones de producción a través del denominado **análisis envolvente de datos** (DEA, por su denominación en inglés). Pero su empleo es poco frecuente aún debido a que *la gran cantidad de información que requiere es inversa a la disponibilidad de datos para hacerlos*.<sup>23</sup>

### Los paneles de expertos

Se recurre a la opinión profesional cuando no hay información disponible o se trata de una nueva propuesta que no ha sido experimentada todavía. Se interesa por las *prácticas deseadas*. Los paneles de expertos no son menos científicos que los demás métodos y, a pesar de que podría llegar a condenárselos por su aparente vaguedad, tienen ventajas importantes respecto del resto. En primer lugar, podrían servir para el desarrollo de escuelas prototípicas ideales. Además, sus imprecisiones son explícitas y *se encuentran a la vista*. En tal sentido, los estudios econométricos dan diferentes resultados y no siempre se puede ver en forma directa *por qué*.

Se comienza por establecer los *requerimientos básicos* con el objetivo de definir la cantidad de alumnos por clase, las horas semanales, suplencias y el calendario escolar. Después, se identifican las *tareas* que llevan a cabo los docentes y se estima cuánto tiempo se debería destinar a cada una de estas actividades. Una vez conocidas las *horas necesarias*, se obtiene la *cantidad de docentes* requerida. El próximo paso es obtener el **costo**: se emplean los diferentes niveles salariales y se multiplica por las horas necesarias. La suma final surge de las definiciones acerca del tamaño del curso, del número de horas de instrucción, de la cantidad de tiempo en que los docentes planifican sus clases, corrigen tareas u orientan a sus alumnos. Luego se estima el *costo de los libros, materiales y otros recursos* como el personal de mantenimiento, administrativo y de dirección. Se ha observado que, en general, el presupuesto al que arriban suele superar a la restricción presupuestaria y a los costos arribados por medio del análisis de la evidencia observada en las prácticas reales<sup>24</sup>. Probablemente, porque se base en acciones que, bien diseñadas, sustentadas e implementadas, sean del tipo que se aproxima al ideal de una educación de calidad.

23. Duncombe y Yinger (1998).  
24. Abu-Duhow, Downes y Levačić (2002).

“...el aporte de la descentralización educativa, sería su capacidad de imprimir mayor eficiencia.”

#### La asignación de recursos

Pero no alcanza con haber determinado el financiamiento necesario para garantizar el derecho a una buena educación para todos. Una inadecuada forma de distribuir los recursos podría, incluso, neutralizar el esfuerzo realizado.

El modo de repartirlos puede variar si la provisión es *centralizada o descentralizada* (con independencia de las constituciones políticas). A su vez, la **asignación** a las escuelas también se podría distinguir según el mecanismo se rija por principios de mercado –en los que los recursos se distribuyen sobre la base de capitaciones– o criterios administrativos (*en los que las definiciones, aunque no necesariamente discrecionales, se toman en los ministerios u otros organismos de conducción sucedáneos*).

#### Las relaciones entre niveles de gobierno

En formas centralizadas, el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo. Más allá de que puedan existir formas desconcentradas de administración, el poder de decisión lo detenta este último. En las experiencias descentralizadas, la relación con las escuelas está en manos de instancias sub-nacionales.

La falta de consideración de las distintas necesidades, capacidades y esfuerzos regionales en el financiamiento de la educación podrían –de hecho, así sucede no pocas veces– acentuar las disparidades escolares.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad. Como es sabido, en última instancia la *centralización educativa* se apoya conceptualmente en su capacidad de imprimir mayor equidad. En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras en su interior, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades, determinaría una posibilidad diferente

de proveer recursos para el sector. Esto ya sucede en aquellos países en los que los gobiernos locales no sólo tienen a su cargo la prestación del servicio sino que contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo. Por eso, en general, si se desea evitar el *potencial impacto negativo* de esa desigual capacidad regional, debe intervenir un nivel de gobierno superior para equiparar esas diferencias. De lo contrario, se corre el riesgo de terminar acentuando la brecha entre las regiones más avanzadas y más rezagadas económicamente.

Por su parte, también en última instancia, el aporte de la **descentralización educativa**, sería su capacidad de imprimir mayor eficiencia. Ésta sería la expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones, etc. No poco de lo que se dijo sobre aquella perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban –la mayoría de las veces en forma implícita– de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

#### Formas de asignación entre niveles estatales

De modo similar a la determinación de los recursos necesarios para solventar una educación de calidad, cada distribución de recursos a otros niveles de gobierno –cuando el central se hace cargo de garantizar los derechos a la educación– se deriva o conlleva una *valoración ética* sobre la forma en que se coadyuvará a la implementación de la política pública a la que, supuestamente, está proveyendo de recursos.

Una de las formas de transferencia más simples es, lisa y llanamente, una suma fija pre definida para contribuir al financiamiento de la enseñanza. Generalmente, adoptan la forma de *fondos específicos* para la implementación de programas estatales o federales.

Como se comentó más arriba, frente a la restric-

ción presupuestaria, una fórmula empleada usualmente para asignar recursos a otros niveles de gobierno es considerando los requerimientos de determinadas poblaciones escolares tales como: *con necesidades especiales, en riesgo, de diferentes niveles y modalidades, ámbito geográfico, etc.* Se construye un índice en el que el alumno sin ningún tipo de atención más que la común, es igual a la unidad y los demás se referencian en función de los costos que demanda su atención. Una variante con resultados similares si las poblaciones y/o requerimientos son diversos, es a través de la *construcción de índices o fórmulas polinómicas* –ponderados o no– en los que se integran esas variables, se observa su distribución territorial y se reparte en función del resultado hallado. Estos índices, como se dijo, se pueden basar en los estudios empíricos, en el cálculo de los recursos sobre la base de las acciones definidas y/o en la opinión de expertos.

También, se pueden diseñar fórmulas para compensar capacidades tributarias diferentes. La asistencia del gobierno central se verifica cuando, dada *una igual presión fiscal* (requerida), la recaudación por alumno no es igual entre distritos, provincias o la forma de gobierno descentralizada en cuestión. Entonces, el Estado compensa la diferencia hasta igualar el ingreso fiscal jurisdiccional. Si las tasas impositivas son las mismas, y la administración tributaria eficiente, la mayor parte de la diferencia en los recursos disponibles por alumno se explicará por los distintos ingresos, riqueza, valuaciones inmobiliarias, etc. Cuando se aplica este tipo de procedimientos, el objetivo no es igualar el gasto por alumno ya que, si los distritos, departamentos o provincias lo desean, pueden establecer alcúotas más altas o asignar más recursos de otras fuentes. No obstante, su contribución está dada por la definición de un mínimo de recursos fiscales por alumno. Alternativamente, con objetivos y efectos similares, en lugar de fijar una alcúota o un determinado porcentaje de presión tributaria, se puede

*garantizar la base impositiva por alumno.*

La presencia y práctica de las fórmulas comentadas y, en forma general, de toda asistencia financiera a otros niveles de gobierno cuyo objetivo sea promover la *neutralidad fiscal* o disminuir los efectos de las disparidades económicas regionales, siempre mostrarán una mejora en el desempeño de los indicadores de distribución de recursos tales como los coeficientes de variación, de Gini, etc. Su seguimiento y monitoreo permitirá constatar su efectiva contribución.

### Los recursos escolares

Como se dijo, hay dos formas generales dentro de las que se podrían clasificar los distintos métodos de asignación de recursos a las escuelas: **la burocrática y la de mercado.** En la primera, es la autoridad –por medio de procedimientos administrativos– la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características –nivel de estudios, por ejemplo– y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc.<sup>25</sup> En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados en los que, según las características deseadas, se regula el sistema –o partes del mismo– y se asignan recursos por capitación.

### La determinación por el lado de la oferta

En la región, el modelo dominante es el primero: los recursos son suministrados y solventados, básicamente, en forma *directa* por las respectivas administraciones educativas (centralizadas o no). Así, el ciclo de recursos humanos, la selección y adquisición de bienes y servicios, la provisión de equipamiento e infraestructura escolar se encuentran fuertemente regulados y, por lo general, gestionados por los respectivos gobiernos. En los

**“...hay dos formas generales dentro de las que se podrían clasificar los distintos métodos de asignación de recursos a las escuelas: la burocrática y la de mercado.”**

25. (Levačić, 2000)

“Las crecientes críticas al funcionamiento del Estado derivaron en propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público y, al mismo tiempo, incorporar elementos que imitan al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes.”

procesos de administración centralizada de personal, por ejemplo, en la mayoría de los países de América Latina, se identifican, entre otros, los siguientes **denominadores comunes**:

- a) hay una norma (*Estatuto del Docente* o similar), a nivel nacional o provincial, que regula la actividad de los docentes;
- b) estos deben reunir los *requisitos* establecidos por el gobierno nacional o regional para ejercer la docencia;
- c) existe una *carrera* que estipula el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los docentes;
- d) las *escalas salariales* son uniformes y se encuentran fijadas por el centro.

Hasta cierto punto, las **actividades de los ministerios** de educación suponen:

- a) Mayor *predictibilidad*;
- b) Menor *incertidumbre*;
- c) Alto índice de *estandarización*, y;
- d) Posibilidades de *coordinación interáreas* más o menos objetivables.

No obstante, más allá de los motivos prácticos que pudieran originarla, la tendencia a la **centralización** –incluso en aspectos menores, sin importancia– es elevada. Por eso, aun cuando en su momento reportó no pocos logros y/o ventajas, la *gestión centralizada* ha ido complejizándose, deteriorándose y/o mostrando serias limitaciones para la prosecución de los objetivos de **eficiencia, equidad y calidad**.

En tal sentido:

- a) La *rigidez* de las normas para las escuelas;
- b) El *igualitarismo*, que provee a los establecimientos estatales con docentes de similares atributos sólo en función de la cantidad de alumnos y no de las características y composición de la matrícula;

- c) El desarrollo de un sistema educativo que fue ampliando los equipos escolares con cargos de distinta naturaleza que no siempre se encuentran vinculados a las necesidades institucionales y, por lo tanto, de *dudosa relación costo-efectividad*;
- d) Un escalafón y una carrera profesional docente que se encuentran *desactualizados* y que no responden a los requerimientos organizacionales, y;
- e) La *falta de reconocimiento* –simbólico y/o material– a las escuelas y docentes de buen desempeño.

Estas son sólo algunas de las tantas situaciones que abonaron el camino para el avance gradual de las propuestas de introducción de **mecanismos de mercado** en la educación.

#### La definición por el lado de la demanda

Las crecientes críticas al funcionamiento del Estado derivaron, en educación, en propuestas tendientes a mantener el principio de *financiamiento público* y, al mismo tiempo, incorporar elementos que imitan al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas que no prosperaron, como las del pago por resultados a los docentes. *Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica*, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el mercado educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la **cooperación** y no *la competencia por un premio*, que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron), etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de **incentivos** apareció el concepto de los *cuasi mercados*. Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el financiamiento estatal con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas. En esta versión de la asociación o aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, las instituciones eran *corporaciones*, los docentes eran *productores*, los estudiantes eran *consumidores* y el sistema educativo era un *mercado nacional o global*<sup>26</sup>. Estas propuestas generaron algunos de los debates más intensos de las últimas décadas. Entre los aspectos más negativos vislumbrados sobresalen la eventual (*mayor*) *fragmentación* y *segmentación* de los sistemas educativos.

Luego de varios lustros de arduas controversias, Levin<sup>27</sup> señaló que no es posible concluir qué sistema es mejor: si uno orientado hacia el Estado o uno hacia el mercado. En sus palabras, dado el fuerte contenido ideológico que ha caracterizado al debate que suscitaron esas ideas, esto parecería depender de las prioridades o preferencias de audiencias particulares por resultados particulares. En última instancia, los valores de cada individuo son los que inciden para que se incline por uno u otro sistema. En razón de la falta de acuerdo, ese autor propone un esquema de análisis de las propuestas y experiencias existentes para disponer –y ordenar–, al menos, la discusión sobre la base de algún denominador común. Ese esquema se basa en las implicancias que pueden tener en cuatro dimensiones: *eficiencia*, *equidad*, *libertad de elección* y *cohesión social*.

La *atención focalizada* o primacía que los analistas le otorgan a algunas de ellas sin considerar los efectos sobre el resto es, en esencia, la fuente de los desacuerdos y la que explicaría por qué la misma evidencia cuantitativa puede generar conclusiones tan divergentes<sup>28</sup>. Esto no sólo sucede

con nuestro sistema de valores. Son las propias políticas educativas o las propuestas de reforma las que pueden derivar en tensiones entre esos criterios haciendo que nuestras opiniones se vuelquen en uno u otro sentido. Así, por ejemplo, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de *eficiencia* y *equidad*: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa). Del mismo modo, *la ampliación de la libertad de elección podría llegar a afectar la cohesión social –y viceversa–*<sup>29</sup>.

### Comentarios finales

1. En la ecuación de los derechos de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible hallarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, proyectos y acciones concretas que permiten alcanzarla. El interrogante que correspondería plantearse no es (sólo) *cuánto dinero se necesita* sino **qué políticas hay que llevar adelante** y, derivado de esto, *cuál es su costo y los recursos necesarios para ellas*.

Idealmente, el **financiamiento** de una educación de calidad requiere del cálculo de todos los recursos que el estado del arte permita definir y calcular. Las necesidades educativas parecerían superar la voluntad y, en algunos casos, posibilidad, para afrontarlas. Naturalmente, correspondería analizar *cuánta voluntad e interés efectivamente hay*. Un ejercicio que vaya más allá de los bienes y servicios materiales e intente alcanzar la igualdad de resultados educativos, probablemente cuestione su viabilidad y factibilidad económica.

Frente a la dificultad de alcanzar ese óptimo, algunos países se fijan *metas nacionales de inversión educativa*. Así, no pocas constituciones o leyes prescriben destinar un porcentaje dado

“En esta versión de la aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, las instituciones eran corporaciones, los docentes eran productores, los estudiantes eran consumidores y el sistema educativo era un mercado nacional o global...”

28. (Levin, 2000)

29. (McEwan, 2000)

“La fuga hacia el futuro en educación también tiene un costo: en el mejor de los casos, sobre la enseñanza; en el escenario menos deseable, sobre el individuo y, por su intermedio, sobre la sociedad.”

del producto bruto o del gasto público total a la educación. Claramente, *no es la opción ideal*, aunque parecería que es la siguiente en un ordenamiento de alternativas posibles. Si bien ata los recursos al ciclo económico, brinda cierta **previsibilidad**. El efecto es similar al de encarar las compras para el hogar con una suma fija de dinero: *no siempre se sabe exactamente cuánto es lo que se podrá obtener*; se tiene una idea, pero las cantidades –y calidades– de lo que finalmente se adquiera, *pueden variar*. Cuando un sistema fija un piso para la inversión, es el monedero social el que está incrementando la suma de dinero disponible. Por eso, dichos indicadores suelen reflejar el interés y voluntad colectiva depositados en la educación. En algunos países federales o con formas de gobierno descentralizada, a veces no sólo es necesario definir ese porcentaje sino las reglas para coordinar y regular el esfuerzo sectorial.

2. A diferencia de unas décadas atrás, en la actualidad el nivel medio se estaría constituyendo en el *umbral mínimo* por debajo del cual el riesgo de caer en la **pobreza** se convertiría en certeza. Para el financiamiento esto no es una cuestión menor ya que, a medida que se asciende de un nivel educativo a otro, *los costos de escolarizar* también aumentan.

En primer lugar, están los propios requerimientos pedagógicos del nivel en cuestión: *salarios docentes más altos, mayor carga horaria, currículo diversificado, diferentes y más complejos modelos de organización escolar*, son sólo algunos de los aspectos inherentes a la enseñanza secundaria que la tornan más costosa que los ciclos que la preceden. En segundo lugar, en la región habría que considerar la probable competencia que generan los mayores costos de oportunidad de concurrir a la escuela media.

Presente en todos los sistemas educativos, no es aventurado conjeturar que esos costos son *más altos en términos relativos a otros sistemas de países más desarrollados*. Sobre todo en los quintiles de ingreso más bajos para los que su incidencia se suma a otros factores (v.g. fracaso escolar, desinterés, etc.) para explicar las bajas tasas de matriculación. Además, ésta no es la única variable de la condición socioeconómica que correspondería tener en cuenta. Como se señaló en el trabajo, de seguirse esta línea de razonamiento, incumbiría desarrollar el listado de bienes que permitan nivelar el campo de juego si es que el esfuerzo realizado en los niveles anteriores, como parece ser el caso, todavía no lo ha logrado. La *fuga hacia el futuro* en educación también tiene un costo: en el mejor de los casos, sobre la enseñanza; en el escenario menos deseable, sobre el individuo y, por su intermedio, sobre la sociedad (en términos *laborales, productivos, de cohesión, culturales*, etc.).

3. Al tradicional *déficit de financiamiento* se le adicionan los problemas de asignación de recursos. Insistir en la magnitud total sin reparar en su forma de **distribución**, podría obstaculizar la prosecución del objetivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Por eso, recurrentemente, se plantea la discusión sobre el vínculo entre la magnitud de recursos que se destinan al sector y su desempeño. La controversia es de larga data y es un debate todavía irresuelto. Las investigaciones no arriban a nada concluyente. Algunas señalan que la mayor disponibilidad de recursos incide en la calidad y otras no encuentran vínculo alguno. El histórico reclamo por incrementarlos no obedece sólo a una *apelación políticamente correcta* sino, a la necesidad de generar algunas de las condiciones mínimas y conocidas para una

educación de **equidad** y **calidad**. No obstante, no debe olvidarse que el financiamiento es un *instrumento* y no un objetivo. Su fin es promover *condiciones necesarias*. Por eso, de alcanzarse la suma deseada, ahora sí sin lugar a dudas, la responsabilidad por los logros estará en manos de las acciones y efectividad de la política educativa.

---

Ver información bibliográfica completa en Anexo II.

10.2



# Los límites del financiamiento y el derecho a la calidad

**Daniel Cara**  
 Director de la  
 Campaña Nacional  
 por el Derecho a la  
 Educación, Brasil.

*¿Cuál es el valor mínimamente justo para propiciar una educación de calidad?*

Daniel Cara responde a esta pregunta a través de sus experiencias como Director de la *Campaña Nacional por el Derecho a la Educación en Brasil*. Dicha campaña surge en 1999, y actualmente, trabaja con 200 organizaciones y movimientos de redes brasileñas que luchan por el derecho a la educación, siendo esta la articulación más plural en el campo de la educación que existe en Brasil. Su principal logro fue la creación del *Fondo de Financiamiento a la Educación Básica de Brasil*, el FUNDEB.

La idea de mi presentación es exponer justamente el trabajo realizado por la *Campaña Nacional por el Derecho a la Educación* en términos de financiamiento para la educación de **calidad**. Para esto, les propongo tres desafíos y una invitación.

El primer desafío es **estimular la comprensión del financiamiento como fundamento para la escuela de enseñanza media que queremos**. Hasta ahora, debatimos sobre cuáles son los principios que podrían orientar a la escuela de enseñanza media. El (ex) Ministro de Educación de Argentina Juan Carlos Tedesco, indicó que la escuela de enseñanza secundaria debe atender la demanda

de los jóvenes, pero no solamente eso sino que también existen una serie de necesidades que las propias naciones tienen en relación a la escuela secundaria: las mismas comunidades necesitan que los alumnos aprendan en este nivel educativo y *no podemos restringirlos a la enseñanza de la lengua portuguesa o castellana o de la matemática* (lo cual, lamentablemente, orientó las prácticas educacionales hasta ahora, por lo menos en Brasil). Debe ser una escuela que tenga una **evaluación participativa**, una escuela que estimule a los jóvenes a entrar en ella, pero no puede ser una escuela que esté *desconectada de la realidad*. Entonces, vamos a tratar de conversar sobre cuál es el valor

“...el financiamiento público es muy poco debatido por la sociedad civil, muy poco debatido por los médicos en el área de salud y por los maestros en el área de educación...”

mínimamente justo para propiciar una educación de calidad.

El segundo desafío es **interesarlos por la forma en que se gastan los recursos de la educación**. En general discutimos sobre temas muy relacionados con el programa pedagógico, con la forma en que se pueden relacionar los profesores y alumnos, pero no nos acostumbramos –los militantes y especialistas– a debatir *cómo están siendo utilizados los recursos*. Y esto es un elemento central que la sociedad civil del área de educación necesita tomar como una referencia fundamental de nuestra acción. Nosotros analizamos y podemos comprender las prioridades de los gobiernos y las naciones –y las formas en que orientan sus presupuestos–, y observamos que, lamentablemente, el presupuesto de educación es *radicalmente inferior a su necesidad*, y radicalmente inferior de lo que se pide para las escuelas, para los profesores, para los alumnos y los padres, en relación a aquello que es *mínimamente necesario*.

El tercer desafío es **estimular a las personas a que exijan más recursos para la educación**. Y no propongo exigir más recursos en una medida efímera como pensamos que debería ser, sino exigir más recursos basados en criterios y principios y en cálculos que la *Campaña Brasileña* realizó, y con los cuales alentamos a otros países para que lo hagan también.

Y por último –esto es una invitación que la *Campaña Brasileña* considera fundamental– participar del debate económico, participar del debate del **financiamiento público**. No lo planteamos como una *provocación* sino como *una preocupación como ciudadanos*. No dejar ese debate para la actuación exclusiva de los economistas ya que el financiamiento público es muy poco debatido por la sociedad civil, muy poco debatido por los médicos en el área de salud y por los maestros en el área de educación; y esta realidad no puede per-

manecer porque corremos el riesgo de no alcanzar la prioridad que nuestras áreas necesitan.

Antes quiero presentarles qué es la *Campaña* para que ustedes entiendan cómo surge esta idea de la *Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación*. Surgió en 1999, en un proceso mundial de preparación de la sociedad civil en varios países del mundo para *La Cumbre Mundial de Educación para Todos*, realizada en el 2000, en Dacar. Actualmente, desde la *Campaña* estamos trabajando con 200 organizaciones y movimientos de redes brasileñas que luchan por el derecho a la educación, siendo esta la articulación más plural en el campo de la educación que existe en Brasil. Somos miembros de la *Campaña Mundial por la Educación* y fundamos e integramos la *Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación*. Existen también campañas en Chile y Argentina que son similares, pero que se están iniciando ahora.

Nuestro principal logro, nuestra principal conquista, fue la creación del *Fondo de Financiamiento a la Educación Básica* de Brasil, el FUNDEB. Básicamente, nosotros logramos aumentar el valor que va a ser invertido en educación básica y también incluimos la etapa de la guardería que es una etapa fundamental para madres y padres que están en enseñanza media, ya que sin la posibilidad de dejar a sus hijos en la guardería no tendrían la posibilidad de garantizar su derecho al trabajo y también su derecho a la educación. En relación a ese trabajo nosotros recibimos el premio *Darcy Ribeiro* del Honorable Congreso Nacional de Brasil. Otro logro es que en nuestra última movilización, alcanzamos 90.000 personas en el territorio brasileño en la *Semana de Acción Mundial*. Por lo tanto, hablo en nombre de una red muy fuerte y participativa.

En términos generales, creemos que para garantizar la educación de calidad para todos y todas en Brasil, es necesario un financiamiento adecua-

do de la educación, la gestión democrática –desde las escuelas hasta los organismos de toma de decisiones a nivel federal– y es imprescindible la valorización de los profesionales de la educación. Y esto es un punto que me gustaría destacar: decir que es importante garantizar los derechos del niño y del joven a aprender es correcto, pero para la *Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación* es también fundamental para eso garantizar el derecho del docente a enseñar, y esto significa dar las condiciones fundamentales para que el docente tenga la posibilidad de ejercer su función correctamente.

Analizando la composición del comité directivo de la Campaña podemos ver que demuestra **pluralidad**. En nuestra dirección tenemos desde organizaciones internacionales hasta ONGs, incluyendo sindicalistas y empresarios. También dirige la Campaña el MST (*Movimiento de los trabajadores rurales Sin Tierra*) y UNDIME (*Unión Nacional de Dirigentes Municipales de la Educación*). Quiero, precisamente, mostrarles que la Campaña es un grupo plural, es una mesa de concertación efectiva: reúne desde los empresarios hasta un movimiento social que lucha por el derecho de la propiedad de la tierra, ONGs, sindicatos, movimientos sociales que normalmente no caminan juntos o no es natural que caminen juntos, pero están dentro de la Campaña y tienen una actuación colectiva muy fuerte.

Ahora voy a analizar el CAQi (Costo Alumno-Calidad Inicial). Quiero recordarles lo que Ricardo Henriques dijo sobre un ministro francés –y esta declaración tuvo mucho peso en Brasil–, y es que el ministro, en una declaración pública, miró su reloj y expresó que exactamente a las tres de la tarde en su país todos estaban aprendiendo física básica, movimiento rectilíneo uniforme. Ahora a las tres y diez en Brasil, miles de niños están entrando a escuelas que no tienen laboratorio de informática, están entrando en aulas donde los profesores

no están presentes, miles de alumnos indígenas no tienen el derecho a aprender su lengua en las escuelas, miles de jóvenes de los suburbios de San Pablo –que es la mayor ciudad del país, el mayor presupuesto de los gobiernos provinciales– están ahora en escuelas de la enseñanza media o secundaria que no tienen profesores que tengan la posibilidad de tener una tiza para escribir en el pizarrón. *Y si estos alumnos van al baño ahora no van a encontrar papel higiénico en esas escuelas.*

Entonces, cuando hablamos del tema de la **equidad** en Brasil –y esa equidad es un punto fundamental– al mismo tiempo es importante destacar que varios alumnos de una escuela particular, por ejemplo *Santa Cruz* en San Pablo, tienen acceso a los mejores equipos que hay en el mundo y pagan una mensualidad carísima en una escuela privada para acceder a su educación. Entonces, el problema no está en los alumnos de la escuela privada *Santa Cruz* que tienen llegada a un buen nivel educativo. El problema es que los otros alumnos de las escuelas públicas al sur y al norte del país, de Porto Alegre hasta Manaus –que es la capital de Amazonía–, no tienen acceso a una educación de calidad.

Para darles una visión general, los últimos datos del censo escolar hecho en 2004 –que presentan claramente este tema de **desigualdades** en relación a las escuelas de enseñanza básica– son *muy graves*: apenas 53% de los alumnos que asisten a las escuelas públicas tienen acceso a la biblioteca, y, en la mayor parte de las veces, en esas escuelas las bibliotecas se convierten en salas utilizadas como aulas. Mientras que, en las escuelas privadas, el 88% tienen biblioteca. En el caso del laboratorio de ciencias, solo el 15% de las escuelas públicas tienen, contra el 58% de las privadas. Con respecto al campo de deportes es el 51% contra el 82% y sobre el acceso a Internet encontramos el 25% contra el 73%. Este es un parámetro de la *inequidad* en las escuelas brasileñas y es un parámetro

**“Ahora, a las tres y diez en Brasil, miles de niños están entrando a escuelas que no tienen laboratorio de informática, aulas donde los profesores no están presentes, miles de alumnos indígenas no tienen el derecho de aprender su lengua en las escuelas...”**

“...la idea de cambio de paradigma de alumno a estudiante, la idea de que la escuela es un lugar aburrido y, claramente, el tema de la infraestructura.”

que queremos enfrentar y es por esto que surge y nos anima crear una **educación de calidad**.

	Escuela Privada	Escuela Pública
Biblioteca	88%	53%
Laboratorio de ciencias	58%	15%
Campo de deportes	82%	51%
Acceso a Internet	73%	25%

Fuente: Censo Escolar (2004)

De acuerdo a las encuestas que se le realizaron en el marco del seminario a jóvenes de distintas nacionalidades –argentinos, chilenos y brasileños– pudimos rescatar los siguientes datos:

Usted considera que la Infraestructura en las escuelas es:	Buena
Jóvenes Chilenos y Argentinos	5
Jóvenes Brasileños	1

Fuente: Seminario Internacional de Educación Secundaria (2009)

También plantearon como perjudicial: la *violencia institucional, la falta de respeto, la agresión verbal y la no comprensión de lo que es el joven*, entre otras.

Esto demuestra un poco el problema que enfrentamos con la falta de **infraestructura** y cuánto los jóvenes necesitan una escuela que respete sus necesidades en este sentido.

Me gustaría plantear algunas ideas bastante em-

blemáticas: la idea de *cambio de paradigma de alumno a estudiante*, la idea de que *la escuela es un lugar aburrido* y, claramente, el tema de *la infraestructura*.

En relación con esos diagnósticos es que la *Campaña* desarrolló el CAQi. En la enseñanza básica, este estudio es muy importante porque determina un nivel mínimo, *un piso de calidad de la educación* y no un valor promedio en términos de insumos. El CAQi es esencialmente dinámico, esto significa que una escuela en la década del 60 no tenía la mínima necesidad de tener una computadora, porque si hubieran instalado una computadora en esa época sería de un tamaño gigante. Hoy, *una escuela sin laboratorio de informática es una escuela en el pasado*, y la idea es que dentro de 20 años tenga otro tipo de equipamiento que ahora no tiene. Entonces, el valor del CAQi es **dinámico**: cambia según las necesidades, es calculado a partir de los insumos indispensables al desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, es lo que no puede faltar en un establecimiento escolar para tener posibilidades de tener una educación de calidad y es gerenciado por diferentes niveles y modalidades. Por ejemplo, el valor del CAQi para una guardería es diferente comparado a una escuela secundaria. Además, debe asegurar una **remuneración** digna a los profesionales tanto como para los demás trabajadores de la educación; lo que significa no sólo reconocer *el derecho del profesor* sino también *el derecho de todos los profesionales de la educación*, ya que –según la legislación brasileña– todos ellos tienen un papel educativo. Asimismo, debe considerar los parámetros de infraestructura garantizados en el *Plan Nacional de Educación*. Y por último, debe contribuir para el enfrentamiento de los desafíos e inequidades que existen en la educación brasileña, utilizándose como una herramienta de *control social*.

Hubo una investigación, que fue muy famosa en

Brasil, que indicaba que las familias de clases populares, estaban satisfechas con el servicio de educación ofrecido por el Estado y que, en relación a la evaluación del gobierno del presidente Lula Da Silva, la parte de educación fue la que tuvo mejor valoración. En relación con la **satisfacción**, un dato debe ser tratado con el máximo criterio: Ricardo Henriques dijo precisamente que *la educación en Brasil fue muy eficiente, en cuanto a que el hijo tiene una educación mejor que su padre, y su padre mejor que su abuelo*. Ahí hay un elemento central, ya que la mayor parte de las familias de los suburbios de San Pablo –por ejemplo en la zona sur de San Pablo que es una de las regiones más violentas del mundo y menos estructuradas– nunca tuvieron acceso a una escuela, por lo que la posibilidad de que ellos tengan un hijo matriculado en una escuela ya es un *avance infinito* en relación al pasado.

*¿Por qué las familias no requieren una mejor educación?* Es básico: Porque las familias no tuvieron **acceso** a la educación. *La educación es un tipo de derecho donde solo tenés noción de cómo debe ser ofrecido a partir del momento en que tenés acceso a él*. Exactamente por eso los padres de esas familias no creen que la educación está yendo mal, *no saben qué es lo que está sucediendo dentro del sistema*, no tienen cómo verificar la tarea que el alumno está haciendo. El alumno está frecuentando, está asistiendo a una escuela y eso es lo importante. Entonces el CAQi es interesante porque construye –siendo una herramienta participativa– el ideal de lo que puede ser una escuela de calidad.

Desde ese punto, los padres empiezan a trabajar, por ejemplo realizando movilizaciones relacionadas con esto que dieron bastante resultado.

Y por último, el CAQi debe invertir la lógica del **financiamiento** de la educación. Esto significa que en Brasil –y creo que en Chile y en Argentina es la

misma lógica–, las provincias y los municipios deben invertir el 25% de sus recursos recaudados a través de los impuestos en educación, y la nación debe invertir el 18%. Las provincias se encargan de la enseñanza secundaria y primaria, los municipios de la educación pre-escolar y primaria, y la nación de la educación superior y técnica. El problema es que se determinó primero cuánto se recauda para después decir cómo están distribuidos los recursos, este es un dato de la realidad. El problema es que la *Campaña* fue lanzando el desafío de cuánto sería una educación de calidad, para comparar por cuánto esa educación de calidad, a partir de los insumos, escapa a los números de recaudos.

En síntesis, el CAQi es un programa o estudio *inédito* desarrollado a lo largo de tres años, con la colaboración y participación de especialistas de universidades, institutos de investigación, profesores, estudiantes, activistas y gestores de varias áreas de la educación. Tomando en consideración los costos de remuneración y formación de profesionales, materiales didácticos, estructura del establecimiento y equipos, entre otros, el CAQi determinó cuánto se precisa invertir por alumno de cada etapa y modalidad en la educación básica, para que el Brasil empiece a ofrecer una enseñanza con un mínimo de calidad.

Construimos para cada etapa y modalidad de la educación básica en Brasil un **costo** –cabe aclarar que las etapas de la educación básica en Brasil son: guardería, pre-escuela, enseñanza primaria y enseñanza secundaria– y confeccionamos la siguiente tabla (ver *Tabla 1*) trabajando con un tamaño promedio de alumnos, por ejemplo: en el año 2005, tomando la enseñanza media, considerando 900 alumnos en la escuela, una jornada diaria de 5 horas, un promedio de 30 alumnos por curso y un costo de mantenimiento con personal de 74,33%; con 1.746 Reales de costo de mantenimiento, era posible implementar el CAQi.

**“La educación es un tipo de derecho donde solo tenés noción de cómo debe ser ofrecido a partir del momento en que tenés acceso a él.”**

TABLA 1

<b>Etapa/ Modalidad</b>	<b>Guardería</b>	<b>Pré-esc</b>	<b>EF1</b>	<b>EF2</b>	<b>EM</b>	<b>EF1 (campo)</b>	<b>EF2 (campo)</b>
<i>Tamaño medio (alumnos)</i>	120	264	400	600	900	60	120
<i>Jornada diaria de alumnos (horas)</i>	10	5	5	5	5	5	10
<i>Media de alumnos por turno</i>	12	22	25	30	30	12	12
<b>Personal + gravámenes (%)</b>	<b>79,30</b>	<b>74,30</b>	<b>73,50</b>	<b>73,30</b>	<b>74,3</b>	<b>74,9</b>	<b>79,3</b>
<i>Diferenciación - CAQi</i>	2,4	1,04	1,00	0,98	1,01	1,39	2,4
<i>Custo total - CAQi</i>	4.139,00	1.789,00	1.724,00	1.697,00	1.746,00	2.390,00	4.139,00
<i>CAQi /mes</i>	344,92	149,08	143,67	141,42	145,50	199,17	344,92
<b>CAQi x Fundeb</b>							
<i>Diferenciación - Fundeb</i>	0,80	0,90	1,00	1,10	1,2	1,05	1,15
<i>Fundeb (San Pablo)</i>	1.746,60	1.661,18	1.845,75	2.030,33	2.214,91	1.938,04	2.122,62
<i>CAQi - Fundeb SP</i>	2.662,40	127,82	(121,75)	(333,33)	(486,91)	451,96	196,38

Fuente: CAQi (2005)

Con el CAQi, 21 provincias recibirían complemento de la nación por el FUNDEB, con excepción de algunas provincias que tienen recursos suficientes para cumplir con el programa del CAQi. Hoy, solamente 9 provincias lo reciben. Eso significa que el gobierno federal debería ejercer el principio constitucional por el cual debería contribuir con recursos a estas provincias y municipios, y esto no fue llevado a cabo de la manera necesaria.

En la *Tabla 2* podemos observar el CAQi del año 2007 –ya actualizado en la enseñanza media– el costo por año sube y es de 2.346 Reales, donde lo que se pacta por el FUNDEB es 1.136 Reales. La diferencia entre CAQi y FUNDEB para los estados de menos recursos es de 1.210 Reales y ésta es la meta que debemos alcanzar.

¿Qué es una escuela de enseñanza media para el CAQi? En relación a las aulas son 15, tenemos

TABLA 2

<b>Etapa</b>	<b>CAQi</b>	<b>Fundeb</b>	<b>Diferencia</b>
<i>Guardería</i>	<b>5.553</b>	<b>757</b>	<b>4.816</b>
<i>Pre-escolar</i>	<b>2.402</b>	<b>852</b>	<b>1.550</b>
<i>Fundamental 1</i>	<b>2.317</b>	<b>946</b>	<b>1.371</b>
<i>Fundamental 2</i>	<b>2.275</b>	<b>1.041</b>	<b>1.234</b>
<i>Enseñanza Media</i>	<b>2.346</b>	<b>1.136</b>	<b>1.210</b>
<i>Fundamental 1 rural</i>	<b>3.208</b>	<b>994</b>	<b>2.214</b>
<i>Fundamental 2 rural</i>	<b>3.109</b>	<b>1.088</b>	<b>2.021</b>

Fuente: CAQi (2007) x Fundeb (2007)

previsto una sala de estudiantes, laboratorios de informática con 31 computadoras, un laboratorio de Ciencias, los baños de alumnos –que son muy importantes para la mayor parte de las escuelas públicas de San Pablo– donde tenemos normalmente 3 o 4 baños y la mayor parte de ellos no tienen papel higiénico, de manera que los alumnos no pueden ir al baño en el momento en que están en la escuela.

Con respecto al **costo de implementación** del CAQi, basándome en el año 2007 solamente, la inversión fue de 1.331.600 Reales, el costo de implementación de 597.000 Reales y el de man-

**TABLA 3: CAQi – COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN POR COSTOS DE MANTENIMIENTO/ AÑO DE ESCUELA SECUNDARIA**

Tipo de Costo	Total (R\$)
Costo de Implementación (predial) - 2005	1.100.000,00
Costo de Implementación (eq./mat.) - 2005	476.000,00
Costos de Mantenimiento / Año 2005	1.571.814,00
Costo-alumno Calidad Inicial / Año - 2005	1.746,00
Costo de Implementación (predial) - 2007	<b>1.381.600,00</b>
Costo de Implementación (eq./mat.) - 2007	<b>597.856,00</b>
Costos de Mantenimiento / Año 2007	<b>1.974.198,00</b>
Costo-alumno Calidad Inicial / Año - 2007	<b>2.346,00</b>
Costo-alumno Calidad Inicial / Año - 2007 (INTEGRAL)	<b>3.170,00</b>

Fuente: CAQi (2007)

tenimiento de 1.974.000 Reales. Este es el punto más importante porque hay que trabajar con la idea del **costo de mantenimiento**. Si trabajamos sobre el costo de implementación podríamos suponer que no existe una red instalada en Brasil, y existen muchas escuelas, miles de escuelas en Brasil –solo en el estado de San Pablo tenemos un universo de escuelas increíble–, *pero son escuelas que no están debidamente equipadas*. Entonces, el punto más importante aquí, es el costo de mantenimiento por año que es de 1.974.000 Reales y el costo del CAQi de la enseñanza media de 2.346 Reales. Por otro lado, el **costo para la educación integral** –lo que significaría dejar a los alumnos todo el tiempo en la escuela, una educación integral *stricto sensu*, una educación integral que fue muy defendida– sería de 3.170 Reales optimizando los costos.

Esto significa, y este es un punto importante, que la sociedad civil de Brasil, a través del CAQi, tiene un **instrumento** para poder debatir con el gobierno la forma en la cual se gasta el dinero y la forma en la cual debería gastarlo. Además, creamos una herramienta con la cual, las propias familias pueden –a través de los consejos escolares– verificar *cómo están siendo gastados los recursos en cada escuela donde sus hijos asisten*. El CAQi tiene otra ventaja y es que se ampara en varias leyes brasileñas, la Constitución Federal, el Plan Nacional de Educación y la ley del FUNDEB, esto significa que podemos exigir al Tribunal Supremo el cumplimiento del CAQi.

Inclusive actualmente hay un proceso judicial en relación con el cumplimiento de este plan. Se deben 44.000 millones de Reales que no fueron invertidos en las redes como debería haber sido. Esto significa que nosotros hemos creado un instrumento que permite *exigir a través de lo cuantitativo* lo que la nación dejó de pasar a provincias y municipios que realizan un gran esfuerzo en relación a la educación básica.

**“...la sociedad civil de Brasil, a través del CAQi, tiene un instrumento para poder debatir con el gobierno la forma en la cual se gasta el dinero y la forma en la cual debería gastarlo.”**

“La sociedad civil tiene un mandato de presión, de crear nuevas referencias, de exigir las leyes.”

Aquí tenemos la estrategia de incidencia política que nosotros buscamos para implementar el CAQi. Creo que lo más interesante de esto son temas específicos brasileños: hay un proceso de **reforma tributaria** que está siendo debatido, el cambio de la estructura de impuestos en Brasil en donde vamos a insistir para que la educación tenga más recursos; el fin del DRU que es un mecanismo que retira recursos de la educación y, lo más interesante aquí, es trabajar por el aumento de recursos; el PDdE que es el *Plan de Dinero Directo a la Escuela* (que es de la nación) por el cual el gobierno federal envía directamente dinero a la escuela a través de criterios de **calidad** correspondientes al IDEB. Para que tengan una idea, el PDdE es de 0,2% del producto bruto interno y el CAQi es el 1%. Si aumentan estos valores y las personas tienen como herramienta el CAQi pueden manejar *cómo ese recurso puede ser invertido*. Por lo tanto, la implementación del CAQi en las escuelas, es una manera muy clara de intervención.

Descubrimos que el costo, la ganancia neta de las empresas estatales (*Petrobrás, La Caja Económica Federal*, etc.) fue de 19,2 mil millones en 2003. Ese es el dinero que el gobierno traslada a las propias áreas del gobierno para inversión en eventos, cine, etc. Si eso fuera invertido en **educación**, en una herramienta como el CAQi, serviría para mejorar el 20% de la red de las escuelas inmediatamente. Otro tema, es presionar para que el gobierno invierta, corrija el criterio de la **inclusión** y que incluya a todas las contribuciones sociales. El gobierno federal creó mecanismos por los cuales solamente los impuestos se vinculan a su inversión en educación, que como ya dije es del 18% de los impuestos, nosotros luchamos para que todas las contribuciones sociales sean vinculadas a la educación. En 2007 esto hubiera significado un 1,3% del producto bruto interno más, en educación.

El gobierno del presidente Lula da Silva, que debate mucho más educación que el gobierno an-

terior y tiene políticas mejores en ese sentido, es frágil en términos reales de lo que invierte en educación. Y en verdad –y eso determina la prioridad del gobierno– la inversión es *muy baja*, llegó a 0,77 en el 2005 para toda la educación y según el CAQi debería ser 1,8. Esa distancia, para que tengan una idea, en el 2005, era de aproximadamente de 26 mil millones. En síntesis, esto significa que la prioridad de la educación todavía está muy distante de lo que debería ser. El CAQi está cada vez más fuerte en Brasil. Ya fue usado como referencia en 457 materias en la gran prensa.

Pero, para finalizar, estamos seguros que el CAQi solo no traerá calidad a la educación en Brasil. Sería, en verdad, un punto de partida de las **políticas públicas**, sería un *input*: los costos y los insumos. Nosotros creemos que con estos insumos sumados a un proceso de implementación y gestión participativa basados en indicadores de calidad, es posible garantizar una educación de calidad.

No deseo concluir dándoles la impresión de que creemos que con este instrumento *vamos a garantizar inmediatamente una calidad educativa buena en Brasil* ni que vamos a garantizar *formas de presión al gobierno federal*, pero quería decirles que este es un instrumento importante, que fue un gran esfuerzo de la *Campaña* y que se desarrolló a lo largo de algunos años.

No quiero decir que todo poder de **transformación** está en nuestras manos. La sociedad civil tiene un mandato de presión, de crear nuevas referencias, de exigir las leyes. Yo no estoy de acuerdo con el ex ministro de educación argentino Juan Carlos Tedesco, que por ejemplo planteó que la enseñanza media se tornó obligatoria en su país y con tiempo, el gobierno de Argentina desea que sea **universalizada**. Nosotros no podemos aceptar ese tiempo. *¿Cuántos jóvenes no tendrán acceso a la escuela en este momento?* Creo que millones. El hecho de que la sociedad –y este es el mayor

aprendizaje que nosotros tuvimos, y es un poco la línea de trabajo de la *Campaña*-, la sociedad no puede dar el tiempo que los gobiernos piden para que sea dado, por ningún motivo. Si nosotros damos un tiempo hoy, hasta 2022 por ejemplo, y existe este discurso –que es bastante planteado en mi país–, millones y millones de estudiantes brasileños van a seguir yendo a escuelas en la que

los profesores no tienen ni una tiza para escribir en el pizarrón. Entonces lo que quiero pedirles –y es este el esfuerzo de la *Campaña Brasileña*– es que no desistamos, que continuemos luchando y que aunque la lucha no tenga triunfos, por lo menos no estemos parados viendo las cosas suceder, sin hacer nada.

**“...la sociedad no puede dar el tiempo que los gobiernos piden para que sea dado, por ningún motivo.”**



# 11. La voz de los adolescentes

The background of the page is composed of several overlapping, curved shapes in various colors. A large green shape occupies the top half. Below it, a bright blue shape curves across the middle. To the left, an orange shape is visible, and to the right, a yellow shape is present. A dark grey or brown shape is also visible on the right side, overlapping the green and blue areas.





## La voz de los adolescentes

### Mario Volpi

Oficial de Relaciones Institucionales de UNICEF Brasil.

### Elena Duro

Especialista y Oficial de Educación de UNICEF Argentina.

Y los **adolescentes** participantes.

Con el objetivo de que los adolescentes participen activamente del Seminario Internacional, exponiendo las realidades de sus escuelas secundarias e intercambiando experiencias entre los participantes, se invitó a jóvenes de Argentina, Brasil y Chile a contribuir al mejoramiento de la educación secundaria mediante aportes y propuestas en distintas mesas de trabajo. A continuación, se reproduce el diálogo expuesto en el marco del Seminario, como resultado de este espacio de encuentro y reflexión.

Para comenzar el panel *La voz de los adolescentes* los participantes se presentaron. El panel estuvo integrado por 23 adolescentes de los tres países participantes, y fue moderado por Elena Duro, especialista en educación de UNICEF Argentina y Mario Volpi, Oficial de Relaciones Institucionales de UNICEF Brasil. Las actividades de los adolescentes durante el Seminario Internacional fueron coordinadas por la Asociación Civil Tres C.

### Adolescentes participantes<sup>1</sup>:

**Nicolás Franciso** (14)

Provincia de Buenos Aires, Argentina

**Juan Nascimbene** (17)

Provincia de Buenos Aires, Argentina

**Ángeles Hernández** (17)

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

**Julieta Reboredo** (17)

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

**Mauro Nauei Pereira** (17)

Provincia de Chaco, Argentina

**Ariel Horacio Passamani** (17)

Provincia del Chaco, Argentina

<sup>1</sup> El presente texto se editó a partir de la desgrabación y de la traducción simultánea. Si bien la lista de participantes es completa, fue imposible identificar a posteriori cada participación durante el diálogo, por lo que algunas interacciones se identifican no por nombre completo, sino por lugar de procedencia del adolescente que opina.

“...lo mejor que tiene mi escuela normal en la ciudad de Resistencia es el centro de estudiantes, porque es la representación de todos los alumnos.”

#### Adolescentes participantes (continúa):

**Daniel Amaro Cerdeira** (14)  
provincia de Formosa, Argentina.

**Silvia Liliana Paredes** (16)  
de Formosa Capital, Argentina.

**Yanina Elizabeth Coronel** (14)  
de Formosa Capital, Argentina

**Sonia Elizabeth Velarde** (16)  
de Formosa Capital, Argentina

**Aldana Andrea Antúnez** (17)  
de Formosa Capital, Argentina

**Andrea Soledad Alvez** (14)  
de Formosa Capital, Argentina

**Florencia Gómez Correa** (16)  
de Jujuy Capital, Argentina

**Lucas Lopes Ribeiro** (17)  
de Florianópolis, Brasil

**Elidomar da Silva Carvalho** (18)  
de Salvador Bahía, Brasil

**Amanda de Souza Oliveira** (17)  
de Pernambuco, Brasil

**Priscila Donini** (16)  
de Sao Paulo, Capital, Brasil

**Cíntia Santana Borges** (16)  
del Salvador Bahía en Brasil

**Adenilton Nascimento** (19)  
de Salvador Bahía, Brasil

**Gonzalo Hidalgo Saez** (18)  
de Santiago de Chile, Chile

**Hector Colicoi** (18)  
de la novena región de la Araucanía, Chile



**Elena Duro:** Ustedes son chicos de distintos países, distintas provincias y estados, chicos que van a escuelas públicas, chicos que van a escuelas privadas, así que libremente digan: **¿qué es lo mejor que están encontrando en la escuela hoy?**



**Ariel Passamani:** Bueno, lo mejor que tiene mi escuela normal en la ciudad de Resistencia es el *centro de estudiantes*, porque es la **representación** de todos los alumnos.

**Mauro Pereira:** Lo mejor que tiene el colegio N° 67, ex escuela de comercio del Chaco, es que tiene una *muy buena infraestructura escolar*, una muy buena **calidad** y **una manera cálida** de enseñar la educación.



**Nicolás Francisco:** Curso el noveno año de la escuela secundaria básica, a diferencia de todos mis compañeros que están todos ya en polimodal, secundaria. Lo que veo bueno en mi escuela es la **infraestructura** y la **calidad de los docentes**.

**Lucas Lopes Ribeiro:** Mi escuela es **pública**, estoy cursando el tercer año de la enseñanza media y lo mejor de mi escuela es la *infraestructura*, la calidad de la enseñanza, y solo eso.



**Mario Volpi:** Vamos a ver a otros participantes en portugués, a otros brasileños que quieren hablar de *qué hay de mejor en su escuela*.



**Elidomar Da Silva Carvalho:** Lo que tiene de mejor mi escuela son **las personas**, *los profesionales*, que intentan transmitir lo que aprendieron para sus alumnos.

**Amanda de Souza Oliveira:** Lo que hay de mejor en mi escuela es la **propuesta de trabajo** que ofrece, trabajar *la realidad asociada con las disciplinas normales*. Por ejemplo se trabaja la matemática dentro de la agricultura familiar. Mi escuela es una escuela de la zona rural, una escuela del campo y trabaja estos temas asociados con las disciplinas rurales. Yo creo que esto es una cosa buena.



**Elidomar Da Silva Carvalho:** Cambie de opinión, lo bueno de mi escuela son algunos de los proyectos que están siendo implementados como clases de **teatro**, de **capoeira**, y el esfuerzo de voluntad de los docentes, que no son todos, de transmitir su aprendizaje, sus *experiencias* a nosotros, sus alumnos. Algunos alumnos pueden tener ideas de qué se puede hacer para colaborar y creo que es eso, ¡nada más!

**Adolescente argentina:** Para mí lo que tiene de bueno mi escuela es que, siempre, por parte del equipo directivo, hay una buena **contención** de los alumnos, cualquier inquietud que tengan o cualquier problema siempre está la dirección abierta para que vayamos a *transmitir lo que pensemos*.



**Aldana Andrea Antúnez:** Para mí lo mejor que tiene mi escuela, aparte del colegio y de las opciones que tiene, son **los profesores**, en el sentido de que muchas veces hay alumnos que están necesitando que se les explique las cosas que no entienden y en eso son de hacer, inclusive, reuniones para pensar *talleres*. Me gusta el mecanismo que tienen.

**Adolescente argentina:** Bueno, lo más favorable o rescatable de mi colegio es en cuanto a la *infraestructura*, y a los elementos que nos brindan para desarrollarnos mejor en cuanto al aprendizaje como **laboratorios**, **salas de informática** y demás.



**Héctor Colicoi:** Bueno, lo mejor que tiene mi liceo, ya que está en una región donde existe un pueblo, un pueblo llamado **mapuche**, es que ha creado un *área extraprogramática*, un taller donde se imparte también la *cultura mapuche*, **a partir de los propios alumnos**, tratando de rescatar las enseñanzas que nos dejaron nuestros antepasados; y eso, es algo súper bonito, que permite que los alumnos participen, porque en las *mallas curriculares* no existe, incluso en una región donde hay alta población de estudiantes mapuches.

**Adolescente brasileña:** En mi escuela hay  **cursos técnicos** que ofrecen a los alumnos después de las clases, hay clases de **danza**, de *ballet*, hay una estructura muy buena, **laboratorios** de química, de biología, informática. Yo estoy en el segundo año.



**Mario Volpi:** Muy bien, vamos ahora a la segunda pregunta: **¿Cuáles son las cosas que menos nos gustan de la escuela?**

**“...lo mejor de mi liceo (...) es que ha creado un área extraprogramática, un taller donde se imparte también la cultura mapuche, a partir de los propios alumnos, tratando de rescatar las enseñanzas que nos dejaron nuestros antepasados; y eso, es algo súper bonito...”**

“...me produce rechazo (...) la falta de pertenencia. La falta de compromiso de los estudiantes y profesores para con su sociedad.”

**Santiago Hidalgo:** Una de las cosas que menos me gusta de la escuela es el sistema y **aparato represivo** que tiene la escuela en contra de la *organización estudiantil*. Es algo que pega fuerte en los estudiantes, y no solo en mi escuela, sino en muchos liceos: más producto de estos movimientos que hemos generado a partir del 2006.

**Adolescente argentino:** Lo que veo en mi escuela, y creo que también en varias escuelas de Buenos Aires, de Argentina, es el tema de las **huelgas**, de las protestas de los docentes, no veo mal que protesten por un aumento de salario pero *nos restan muchos días de clase*. Es algo que padecemos hace muchísimo tiempo, siempre en marzo –cuando empieza el ciclo lectivo– el Ministro de Educación y la Presidenta, aparecen garantizando los 180 días de clases que tenemos y en realidad esto no se cumple, son *muchos menos días*. En mi caso particular en mi escuela ya veníamos perdiendo bastante, las últimas semanas fueron muy tediosas, hubo muchas discusiones según estuve viendo e informándome, a nivel gobierno y docentes, y eso es lo que me parece incorrecto, no solo en mi escuela sino en todo el sistema educativo.

**Adolescente brasileño:** Lo que menos me gusta de mi escuela es la infraestructura, la **falta de infraestructura**. Yo ahora me estoy dando cuenta de que, en mi propio país, donde vivo, hay diferentes escuelas públicas: hay escuelas públicas que tienen toda clase de cosas, ¡como laboratorios de informática!, y la falta de infraestructura en mi escuela es *horrible*. Yo creo que este es un gran tema para ser discutido, y lo que es el abandono, la **deserción escolar**. Hace falta inducir al alumno para que quiera aprender, para que haya más alumnos en las aulas.

**Adolescente argentino:** Lo que más me molesta o *me produce rechazo*, no solo en mi escuela sino en la comunidad educativa en general, es algo que creo que existe en muchos lugares, sobre todo en nuestro país, y es la **falta de pertenencia**. La **falta de compromiso** de los estudiantes y profesores *para con su sociedad*. O sea que nosotros no solo vamos a nuestros colegios a recibir conocimientos teóricos, sino a formarnos como ciudadanos y a comenzar a adquirir *un rol como ciudadanos* dentro de una sociedad de la que ya estamos formando parte. Muchas veces escuché decir que *los alumnos son el futuro*, pero ese futuro está muy cercano a venir –ya está viniendo–; entonces creo que llegar y terminar un ciclo educativo sin cumplir estos requisitos es un *fracaso* de todas las partes del sistema educativo. Todo esto con el objetivo de crear una sociedad más justa que viva en paz y **armonía**.

**Adolescente argentino:** A mí, lo que me molesta en realidad de la escuela como institución, es, no diría *discriminación*, sino **segregación**: un término un poco más fuerte, y la **imposición de una cultura sobre otra**. Muchas veces lo que pasa –como dijo Héctor hace poco, que por suerte en su colegio tiene–; pero muchas veces la *diversidad* y la *identidad* de los individuos se ve comprometida porque el colegio en sí impone una cultura y una educación que solo se ve desde *la mirada occidental de la educación*, y esto compromete la identidad de personas y de pueblos, que totalmente construyen la diversidad de la sociedad y de la escuela, como los pueblos *mapuches*, como los pueblos *quechuas*, etc. Creo que tenemos que luchar para tratar de evitar este tipo de segregación, esta imposición que termina *poniendo en peligro la diversidad*.



“...en la escuela llegan diferentes proyectos (...) para que hagan diferentes olimpiadas, para que hagan concursos o viajes de estudio, y los profesores no apoyan estas actividades. Antes de apoyarlas y fomentar que cada uno de nosotros podamos ser solidarios y aprender a convivir, y saber que el otro también siente lo mismo que yo, lo rechazan...”

**Adolescente brasileña:** Lo que no me gusta de mi escuela es la falta de infraestructura, el **autoritarismo** entre la dirección y los alumnos, que los alumnos intentan establecer un *diálogo igualitario* para tratar de solucionar algún problema en la escuela y la dirección siempre impone reglas: *de que no se puede hacer esto, o no se puede hacer aquello, porque si no va a recibir una sanción por lo que hizo*, entonces ese es un aspecto que no me gusta de la escuela.

**Ariel Passamani:** Uno de los aspectos negativos que yo encuentro en mi escuela va por parte de **los profesores** de la misma. Ya que en la escuela llegan diferentes proyectos emitidos por el Ministerio de Educación para la integración de los alumnos, para que hagan diferentes *olimpiadas*, para que hagan *concursos* o *viajes de estudio*, y los profesores no apoyan estas actividades. Antes de apoyarlas y fomentar que cada uno de nosotros podamos ser solidarios y aprender a convivir, y saber que el otro también siente lo mismo que yo, lo rechazan, dicen que es una *pérdida de tiempo*, no se puede hacer. Eso es algo que *¿qué es lo que genera en nosotros?*, el llegar a quinto año, el llegar a trabajar a nuestros trabajos, donde sea que vayamos a trabajar, y sentarnos y decir: *no, no voy a hacer lo justo y lo necesario, total hasta acá me pagan y lo demás no importa. ¿Me entienden?* Entonces es algo **muy negativo** de nosotros lo que va a generar en la sociedad futura esto. Y en mi colegio los alumnos están empezando a adquirirlo también: esto de *dejar*, de *desvalorizar* a mi compañero que está al lado justamente porque si los profesores no están valorizando

“...peleamos por una ecuación igualitaria, equitativa, con respeto a las culturas originarias también, ya que la violencia simbólica que vive mi región, en la que por ser mapuche te apuntan con el dedo o nos tratan a los estudiantes de terroristas, duele.”

las actividades de unión, *¿cómo vamos a ser unidos nosotros?* Y con respecto al **centro de estudiantes**: soy el presidente del centro de estudiantes de mi escuela, tratamos de fomentar la *integración*, la *unión* mediante diferentes proyectos. Pero también nos cuesta porque no contamos con el apoyo de los profesores del establecimiento, aunque si con el apoyo incondicional del ministerio de Educación.



**Adolescente argentina**: Yo también apoyo mucho lo que dijo Ariel, porque la verdad que el apoyo por parte del colegio *no es muy bueno*. Hay una situación que me está pasando a mí en mi colegio: por ejemplo para asistir a este encuentro yo conté con el apoyo de los docentes, pero en cuanto a los directivos fue **muy poco el apoyo** y, lamentablemente, yo creo que para que crezcamos todos nosotros como personas –más que nada, porque es lo que necesitamos hacer todos para enfrentar el futuro–, necesitamos el apoyo de los docentes y de las personas que están arriba, los directivos; ya que de otra manera no podemos alcanzar proyectos, como por ejemplo, este, de UNICEF, que nos propusieron a todos. Entonces, yo creo que necesitamos *el apoyo de los que están arriba* más que nada, porque los docentes muchas veces quieren apoyar pero si no tiene ese apoyo de las personas que están arriba no pueden hacer nada.

**Adolescente argentino**: Lo que a mí no me gusta de la escuela es, como dijo Ariel, la falta de apoyo de los profesores y la **falta de capacitación** para distintos programas que nos pueden ayudar a nosotros. Ellos no toman conciencia de lo importante que es para nosotros, y en nuestro aprendizaje.



**Elidomar Da Silva Carvalho**: La cosa que me menos me gusta de la escuela es la **falta de infraestructura**. Los docentes que *hablan, hablan y hablan*, **no tener cancha de deportes** por ejemplo, un laboratorio de informática para poder trabajar. Y también que *falta comprensión* de los alumnos por parte de los profesores y viceversa. Una cosa muy difícil que sucede es que el alumno no se entiende con el docente y el profesor no se entiende con el alumno; y solucionando este problema, a partir de ahí podremos construir una escuela mejor, hasta un país mejor. Debe existir el *respeto del alumno hacia el profesor y del profesor hacia el alumno*, si continua esta situación yo creo que no va a ser bueno.

**Héctor Colicoi**: Yo puedo hablar como estudiante y como dirigente estudiantil de Chile, y puedo decir que una de las cosas que no nos gustan a ninguno de nuestros compañeros es **la nueva ley general de educación**. Ya que nos hemos organizado, hemos dado la pelea de diferente manera, y hemos sido fuertemente reprimidos; pero lo único que queremos es que haya una *educación de equidad*, que las personas que hagan escuela o liceo no ganen plata a costa de todos nosotros. Nosotros podríamos decir que peleamos por una educación *igualitaria, equitativa, con respeto*, con respeto a las culturas originarias también ya que **la violencia simbólica** que vive mi región, en la que por ser mapuche te apuntan con el dedo o nos tratan a los estudiantes de *terroristas*, **duele**. Esa es la vivencia en mi región y a veces en



los libros de historia, los mapuches –por ejemplo *Lautaro*– son los grandes héroes, pero nosotros, sus descendientes, somos los principales **enemigos** de una nación. O sea, *¿qué pasa en la educación?* A veces los libros dicen: *...desastre de Curala, ellos los mapuches solos...*, pero sin embargo, hay una desincronización dentro de la región.

Queremos que no siempre te anden apuntando con el dedo. Nosotros, como estudiantes y partícipes de la organización de estudiantes secundarios mapuches *La Melinewen*, peleamos por la *educación intercultural*, una educación que se enseñe desde la básica. Que no se enseñe más que ellos fueron los grandes héroes y que después, cuando llegues a la enseñanza media, te cambie todo el panorama, porque eso es lo que pasa.



**Elena Duro: ¿Qué cosas cambiarían de la escuela secundaria?** Justamente para revertir estas cuestiones de *equidad, igualdad, de mayor participación* que ustedes están reclamando, en estos comentarios que ustedes están haciendo.

**Santiago Hidalgo:** Una de las propuestas, que no solamente viene de mí como persona, sino que de un movimiento estudiantil a nivel general en Chile, para aumentar la participación de los estudiantes del secundario es la creación del **consejo escolar resolutorio**. En donde los estudiantes tengamos una verdadera ingerencia en las decisiones que se toman a nivel de colegio. Nada más que eso.



**Adolescente argentina:** Yo creo que para cambiar esto se necesita el **trabajo en conjunto** entre los profesores y directivos de cada uno de los colegios, que el hablar, proponer trabajos para poder avanzar y mejorar la educación.

**Adolescente argentina:** Lo que me gustaría cambiar es la **convivencia** entre los compañeros, que pueda ser mejor, que se puedan *comunicar mejor*.



**Adolescente argentina:** ¿Qué cambiaría? Un poco más de **apoyo** de parte de los profesores que tenemos, porque a algunos no les gusta trabajar con este tema, *a algunos profesores no les gusta trabajar*. En este caso, todos tendríamos que trabajar juntos sobre este tema.

**Adolescente argentina:** Lo que a mí me gustaría cambiar del colegio es el **comportamiento de los alumnos**, que podamos llevarnos mejor, porque hay veces que uno *siente* pararse enfrente a hablar con los compañeros para poder hacer una reunión o organizarse, y sería bueno que no pase cualquier cosa. Tratar de **dialogar más** con los profesores, porque hay algunos profesores, a pesar de que hay buenos profesores, *que no aceptan y no quieren trabajar con el método con el que trabajamos*.



**Adolescente argentino:** Lo que a mí me parece que hace falta es **más concientización** en los profesores de *cómo tiene que ser el trato para con nosotros*. O sea, dentro de esa concientización, tienen que ser más responsables y **activos** en su tarea.

**“Una de las propuestas (...) para aumentar la participación de los estudiantes secundario es la creación del consejo escolar resolutorio. En donde los estudiantes tengamos una verdadera ingerencia en las decisiones...”**

“...el mercado de trabajo siempre exige experiencia, experiencia y experiencia, pero... ¿cómo vamos a tener experiencia si nunca trabajamos?”

**Adolescente brasileña:** Yo creo que debería existir un incentivo para los alumnos y los profesores, porque una clase teórica no marca una diferencia. Yo creo que debería haber **clases prácticas**, deberíamos **dialogar más** con los profesores, no solamente que hablen los docentes. A veces el tiempo es escaso en las clases y no tenemos tiempo de **aclarar nuestras dudas**. Yo cambiaría este aspecto.

**Adolescente brasileño:** Varias cosas querría modificar. De los alumnos, no entiendo como una persona puede levantarse temprano, para sentarse en una silla y no escuchar a una persona, su docente, hablar. Hay chicos que van a la escuela pero no a aprender, se sientan, pero no hacen nada. Hay profesores que son muy rígidos y profesores que son muy lerdos, podríamos decir. Entonces, si la mitad de los alumnos quieren aprender algo pero la otra mitad no quiere aprender y permanece en el fondo de la clase, molestando a los demás y el profesor, que es un poco lerdo quizás, no da respuesta a la situación, de esta forma, **no aprenden los que quieren aprender**. Otra cosa que yo no entiendo, es que algunos profesores, cuando los alumnos se portan mal, ponen a los alumnos fuera del aula. Yo creo que tienen que aprender **cómo traer al alumno al aula**, porque si lo retiran del aula su futuro ya va a estar comprometido. Surgen esos temas, como las chicas que se embarazan temprano. Y también con actividades, yo creo que **se necesitan más actividades prácticas** en la escuela, los alumnos tendrían más oportunidades en el mercado de trabajo. Porque el mercado de trabajo siempre exige *experiencia, experiencia y experiencia*, pero... ¿cómo vamos a tener experiencia si nunca trabajamos?

**Adolescente brasileña:** Lo que modificaría en la escuela serían *mis profesores*. No los profesores en sí, sino **los métodos que utilizan para mantener al alumno en el aula**. La autoridad que ellos usan, es como *una dictadura*. Porque ellos no le enseñan a los alumnos, y hacen que los alumnos creen una mentalidad de que *la escuela es una cosa aburrida, mala*, que la escuela es un lugar para que llegues, escribas en tu cuaderno y después te vayas para tu casa. Hacer algún trabajo de vez en cuando para tener *una nota más o menos buena* en el boletín. Yo cambiaría este aspecto.

**Adolescente brasileño:** Lo que yo cambiaría, en primer lugar, es la **falta de respeto** hacia los alumnos. Porque muchos profesores no nos respetan, creen que somos *una banda de objetos*, saben dar las clases pero **no saben relacionarse con las personas**, no son sociables con los alumnos. Creo que esto es *muy importante*. Debería existir una escuela *ciudadana, libre*; que estemos allí porque queremos y *no porque tenemos la obligación de ir*, una que promueva el **protagonismo juvenil**, una escuela que enseñe de verdad y no que haga de cuenta que enseña, porque muchas veces hay profesores que llegan a la clase, toman un libro, lo abren en una página tal y le dicen a los alumnos: *abran el libro en tal página, hagan este ejercicio y después se quedan mirando sin hacer nada*. Entonces los alumnos desmotivados no aprenden nada, porque el profesor solamente les tira una actividad, no saben cómo hacerla, no explican nada. Yo creo que eso debería ser modificado.



“...¿de qué sirve ir a la escuela si solamente vas a aprender, digamos, matemática? ¿Y para qué va a servir esto si el profesor no logra enmarcar la matemática dentro de tu realidad, de lo que viven cotidianamente?”

**Amanda de Souza Oliveira:** En realidad, del método de enseñanza de mi escuela yo no cambiaría nada. Porque los profesores de mi escuela son totalmente diferentes a lo que fue dicho aquí. En mi escuela los profesores trabajan sobre la realidad del alumno y esto es lo que **incentiva**. Porque, *¿de qué sirve ir a la escuela si solamente vas a aprender, digamos, matemática? ¿Y para qué va a servir esto si el profesor no logra enmarcar la matemática dentro de tu realidad, de lo que viven cotidianamente? ¿Qué vas a necesitar de la matemática? ¿Qué vas a necesitar del idioma portugués en tu vida cotidiana?* Es ese tipo de enseñanza el que existe en mi escuela. Le cambiaría solamente algunos de **mis compañeros**, por suerte una minoría, que no reconocen la importancia de trabajar de esta forma. Porque sí, antes preparaban al alumno para ir a la ciudad, para emigrar hacia la ciudad y hasta a otros países. No le enseñaban su propia realidad para que aprenda a buscar cómo estar en ésta, le enseñaban lo contrario: *¿por qué querías quedarte aquí?, ¿por qué quieres vivir de la tierra, vas a tener la misma vida que tu padre, sufriendo?* ¡Hay que buscar mejorar la agricultura para que nosotros podamos continuar! Pero no, nos enseñaban a que saliéramos del campo. Mi escuela está haciendo el trabajo contrario, de modificar esta realidad. Yo creo que son muchas las escuelas que deberían trabajar con este método. Trabajar, sí, las diferentes disciplinas, pero **asociarlas a la realidad del alumno** para disminuir su desánimo transmitiendo una imagen del campo totalmente diferente de lo que usualmente se



“Yo cambiaría solamente una sola palabra, que sería **alumno**. Alumno en francés significa no iluminado. (...) Yo la cambiaría por la palabra estudiante, ya que para mí, estudiante es saber cuáles son tus derechos y de qué manera exigirlos.”

trasmite, la imagen del campo como *pobre*, que tiene el suelo *improductivo* y sobre el cual no podrías desarrollarte. Mi escuela está mostrando una imagen diferente, inclusive está anticipando un modelo de agricultura familiar para que podamos desarrollar dentro de la familia, dentro de la comunidad, del municipio y así cambiar la visión de estos alumnos que no perciben esto.



**Adolescente brasileño:** Yo quiero diferir un poco lo que dijeron los demás: yo de la escuela ¡cambiaría todo!

**Héctor Colicoi:** Yo cambiaría solamente una sola palabra, que sería **alumno**. Alumno en francés significa *no iluminado*. O sea, *¿de qué estamos hablando? ¿Qué somos entonces?* Yo la cambiaría por la palabra **estudiante**, ya que para mí, estudiante es *saber*, es *razonar*, **cuáles son tus derechos** y de qué manera exigirlos. Ya que en mi país todos somos alumnos, no sabemos pensar, no sabemos que es lo *qué está bueno* y *qué es lo que está malo*, pero en realidad ahora, desde el 2006 para adelante, han cambiado las cosas. **Ahora somos estudiantes y sabemos cómo y qué cosa exigir.** Eso solamente cambiaría, nada más.



**Adolescente argentino:** Qué más decir, de escuchar a chicos de distintas situaciones, distintas realidades sociales, distintos países. Comparto en mi escuela y en mi localidad muchos de los problemas que plantearon los chicos y lo que noto es que **no tenemos un espacio donde podamos expresarnos**. Hablo de un *centro de estudiantes* específicamente, escuchaba a los chicos del Chaco que tienen una ley donde los obligan a cada escuela a armar uno de estos centros de estudiantes. Acá en Buenos Aires, lo desconozco, pero creo que no está esta obligatoriedad de crear un lugar donde nosotros podamos expresarnos, volcar nuestras ideas y aparte que tenga una contundencia bastante grande. Mayormente se subestima a los chicos y se les tapa realidades, y creo que como decía Héctor, en estos últimos tiempos los adolescentes estamos bastante acelerados, estamos muy, como se diría en criollo, *muy avivados*. La idea es que no nos mientan más, que tengamos una posibilidad para expresarnos.

Quería plantear esta situación, **que se pueda crear un centro de estudiantes en cada escuela** donde nosotros podamos expresarnos, donde nosotros podamos plantear nuestros problemas. Hoy es acá, en el contexto del proyecto de UNICEF, y espero que en un futuro no tan lejano sea en nuestras escuelas, *debatiendo con los directivos* que muchas veces dan vuelta la cara a la realidad en la que estamos viviendo.

Quiero que sea *en nuestras escuelas* reitero, y por último que sea *entre todos nosotros*, entre los alumnos de las escuelas, porque últimamente hay mucho compromiso de los alumnos, que, como estaba charlando en las mesas en la recepción afuera, los chicos que queremos participar, que tenemos ideas, que estamos como fugados, nos escondemos de todos porque la realidad en esta sociedad es que si vos querés aprender, querés ser alguien en la vida, querés estudiar, *terminan rechazándote*. Todo se basa en una moda, los chicos, nosotros nos basamos *en una moda*, en un sistema de vida que no sé quien lo implementará, pero estamos todos enganchados a esta forma de vida que creo yo que no es la adecuada. Y al estar todos con esta forma se califica muchas veces a esta clase de chicos como *nerds*,

amargos y se los deja de lado. Yo quiero que nos abramos, que este grupo se abra, porque van a seguir apareciendo chicos que se quieren comprometer, que quieren hacer algo, **y están todos escondidos**. Yo creo que tenemos que empezar a encontrarnos y a unirnos para solucionar algunos de los problemas que estamos viviendo como adolescentes en la escuela, en este contexto.

“Que el profesor no se limite a dar la clase, sino que espere que el alumno participe y pregunte. Que sea a través de una charla, que sea como cuando nos juntamos a tomar mate y compartimos una charla, que sea así la clase, más amistoso...”

**Adolescente argentino:** En pocas palabras, quiero, *no cambiar*, sino **exigir un compromiso**, no solo del ámbito educativo sino –en esto los invito a todos aquí presentes y a todos en el lugar a donde puedan llegar estas palabras– a un aumento en el compromiso que tenemos con nuestra sociedad y con nuestra educación. Porque se esta tornando una moda que *cuanto menores responsabilidades se nos otorguen es mejor*. Y en un mundo donde las responsabilidades son vistas como una carga y no desde un punto de vista que es una convicción, que son necesarias y todos estamos obligados a tenerlas, no quiero vivir en ese mundo. Por eso pido a todos un aumento en el compromiso que tenemos como ciudadanos y en el entorno educativo.



**Adolescente argentina:** Yo apoyo mucho esto porque yo sé que es innumerable la lista de cambios que tiene que haber en la escuela, en todos los aspectos, *infraestructura, cambios en educación, calidad* y demás. Yo creo que acá lo más importante es **el compromiso de todos**, de todos, tanto de, por ejemplo, nosotros como alumnos, como ciudadanos, de los profesores, de los padres. Porque son ellos los que están forjando nuestro futuro y los que nos están guiando. Entonces yo creo que acá el compromiso y el *adoptar hábitos de estudio, adoptar hábitos de respeto, adoptar hábitos de ponerse en el lugar del otro* y tratar de agradecer y aceptar lo que tenemos y **valorar** lo que tenemos y a partir de eso seguir adelante. Y cambiar lo que nos queda de sociedad, porque lo que nos queda es tratar de cambiarla y forjarla hacia un futuro mejor para que todos podamos ser mejores y podamos llegar a tener una **calidad de vida**, y ser buenos e inteligentes en el sentido *no de tener muchos conocimientos* sino de saber defendernos en la sociedad a través de una buena base educativa.

**Ariel Passamani:** Bueno, yo no cambiaría nada sino que apenas modificaría una cosa e implementaría tres. Modificaría la **metodología de trabajo** que tienen los profesores: que sea *un trabajo con respeto* en el cual el alumno se pueda expresar libremente con respecto a cualquier tema que se esté debatiendo en la clase. Que el profesor no se limite a dar la clase sino que espere que el alumno participe y el alumno pregunte. Que sea a través de una charla, que sea como cuando nos juntamos a tomar mate y compartimos una charla, que sea así la clase, que sea más amistoso. Y que se enseñen todas las cosas con ejemplos comunes, con **cosas cotidianas**, que el adolescente trate de llevar ese tema tan difícil que nos dan a nosotros en lo cotidiano, entonces nosotros aprendemos que eso lo vamos a estar viendo también.



Implementaría **música** en los recreos y **actividades deportivas** todos los fines de semana en las escuelas. Dirán, *¿por qué?* El hecho de sentirse perteneciente a una escuela, el *mi escuela es mi segunda casa* se está perdiendo, o al menos en el Chaco se está perdiendo.

“¿Qué es la inclusión? Es que todos puedan gozar del derecho a la educación... porque es el único derecho que nos permite reclamar todos los otros derechos.”

Nosotros, haciendo esto, decimos: *bien, voy al colegio, estoy todo un día escuchando la voz chillona de mi profesor y salgo al patio y está la música que me relaja, comparto con mis amigos, tomo mi coca...* entonces uno se siente cómodo y a gusto en donde está. Creo que eso es algo **positivo**. Y después apoyo también lo que decía el chico, que se creen **órganos de representación del alumnado** como son los centros de estudiantes, que son los que generan todas esas actividades que hacen que el alumno se sienta perteneciente a la escuela. Y por último, apoyo lo que dijo nuestro Ministro de Educación de la Nación: promover los derechos humanos, dejar el individualismo y ser más solidarios en general.



**Adolescente argentina:** Bueno, creo que acá todos los chicos dijeron lo que estuvimos debatiendo estos días en los medios. La verdad que *para mí estar acá es muy importante* y creo que es muy importante para nuestros compañeros, porque nosotros estamos en representación de ellos. Y lo que queremos mostrar con esto es que por lo menos desde este lugar estamos tratando de cambiar algo o **comprometiéndonos** a tener un mundo mejor, *una educación mejor*.

**Adolescente argentino:** Yo creo que habría que **motivar** no solo a los docentes sino también a los alumnos porque pareciera que están perdiendo el interés tanto por educarnos, es decir, los docentes por educarnos a nosotros, y nosotros por querer aprender y superarnos. Creo que habría que hacer algo para no caer en la *mediocridad*.



**Adolescente argentino:** Y como último, en el poco tiempo que queda, a mí personalmente me gustaría ver a la escuela como una institución que forme **personas comprometidas con sus sociedad** y que apliquen todo su conocimiento teórico en pos del servicio a la sociedad. Es decir, si aprendo que los derechos humanos son inviolables y universales para todos y veo que mucha gente no está gozando de estos derechos humanos, voy y trato de hacer proyectos, de hacer *mi cambio*, mi propio cambio para que esos derechos humanos sean universales para todos. Entonces, en definitiva, no es solo un aprendizaje de servicio, no es solo *respetar* la diversidad, sino, como me gustaría terminar, con una cita: *apoyar también al estudiantado, a todos los estudiantes para que ejerzan sus derechos y para que puedan ser oídos*. Por ejemplo, se queja mucha gente de lo que están haciendo en el *Nacional Buenos Aires*, pero les habían prometido unos derechos básicos que ellos habían peleado desde el centro de estudiantes. Entonces, **acompañemos a la juventud en este proceso de tomar un rol en la sociedad** y no la critiquemos. Y por último creo que es muy importante este tema, del que trata este seminario: **inclusión**. *¿Qué es la inclusión?* Es que todos puedan gozar del *derecho a la educación...* porque **es el único derecho que nos permite reclamar todos los otros derechos**.



**Elena Duro:** Bueno, me parece que no es necesario hacer ningún resumen. **Estamos impresionados**. Yo creo que lo más difícil de la docencia –fui docente de todos los niveles menos de jardín de infantes–, es la escuela media. Escuchar sus ideas, sus reclamos, sus cuestiones para donde cambiarla... Solamente quiero decir una cosa que sí me llamó la atención, *los*

*chicos lo que más critican a veces son los docentes y los que también dicen es que lo bueno de la escuela también está en los maestros.* Todas las escuelas son diversas y heterogéneas pero hay algo sí apareció como una constante en todas las dimensiones de las tres preguntas que es **mayor necesidad de diálogo**, y la **no discriminación**. Los chicos no piden tanto, piden más contenidos que se acerquen a la realidad, piden **más diversidad** de la oferta, que se aproxime a algunos de los intereses que hoy tienen estas culturas de adolescentes, piden mayor nivel de **compromiso**, no solamente de los profesores sino también de ellos mismos y de las familias y del Estado.

Estamos muy agradecidos, muy impactados. Me gusto mucho que dijeran con mucha libertad todo lo que quisieron decir: esa era la idea. ¡Muchísimas gracias!



**Mario Volpi:** Muchas Gracias.



# 12. Palabras de cierre







Internacional  
ón Secundaria

Seminário Internacional  
Ensino Médio

direito,  
inclusão e  
desenvolvimento

## Palabras de cierre

**Elena Duro**

*Argentina*

**Mario Volpi**

*Brasil*

**Daniel Contreras**

*Chile*

Durante tres días, docentes, estudiantes secundarios y de profesorado, investigadores, funcionarios de los diversos niveles del estado y de organismos internacionales, nos reunimos a discutir sobre la **educación secundaria** en nuestros países.

Para UNICEF la urgencia de trazar el panorama *crítico* que el seminario permitió, constituye un modo de avanzar en construir las condiciones *materiales* y *culturales* que permitan asegurar para *los* y *las* adolescentes de la región el **derecho a la educación**. De allí que lo que sigue es una síntesis interesada y subjetiva, pensada en construir una lectura de la situación y un marco muy preliminar, por donde puede seguir el aporte para profundizar dicho derecho en la educación secundaria.

- La expansión de la **cobertura** de enseñanza media ha sido un esfuerzo consistente en la región; hoy, como nunca antes, más y más jóvenes acceden a la educación secundaria. Sin embargo, es amplia la proporción de quienes aún no logran finalizar y obtener el título.
- En muchos países, esta expansión ha llevado hoy a discutir –y en algunos casos a aprobar– la idea de **obligatoriedad** de 12 años de escolaridad, en tanto ello constituye un piso mínimo o un *umbral de escolaridad* –al decir de CEPAL (1998)– que debe ser transpuesto. Sin él, hay *exclusión casi garantizada*. La obligatoriedad sienta las bases

“...la mera expansión de la cobertura no alcanza para materializar la promesa de inclusión, toda vez que la propia vivencia de esa escolaridad ampliada está marcada por la discriminación y por la mala calidad.”

para la inclusión.

- Con todo, la propia experiencia de esta última década muestra que la mera expansión de la cobertura –o resolver el tema del acceso– no alcanza para materializar la promesa de **inclusión**, toda vez que la propia vivencia de esa *escolaridad ampliada* está marcada muchas veces por la *discriminación* y por la *mala calidad*.
- La **calidad**, independientemente de la forma en que sea medida, constituye uno de los principales problemas que enfrenta una secundaria ya casi masificada. La distribución de los resultados muestra sus valores más bajos entre los más pobres, la población rural y los niños indígenas y afro descendientes; constituyéndose en los hechos en una forma de ausencia de condiciones para garantizar el *derecho a la educación*.
- La *segmentación* es una de las características distintivas de la secundaria en la región. Así la posibilidad de constituirse en una instancia pública, en que adolescentes provenientes de distintos estratos y trayectorias sociales, se *encuentren, reconozcan y aprendan unos de otros*; no es la probabilidad más cierta en la escuela secundaria en esta región.
- La experiencia muestra en los hechos que los propios **estudiantes** tienen un *rol activo* que jugar en todo este proceso, primero como actores activos de su propio aprendizaje pero también como sujetos que *aprenden* la ciudadanía en una práctica cotidiana en su escuela e incluso, como actores políticos llamados a presentar tanto su visión como sus propuestas de mejora de la secundaria.
- Desde el punto de vista de la relación entre la escuela y los **adolescentes**, este nuevo escenario conlleva también importantes *tensiones*:
  - la relación entre las *culturas juveniles* y las *culturas escolares* no suele ser fácil, formas más o menos sutiles y poco extendidas de reconocimiento recíproco y la dificultad *casi insalvable* de dialogar; la caracterizan.
  - el desafío de *formar ciudadanos* al que la secundaria está enfrentado, se encuentra muchas veces contrastado con prácticas escolares signadas por prácticas tradicionales *poco flexibles*.
- La implementación de un **currículum** integrado y *flexible*, abierto al cambio fundamentado, con metodologías de enseñanza y evaluación significativas que permitan dimensionar claramente el *valor agregado* de los aprendizajes, se constituye en el principal desafío de la escuela como institución, y de sus directivos y docentes.
- La relación entre el **mundo del trabajo** y el *mundo de la escuela* esta llamada también

a redefinirse: no logra constituir un camino claro entre la *fase formativa* y una *fase laboral*. Por un lado, la evidente contribución a la formación del conjunto de competencias y habilidades generales, y algunas específicas respecto del trabajo, no logra desplegarse ni con la calidad ni la pertinencia requerida. Por otro, la propia condición del desempleo juvenil que parece ser estructural. Lo anterior supone discutir en qué medida tiene carácter terminal la educación secundaria, y eso también supone una tensión.

- Lo anterior debe ser entendido en el marco de las **múltiples funciones** que la sociedad está hoy demandándole a la escuela media –de *instrucción, formación, contención, habilitación laboral, derivación de casos*, por nombrar algunas– para las que no está debidamente preparada, que le demandan competencias y relaciones que *no tiene* y no permite cristalizar un sentido principal al proceso educativo. Esto puede llevar a la paradoja de haber conseguido que la mayoría de los adolescentes estén en la escuela media y no tener completo acuerdo de para qué están allí. La cuestión de sentido se vuelve *medular* en el debate por la nueva escuela secundaria.
- La obligatoriedad de la escuela secundaria llama al debate en torno del sentido, las funciones y las estrategias, pero sean cuales fueren las que finalmente se concreten, requieren como base la garantía de un **financiamiento sostenido** y una optimización del uso del presupuesto que brinde la oportunidad de *acceder, permanecer y finalizar* una escuela de calidad a todos los adolescentes.
- Una concepción moderna del **Derecho a la Educación** indica que él supone derecho de *acceso, permanencia*, derecho a educación de *calidad* y derecho a *no discriminación y buen trato* en la escuela; esas tres dimensiones a la vez que tensionan a la escuela media, muestran también un camino a seguir.

“...el progreso de la educación secundaria en la región tiene que ver con una secundaria entendida como un derecho, que contribuye directamente al desarrollo de las personas y de los países, y colabora en la construcción de inclusión social.”

Para UNICEF el progreso de la educación secundaria en la región tiene que ver, en definitiva, con una secundaria entendida como un **derecho**, una secundaria que contribuye directamente al desarrollo de las personas y de los países, y colabora en la construcción de **inclusión social**.



## 13. Anexo I: Talleres

### RESPONSABLE DEL TALLER:

Laura Piñero

### **Inclusión educativa, red de jóvenes y formación para el trabajo**

Programa Desafío, Fundación Foc, Lomas de Zamora

El taller consistió en la presentación de los ejes claves del programa *Desafío*, con un espacio de debate. El programa *Desafío* es un caso exitoso de integración de jóvenes a la educación y al trabajo en situación de pobreza. El programa combina distintos trayectos *no formales e informales, educación entre pares, tutorías, orientación continua, prácticas profesionalizantes y acceso al primer empleo*. La experiencia fue desarrollada por la *Fundación Foc*, en el conurbano Sur durante 2003-2008 con la complementariedad de la *Red de Jóvenes Unidos* operando en territorio.

El programa *Desafío* se ajusta a un modelo educativo denominado *formación de transición*, que permite estructurar procesos coherentes e integrales de formación e inserción laboral o empresarial y dirigirlos a jóvenes provenientes de sectores sociales afectados por la pobreza y que egresan de la escuela con competencias deficitarias para su ingreso al mundo productivo. El programa interpela y promueve la cooperación de *redes no formales*. Los jóvenes que contacta el programa tienen entre 16 a 23 años, en situación de pobreza, que han abandonado la escuela primaria o media y no tienen las competencias requeridas en un mercado laboral de calidad. *Desafío* es una propuesta de formación integral para adolescentes y que ofrece trayectos flexibles en un espacio de transición entre el momento en que la persona joven termina (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanza una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar, con una razonable dotación de competencias, las exigencias de un primer empleo decente. Se trata de un proceso *abierto*, complejo y relativamente largo, durante el cual la persona joven pasa por distintas experiencias de espacios puente, orientación personal en su búsqueda de *identidad vital* -con la intervención de la Red de formación para el empleo, terminalidad educativa, prácticas en empresas, búsqueda de empleo, acceso al primer empleo. El espacio de *transición* es acompañado por distintos actores (*educadores, pares, redes juveniles, empresarios*) para amortiguar la inestabilidad estructural del empleo en el mercado laboral.

### RESPONSABLE DEL TALLER:

Roxana Morduchowicz

### **La escuela media y los medios de comunicación**

Los adolescentes forman parte de la *generación multimedia*. Las identidades de los jóvenes se trazan en *la intersección del texto escrito, la imagen electrónica y la cultura popular*. Para la mayoría de los jóvenes hoy la cultura popular es el lugar desde el cual dan sentido a su identidad, donde modelan sus *identidades individuales y colectivas* y aprenden a hablar

de sí mismos en relación a los otros. El lugar de la escuela. Hay un desencuentro y divorcio entre la cultura escolar y la cultura juvenil. *¿Por qué incorporar la Educación para los medios?* Los desafíos.

### **El aprendizaje y la enseñanza cooperativo – Docentes y adolescentes en escuelas secundarias**

Junto con la participación de adolescentes involucrados en la propuesta, se presentó la experiencia que estuvo realizando la *Asociación Educación para Todos* y la Provincia de Formosa, a través de la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Cultura y Educación, desde el último trimestre del año 2006 y hasta la fecha, en 10 escuelas de Educación Secundaria.

En estas escuelas se valida la visión de trabajar y aprender juntos desde una modalidad de aprendizaje cooperativo y en función de una meta común que es *que todas y todos los alumnos/as aprendan más y pasen de año*. Compartir esta meta requiere de actividades y responsabilidades por parte de los directivos, los docentes y los alumnos.

El *abandono escolar* es el indicador más significativo de fracaso en la escuela secundaria y aunque ciertamente pueden incidir como causales distintas dinámicas sociales y familiares, la escuela cuenta con herramientas posibles para su abordaje. Se propone fortalecer los vínculos entre los alumnos a partir de estrategias de intervención pedagógica que propician que todos los alumnos puedan mejorar sus oportunidades para estudiar y pasar de año. Los jóvenes se organizan para preparar y rendir cada una de las materias evidenciándose como fortaleza del proyecto un importante incremento de la cantidad de alumnos que se presentan a rendir en las mesas de exámenes logrando la promoción.

### **Educación - Trabajo: Una relación en construcción constante**

El taller se planteó como un espacio de reflexión sobre la relación *Educación-Trabajo*. Tuvo como eje la lectura de algunas frases sobre el tema generando la discusión de las mismas; el planteo de situaciones problemáticas para aportar ideas de solución; y preguntas que permitieron un valioso intercambio entre los participantes.

Tal como se esperaba, se generó un debate donde se expresaron opiniones desde una visión crítica. Fue de una gran riqueza compartir los relatos de docentes que ejercen su profesión en contextos vulnerables, que pusieron de manifiesto su interés por realizar una tarea educativa que relacione a los jóvenes con el trabajo de manera directa, como uno de los paliativos a situaciones socioeconómicas complicadas.

Entre otras conclusiones, se reconoció la complejización que ha experimentado el trabajo docente, que obliga a ubicarse desde otro lugar para visualizar de manera sistémica la relación *Educación-Trabajo*. Viendo *el todo* se podrán encontrar soluciones que no resulten

#### **RESPONSABLE DEL TALLER:**

Asociación Educación para todos, Lic.  
Daniela Passarella. Participación de  
jóvenes de la Provincia de Formosa.

#### **RESPONSABLE DEL TALLER:**

Gustavo A. Gándara  
Teresita Orsenigo

parciales o que funcionen como *parches*, sino que conecten todos los elementos y comprometan a todos los actores que participan de dicha relación.

**RESPONSABLE DEL TALLER:**

Maria Thereza Mar cílio

**Consortio Social de la Juventud: una experiencia de inserción de adolescentes y jóvenes en el mundo laboral**

Avante – Educación y Movilización Social

El taller presenta una experiencia que es parte de un programa creado por el gobierno federal para enfrentar el desafío de la inserción del joven en el mundo del trabajo. Este programa trajo esperanzas, misterios y desafíos que serán compartidos con el fin de ampliar nuestra comprensión. Pretendemos reflexionar sobre las siguientes cuestiones: *¿cómo articular las áreas de educación y de trabajo y empleo?; ¿cómo apoyar y fortalecer a las familias?* Las mismas son –en sus diversas formas de existir– el primer lugar y la referencia para la formación del individuo; y *¿cómo superar la acción focal para llegar a las políticas públicas?*

**RESPONSABLE DEL TALLER:**

Marle Macedo y Lia Robatto

**Estrategias de arte-educación para la inclusión escolar**

Proyecto Axé

El taller pretende estimular la creatividad mediante actividades corporales intercaladas con reflexiones técnicas de la práctica vivenciada por los participantes. El taller tiene por objetivo presentar una *metodología* capaz de trabajar aspectos: *actitudinales*, como el enfrentamiento de desafíos psicofísicos, capacidad de relacionarse con lo distinto y de integración grupal; *cognitivos*, a través de la conciencia de los factores del movimiento corporal; y *procedimentales*, por la transposición de sensaciones, imágenes e ideas al lenguaje del movimiento, en un proceso de *creación simbólica* gestual y producción en grupo de células coreográficas.

**RESPONSABLE DEL TALLER:**

Wagner Antonio dos Santos

**Programa Jóvenes Urbanos**

Fundación Itaú Social y CENPEC – Centro de Estudios e Investigaciones en Educación, Cultura y Acción Comunitaria

El Programa *Jóvenes Urbanos* es una iniciativa de la *Fundación Itaú Social* con la coordinación técnica del CENPEC. Fue diseñado para posibilitar la expansión del repertorio sociocultural de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad que habitan las regiones metropolitanas. Bajo esta perspectiva se beneficiaron 1920 jóvenes –entre 16 y 21 años– en tres ediciones llevadas a cabo en la ciudad de San Pablo y una edición en la ciudad de Río de Janeiro. El programa se caracteriza por un conjunto de acciones de formación que tiene como operadores sociales a *la ciudad, a las culturas, al mundo del trabajo y a las tecnologías contemporáneas*, priorizando la acción combinada de esos agentes en la conformación de la vida cotidiana de los jóvenes participantes.

### **Instalación de procesos de mejoramiento continuo en el marco del Modelo de Gestión Escolar de Fundación Chile: de la Autoevaluación a la Certificación de Calidad.**

A partir del análisis de los modelos de eficacia escolar y modelos de calidad en organizaciones, se diseñó en el año 1999 el *Modelo de Gestión Escolar de Fundación Chile*, el cual ha sido aplicado voluntariamente en más de 1500 establecimientos educacionales urbanos en todo el país.

En el contexto de mayores exigencias por mejorar la calidad de la educación, el *Modelo de Gestión* aborda los principales aspectos o temas críticos para mejorar la efectividad en el nivel escuela. La instalación del mismo, como una *construcción colectiva* de la comunidad escolar, promueve el mejoramiento continuo y establece las condiciones organizacionales y de liderazgo básicos para el logro de procesos efectivos de aprendizaje en aula.

A partir de la experiencia de terreno, el taller abordó las metodologías y preguntas fundamentales que se le realizan a la comunidad escolar al momento de establecer las condiciones para la instalación de un *ciclo de mejoramiento continuo* y las etapas del mismo.

### **La revolución Pingüina; movilización de los estudiantes secundarios chilenos de 2006.**

La movilización estudiantil secundaria vivida durante el año 2006 en Chile, significó la constitución de un actor social y la emergencia de un movimiento social que desde los inicios de los '90 no se conocía en el país. Ello ha implicado un *cambio* en la geografía discursiva y programática en lo que a políticas gubernamentales se refiere. Por otro lado puso en la esfera pública y como tema de agenda país a la Educación, con consecuencias que aún no toman una fisonomía clara, quedan incógnitas e interrogantes que en el transcurso de los próximos meses estaremos en condiciones de ponderar.

El taller se estructuró en base a un relato socio histórico del conflicto, sus actores y demandas y buscó discutir las siguientes preguntas *¿los estudiantes son un actor de futuro, o de pasado?, ¿triumfaron los secundarios, o fue una victoria a lo pirro?, ¿que el tema educacional esté en la discusión de la agenda pública, significa que los problemas se acabaron?, ¿qué viene hacia delante?*

### **La convivencia en las escuelas: estrategias de intervención**

En el taller, la coordinadora hizo una reflexión sobre el concepto de *convivencia* en las escuelas con el objetivo de reflexionar sobre ciertas cuestiones que hasta hace poco tiempo funcionaban en la práctica de la escuela. Asistimos a un desdibujamiento de los *marcos educativos* que históricamente rigieron la cotidianeidad de la escuela, hay un quiebre de los acuerdos que hacen posible que la escuela funcione como comunidad. La convivencia como algo que debemos construir y aprender y son importantes porque son los que regulan el lazo social.

#### **RESPONSABLE DEL TALLER:**

Mario Uribe Briceño.

Director Programa Gestión y Dirección Escolar Fundación Chile.

#### **RESPONSABLE DEL TALLER:**

Marco Cuevas

**RESPONSABLE DEL TALLER:**

Mara Brawer, Coordinadora de “Construcción de Ciudadanía en las Escuelas”, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina y Coordinadora del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Ministerio de Educación de la República Argentina- Universidad Nacional de San Martín.

El *abordaje de convivencia* en la escuela es central y se puede hacerse con distintas estrategias:

1. Perspectiva centrada en *los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Esto implica una redefinición de las relaciones entre los adultos y los niños, niñas y adolescentes dentro de las instituciones.
2. Repensar el vínculo entre *el adulto y la escuela*, la relación *entre la familia y la escuela*. Es necesario fortalecer una cultura del cuidado y promover en las escuelas la reflexión sobre el vínculo que sostienen las familias.
3. La *resolución de conflictos* como herramienta para lograr mejores relaciones interpersonales y/o grupales.
4. La *renovación* de las normativas escolares en las jurisdicciones.
5. Las *sanciones*: los/as alumnos/as deben tener claro que la trasgresión de las reglas y las normas tiene consecuencias.

En una sociedad que ha travesado contiguas a la legalidad, el *fortalecimiento de la democracia* es un proceso que debe ser consolidado de manera colectiva. La convivencia democrática en la escuela sigue siendo un desafío para la escuela y la sociedad toda.

**RESPONSABLE POR TALLER:**

Hugo Labate

**Desarrollo de capacidades**

El taller incluyó una discusión sobre los desafíos que trae aparejada la ampliación de la *escolaridad obligatoria* para incluir la totalidad de la escuela secundaria, proceso que genera tensiones entre ampliación de la cobertura y calidad de la educación. Se analizaron las tendencias sociales que demandan a los adolescentes el desarrollo de un conjunto de capacidades que les permitan enfrentar el *cambio*, la *complejidad* y la *incertidumbre* y resolver satisfactoriamente situaciones y problemas individuales y sociales de la vida cotidiana en su futuro. En este marco se presentó a la escuela secundaria como un *espacio privilegiado* para promover ese desarrollo de manera sistemática en cumplimiento de su misión educativa.

A continuación se organizó un espacio de trabajo situado en la persona del director de escuela secundaria, proponiendo pensar desde ese rol *cómo es una escuela orientada al desarrollo de capacidades*. Eso requiere que la institución programe oportunidades coordinadas que promueven el desarrollo de estas capacidades desde múltiples espacios curriculares. En el transcurso del taller se compartieron *acciones concretas* que puede encarar el director en el trabajo con su equipo docente para detectar los espacios de mejora donde se perciba un deseo compartido de cambio en el grupo docente y luego gestar *acuerdos conjuntos de trabajo*, *fortalecer el compromiso* y *buscar la complementariedad* con otros proyectos pedagógicos que desarrolla la escuela, así como para *evaluar el desarrollo del proceso educativo* de los alumnos en tanto logra desarrollar las capacidades seleccionadas.

## Programa Buen Puerto de las ciudades de Iguazú y Além – Estrategias Innovadoras de Inclusión Adolescente en la Provincia de Misiones, Argentina

### RESPONSABLES POR TALLER:

Marcelo Cabrera, Carmen Ledesma y  
Carlos Leites

El taller constó de dos partes. En una primera parte se repartió *10 historias de vida* –de algunos jóvenes que cursaron el programa–, a los asistentes al taller para:

1. Visualizar en cada historia de vida, el *contexto socio-educativo* del/de la joven y realizar una reflexión respecto de las características del sistema formal de educación.
2. Elaborar *ideas y estrategias* para la *inclusión escolar* a los jóvenes.

A partir de esta propuesta, se mostró el desarrollo del programa y los indicadores que permitieron ver la inclusión lograda tanto dentro del sistema educativo como del trabajo formal. El programa *Buen Puerto* tuvo como ejes centrales la terminalidad educativa, la formación profesional, y el apoyo, seguimiento y monitoreo de jóvenes. Se realizaron convenios con las empresas locales y multinacionales de la zona para pasantías. Los alumnos realizaban en forma simultánea la terminalidad educativa y la formación profesional a través de los distintos cursos con la certificación del Ministerio de Trabajo de la Nación. La *red de Jóvenes* fue uno de los grandes aportes al programa donde se formaron jóvenes líderes que armaron una importante red de contención.

De las fortalezas del programa se puede destacar: *interés por los alumnos y su contención, tutorías por áreas, gabinete psicopedagógico, docentes muy comprometidos y que comparten el seguimiento de los alumnos, con mucha capacitación.*

De los alumnos que participaron en el programa, 63% han terminado su nivel medio y muchos de ellos siguieron sus estudios dentro del sistema educativo de nivel terciario o universitario, y también dentro del mercado laboral formal.

## La lectura y la educación secundaria

### RESPONSABLE POR TALLER:

Margarita Eggers Lan

El taller constó de dos partes. En la primera parte, la expositora habló sobre las razones ideológicas que atentaron contra *los libros y la lectura*. En los años sesenta, la Argentina era uno de los mayores polos editoriales del mundo y llegó a ser prácticamente la mayor editora de libros en habla hispana. Con las dictaduras se prohibían *libros de lectura, diccionarios, atlas, textos* de distintas áreas del conocimiento para el estudio en el nivel escolar primario y secundario. Luego de las dictaduras, ideas sobre el paradigma de la muerte de las ideologías, sobre el consumo y la desnacionalización influenciaron la lectura y la producción de textos. La lectura tuvo un espacio curricular en la escuela que fue abandonado de a poco.

En 2003, se implementó el *Plan Nacional de Lectura* y uno de los objetivos del Plan fue el de reformular los conceptos sobre la lectura en la escuela. Una de las claves para tal política es pensar en una didáctica de la formación de lectores que implica leer pero también recurrir a algunas estrategias de intervención pedagógica para seducir lectores, capaces de reflexionar

y compartir sus experiencias de lectura con otros.

En una segunda parte se vio las razones que modificaron la forma de leer en las nuevas generaciones. El cambio que supone el pasaje del texto en papel al texto digital es una *revolución social, política y cognitiva*. Las nuevas generaciones incorporan la nueva tecnología de forma absolutamente natural y es para los docentes un desafío desentrañar esta problemática y comprender este proceso en toda su dimensión. En estos nuevos soportes ya no resulta una lectura lineal, secuencial y profunda, sino que se caracteriza por ser diagonal y salteada, *fragmentada y simultánea*.

En el taller se desarrollaron dos ejercicios: una lectura en voz alta y un ejercicio sobre el videojuego en la literatura.

#### DATOS DE CONTACTO:

[www.revistaviracao.org.br](http://www.revistaviracao.org.br)

[redacao@revistaviracao.org.br](mailto:redacao@revistaviracao.org.br)

#### Experiencias de Educomunicación

Viração – Cambio, Actitud y Osadía

El taller se desarrolló como una ronda de conversaciones en la que cada participante pudo aportar sus experiencias en el uso de las antiguas y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el ambiente escolar y en la comunidad. El punto de partida ha sido el relato de experiencias en Brasil, como las que tuvo la *Revista Viração* en el ámbito nacional y las de *Encine* en el ámbito local, por tratarse –en este último caso– de una experiencia que tuvo lugar en la ciudad de Fortaleza, estado de Ceará.

Uno de los puntos que los participantes destacaron ha sido, por ejemplo, la importancia de establecer la lectura crítica de los medios de comunicación en el contenido curricular de la Enseñanza Media. También se habló mucho sobre cómo la comunidad escolar en sí misma puede transformarse en un ecosistema educomunicativo, de manera que la educación se trabaje para los medios, por los medios y con los medios de comunicación. El Ministerio de Educación de Argentina hace algún tiempo que viene trabajando en ese sentido; incluso ha creado un área de coordinación específica en su ámbito para trabajar el tema de forma directa con las escuelas o con las secretarías de educación.

#### RESPONSABLE POR TALLER:

María Regina Martins Cabral y

María de Fatima Felix Rosar

#### Telecentro Joven Ciudadano: una experiencia de espacio de comunicación educativa

Formación – Centro de Apoyo a la Educación Básica (infantil, primaria y secundaria)

El taller narra la experiencia de implantación de 13 *telecentros públicos* en el área de la *depresión maranhense*, territorio con el menor IDH de Maranhão, la que posibilitó la inclusión digital de niños, jóvenes y adultos en 11 municipios. El uso de internet por los habitantes de regiones en las que existe un antiguo proceso de restricción del acceso al *conocimiento científico y bienes culturales* ha producido resultados inéditos. Los *telecentros*, espacios

de comunicación educativa, permitieron expandir la práctica de la investigación y de la comunicación. Se recogieron datos cuantitativos de ese proceso. El grado de transformación de la subjetividad a partir del acceso a las fuentes del conocimiento humano no se puede captar; sin embargo es visible en el desarrollo de los niños, adolescentes y jóvenes de ese territorio.

### **Estrategias de movilización social para una educación de calidad: Movimiento Todos por la Educación**

**RESPONSABLE POR TALLER:**

Mozart Ramos

Hace dos años en Brasil tuvo inicio un *Movimiento* de movilización social: *Todos por la Educación*. Su objeto es asegurar a todos los brasileños una educación de calidad, y tiene como referencia 5 Metas que se deberán alcanzar hasta 2022, año en que el país conmemora los 200 años de su independencia. Teniendo en cuenta la pluralidad del *Movimiento* –que involucra a gestores públicos, líderes sociales y empresariales, además de educadores y periodistas–, uno de los primeros desafíos ha sido el establecimiento de esas 5 metas, *mensurables* y *bien definidas*. La siguiente etapa estuvo dedicada a la definición de estrategias de movilización social para alcanzar dichas metas e incluye la articulación, comunicación y producción de contenidos, en base a una matriz de oferta y demanda por una educación de calidad. En este taller presentaremos los resultados alcanzados hasta el presente, que pueden ser considerados significativos si se tiene en cuenta la creciente participación de la sociedad, así también como los compromisos que las diferentes esferas de gobierno empiezan a asumir.

### **Tecnología de Formación de Adolescentes en la Zona Rural**

SERTA - Servicio de Tecnología Alternativa y MOC - Movimiento de Organización Comunitaria

**RESPONSABLE POR TALLER:**

Abdalaziz de Moura y

Emanoel Sobrinho

Se presentó y se hizo una reflexión con los participantes acerca de la concepción y los principios que orientan el uso de tecnologías de *Educación del Campo*, dirigidas al desarrollo sostenible de territorios rurales. Se trata de iniciativas innovadoras implementadas en los estados de Pernambuco y Bahía, cuya participación y concepción (de sí mismos y del campo) compartidas por los adolescentes educandos y los educadores involucrados determinan el resultado de la formación. Esas iniciativas son llevadas a cabo por dos entidades de la sociedad civil organizada que, con respecto a la *Propuesta Pedagógica para el Desarrollo Sostenible*, coinciden en los mismos valores y en la misma metodología.

### **Reglamentos de convivencia escolar; la construcción del derecho de la escuela**

**RESPONSABLE POR TALLER:**

Daniel Contreras y Candy Fabio

La convivencia escolar es un elemento constitutivo de un proceso escolar adecuado, satisfactorio y productivo; de allí que en Chile la *Ley de Subvenciones Escolares* fijó la obligatoriedad de los reglamentos, estableciendo parámetros mínimos que deben cumplir para poder recibir recursos del estado para su funcionamiento (*principio de legalidad, principio de debido proceso, requisito de información a los padres, improcedencia de medidas contra el alumnos por deudas*).



## Anexo II: Bibliografía

### 2.1. Educación secundaria para todos

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). *Brasil, 2006*  
Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Censo escolar. *Brasil, 2006*

### 3.1. Enseñanza y evaluación en la educación secundaria

Coll, C. y Martín, E., *Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares*. PRELAC, 2006, pp 67, 92.  
Delors, Jacques. *Learning: The treasure within. In: Task Force on Education for the Twenty-First Century*. UNESCO, 1996.  
Puig J.M. Educación en valores y fracaso escolar. **En** A. Marchesi y c. Hernández Gil (coords.). *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza, 2003.

### 4.1. Construyendo nuevas prácticas docentes en la educación secundaria

Debord, Guy. *La société du spectacle* Champ Libre. 1967.

### 5.2. El rol de la evaluación ante los desafíos de la educación secundaria

Bolívar, A. *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesas y realidades*. Madrid, España: La Muralla, 2000.  
Braslavsky, C. La educación secundaria en Europa y América Latina: síntesis de un diálogo compartido. **En**: *La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad?: análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana, 2001.  
Carbonell Sebarroja, J. *La aventura de innovar: el cambio en la escuela*. Madrid: Morata, 2000.  
Duro, E. – Nirenberg, O. Autoevaluación y políticas públicas: una experiencia en escuelas primarias argentinas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Gobierno de España, Madrid, España, (2010).  
Hargreaves, Andy. *Una educación para el cambio: reinventar la educación de los adolescentes*. Barcelona: Ediciones Octaedro, 1998.  
Lanza, H. *Las Políticas de Evaluación Educativa en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinarios, 2008.  
Max-Neef, M. *Desarrollo a Escala Humana*. Uppsala, Suiza: CEPALUR,

Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.

Nirenberg, O. Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión. **En** Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (organizadoras). *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2009, cap. 10.  
Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2003, colección Tramas Sociales volumen 19.  
Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2000, colección Tramas Sociales, Vol. 8.  
Platón. *Fedro*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos, 1970.  
Tedesco, J.C. y López, N. Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, (2004).  
Tiramonti, G. La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. **En** *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial, 2004.  
UNESCO. Situación educativa de América Latina y el Caribe. Garantizando la Educación de Calidad para Todos. **En**: *Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/ PRELAC)*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2007.

### 6.1. Tres aspectos de la inclusión: a quién, en qué y cómo

Laparra Navarro, Miguel. La Europa de los Gitanos, Participación y Políticas Sociales en la Europa ampliada y su Incidencia en España. *La Europa de los gitanos, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*. (abril-junio 2005), pp. 15-35.  
Galimberti, Umberto: *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i Giovanni*. Milano: Feltrinelli, 2007.  
Goleman, Daniel. *Emocional Intelligence*, 1995.  
Rangel, Marta. *La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal*. Santiago: CEPAL,

Fondo Indígena, CEPED, 2005.

Resumen Ejecutivo SERCE, *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago: OREALC/UNESCO, 2008.

### 6.3. Educación Inclusiva y formación democrática

**Aguerrondo, Inés.** Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión. *Perspectivas* (IBE), 145 (2008): pp. 61-80.

**Braslavsky Cecilia.** Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo. **En:** *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana, 1999.

**CEPAL.** Calidad de la Educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión. **En:** *Panorama social de América Latina 2007*. CEPAL, 2007, cap 3, pp.157-20.

**MINEDUC.** *Resultados Nacionales SIMCE 2007*. Santiago, 2008

**Opertti, Renato - Belalcázar Carolina.** *Trends in inclusive education at regional and interregional levels: issues and challenges*. Trends/Cases Prospects, No. 145, UNESCO IBE, marzo 2008.

**Valenzuela, Juan.** *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Comparado. Informe Final proyecto FONIDE*. Chile: Ministerio de Educación, 2008.

### 6.4. Ampliar las oportunidades educativas en la educación secundaria: la metodología de transición asistida

**Bourdieu, Pierre - Passeron, Jean Claude.** *Los Herederos, los estudiantes y la cultura*, Argentina: Siglo XXI Editores, 2003, pag 111.

**Delors, Jacques.** *Learning: The treasure within. In: Task Force on Education for the Twenty-First Century*, UNESCO, 1996.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente.** Capacidades para la comprensión lectora. Capacidades para el trabajo con otros. **En:** *Desarrollo de capacidades en EGB 3 y Educación Polimodal. Vol. 2.*, marzo de 2003.

**Tedesco, Juan Carlos.** *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Argentina: CEAL, 1982.

### 7.1. Repertorio docente: diversidad, conocimiento y pedagogía

**Beck, Ulrich.** *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.

**Bereiter, Carl.** *Education and Mind in the Knowledge Age*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2002.

**Bernstein, Basil:** *La estructura del conocimiento pedagógico*, Madrid: Morata, 1994.

**Bernstein, Basil.** *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Madrid: Morata, 1998.

**Bernstein. Basil:** *Pedagogy, Symbolic Control and Identity*, 2ª ed., Oxford: Rowman and Littlefield, 2000.

**Bourdieu, Pierre:** *Razones prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*, 3ª edición. Barcelona: Anagrama, 2002.

**Bourne, Jill:** Vertical discourse: the role of the teacher in the transmission and acquisition of decontextualised language, en *European Educational Research Journal*, Volume 2, N° 4, 2003, pp. 496-520.

**Engeström, Yrgö.** Activity Theory and individual and social transformation. **En:** Engeström, Y., Miettinen, R. y Punamäki, R.: *Perspectives on Activity Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.19-38.

**Gallimore, R. y Tharp, R.** Teaching mind in society: Teaching, schooling and literate discourse. **En:** Moll, Luis (Comp.): *Vygotsky and Education*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 175-205.

**Gardner, Howard.** *The Disciplined Mind*. Nueva York: Penguin Books, 2000.

**Young, Michael F. D.** *Bringing Knowledge Back In: From social constructivism*.

**Ilyenkov, Ewald V.** Our Schools Must Teach How to Think. **En:** *Journal of Russian and East European Psychology*, Vol 45, N° 4, July-August 2007.

**McDermott, Ray y Lave, Jean.** Estranged Labor Learning. **En:** Sawchuk, P., Duarte, N. y Elhammoui, M (comps.). *Critical Perspectives on Activity. Explorations Across Education, Work, and Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 89-122.

**Muller, Johan:** *Reclaiming Knowledge. Social Theory, Curriculum and Education Policy*. Londres: Routledge Falmer, 2000.

**The world bank.** *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education*. Washington DC: The World Bank, 2005.

**Young, Michael F. D.** *Bringing Knowledge Back In: From social constructivism to social realism in the sociology of education*, Great Britain: Routledge, 2008.

**Zizek, Slavoj.** You may!: The world turned back to from. **En:** *London Review of Books Online*. 21:6, 1999.

### 7.3. La Educación intercultural en la escuela secundaria

**Loncón, Elisa - Gallardo, Ana Laura.** *Memoria*. Foro de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los pueblos originarios de Michoacán, México. México: Secretaría de Educación Pública. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, 2006.

**Loncón, Elisa; Gallardo, Ana Laura.** *Memoria*. Foro de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los pueblos originarios del Sur de Veracruz, México. México: Sec. de Educación Pública. Coord. Gral de Educación Intercultural y Bilingüe, 2006.

**Loncón, Elisa; Gallardo, Ana Laura.** *Memoria*. Foro de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los pueblos originarios de Chihuahua, Sonora y Sinaloa, México. México: Sec. de Educación Pública. Coord. Gral de Educación Intercultural y Bilingüe, 2006.

**López, Alonso; Loncón, Elisa.** *Memoria*. Foro de Consulta sobre los Conocimientos y Valores del Pueblo Nautl, México. México: Sec. de Educación Pública. Coord. Gral. de Educación Intercultural y Bilingüe, 2006.

**Moreno, C.; C. Coheto Martínez M., Báez Landa, Schmelkes.** Experiencias en Materia de Consulta Indígena. **En:** *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consideraciones para Legislar en Materia de Consulta Indígena*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006. pp. 77-84.

**Schmelkes, S.** "Multiculturalismo, Educación Intercultural y Universidades". **En:** Conferencia presentada en el Primer Encuentro Universitario de Educación Intercultural. Universidad de Chile. Santiago: en prensa, 2008.

**Secretaría de Educación Pública.** *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP, 2008a.

**Secretaría de Educación Pública.** Subsecretaría de Educación Media Superior. *Competencias Genéricas y el Perfil del Egresado de la Educación Media Superior*. México. 2008b.

**Soriano, R.** *Interculturalismo: Entre Liberalismo y Comunitarismo*. Córdoba, España: Almuzara, 2008.

**UNESCO.** *Sharing a World of Difference: The Earth's Linguistic, Cultural and Biological Diversity*. París: UNESCO, 2006.

### **8.1. La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo**

**Byrne, David.** *Social Exclusion*, Buckingham. Open University Press, 1999.

**Binstock, Georgina - Cerrutti, Marcela.** *Carreras Truncadas: el Abandono Escolar en el Nivel Medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF, 2005.

**Braslavsky, Cecilia.** Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Latina: Análisis de casos en América del Sur. **En:** Braslavsky, Cecilia (org.) *La Educación Secundaria, ¿Cambio o Inmutabilidad?*, Buenos Aires: IPE – UNESCO / Santillana, 2001.

**Castro, María Helena Guimaraes de - Tiezzi, Sergio.** *A reforma do ensino médio no Brasil*. **En:** *Seminario Internacional "Calidad y Equidad en la Educación Media"*, Buenos Aires, octubre de 2004.

**CEPAL.** *Panorama Social de América Latina 2001 – 2002*, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

**Crévola, María Cecilia;** La enseñanza de competencias en el Nivel Polimodal: cambios y continuidad. **En:** *Seminario Internacional "Calidad y Equidad en la Educación Media"*, realizado en Buenos Aires, octubre de 2004.

**Gallart, María Antonia y Jacinto, Claudia.** Competencias laborales: tema clave en la articulación Educación - Trabajo. **En:** Gallart María Antonia y Bertoncello, Rodolfo. *Cuestiones Actuales de la Formación*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1997.

**Gallart, María Antonia;** La reforma de la Educación Técnica en la Argentina durante los años noventa: modelos, alcance de la implementación y balance actual. **En:** Gallart, M. A.; Miranda- Oyarzún M y otro. *Tendencias de la Educación Técnica en América Latina*, París: IPE – UNESCO, 2003.

**Gallart, María Antonia.** *La Construcción Social de la Escuela Media*. Buenos Aires: La Crujía, 2006.

**Gallart, María Antonia.** *La Escuela Técnica en Argentina*, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2006.

**Gallart, María Antonia.** *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2008.

**Ringer, Fritz.** *Education and Society in Modern Europe*. Bloomington: Indiana University Press, 1979.

**Scans.** Lo que el trabajo requiere de las escuelas. **En:** *Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992.

**Tyack, D. y TOBIN, W.** The 'Grammar' of schooling: Why has it been so hard to change?. *American Educational Research Journal*, Fall, vol. 31, N° 3, 1994.

**Veleda, Cecilia.** *Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y elección de la escuela en el Conurbano Bonaerense*. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo N° 12, Julio de 2003.

**Weick, Karl E.** Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, 1976.

**Zarifian, Philippe.** *Objectif Compétence*, París: Ed. Liaisons, 1999.

### **8.2. Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas**

**OCDE.** *Panorama de la Educación 2008*. Ed. Santillana, págs. 57 a 60.  
**OCDE.** *Panorama de la Educación 2008. Indicadores de la OCDE*. Ed.

Santillana, 2008, pág. 106.

OCDE, Panorama de la Educación 2008. Indicadores de la OCDE. Ed. Santillana, 2008, pág. 329.

Sepúlveda, L. *Resultados preliminares del estudio Estado y Perspectivas de la Educación Media Técnico-Profesional en Chile. Un estudio sobre las orientaciones estratégicas predominantes en los actores*. Chile: Universidad Alberto Hurtado y CIDE Santiago, abril de 2009.

### 8.3. Vínculos entre Educación y Trabajo

Pestalozzi, Johann H. *Cartas sobre educación infantil*. 1819.

#### 9.1. Enseñar a convivir: forjando ciudadanía en educación secundaria

Baeza, Jorge. Leer desde los alumnos(as), condición necesaria para una convivencia escolar democrática. **En:** *Educación Secundaria un camino para el Desarrollo Humano*, Santiago: UNESCO, 2002.

Beck, Ulrich. *The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization*. **En:** Autores varios. *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford, Stanford University Press, 1994.

Cassasus, Juan. *La (des)igualdad educativa*, Santiago, LOM, 2003.

Castells, Manuel *La era de la información: economía, sociedad y cultural, Vol. 1 (La sociedad red)*. Madrid: Alianza Editorial, trad. de Carmen Martínez Gimeno, 1999 (reimpresión).

CEPAL-UNESCO. *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago, enero 2005.

Cortina, Adela. La educación del hombre y del ciudadano. **En:** *Educación, Valores y Democracia, Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, la Ciencia y la Cultura*. Madrid: OEI, 1998.

Cox, Cristián. Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en América Latina. **En:** Eugenio Tironi (edit.). *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago, Uqbar editores, Colección CIEPLAN, 2008.

Delors, Jacques. La Educación encierra un tesoro. **En:** *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors*. Correo de la UNESCO, México, 1997.

Follari, Roberto. *Psicoanálisis y sociedad: crítica del dispositivo pedagógico*. Buenos Aires: Editorial IDEAS, Instituto de Estudios y Acción Social, 1997.

Freire, Paulo y Donaldo Macedo. *Literacy: Reading the Word and Reading the World*. Massachusetts: Bergin & Garvey Publishers, Inc., 1987.

Hopenhayn, Martín. Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la CEPAL*, (2001), n. 73, p. 117-128

Hopenhayn, Martín. *Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana*. Santiago: CEPAL, 2003. Serie Informes y Estudios Especiales, n. 12

Hopenhayn, Martín. Educación, cultura y comunicación: una ecuación que no cierra. **En:** Hopenhayn, M., *América Latina desigual y descentrada*, Buenos Aires: Ed. Norma, 2005, pp. 305-343.

Hopenhayn, Martín - Ottone, Ernesto. *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Krauskopf, Dina. Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 2008, No. 3, septiembre.

Magendzo, Abraham. Pedagogía crítica y educación en Derechos Humanos. *Revista de Pedagogía Crítica* N° 2, 2003, Santiago.

Mc Lahen, Peter. *Pedagogía crítica y cultura depredadora. Políticas de oposición en la cultura posmoderna*. Barcelona: Paidós, 1977.

MINEDUC, Ministerio de Educación de Chile. *Competencias para la vida: resultados de los estudiantes chilenos en el estudio Pisa 2000, Unidad de Curriculum y Evaluación*. Chile: MINEDUC, junio 2004.

Orozco, Guillermo. Educación, medios de difusión y generación de conocimiento: hacia una pedagogía crítica de la representación. En *Revista Nómades* No. 6, 1996, Santa Fe de Bogotá.

Savater, Fernando. *El valor de educar*. Buenos Aires: Edit. Ariel, 1997.

Tellez, Magdaly. Desde la alteridad. Notas para pensar la educación de otro modo. *Revista Relea* No. 5, mayo-agosto 1998, Caracas.

Touraine, Alain. *Pourrons-nous vivre ensemble?* París: Fayard, 1997.

Troncoso, Ricardo. *¿Aula o jaula? Una mirada docente/crítica al aprendizaje efectivo y afectivo de los jóvenes de Educación Media en Chile*. Santiago: CEPAL, inédito, 2004.

Villatoro, Pablo y Martín Hopenhayn. El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. *Boletín Desafíos* No. 3, agosto 2006, CEPAL-UNICEF.

#### 9.2. El derecho a la inclusión y a la singularidad en el contexto escolar como elemento para la reinención del presente.

Charlot, Bernard. *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

Freire, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

García Márquez, Gabriel. *Crónica de una muerte anunciada*. Rio de Janeiro: Record, 1981.

Melucci, Alberto. *Vivência e convivência: teoria social para uma era*

da transformação. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

**Santos, Boaventura S.** *Um discurso sobre as ciências*. Lisboa: Afrontamento, 1996.

**Saramago, José.** *Ensaio sobre a cegueira: romance*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

**Sardar, Zia - Nandy, Ashis - Merryl, Win Davies.** *Bárbaros são os outros: manifesto sobre o racismo ocidental*. Lisboa: Edições Dinosaurio, 1996.

**Sennett, Richard.** *Carne e Pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. 2ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 182-183.

**Skliar, Carlos.** *Pedagogia (improvável) da diferença e se o outro não estivesse aí?* Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

**Souza Santos, Boaventura de.** *Toward a Multicultural Conception of Human Right*. **En:** B. Hernández -Truyot (org.), *Moral Imperialism. A critical anthology*. New York: New York University Press, 2002.

### 10.1. Financiamento y derecho a la educación

**Abu-Duhow, I. - Downes, P. - Levacic, R.** Componente 1: asignación básica por estudiante. **En:** Ross, K. y Levacic, R. *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. París: UNESCO/IIPE, 2002.

**Baker, B.- Green, P. - Richards, C.** *Financing education systems*. EEUU: Pearson-Prentice Hall, 2008.

**Berne, R. y Stiefel, L.** *The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological and empirical dimensions*. Baltimore, EEUU: The John Hopkins University Press, 1984.

**Campbell, T.** *La justicia: los principales debates contemporáneos*. España: Ed. Gedisa. Colección Filosofía del Derecho España, 2002.

**Clune, W.** The Cost and management of program adequacy: an emerging issue in educational policy and finance. **En:** Clune, W. (ed.). *Equity and adequacy in Education: Issues for policy and finance*. Educational policy, Vol. 8, N° 4, Special Issue. EEUU: Corwin Press, Inc, 1994.

**Levacic, R.** Linking resources to learning outcomes. **En:** Marianne Coleman and Lesley Anderson (ed). *Managing finance and resources in education*. University of Leicester: Paul Chapman Publishing, 2000.

**Levin, H. y Mc Ewan, P.** *Cost-Effectiveness Analysis*, 2nd edition. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

**Marginson, S.** *Markets in education*. Australia: Allen & Unwin, 1997.

**McEwan, P.** Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos.

**En:** Morduchowicz (org.). *Equidad y Financiamento y Asignación de Recursos en Educación*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2000.

**Ross, K. y Levacic, R.** *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*.

París: UNESCO/IIPE, 2002.

**Scanlon, T.** El valor, el deseo y la calidad de vida. **En:** Nussbaum, y Sen, A. (comp.). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

**Walzer, M.** *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. EEUU: Basic Books Inc.,1983.

## En internet:

### 2.2. El Movimiento de los pingüinos

[www.educarchile.cl/userfiles/p0001/file/proyecto\\_de\\_ley\\_de\\_educacion.pdf](http://www.educarchile.cl/userfiles/p0001/file/proyecto_de_ley_de_educacion.pdf)  
[http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil\\_proyectos.pl?4970-04](http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?4970-04)

### 5.1. La experiencia escocesa en administración e inspección de escuelas

**HM Inspectorate of Education.** *How good is our school?* HMIE: Livingston, 2007. Disponible en: [www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS](http://www.hmie.gov.uk/Generic/HGIOS)

**HM Inspectorate of Education** *The Child at the Centre*. HMIE: Livingston, 2007. Disponible en: [www.hmie.gov.uk/Generic/TheChildatthe-Centre](http://www.hmie.gov.uk/Generic/TheChildatthe-Centre)

**HM Inspectorate of Education** *Improving Scottish Education (ISE)*, HMIE, Livingston, 2006a. Disponible en: [www.hmie.gov.uk/documents/publication/hmieise.pdf](http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hmieise.pdf)

**HM Inspectorate of Education** *More Choices, More Chances: A Strategy to Reduce the Proportion of Young People not in Education, Employment or Training in Scotland*, HMIE, Livingston, 2006b. Disponible en: [www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/129456/0030812.pdf](http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/129456/0030812.pdf)

**HM Inspectorate of Education** *How well are children and young people protected and their needs met?* HMIE, Livingston, 2005. Disponible en: [www.hmie.gov.uk/documents/publication/hwcpnm.html](http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hwcpnm.html)

**OCDE**, Quality and Equity of Schooling in Scotland, in series: Reviews of National Policies for Education, OECE; Paris, France, 2007.

**Scottish Executive Standards in Scotland's Schools** Etc. Act, 2000

The Scottish Government (2001) A Teaching Profession for the 21st Century Agreement reached following recommendations made in the McCrone Report, 2000. Disponible en: [www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/158413/0042924.pdf](http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/158413/0042924.pdf)

**Curriculum for Excellence (CfE)** [www.ltscotland.org.uk/curriculumfor-excellence](http://www.ltscotland.org.uk/curriculumfor-excellence)

**General Teaching Council for Scotland** [www.gtcs.org.uk](http://www.gtcs.org.uk)

**Getting it right for every child** [www.scotland.gov.uk/Topics/People/Young-People/childrenservices/girfec/programme-overview](http://www.scotland.gov.uk/Topics/People/Young-People/childrenservices/girfec/programme-overview)

Her Majesty's Inspectorate of Education / HMIE [www.hmie.gov.uk](http://www.hmie.gov.uk)  
 HMIE, Journey to Excellence [www.ltscotland.org.uk](http://www.ltscotland.org.uk) and [www.journeys-to-excellence.org.uk](http://www.journeys-to-excellence.org.uk)  
 Learning and Teaching Scotland [www.ltscotland.org.uk](http://www.ltscotland.org.uk)  
 Schools of Ambition [www.ltscotland.org.uk/schoolsofambition/index.asp](http://www.ltscotland.org.uk/schoolsofambition/index.asp)  
 Scotland Performs [www.scotland.gov.uk/About/scotPerforms](http://www.scotland.gov.uk/About/scotPerforms)  
 Scottish Qualifications Authority [www.sqa.org.uk](http://www.sqa.org.uk)  
 Skills for Scotland [www.scotland.gov.uk/Topics/Education/skills-strategy/making-skills-work](http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/skills-strategy/making-skills-work)  
 The Scottish Government, A National Statistics Publication for Scotland. [www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/School-Education/TrendDestinations](http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/School-Education/TrendDestinations)

## 5.2. El rol de la evaluación ante los desafíos de la educación secundaria

Duro, E y Nirenberg, O. *Instrumento de Autoevaluación de la Calidad Educativa (IACE): un camino para mejorar la calidad educativa en escuelas primarias*. UNICEF Argentina. 2008. Disponible en: [www.ceadel.org.ar/unicef-ceadel](http://www.ceadel.org.ar/unicef-ceadel). Buenos Aires, Argentina.

Nirenberg, O. *Aportes de la evaluación para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil*. Cuaderno de CEADEL N° 41. 2008. En línea: [www.ceadel.org.ar](http://www.ceadel.org.ar)

## 6.1. Tres aspectos de la inclusión: a quién, en qué y cómo

OMS (2009) *World Health Statistics 2009* [www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html](http://www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html) [Consulta: 02/07/2009].

UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Poblaciones excluidas* [en línea]. [www.unicef.org/lac/overview\\_4172.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_4172.htm) [Consulta: 02/07/2009].

## 6.4. Ampliar las oportunidades educativas en la educación secundaria: la metodología de transición asistida

[www.educacionparatodos.org.ar](http://www.educacionparatodos.org.ar)

## 7.2 La naturalización de la desigualdad

Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA). <http://www.pisa.oecd.org>

## 7.3. La Educación intercultural en la escuela secundaria

Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Secretarial 384 por el que se Establece la Reforma de la Educación Secundaria*. México: Diario Oficial de la Federación, 2006. [www.reformasecundaria.sep.gob.mx/doc/sustento/ACUERDO384completo.pdf](http://www.reformasecundaria.sep.gob.mx/doc/sustento/ACUERDO384completo.pdf). Consultado el 7 de julio

de 2008.

## 8.1. La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2007*. En [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

## 8.2. Educación y trabajo: desde los espejismos a oportunidades de progreso de las personas

Banco Central de Chile. *Documento de Trabajo N° 164: It's not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Model*. Junio de 2002.

Revisado en abril de 2009 en [www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc164.pdf](http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc164.pdf)

Bruner y Elaqua, *Informe de Capital Humano*, pág. 28. Revisado en agosto de 2008. [www.oei.es/etp/informe\\_capital\\_humano\\_chile\\_bruner.pdf](http://www.oei.es/etp/informe_capital_humano_chile_bruner.pdf)

CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 143. Gráfico hecho sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*. Cap. III. Revisado en abril de 2009 en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_Cap3\\_BonoDemografico.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap3_BonoDemografico.pdf)

CEPAL y otros: *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago, 2008, pág. 131. Consultado en abril de 2009 en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud\\_Cohesion\\_Social\\_CEPAL\\_OIJ.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud_Cohesion_Social_CEPAL_OIJ.pdf)

CEPAL y otros, 2008, op cit., pág. 142.

Concha, C. Un Sistema de Educación Permanente para Chile. Notas sobre pretensiones y requisitos, en *Centro de Documentación y Documentos CIDE*: [www.cide.cl](http://www.cide.cl) Revisado en agosto de 2008., pág. 2.

Espíndola, E. y León, A., La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 30, septiembre – diciembre de 2002. Revisada en diciembre de 2008 en [www.rieoei.org/rie30a02.htm](http://www.rieoei.org/rie30a02.htm)

Fundación Chile. *Programa Preparado*. Revisado en abril de 2009 en: [www.preparado.cl/contenido/elModelo.html](http://www.preparado.cl/contenido/elModelo.html)  
[http://cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/inf\\_act/rec\\_hrd.pdf](http://cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/inf_act/rec_hrd.pdf) revisada en abril de 2009.

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>  
 Investing in Education pays Rich Dividends. En: [www.oecd.org/document/27/0,2340](http://www.oecd.org/document/27/0,2340).

OIT, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*, Primera Edición, 2007. Pág. 34. Consultado en abril de 2009 en [http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj\\_informe\\_reg.pdf](http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_reg.pdf)

OIT, *Ginebra: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, 2008, pág.

34. Revisado en abril de 2009 en [www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/gety08.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/gety08.pdf)

OIT, *Ginebra, op. Cit.*, pág. 29: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0806.pdf>.

**Revista Pensamiento Educativo** Desafíos Educativos ante la Sociedad del Conocimiento, en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, 2007, P. Universidad Católica de Chile, revisado en abril de 2009 en: <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/COX/PENSA-MIENTO EDUCATIVO 40-1.pdf>

### 9.1. Enseñar a convivir: Forjando ciudadanía en educación secundaria

**González, J. Luis.** Perspectivas de la 'educación para los medios' en la escuela de la sociedad de la comunicación. **En:** *Revista Iberoamericana de Educación* No. 24, OEI, Madrid, 2000, versión electrónica, [www.campues-oei.org/revista/rie24a04.htm](http://www.campues-oei.org/revista/rie24a04.htm)

### 10.1. Financiamiento y derecho a la educación

**Berne, R. y Stiefel, L.** Concepts of school finance equity: 1970 to the present. **En:** Ladd, H., Chalk, R. y Hansen, J. (ed): *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, D, 1999. [en línea] Disponible en: [http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/eric-docs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/16/0f/a5.pdf](http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/eric-docs2sql/content_storage_01/0000019b/80/16/0f/a5.pdf)

**Bojer, H.** (2004): *Economic capability and time cost of children*, Department of Economics, University of Oslo [en línea] Disponible en: [www.socialeconomics.org/uploads/Bojer.pdf](http://www.socialeconomics.org/uploads/Bojer.pdf)

**Bolívar, A.** (2005): Equidad educativa y teorías de la justicia. REICE, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 3, N° 2 [en línea] Disponible en: [www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf](http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf)

**Bradbury, B.** (2004): *The price, cost, consumption and value of children*. SPRC Discussion Paper N° 132 [en línea] Disponible en: [www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP132.pdf](http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP132.pdf)

**Duncombe, W. y Yinger, J.** *Performance standards and educational cost indexes: you can't have one without the other*. Center for Policy Research. The Maxwell School, Syracuse University, EEUU, 1998. [en línea] Disponible en: [www-cpr.maxwell.syr.edu/efap/Publications/perfstds.pdf](http://www-cpr.maxwell.syr.edu/efap/Publications/perfstds.pdf)

**Levin, H.** *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York, 2000. [en línea] Disponible en: [www.tc.columbia.edu/NCSPE](http://www.tc.columbia.edu/NCSPE)

**McDonald, P.** The Costs of Children. **En:** *Family Matters* N° 27, Aus-

tralia, 1990. [en línea] Disponible en: <http://aifs.gov.au/institute/pubs/costspm.html>

**Roemer, J.** Equality and responsibility en *Boston Review*, Vol. 20, , University of Illinois Press, April/May 1995 [en línea] Disponible en: <http://bostonreview.net/BR20.2/roemer.html>

**Roemer, J.** Variantes de la igualdad de oportunidades. **En:** *Fractal* N° 16, año 4, vol. V., 2000. [en línea] Disponible en: [www.fractal.com.mx/F16roeme.html](http://www.fractal.com.mx/F16roeme.html)

**Saunders, P.** Budget Standards and the Costs of Children. **En:** *Family Matters* N° 53, Australia, 1999. [en línea] Disponible en: <http://aifs.gov.au/institute/pubs/costsps.html>

**Terzi, L.** On education as a basic capability. **En:** *4th International Conference on the capability approach: Enhancing Human security*, University of Pavia, Italy, 2004. [en línea] Disponible en: [www.unipv.it/deontica/ca2004/papers/terzi.pdf](http://www.unipv.it/deontica/ca2004/papers/terzi.pdf)

**Waltenberg, F.** What is justice in education? Sketch of answer based on theories of justice and economics. **En:** *Les cahiers de recherche en education et formation* N° 32, Octobre, 2004. Girsef/CPU [en línea] Disponible en: [www.girsef.ucl.ac.be](http://www.girsef.ucl.ac.be)



