



DIEZ AÑOS DESPUÉS. COMENTARIOS TRAS UNA RELECTURA DEL ARTÍCULO "ALGUNOS DILEMAS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN AMÉRICA LATINA"

Juan Carlos Tedesco y Néstor López

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2013) - Volumen 11, Número 2

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art1.pdf>



NOTA PRELIMINAR

En el año 2002 escribimos el artículo “Algunos dilemas de la educación secundaria en América latina”, que fue publicado en el número 76 de la Revista de la CEPAL. Posteriormente recibimos –y aceptamos con gusto- la invitación a compartirlo también con los lectores de la REICE, por lo que fue publicado por esta revista en el año 2004. Hoy, diez años después, se nos invita a revisar y actualizar aquel texto.

La tarea no es sencilla, pues nos enfrenta con un doble cambio. Por un lado, hoy la región difiere sustantivamente de lo que era en aquel entonces. Los últimos diez años han sido sumamente dinámicos en América Latina, y han significado para la gran mayoría de sus países una gran transformación. El agotamiento de las recetas neoliberales que habían hegemonizado el campo de las políticas públicas de la década anterior y la constatación de los efectos nocivos que venía teniendo su implementación en la dinámica social de la región dieron lugar a un activo e intenso debate. Sus ejes fueron –y son- entre otros el lugar de la política en la construcción de un proyecto de país, el rol que le cabe a los Estados en ese nuevo proyecto, y el modelo de desarrollo que más responde a las necesidades de la sociedad en términos de bienestar y ciudadanía. Los efectos del clima político que se instala en la región no tardaron hacerse visibles; ya son varios los estudios que destacan la reducción de las desigualdades y de la pobreza en América Latina (CEPAL, 2009, 2010, 2011) o el crecimiento y consolidación de las clases medias.

El escenario también cambió sustantivamente cuando se pone el foco en la dinámica cultural. América Latina dio un paso sin precedentes en los procesos de reconocimiento de la diversidad de culturas e identidades que en ella coexisten. Aunque insuficientes si se comparan con la histórica deuda que la región tiene con ellos, los pueblos indígenas y afrodescendientes tuvieron significativos logros en términos de acceso a espacios de poder o de integración en la dinámica del conjunto de la sociedad (SITEAL, 2011). Similares avances se perciben, de un modo diferente en cada país, en el reconocimiento y respeto por las diferentes elecciones de los sujetos en términos de género, consumos culturales, preferencias, etc. La irrupción de las redes sociales constituye un elemento central a la hora de analizar y comprender la intensidad y los alcances de estos cambios, al mismo tiempo que son claves en la instalación de nuevas formas de producir y disfrutar de los más diversos hechos culturales, estableciendo formas de participación sumamente novedosas. Estos pocos ejemplos alcanzan para esbozar la profundidad y el carácter estructural de las transformaciones que está experimentando la región desde hace poco más de diez años.

Pero no sólo cambió la región, sino que diez años después nosotros mismos revisamos y actualizamos el espectro de categorías de análisis, recursos y experiencias desde las cuales observamos y analizamos esa realidad. Este doble cambio nos hace muy difícil una revisión del texto. Hay aspectos de la realidad que se han transformado sustantivamente, y que requieren un nuevo análisis. Pero hay otros que, aunque aún persistan, generan sin dudas nuevas reflexiones e interpretaciones, por lo cual hoy nos referiríamos a ellos de otro modo. En consecuencia, los momentos que permanecerían invariables con respecto a aquel texto serían relativamente escasos. Frente a esta dificultad, lejos de reescribir el texto original, optamos por agregarle observaciones y comentarios que reflejan, de algún modo, cómo lo escribiríamos hoy.

El artículo estaba organizado en cuatro partes. Una introducción, un análisis de las tendencias recientes en el proceso de expansión de la educación media, una reflexión sobre el sentido de las reformas educativas a inicios de la década pasada, y por último un momento de conclusiones y recomendaciones.

En esta nueva versión agregamos en diferentes partes del texto una sección en el cual se sintetizan los puntos de continuidad o los cambios que vemos hoy, diez años después.

1. INTRODUCCIÓN: EL “EXCESO DE DEMANDAS”

Los diagnósticos sobre la educación secundaria en América Latina coinciden en señalar tanto la importancia crucial de este nivel para los procesos de desarrollo social y para el destino personal de los individuos, como la situación particularmente crítica de su funcionamiento y de sus resultados. En este sentido, en la década de los '90 la mayor parte de los países de la región comenzó a desarrollar procesos de cambio en sus sistemas de enseñanza media. La lectura de los documentos nacionales acerca de estas reformas permite apreciar que los objetivos que se pretenden alcanzar son, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, significativamente ambiciosos. En síntesis, estos procesos intentan universalizar una educación secundaria básica de buena calidad, donde la idea de buena calidad incluye la formación en las nuevas competencias que reclama el desempeño ciudadano y el desempeño productivo, en una sociedad caracterizada por requerimientos complejos y en cambio permanente.

La distancia entre los ambiciosos objetivos postulados y la crítica situación que caracteriza a los puntos de partida, es muy significativa. Si bien existen diferencias importantes entre países o al interior de cada país, la región en su conjunto aún conserva fuertes deudas educativas del pasado. Pero lo específico de este período es que las deudas del pasado deben ser enfrentadas simultáneamente con los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. En pocas palabras, lo que queremos decir es que en el contexto actual de transformación profunda de la sociedad en todos sus niveles, los países de la región deben enfrentar simultáneamente las demandas educativas postergadas de los sectores de menores ingresos y las demandas para satisfacer las nuevas exigencias por parte de los sectores integrados. No estamos, en consecuencia, en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación.

En contextos de este tipo, caracterizados por un exceso de demandas, parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo. Los riesgos de esta situación son bien conocidos. El más obvio y visible es que las decisiones acerca de prioridades y de asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas. Otro riesgo, menos visible pero real en varios países de la región, es la reacción negativa de los sectores integrados hacia las políticas destinadas a promover mayor acceso y participación de los excluidos. Esta reacción negativa se pone frecuentemente de manifiesto a través de la subestimación de la importancia de estos esfuerzos y de la crítica por su bajo impacto en mejorar la calidad o, desde un punto de vista más estructural, a través del abandono de los circuitos de escolaridad públicos y la expansión de la enseñanza privada, que concentra la utilización de las inversiones educativas de los sectores de más altos recursos.

De esta forma, la distancia entre los objetivos planteados y las decisiones adoptadas tiende a aumentar, dando lugar a un fenómeno de disociación, percibido socialmente, donde los objetivos que se expresan en los discursos no se corresponden con las prácticas reales¹.

Sobre la base de estas consideraciones generales, el texto que sigue intenta mostrar algunos de los dilemas y tensiones más importantes que enfrentan las políticas destinadas a universalizar una educación secundaria de buena calidad. En la primera parte se presentan los datos que permiten identificar la magnitud de los principales desafíos macro – educativos en América Latina y las diferencias que existen tanto entre países como al interior de cada uno de ellos. En la segunda parte se analizan las principales tendencias de las reformas educativas actualmente vigentes en la región para este nivel de la enseñanza y en la tercera se presentan algunas conclusiones sobre las orientaciones de políticas para el futuro.

1.1. Diez años después...

El planteo de fondo está plenamente vigente. La enseñanza media se enfrenta hoy con un conjunto creciente de demandas, muy diferentes según el sector social que las expresa, y una oferta educativa que está lejos de poder satisfacerlas. Como se señalará más adelante, en estos años hubo un esfuerzo importante en la región por consolidar a la educación secundaria como parte de la educación básica, universal y obligatoria. Ello habla, entre otras cosas, de un esfuerzo de los Estados por dar respuesta a esas crecientes expectativas de la sociedad. Sin embargo el escenario reviste mayor complejidad.

Desde el sistema educativo, se instaló en la región un activo debate sobre la nueva escuela media que aún no se tradujo en propuestas que aparezcan como satisfactorias para poder abordar este difícil desafío. La irrupción de las nuevas tecnologías, lejos de acercar soluciones, complejizó más el debate, y suma dificultad a la búsqueda de soluciones. Esta incertidumbre se tradujo en cierto estado de parálisis, y las instituciones educativas hoy no difieren mucho de aquellas que teníamos diez años atrás.

En contraste con esta inercia en las instituciones educativas, el mundo de los adolescentes y de los jóvenes que circulan por ellas –y más aún el de aquellos que no pueden acceder- se va transformando de un modo cada vez más vertiginoso. Cuando escribimos este artículo no existían Facebook, Twitter, Youtube, ni los smartphones o las tabletas. El acceso masivo de las nuevas generaciones a estos recursos –la telefonía celular ha logrado permear, en muchos países, a casi todas las clases sociales- se tradujo en nuevas experiencias de socialización, y nuevas visiones del mundo frente a las cuales los docentes y las instituciones escolares se encuentran con una gran carencia de recursos a la hora de proponer prácticas educativas exitosas.

Cabe plantear la hipótesis de que hoy la brecha entre las expectativas sociales en torno a la educación media y las respuestas de los sistemas educativos podría estar aumentando, hecho que se podría traducir en un desencanto por parte de la sociedad, y una creciente desvalorización de la escuela secundaria de hoy. Ello acentuaría la fuga de quienes pueden hacia la oferta privada, encantados por el mito de que encontrarán una educación de calidad, profundizando así el proceso de segmentación educativa ya identificado diez años atrás.

¹ Este fenómeno – que caracteriza no sólo a las políticas educativas sino al conjunto de las políticas públicas - está en la base de la debilidad de los procesos democráticos en la región. La discusión de este tema está volviendo a ser de actualidad. José Nun, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

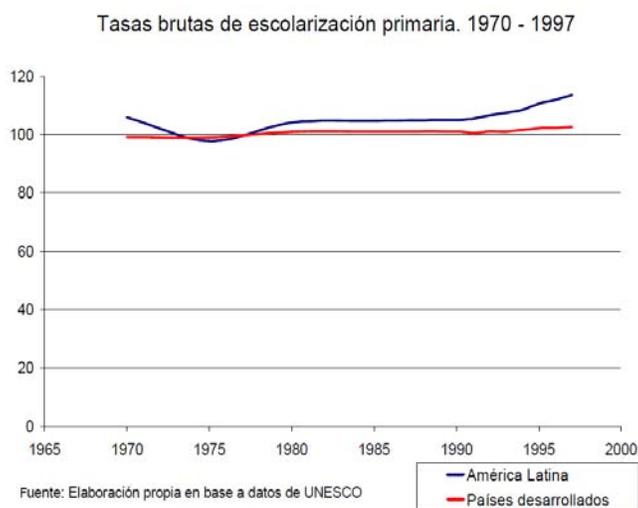
2. ¿SE ACABÓ LA EXPANSIÓN FÁCIL DE LA EDUCACIÓN?

2.1. América Latina y los países desarrollados

Los desafíos frente a los cuales se encuentra América Latina en términos educativos difieren si se trata de pensar en metas para la educación primaria o para la secundaria. En relación a la educación primaria, la región en su conjunto, y la gran mayoría de los países en particular, ya lograron el horizonte de la cobertura universal. Si se observan las tendencias para el conjunto de la región en los últimos 30 años se aprecia que, tras una breve reducción a mediados de la década del 70, la tasa bruta de escolarización primaria muestra un recorrido levemente ascendente, en valores algo superiores al 100%.

Si comparamos América Latina con los países desarrollados, se aprecia que la tendencia es similar, aunque en éstos últimos la línea se ajusta más al 100%, lo cual puede ser interpretada como efecto de una menor incidencia de situaciones de sobreedad, resultado fundamentalmente del bajo índice de repitencia. Como la universalización de la escolaridad primaria es una meta lograda para un gran número de países, las prioridades se orientan ahora hacia los objetivos de buena calidad y mejor eficiencia interna.

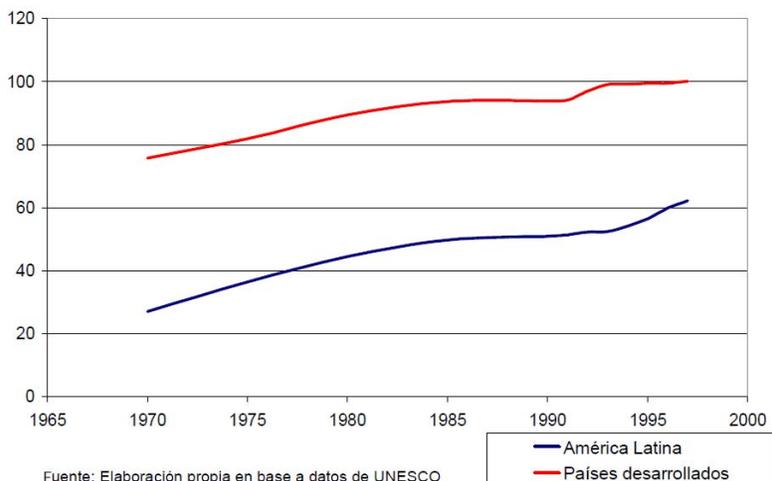
GRÁFICO1.



La situación, en cambio, es mucho más compleja cuando se analiza la escolarización en el nivel medio. El gráfico que sintetiza las tendencias de la región en su conjunto, permite apreciar que si bien en el transcurso de los últimos 30 años las tasas de escolarización secundaria han tenido un significativo crecimiento, especialmente durante la década del 90, aún hoy más de un tercio de los jóvenes en edad de asistir a este nivel no están matriculados.

GRÁFICO 2.

Tasas brutas de escolarización secundaria, 1970 - 1997



La comparación entre América Latina y los países desarrollados indica que la región estaría alcanzando en el año 2000 los niveles de cobertura que los países desarrollados tenían en 1970. Pero este retraso debe ser enfrentado en un contexto significativamente diferente al que existía hace tres décadas, particularmente en lo que se refiere a los procesos de universalización de los bienes y servicios sociales. Volveremos sobre este punto en la segunda sección de este trabajo.

2.2. La heterogeneidad entre países

Es bien sabido que referirse a América Latina en su conjunto implica desconocer la gran diversidad de situaciones que engloba la región. En rigor, cada país merecería ser analizado en forma particular, contemplando el modo específico en que se articulan los aspectos sociodemográficos, políticos, económicos, étnicos y culturales para la definición de políticas tendientes a una plena escolarización secundaria de calidad. Sin embargo, la información disponible sobre los países de América Latina permite distinguir ciertas configuraciones recurrentes que estimulan la posibilidad de intentar una tipología ordenadora de la diversidad.

En este sentido, aquí se propone un ejercicio de clasificación de los países que permite la formación de grupos relativamente homogéneos en su interior, y diferenciados entre sí. El primer factor a tener en cuenta en este proceso clasificatorio es el perfil demográfico de cada país que, sin dudas, opera claramente como facilitador u obstaculizador para el logro de las metas de escolarización. En efecto, dos aspectos que hacen a un perfil demográfico "tradicional", como lo son las altas tasas de crecimiento poblacional y la alta proporción de población en zonas rurales, constituyen un especial desafío en las tareas de extender la cobertura hacia la universalización.

Un segundo factor es el nivel de producto bruto per cápita, como indicador aproximado del grado de desarrollo económico de cada país. Subyace a esta elección el dato de que aquellos países con un ingreso

más alto tienen una mayor disponibilidad de recursos, tanto públicos como privados, para invertir en educación².

Desde esta perspectiva, en América Latina podemos encontrar básicamente cuatro grupos de países, ubicados a lo largo de un eje que se extiende desde aquellos altamente urbanizados, de crecimiento poblacional muy bajo y altos ingresos (en términos relativos a América Latina), hasta los que tienen un perfil fundamentalmente rural, de alto crecimiento poblacional e ingresos muy bajos. Dichos grupos son los siguientes:

1. Países con perfil demográfico moderno e ingresos altos. Este conjunto está conformado por los tres países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. Desde el punto de vista demográfico, son los países con la tasa de crecimiento poblacional más baja, y con mayor concentración de sus habitantes en zonas urbanas. Son, además, los tres países con el producto bruto per cápita más alto de América Latina.
2. Países en transición demográfica avanzada e ingresos medios. Componen esta categoría 6 países: Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. Si bien desde el punto de vista demográfico, estos países se encuentran bastante cerca de los anteriores, su PBI per cápita es, en promedio, la mitad.
3. Países en transición demográfica incipiente e ingresos bajos. En este tercer grupo confluyen Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. Se encuentra en una situación intermedia en términos demográficos. El 40% de su población habita en zonas rurales, y sufren una fuerte presión como efecto de un intenso ritmo de crecimiento poblacional. En cuanto a sus ingresos, el valor promedio es cercano a la mitad del grupo anterior.
4. Países con perfil demográfico tradicional e ingresos muy bajos. Este último grupo está conformado por Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua, países con un producto per cápita que representa una tercera parte del grupo anterior, con más de la mitad de la población en zonas rurales, y con una tasa de crecimiento poblacional muy elevada.

Para la construcción de esta tipología se recurrió a un análisis clasificatorio de conglomerados jerárquicos, el cual se basa en la medición de similitudes y diferencias entre los casos, a partir de las variables propuestas. Este tipo de ejercicios siempre abre el interrogante acerca de la validez de la inclusión de un país u otro en cada grupo. Es posible que, en algunos casos, ello sea dudoso. Sin embargo, más allá de cuán acertada es la asociación de cada país con alguna de las categorías de esta tipología, el valor de este ejercicio consiste en mostrar que no existe una sola “América Latina” sino varias³.

² La relación de causalidad entre los aspectos demográficos y económicos de un país y la extensión del sistema educativo no es lineal ni sencilla. Al mismo tiempo que estos factores son considerados a partir de su impacto en la extensión del sistema educativo, la relación inversa es igualmente significativa: un mayor acceso a la educación crea un ámbito más adecuado para el desarrollo de prácticas que incidan en el ritmo de crecimiento de la población y su distribución en el espacio geográfico, así como también impacta positivamente en el desarrollo económico. En segundo lugar, ambas dimensiones, la demográfica y la económica, están fuertemente asociadas entre sí. En los hechos, no aparecen en América Latina países con alto nivel de ingresos per cápita y con un perfil demográfico tradicional, ni tampoco países con perfil moderno, de bajos ingresos.

³ Obviamente, el caso de Cuba queda fuera de esta clasificación. Debido a las características particulares de su sistema social y político, Cuba tiene los rasgos demográficos y educativos del primer grupo pero un PBI per cápita mucho menor. Tampoco hemos incluido a los países del Caribe anglófono, que merecerían un análisis separado.

La tabla 1 nos muestra un conjunto de indicadores que resumen el perfil de cada uno de estos grupos desde el punto de vista sociodemográfico y educativo. Un primer aspecto que nos anticipa la diversidad de situaciones educativas existentes es el alcance del analfabetismo adulto en cada uno de estos grupos. Mientras en los países del grupo 1 sólo el 4% de los adultos son analfabetos, entre los del grupo 4 se extiende al 33%.

TABLA 1: INDICADORES SELECCIONADOS PARA CADA UNO DE LOS GRUPOS DE LA TIPOLOGÍA DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	Grupo 1 Argentina Chile Uruguay	Grupo 2 Brasil Costa Rica México Panamá Perú Venezuela	Grupo 3 Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Paraguay República Dominicana	Grupo 4 Bolivia Haití Honduras Nicaragua
Porcentaje población urbana	87,0	76,0	61,6	48,7
Crecimiento población	1,4	1,8	2,2	2,4
PBI per cápita	6801,1	3375,2	1669,9	521,1
Tasa esc. secundaria 1985	69,3	48,1	42,9	30,1
Tasa esc. secundaria 1995	75,7	53,6	52,0	32,4
Crecimiento escolarización media	9,2	11,5	21,4	7,5
Analfabetismo adultos	4,0	13,9	16,2	33,4
Peso relativo de cada grupo	11,5%	66,4%	16,8%	5,4%
Brecha (Jóvenes en edad de secundaria, no escolarizados - valores absolutos en miles)	1137,8	12382,0	4435,4	1778,4
	5,8%	62,7%	22,5%	9,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNESCO

Si se observan los niveles de escolarización secundaria hacia mediados de los años 80, se puede apreciar que los países del Cono Sur tenían los valores más elevados y se diferenciaban claramente de los otros grupos. Entre éstos, se puede observar que las tasas se reducen a medida que se avanza, al punto que, en el grupo cuatro, menos de un tercio de los jóvenes asistía a la educación media.

En el transcurso de la última década se percibe un crecimiento de las tasas de escolarización media en todos los casos, que merece especial atención. En términos generales, se sabe que los procesos de crecimiento siguen una dinámica según la cual los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de lo que se conoce como "áreas blandas" de la política social, es decir, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. En la medida en que se avanza en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. sí, la educación paulatinamente se va colocando dentro del conjunto de las llamadas "áreas duras" de la política social⁴.

⁴ Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, Rubén Kaztman y Pascual Gerstenfeld, revista de la Cepal N° 41, Santiago de Chile, Agosto de 1990.

El análisis de la dinámica de crecimiento de las tasas de escolarización secundaria en el período 1985 - 1995 es sumamente esclarecedor de lo que ocurre en la región. En efecto, los países del grupo 1, que tienen las tasas más altas, son los que mostraron el menor crecimiento durante la década, como resultado de que el tipo de medidas que se deben tomar para la expansión de la cobertura deben apuntar a aspectos más estructurales del sistema educativo. Los grupos 2 y 3 se comportan del modo esperado desde la perspectiva descripta, por lo que un mayor incremento de las tasas de escolarización entre aquellos países con escolarización más baja (en este caso el grupo 3) redundará en el tiempo en un proceso de gradual homogeneización hacia arriba.

Al contrario, la situación de los países que conforman el cuarto grupo es, desde esta perspectiva, sumamente crítica. Además de ser los países con más bajo nivel de escolarización, son los que muestran, en conjunto, el menor crecimiento relativo en la década. Sin dudas la situación de carencia en que están estos países opera como obstáculo para el desarrollo del sistema educativo, situación que los perpetúa en su lugar, quedando rezagados respecto al resto de la región.

2.3. La heterogeneidad intra-nacional

Pero la situación educativa no sólo es heterogénea entre los países, sino también al interior de los mismos. A partir de información presentada en un documento del Banco Mundial⁵ sobre la situación educativa en América Latina, es posible estimar la magnitud de las disparidades en el acceso a la educación media en ocho países de la región, teniendo en cuenta el género, el nivel socioeconómico y la pertenencia a sectores urbanos o rurales.

La tabla 2 nos muestra un conjunto de indicadores que dan cuenta de las tasas relativas de escolarización media de diferentes grupos poblacionales, a los efectos de poder identificar los principales ejes en torno a los cuales se verifican las disparidades. Así, la primera columna nos muestra el resultado del cociente de las tasas de escolarización de los hombres dividida por la de mujeres, la segunda la de los pobres dividida por la de los no pobres, y la tercera la de los sectores urbanos divididas por las de los sectores rurales. En caso de no existir disparidades, los valores de esta tabla deberían ser 1, de modo que la profundidad de la inequidad en el acceso a la educación queda representado por el grado en que los indicadores se alejan de 1.

TABLA 2. ÍNDICES DE INEQUIDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN MEDIA. PAÍSES SELECCIONADOS

	Varón / mujer	Pobre / no pobre	Urbano / rural
Chile	0,99	0,89	1,44
Brasil	0,91	0,69	1,49
Costa Rica	0,99	0,80	1,40
Perú	1,04	0,93	1,15

En primer lugar podemos ver que la columna en que los valores se mantienen más cercanos al 1 es aquella que da cuenta de las disparidades por sexo. Los casos en que se verifica la mayor disparidad son en El Salvador, en que la tasa de escolarización masculina es un 15% mayor que la femenina, y en Honduras y Nicaragua, en que la diferencia es del orden del 10%, pero en favor de las mujeres. En los

⁵ Educational Change in Latin America and the Caribbean, The World Bank, Latin America and the Caribbean Social and Human Development.

casos de Chile, Costa Rica y Ecuador casi no se percibe diferencias en el acceso a la educación por sexo. Información complementaria nos permite afirmar que dichas disparidades se incrementan levemente en los sectores rurales, y entre las familias más pobres.

Las diferencias comienzan a ser mayores cuando se analizan las posibilidades que tienen de acceder los jóvenes de familias pobres frente a aquellos que provienen de sectores no pobres. En los ocho países para los cuales se dispone de esta información las tasas de escolarización entre los pobres son más bajas, y la diferencia es especialmente significativa en Nicaragua, donde la tasa de escolarización de los pobres es de menos de la mitad de los no pobres, y en El Salvador, Brasil y Ecuador, donde en todos los casos el déficit relativo es de más del 25%.

Ahora bien, el principal eje de disparidades en el conjunto de los países analizados es el urbano-rural. Aquí se ve que las tasas de escolarización urbanas son significativamente más altas que las rurales, y nuevamente los casos más significativos son Nicaragua, Honduras y El Salvador. Sin embargo también Chile, Brasil y Costa Rica presentan disparidades significativas en el acceso a la educación secundaria.

En síntesis, el análisis de los datos sobre la evolución de la matrícula de enseñanza media permite postular dos conclusiones generales. La primera se refiere a las dificultades para un análisis homogéneo del problema. Existen situaciones estructuralmente diferentes que requieren esquemas conceptuales y políticos distintos para ser comprendidos y enfrentados. La segunda se refiere al agotamiento de las posibilidades de procesos "fáciles" de expansión de la matrícula. Esas razones se vinculan con el cambio de contexto socio - económico, con el hecho que los sectores que es preciso incorporar tienen características específicas que demandan intervenciones especiales y, en el caso de los países del grupo 4, con los significativos déficits en términos de los procesos globales de desarrollo económico y social.

2.4. Diez años después...

Uno de los cambios acontecidos en esta década es que cuando se intenta dar cuenta de la dinámica de los procesos sociales y educativos hoy se cuenta con mucha más información que hace diez años atrás. Los Estados de los diferentes países de la región han hecho un esfuerzo por sistematizar y hacer pública su información, y diversos organismos han generado espacios de consulta para el seguimiento de la situación social y educativa de la región. Entre ellos cabe destacar el SITEAL, que desde el año 2003 hace un seguimiento permanente de las tendencias sociales y educativas en América Latina⁶.

En un informe publicado por el SITEAL en el año 2010, en un balance de los principales cambios producidos en la década, se retoma la apreciación que aquí se hacía respecto a la fuerte expansión de la escolarización en el nivel medio en los años 90, y la amenaza del fin de la expansión hacia futuro. Los datos analizados en ese informe muestran que la tendencia hacia futuro planteada diez años atrás como hipótesis se hizo realidad. La amenaza del fin de la expansión educativa está hoy más vigente que nunca. La tabla 3, extraída de ese informe, permite ver a qué velocidad se está avanzando hacia la universalización de la escolarización de todos los niños y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad, en 16 países de América Latina. En la primera columna puede apreciarse que durante la década de los años 90 el incremento anual de las tasas específicas de escolarización fue de 1.7%. Esto es, año a año las tasas de escolarización crecieron a ese ritmo, lo cual da para el conjunto de la década un acumulado que

⁶ El SITEAL (Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina) es una iniciativa que comparten IPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires y la OEI. Toda su producción puede consultarse en www.siteal.iipe-oei.org

se acerca al 20%. En aquellas edades en que el proceso de expansión estaba menos generalizado, como lo son las correspondientes al nivel inicial o al secundario, el ritmo fue aún mayor; la escolarización de los niños de 5 años creció a un 4.7% anual, lo cual da para la década un total cercano al 50%, y entre los adolescentes de 15 a 17 años la expansión se dio a un 2.8% anual, poco más del 30% para el decenio (SITEAL, 2010).

TABLA 3: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN POR GRUPOS DE EDAD, DESACELERACIÓN ENTRE DÉCADAS DEL RITMO DE CRECIMIENTO Y TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN POR GRUPOS DE EDAD. AMÉRICA LATINA, 16 PAÍSES (CIRCA 1990 - CIRCA 2008)

Edad	Tasa anual de crecimiento		Desaceleración década 90 a década 00	Situación actual (Tasas específicas de escolarización)
	Década del 90	Década 00		
5	4.3%	2.4%	-44.4%	81.3%
6 a 8	1.4%	0.4%	-69.1%	95.8%
9 a 11	0.5%	0.1%	-72.3%	98.0%
12 a 14	1.2%	0.4%	-69.9%	93.4%
15 a 17	2.8%	0.9%	-69.8%	75.3%
Total	1.7%	0.6%	-65.0%	89.9%

FUENTE: SITEAL 2010.

Estos datos muestran lo que ya se destacaba en este artículo diez años atrás: la última década del siglo pasado ha sido, para el conjunto de la región, de gran expansión de la cobertura del sistema educativo. Los factores que intervinieron en este proceso pueden ser diversos, y entre ellos no debería dejar de mencionarse la ampliación de la franja de edades en que la escolarización es obligatoria, la expansión de la oferta educativa, y acciones orientadas a estimular la escolarización y a fortalecer la retención de los adolescentes, como lo han sido por ejemplo los programas de becas o las transferencias condicionadas de ingresos, el desarrollo de programas de atención y prevención del fracaso, o los programas de reingreso a la escuela. En la mayoría de los países se han ido desarrollando intervenciones de este tipo, en algunos casos de un modo articulado como parte de un programa más amplio, en otro de modo más diferenciado.

Ahora bien, la segunda columna de esa misma tabla muestra el incremento anual de las tasas de escolarización para la primera década de este siglo. Lo que se ve es que el ritmo de expansión decayó sensiblemente. La global se redujo de 1.7% a 0.6%, sufriendo así una caída del 65%; a este ritmo, el crecimiento acumulado para una década no llega al 7%. El ritmo de expansión de la escolarización entre adolescentes se redujo en un 70%, quedando en un 0.9%; la que menos decreció es la de los niños de 5 años de edad, un 44%. Esto es, en esta última década los avances han sido mucho menos significativos, y esto no responde, como podría esperarse, a que ya se está llegando a la meta de universalización. Por el contrario, ocurre cuando aún queda mucho por avanzar. En el caso de los adolescentes, por ejemplo, aún hay un 25% desescolarizados.

Un artículo recientemente publicado en Brasil toma como fuente de información los datos publicados por el SITEAL, y llega a la siguiente conclusión: “el proceso de incorporación de adolescentes a las escuelas se encuentra hoy con un techo que está en el 86.7%. ¿Qué nos quiere decir esto? El comportamiento de los datos permite predecir que hoy –tal como están las cosas- no es posible llegar al 100% de escolarización de los adolescentes en la región. (...) Pareciera entonces que la universalización del acceso a la escuela por parte de los adolescentes no está siendo posible. Hay aproximadamente un 13% de adolescentes frente a los cuales actualmente no se cuenta con políticas o prácticas que permitan retenerlos o reinsertarlos a las aulas” (López, 2012).

Los procesos de expansión educativa favorecen habitualmente a los sectores más postergados en cada uno de los países, reduciendo las disparidades internas. Ello se debe a que los grupos más privilegiados (en especial los adolescentes blancos de familias urbanas de clase media y alta) ya tienen un acceso casi universal a la educación media desde hace varias décadas. En consecuencia, si las tasas de escolarización de un país crecen ello se debe fundamentalmente a la inclusión educativa de los indígenas, los afrodescendientes, los sectores más pobres o los rurales. Como consecuencia de ello, los grandes ganadores de la intensa expansión educativa de la década de los años 90 han sido estos grupos históricamente más postergados.

Ahora bien, de confirmarse la hipótesis que queda planteada a partir de los datos más recientes que indicaría que si no se encaran cambios sustantivos en la oferta educativa del nivel medio los procesos de expansión encontrarían un techo no muy lejano, quienes quedarán dentro de ese 13% frente al cual no hay respuesta institucional serán precisamente esos mismos sectores sociales: los indígenas, los afrodescendientes, los sectores más pobres o los rurales. Quienes fueron los grandes favorecidos en los momentos de gran expansión se constituirían en los principales afectados por el fin de esa expansión.

3. ¿POR DÓNDE VAN LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA?

La literatura acerca de las reformas de la educación secundaria en América Latina ha aumentado significativamente en los últimos años, como producto del propio proceso de transformación⁷. A pesar de la rica discusión técnica y de los diagnósticos que enfatizan la diversidad y la complejidad de las situaciones, las reformas educativas se orientan por principios relativamente homogéneos. Los ejes centrales de la discusión pasan por el cambio de estructura, la reforma curricular y los cambios en los estilos de gestión. Si bien todas estas dimensiones están íntimamente ligadas, para mayor claridad en el análisis, las trataremos por separado.

3.1. El cambio de estructura

Los cambios de estructura del sistema educativo están asociados al aumento de los años de obligatoriedad y a consideraciones que derivan de los ciclos de evolución de la personalidad de los alumnos. En la medida que aumentan los años de obligatoriedad, los contenidos que tradicionalmente estaban destinados a una minoría se convierten en contenidos de difusión universal. A su vez, la condición de “estudiante” – tradicionalmente patrimonio de los sectores medios- urbanos - comienza a ser la característica de toda la población juvenil.

Al respecto, es bueno recordar que la estrategia de una escuela obligatoria de larga duración, igual para todos, surgió en los países capitalistas avanzados, después de la guerra, en el marco de un proceso muy fuerte de expansión económica, de incorporación de toda la población al trabajo y a servicios sociales universales que, en el caso de muchos países, estuvo a cargo del Estado. En la medida que desde el punto de vista socio - económico la tendencia era favorable a la equidad social, la discusión sobre la expansión educativa giró fundamentalmente en torno a los problemas que presentaba atender exitosamente la diversidad creciente de los alumnos. Por otra parte, esa expansión se produjo en un contexto

⁷ Un seminario reciente sobre este problema, organizado por el IPE-Buenos Aires, permitió una actualización del análisis existente en el conjunto de la región. Ver, en especial, Cecilia Braslavsky (org). La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana – IPE, 2001 (en prensa).

relativamente estable y previsible desde el punto de vista de los modelos de organización del trabajo. Ese contexto, también es bueno recordarlo, permitió el surgimiento de concepciones planificadoras que, más allá de su validez objetiva, constituyeron el instrumento político y técnico para proyectar ritmos y magnitudes de demandas educativas sobre la base de tendencias de funcionamiento del mercado de trabajo.

América Latina ha seguido, con cierto retraso, esta tendencia al aumento de los años de escolaridad obligatoria. Según un reciente estudio de la UNESCO, salvo Bolivia y Nicaragua, todos los países de la región ya han declarado obligatorio al menos el primer ciclo de la educación secundaria⁸. Pero, a diferencia de los países avanzados, la extensión de la obligatoriedad escolar se produce en un contexto de aumento de la desigualdad social⁹, de debilitamiento de los mecanismos de planificación del desarrollo y de significativa incertidumbre acerca de los requerimientos futuros de recursos humanos. En síntesis, América Latina debe enfrentar - al mismo tiempo- la diversidad y la desigualdad y debe hacerlo en un contexto donde las tendencias estructurales generan fuerte incertidumbre y riesgos de mayores niveles de exclusión social. En este contexto, es legítimo preguntarse si es posible instalar estructuras uniformes, válidas para toda la población, con desigualdades tan significativas como las que existen al interior de muchos países de la región.

Extender la obligatoriedad a nueve o diez años, en países o en regiones dentro de un mismo país, donde el promedio de escolaridad es de cuatro o cinco, implica una tarea poco posible en el lapso de una o dos generaciones, sin un intenso proceso global de crecimiento y desarrollo con equidad. Sin esas condiciones, el aumento de la obligatoriedad puede provocar, al menos, dos efectos perversos. En primer lugar, se corre el riesgo que aquellos que sólo logran llegar a seis o siete años de escuela, perciban que ahora no tienen ni siquiera el certificado de la escuela básica completa, en un contexto en el cual el valor simbólico y real de este certificado es muy alto. En segundo lugar, el aumento de los años de escolaridad obligatoria también puede provocar la tendencia diluir el aprendizaje de algunos contenidos básicos en más años y postergar el momento del acceso a esos aprendizajes, con lo cual los alumnos que sólo cursan una parte del ciclo aprenden menos de lo que habrían aprendido en un ciclo de obligatoriedad escolar más corto. Los nuevos diseños curriculares han tratado de evitar este riesgo reforzando los aprendizajes básicos tempranos, pero el problema aparece en la aplicación real de los diseños y no en su formulación teórica.

Obviamente, estos riesgos no justifican la adopción de las alternativas contrarias (no aumentar los años de obligatoriedad o adoptar estructuras diferenciadas según las posibilidades de cada sector social). Estas alternativas también son regresivas, porque consolidan las diferencias existentes. Sólo deseamos advertir sobre el alto grado de complejidad de esta situación y abrir el debate para el diseño de estrategias que recuperen este grado de complejidad en lugar de ignorarlo.

3.2. La reforma curricular

Las principales orientaciones de las reformas curriculares iniciadas en diferentes países de la región en los últimos años, giran alrededor de tres grandes ejes:

⁸ B. Macedo y R. Katzkwicz. Educación secundaria. Balance y prospectiva. Santiago de Chile, OREALC, agosto de 2000.

⁹ Ver, al respecto, los trabajos sistemáticos que la CEPAL ha dedicado al tema de la brecha social. El último de ellos es La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, CEPAL, Santiago de Chile, Mayo de 2000.

- el paso de una organización curricular por disciplinas a una organización por áreas del conocimiento,
- la incorporación de un nuevo tipo de contenidos curriculares, particularmente referido a las nuevas competencias y a los valores que reclama el desempeño productivo y el desempeño ciudadano, y
- la introducción de mayores posibilidades de elección en los contenidos del aprendizaje por parte de los alumnos y de la orientación como modalidad de acción pedagógica.

La justificación de estos cambios ha sido ampliamente discutida por los especialistas en pedagogía. La organización por disciplinas fue cuestionada desde hace tiempo tanto desde el punto de vista epistemológico como desde el punto de vista de las consecuencias que tiene sobre la organización y la gestión de las instituciones. Las nuevas competencias (capacidad de trabajar en equipo, de resolver problemas, de experimentar, de interactuar con el diferente, etc.) y los valores propios de la formación ciudadana (solidaridad, tolerancia, respeto a los derechos humanos) no se enseñan necesariamente a través de contenidos de una disciplina sino a través de modalidades transversales que exigen también una modificación profunda en la organización curricular y en las modalidades de trabajo de los profesores. Con respecto a las mayores posibilidades de elección en el aprendizaje, su introducción responde tanto a la diversidad creciente de los alumnos como a la necesidad de promover en los estudiantes la capacidad de aprender a aprender, que ha sido reconocida como una de las capacidades básicas para enfrentar la exigencia del aprendizaje a lo largo de toda la vida¹⁰.

Desde el punto de vista de la gestión curricular, algunos países han optado por definir contenidos básicos comunes, otorgando niveles más o menos altos de autonomía a las escuelas o a las jurisdicciones locales para definir contenidos específicos. Otros, en cambio, se orientan hacia la definición de estándares nacionales. En términos de metodologías para la definición de los contenidos curriculares, también se han efectuado avances significativos para incorporar las demandas de los actores externos a la escuela, a través de diferentes formas de consulta y participación.

Un balance de estos procesos permitiría afirmar que los cambios han provocado una significativa actualización de los contenidos curriculares de la enseñanza secundaria. Sin embargo, también existe consenso en reconocer que el impacto de estos cambios sobre lo que sucede realmente en las escuelas es mucho menor de lo esperado. ¿Cómo se explica esta “resistencia” de las estructuras tradicionales?. Más allá de las dificultades normales, de la lentitud propia de los cambios de conductas, e incluso de las condiciones de trabajo de los docentes, parecería que las dificultades para modificar el desempeño efectivo de los protagonistas del proceso de aprendizaje (profesores y estudiantes) están vinculadas a dos factores que comienzan a ser considerados con mucha mayor atención que en el pasado: como factor externo, la cultura juvenil y, como factor interno, la cultura profesional de los docentes.

3.2.1. *La cultura juvenil*

La relación entre escolarización, juventud y cultura ha sufrido cambios muy significativos en las tres últimas décadas. Históricamente, al menos en el mundo occidental, la condición de joven estuvo asociada a la condición de estudiante y, por eso, la cultura escolar ocupaba un lugar importante en la cultura juvenil. La manifestación más elocuente de esta asociación está expresada en la identificación que tuvo

¹⁰ C. Braslavsky, op. cit.

lugar durante ese período entre movimientos juveniles y movimientos estudiantiles. Esta asociación se ha diluido. Los estudios recientes sobre la juventud coinciden en señalar que si bien la expansión de la escuela ha masificado la condición de joven, ese mismo proceso ha aumentado su diversidad interna. La condición de estudiante ha perdido importancia en la definición de los rasgos de la cultura juvenil y el lugar de la escuela lo ha ocupado, en cierta forma, el consumo y, con ello, el mercado.

Pero los cambios en el contexto socio – económico provocan también modificaciones importantes en el significado del acceso a la escuela. Por un lado, el acceso a la escuela secundaria ya no está acompañado por expectativas de movilidad social. Para muchos jóvenes, este acceso sólo significa la postergación de la incertidumbre que emana de un mercado de trabajo cambiante, restrictivo y segmentado¹¹. Por el otro, los nuevos sectores que ingresan por primera vez a este nivel tienen condiciones de educabilidad muy deterioradas, que explican los altos índices de fracaso que se registran en estos grupos. Por último, las significativas diversidades en la cultura juvenil se apoyan en algunos elementos comunes: la importancia del cuerpo, de la música, de algunas formas personalizadas de religión, el predominio de la imagen, la empatía con la utilización de las nuevas tecnología (no necesariamente con su comprensión interna), la importancia fundamental de la afectividad como dimensión de las relaciones sociales y el predominio del presente como dimensión temporal dominante¹².

El predominio de estos factores pone de relieve, por contraposición, la pérdida de importancia de algunos elementos centrales de la clásica cultura escolar: el predominio de la lectura, la valorización del conocimiento y del trabajo sistemático, la postergación de satisfacciones y la valorización del pasado como patrimonio a transmitir y del futuro como proyecto para el cual es preciso formarse.

Las nuevas propuestas curriculares se enfrentan, en consecuencia, con un escenario complejo tanto desde el punto de vista socio - económico como cultural. Educarse no garantiza una inserción social con perspectivas de movilidad social ni tampoco permite el acceso a los universos simbólicos prestigiosos en la cultura juvenil dominante. Frente a las posibilidades de socialización que ofrece la escuela, se desarrollan opciones que asumen en muchos casos un contenido claramente alternativo. Buena parte de la sociología de la cultura juvenil alude al fenómeno de las bandas, las "tribus" o formas semejantes de asociación, donde se construye una identidad que se caracteriza por su oposición - a veces violenta - a las instituciones del sistema. Esta oposición violenta es diferente a la violencia juvenil de contenido político que surgió en las décadas del '60. Según estudios de algunos antropólogos... "La opción por las tribus funciona - en parte - como una deserción, un camino de vida alternativo, dirigido por otros valores, orientado hacia una dirección distinta, un abandono radical de la pelea antes de iniciarla, bajarse del tren antes de que el viaje comience" (...) "Los vínculos entre los jóvenes tribales son breves y pasajeros, una suerte de sociabilidad de lo provisorio, una cultura de lo inestable en la que impera el corto plazo y la ausencia de futuro." (...) "De allí la ausencia de fines, el peso de las motivaciones inmediatas, la vocación de no trascender ni expandirse, la urgencia autoprotectora del mutuo cuidarse" y (...) " el imperio de la afectividad"¹³.

11 Entre la literatura reciente sobre enseñanza media y mercado de trabajo, puede verse Daniel Filmus, "La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente", en C. Braslavsky, op. cit.

12 M. Margulis y M. Urresti, "La construcción social de la condición de juventud", en H. Cubides (ed) "Viviendo a toda": Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades". Bogotá, Siglo del Hombre eds., 1998. J.M.Barbero, "Jóvenes: desorden cultural y palimpsestos de identidad", H. Cubides, op. cit.

13 M. Margulis y M. Urresti. op. cit.

Los aportes de los estudios antropológicos sobre la juventud constituyen un insumo fundamental para el diseño de nuevas propuestas curriculares. Sin embargo, la antropología tiende a postular un discurso adaptativo, del cual se desprende que debemos aprender de los jóvenes. Este discurso adaptativo está en tensión con el discurso pedagógico y político, según el cual la oferta curricular de la escuela debe asumir siempre un contenido intencional, voluntario, que resume la propuesta que los adultos desean transmitir a los jóvenes. Esta tensión no es nueva. Sin embargo, una de las características peculiares de esta época es la escasa vocación hegemónica del pensamiento dominante y, en el caso de América Latina, el deterioro significativo del "capital social", expresado a través de los bajos índices de confianza en los otros y particularmente en los representantes de las instituciones responsables del orden social.

Al respecto, son numerosas las evidencias empíricas que indican estos bajos índices de confianza en la ciudadanía en general. Algunas evidencias recientes indican que este fenómeno afecta por igual a los profesores y docentes, que tienden a compartir la desconfianza que siente el conjunto de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y a los actores sociales responsables de la cohesión social.

Este análisis abre el espacio para una discusión que trasciende los límites de este trabajo. Sólo parece pertinente señalar la importancia de la dimensión cultural en los diseños curriculares de la enseñanza secundaria. Esta dimensión no pasa sólo por los aspectos cognitivos, sino por una articulación entre lo cognitivo, lo emocional, lo estético y lo social y que involucra no sólo a los estudiantes sino también, como veremos en el punto siguiente, a los profesores. Al respecto, es oportuno recordar que ya algunos países han comenzado a introducir este enfoque en forma sistemática¹⁴.

Esta mayor densidad cultural en los diseños curriculares de la enseñanza secundaria implica aceptar la tensión entre la adaptación a los nuevos patrones culturales que caracterizan a la juventud y la transmisión de un determinado conjunto de competencias, valores, actitudes, que definen la voluntad de los adultos. En este sentido, la escuela puede asumir, legítimamente, el carácter de un espacio de socialización con ciertas características "contraculturales", donde sea posible aprender lo que no se aprende afuera de la escuela.

3.2.2. La situación y el papel de los profesores

Los cambios curriculares y los cambios en los estilos de gestión, que suponen mucha más autonomía a las escuelas, obligan a un proceso de verdadera reconversión profesional por parte de los docentes. Su desempeño está afectado por cambios en todas las dimensiones. Los contenidos que deben transmitir han sido renovados y se asume que deberán renovarse en forma permanente. Su trabajo, tradicionalmente individual y aislado, ahora debe ser articulado con otros colegas y en el marco de un proyecto institucional. Los alumnos llegan a las aulas en condiciones de educabilidad muy distintas a las tradicionales y reclaman una atención personalizada. Los métodos didácticos utilizados tradicionalmente no son apropiados para enseñar las nuevas competencias que forman el currículo renovado de la

¹⁴ Ruy Leite Berger Filho. "Enseñanza media: los desafíos de la inclusión" en C. Braslavsky, op. cit. Esta situación es aun más compleja en el caso de países culturalmente heterogéneos, como los andinos y algunos centroamericanos, donde el acceso a la escuela secundaria está permitiendo la incorporación de población indígena, con patrones culturales y lingüísticos diferentes

enseñanza media ya que las nuevas competencias son características de personalidad y no se pueden enseñar con los métodos frontales ni con los procedimientos ritualistas del pasado¹⁵.

¿En qué condiciones objetivas y subjetivas están los docentes para enfrentar estos nuevos desafíos? Las informaciones disponibles en algunos países de la región se refieren particularmente a las condiciones de trabajo, salarios, formación profesional y, eventualmente, a sus posibilidades de carrera. Son muy escasas, en cambio, las informaciones sistemáticas acerca de las representaciones que tienen los docentes sobre las diferentes dimensiones culturales, sobre los nuevos paradigmas dominantes entre los jóvenes y sobre las nuevas exigencias a su desempeño profesional. Al respecto, disponemos de una encuesta reciente, efectuada en Argentina sobre una muestra representativa a nivel nacional de docentes de EGB y Polimodal, que permite, al menos, apreciar ciertos rasgos importantes de los profesores de enseñanza secundaria y formular algunas hipótesis de trabajo¹⁶.

En primer lugar, si bien las condiciones de vida de los docentes es un factor que incide en la predisposición que tengan hacia los procesos de reforma del sistema educativo, este estudio muestra que es más significativo aún el impacto de la percepción que los docentes tienen respecto a su trayectoria social en el transcurso de los últimos años. Así, aquellos docentes que perciben que sus condiciones de vida se han deteriorado en el último tiempo y que ese deterioro va a continuar en los próximos años, constituyen el grupo más difícil de movilizar en torno a las propuestas de reforma. Por el contrario, quienes que se perciben en una situación de ascenso social son los más dispuestos a asumir compromisos frente a estos nuevos desafíos. Esta constatación permitiría concluir que una política social hacia los docentes se constituiría, además, en una buena política educativa.

En segundo lugar, adquiere gran relevancia la representación que tienen los profesores acerca de los valores juveniles. La encuesta pone de relieve que entre los profesores predomina una visión significativamente negativa de las pautas que orientan el desempeño juvenil. Según los profesores, los jóvenes muestran débiles expresiones de valores fundamentales como el compromiso social, la tolerancia, la identidad nacional, la honestidad, el sentido de familia, la responsabilidad, el esfuerzo, el deber, el respeto a los mayores. Esta visión acerca de los jóvenes es particularmente homogénea entre los profesores, independientemente de su edad, sexo o condición social.

En cuanto a los patrones de consumo y de producción cultural, los profesores muestran un perfil que es, por lo menos, problemático desde el punto de vista de su papel como agentes de transmisión cultural y de formación en las nuevas competencias vinculadas a la competitividad y la ciudadanía. Mirar televisión es la práctica más difundida. Su consumo cultural predominante es ver películas por video. Le sigue en importancia, ir al cine. Sólo el 40 por ciento lee el diario todos los días. Porcentajes de sólo un dígito usan el correo electrónico o navegan por Internet y sólo un 18 por ciento escribe en su computadora. La práctica de la lectura está fundamentalmente asociada a materiales de formación pedagógica.

La concepción de los profesores acerca de los fines de la educación indica que ella es percibida como una tarea destinada a la formación integral de la personalidad, lo cual aumenta las posibilidades de conflicto

¹⁵ Al respecto, sería interesante hacer una comparación acerca de los métodos de enseñanza apropiados para la formación de la ciudadanía entre las exigencias que planteaba la lealtad al Estado - Nación y las exigencias que plantea la ciudadanía en la sociedad globalizada. Durkheim analizó el primer punto con lucidez cuando asoció la formación ciudadana a los rituales religiosos y a la dimensión cognitiva. Para las exigencias actuales, esos métodos son incompatibles con la idea de construcción de la identidad.

¹⁶ Si bien la situación de los profesores argentinos puede ser distinta a la de otros países, también podría sostenerse que frente a los fenómenos que analiza la encuesta (pautas y consumos culturales) los rasgos detectados por la encuesta pueden ser aun más acentuados en otros países.

con los alumnos, ya que los docentes persiguen aquello sobre lo cual tienen más diferencias y distancias con los destinatarios de la tarea. Educar para el trabajo o, más focalizadamente, para la transmisión de conocimientos, aparecen como opciones muy poco prioritarias en las representaciones de los docentes.

En este contexto, uno de los problemas fundamentales de la enseñanza secundaria gira alrededor del tema de la autoridad. Los jóvenes tienen un déficit de "adultos significativos", papel que los profesores difícilmente pueden asumir a partir de las características de su formación y de sus pautas de desempeño. La propia estructura curricular por disciplinas contribuye a agravar este problema, a través de la existencia de los llamados "profesores-taxi", que no pueden jugar un papel eficiente en la orientación de los alumnos por el escaso tiempo que pasan en el establecimiento escolar. Varios países de la región están desarrollando acciones en este sentido, destinadas a promover tanto la presencia de profesores, o de equipos de profesores, dedicados exclusivamente a una institución como políticas de capacitación que abarquen, además de la actualización científica y pedagógica, la dimensión cultural de los profesores.

En este sentido, adquieren significado algunas de las propuestas que ya se han formulado en otros ámbitos acerca de la necesidad de introducir cambios importantes en las políticas de capacitación docente, basados en dos ideas clave: la capacitación en equipo en el seno del propio establecimiento, y la introducción, junto a la dimensión cognitiva del desarrollo profesional, de otras dimensiones en las cuales radica buena parte de las representaciones emocionales que los docentes tienen acerca de los jóvenes y de los nuevos paradigmas culturales.

3.3. Cambios en el estilo de gestión

Las transformaciones educativas implantadas en América Latina en la última década han introducido reformas generales en los estilos de gestión: mayores grados de descentralización y de autonomía a los establecimientos, evaluación de resultados, apoyo a innovaciones e instalación de mecanismos competitivos para la obtención de diferentes tipos de apoyos. La discusión sobre estos temas ha sido muy intensa y la carencia de información empírica acerca de los efectos de estos cambios otorgó muchas veces un carácter predominantemente ideológico a las propuestas. No es éste el lugar para resumir los términos de este debate¹⁷. Sólo deseamos señalar que la vigencia de estas innovaciones en la educación secundaria tiene rasgos específicos, bien diferentes a los que se aprecian en la enseñanza básica o en la superior. Así, por ejemplo, los sistemas de medición de resultados se concentran preferentemente en la enseñanza básica y no en la secundaria. En sentido inverso, la autonomía a los establecimientos y las demandas de elaboración de perfiles institucionales parece ser una modalidad más expandida en la enseñanza secundaria que en la básica.

Más allá de estas particularidades, la experiencia reciente en términos de reformas en los estilos de gestión indica que ha llegado el momento de contextualizar los procesos de reforma administrativa. Al respecto, sería posible distinguir dos tipos diferentes de situaciones:

3.3.1. La situación de las escuelas privadas o de las públicas que atienden a sectores de ingresos medios y altos

En estas escuelas, la experiencia parece indicar que la mayor autonomía es condición necesaria pero no suficiente para introducir los niveles de dinamismo que permitan satisfacer las nuevas exigencias. Esas escuelas ya gozan de altos niveles de autonomía y si bien muestran resultados superiores al resto de las

¹⁷ Ver Morduchowicz, PREAL, etc.

escuelas, es plausible suponer que esos mejores resultados se deben a factores externos a la acción específica de la escuela. En estos establecimientos no se trata de introducir más des-regulación sino de trabajar sobre los aspectos pedagógicos y culturales que se mencionaron en el punto anterior.

3.3.2. La situación de las escuelas que reciben a los nuevos sectores de población que tienen acceso a este nivel

En estos establecimientos la situación es aún más compleja ya que si bien la autonomía es condición necesaria para atender a la diversidad de la población, buena parte de la literatura sobre la situación de las poblaciones desfavorecidas indica que una de sus principales características es su dificultad para definir proyectos. Poner como modalidad de gestión la competencia por proyectos en este sector, podría crear una situación en la cual se ponga como condición para los sectores más desfavorecidos que actúen sobre la base de aquello de lo cual más carecen.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En esta última sección nos interesa presentar algunas sugerencias para la reflexión acerca de las estrategias de cambio de la enseñanza secundaria. Estas sugerencias asumen el punto de partida de este trabajo, que consiste en destacar la necesidad de enfrentar simultáneamente las demandas de los jóvenes de familias pobres que recién acceden a la enseñanza media y las necesidades de los sectores ya incluidos, que demandan la transformación de la oferta tradicional. Obviamente, no se trata de ofrecer a los nuevos sectores la oferta tradicional y modificar esta oferta sólo para los ya incluidos. La complejidad de la situación actual consiste, precisamente, en la necesidad de enfrentar todo al mismo tiempo. En este sentido, estas sugerencias se pueden organizar alrededor de tres proposiciones. La primera de ellas destaca la necesidad de hacerse cargo de la complejidad y heterogeneidad de situaciones existentes, evitando soluciones únicas. La segunda proposición se refiere a las políticas de transición entre las situaciones actuales y las metas que se desean alcanzar y la tercera, por fin, enfatiza la prioridad a los aspectos pedagógicos de las reformas educativas.

4.1. Heterogeneidad de estrategias

Ante el desafío de una educación media universal surge necesariamente el interrogante de por qué una proporción significativa de adolescentes no concurre a ningún establecimiento educativo. Podemos decir que hay básicamente tres configuraciones de fenómenos que contribuyen a que esto ocurra.

En primer lugar, existe aún un importante déficit de oferta educativa de nivel medio en la región. Resultado de una tradición en que la escuela media estaba orientada hacia una minoría, amplias regiones, especialmente en zonas rurales, carecen de establecimientos donde convocar en forma creciente a estos jóvenes.

Un segundo factor tiene relación con el obstáculo que representa para muchos jóvenes la gran prevalencia de situaciones de precariedad y pobreza en que viven. La década del 90 profundizó un escenario previo de alta incidencia de la pobreza, al mismo tiempo que acrecentó los niveles de vulnerabilidad de las familias de los sectores medios y bajos, por lo que los jóvenes se ven crecientemente involucrado en asumir responsabilidades en la construcción del bienestar de sus familias. Para ellos, la urgencia del presente invita a renunciar a aquellas inversiones cuyos beneficios se apreciarán recién en el mediano o largo plazo.

Por último, hay un significativo desajuste entre las características formales de la oferta educativa y el desempeño real de los actores del proceso pedagógico. Existe tanto un "malestar docente" bastante generalizado, como un malestar de los alumnos, que no encuentran en la escuela un espacio para aprendizajes socialmente significativos.

La coexistencia de estos tres factores lleva a que el desarrollo de políticas educativas orientadas a la expansión de una educación media de calidad debe articular acciones muy diversas. Un principio, se requiere de un incremento significativo de la inversión en infraestructura, que no necesariamente pasa por la expansión de los modelos tradicionales de escuela sino por formas alternativas en las cuales podrían jugar un papel destacado las nuevas tecnologías de la información. Además es necesaria la articulación de las políticas educativas con el resto de las políticas sociales, lo cual, a la luz de la experiencia, ofrece dificultades más serias de lo previsto. Por último, las reformas pedagógicas, los cambios en los estilos de gestión, la modificación sustancial del perfil y del papel de los profesores parecen ser ejes centrales para el logro de este objetivo.

En la actualidad la mayor parte de los países de la región están desarrollando planes y programas que contemplan esta diversidad de acciones. La tipología de países presentada en la segunda sección de este artículo nos advierte sobre la imposibilidad de pensar en políticas únicas para la región. En los países del Cono Sur (grupo 1), los altos niveles de escolarización permiten ver que son, en términos relativos, los que menos obstáculos encuentran en la falta de una red de establecimientos que permita el acceso a los jóvenes, o en las situaciones de pobreza que impidan que ellos puedan estudiar. En estos países, el énfasis debería estar puesto en las reformas pedagógicas, en respuesta a las crecientes demandas de calidad. Los países de los grupos 2 y 3 muestran en el crecimiento de sus tasas de escolarización el impacto positivo de las políticas de expansión de la educación media que se están llevando a cabo. Pero en ellos, y especialmente en el grupo 3, las precarias condiciones de vida de una parte importante de los jóvenes amenaza con imponer un techo a la expansión educativa, por lo que adquiere especial relevancia la articulación de las políticas educativas con el conjunto de las políticas sociales. Por último, los países del grupo 4, cuyo principal obstáculo radica en la ausencia de un desarrollo económico y social mínimo para poner en marcha el proceso de expansión de la educación media, se ven ante la necesidad de desarrollar un conjunto de políticas educativas que difícilmente puedan tomar del resto de la región. Por el contrario, el desafío de educar en condiciones de extrema pobreza apela a un ejercicio creativo en el cual la dimensión pedagógica debe tener un claro liderazgo.

Ahora bien, los países deberían además asumir esta diversidad de escenarios dentro de sus fronteras. Los desafíos difieren en las zonas urbanas y rurales, y las estrategias a ser desarrolladas ante problemas similares no pueden ser las mismas en grandes ciudades de ingresos medios y en pequeños pueblos empobrecidos. Aún los países mejor posicionados en términos económicos y sociales cuentan con amplias regiones de extrema pobreza, y cabe aquí recordar que no es lo mismo promover la educación en una comunidad pobre de un país pobre que hacerlo en una comunidad pobre un país de altos ingresos. Pareciera que tampoco es posible pensar en políticas únicas a nivel nacional. Desatender la creciente heterogeneidad social mediante políticas homogéneas significa su profundización.

Las políticas educativas, al igual que las políticas sociales en su conjunto, requieren hoy de un diagnóstico más agudo, que permita captar la creciente complejidad de los escenarios en los que se debe actuar, y de la capacidad de articular un conjunto amplio de instrumentos en función de la especificidad de las situaciones a las que hace frente. Una política basada en el reconocimiento de la diversidad es la única que puede garantizar homogeneidad en sus objetivos.

4.2. Las políticas de transición

El análisis de los procesos de transformación educativa ha permitido apreciar tanto sus características visibles como sus ausencias. En este sentido, la experiencia reciente parecería indicar que una de las ausencias más significativas se refiere a la escasa consideración prestada a las dificultades que presentan los procesos de transición entre las situaciones existentes y los puntos de llegada que se pretenden conseguir.

La transición entre ambas situaciones está rodeada de características que, en cierta forma, obligan a un tratamiento específico. Así, por ejemplo, sabemos, a través de toda la información proporcionada por los sistemas de medición de resultados, que la enseñanza secundaria está recibiendo, y recibirá aun por algunos años más, estudiantes con serios déficits en el dominio de los códigos básicos de la lectura, la escritura y el cálculo¹⁸. También sabemos que los profesores se desempeñan en base a representaciones, intereses corporativos y tradiciones profesionales que no se modificarán simplemente porque cambien los contenidos de los planes de estudio o sus condiciones de trabajo¹⁹. Los diseños curriculares, los estilos de gestión así como las estructuras de la oferta escolar no pueden ser las mismas en el comienzo de los procesos de transformación que en etapas más avanzadas. En este sentido, nos parece necesario introducir la idea de políticas de transición, válidas para situaciones específicas y por períodos específicos de tiempo (diseños curriculares de transición para las cohortes de alumnos que entran a la enseñanza media o a alguna de sus modalidades, en los próximos años, títulos de transición, etc.).

Reflexionar acerca de estas políticas de transición permitiría superar las opciones actuales en los procesos de transformación educativa, que se basan en la reforma general o en innovaciones que afectan a un número reducido de establecimientos y que luego son generalizadas al conjunto.

4.3. La dimensión pedagógica

Las estrategias de cambio implementadas en la región parecen haber llegado a un punto en el cual, para que se traduzcan en modificaciones en el proceso y en los resultados de aprendizaje, es preciso otorgar mayor prioridad y atención a la dimensión pedagógica y cultural. En este sentido, existen dos dimensiones fundamentales. La primera de ellas se refiere a los docentes. Frente a los desafíos educativos que deben enfrentar los países de la región en el marco de profundos procesos de transformación social, el papel del docente no puede ser subestimado ni sustituido por los otros insumos del aprendizaje. La segunda dimensión se refiere a la pedagogía como disciplina. Además de docentes motivados, bien equipados y encuadrados en instituciones que les permitan el desarrollo de su autonomía profesional, es necesario disponer de las respuestas pedagógicas apropiadas para trabajar en contextos sociales y culturales tan complejos como los que se registran en la región.

En definitiva, la gran pregunta pasa por la posibilidad de educar en condiciones de alta inequidad. En América Latina carecemos de una fuerte pedagogía de la diversidad, que nos ofrezca metodologías y técnicas de trabajo apropiadas para resolver los problemas de aprendizajes de poblaciones culturalmente heterogéneas, en condiciones de pobreza. En el caso de la enseñanza secundaria, la complejidad

¹⁸ Ver Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2000).

¹⁹ La demanda de elaboración de un proyecto por establecimiento, surgida a partir de la mayor autonomía a las escuelas provocó respuestas diferentes. Las escuelas que ya tenían capacidad para elaborar sus proyectos, mantuvieron esa línea. Muchas otras, sin embargo, se limitaron a copiar textos producidos por las editoriales provocando de esa manera una homogeneización derivada no de las políticas públicas sino de las políticas privadas de algunas editoriales. Véase, al respecto, Fernando González Lucini. *La educación como tarea humanizadora*. Madrid, Anaya, 2001.

umenta porque las respuestas pedagógicas que se demandan se refieren a adolescentes y jóvenes que atraviesan un período siempre difícil y conflictivo. En la medida que estos problemas son intensivos culturalmente, las respuestas también estarán marcadas por el contexto cultural en el cual se elaboren.

4.4. Diez años después...

Gran parte de estas cuestiones mantienen su vigencia. Probablemente el cambio más significativo de esta década ha sido la decisión que tomaron varios países de declarar obligatoria el conjunto de la escuela secundaria. Esta decisión 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. Además, la obligatoriedad impacta en múltiples dimensiones de la política educativa: el diseño de las instituciones, los contenidos curriculares, los métodos de evaluación, los regímenes de convivencia y de disciplina en el interior de la escuela y los métodos de enseñanza.

Si comenzamos por el Estado, es obvio que garantizar la obligatoriedad supone un esfuerzo financiero de magnitud. En primer lugar, implica invertir en infraestructura, en equipamiento y en personal docente. Pero cuando hablamos de la obligatoriedad del Estado no hablamos solamente de inversiones en educación. Una sociedad que declara obligatoria la escuela secundaria requiere niveles de equidad social y de distribución de la riqueza que permitan a las familias mantener a sus hijos hasta el final de la 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 la obligatoriedad 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, será necesario diseñar e implementar programas sociales de ayuda a las familias de menores recursos, que garanticen el derecho a la educación (becas, subsidios, provisión gratuita de libros y útiles escolares, alimentación, etc.).

La obligatoriedad también tiene consecuencias sobre el diseño de las instituciones escolares, particularmente sobre los sistemas de evaluación. En un ciclo obligatorio no es posible mantener sistemas de evaluación y de disciplina basados en la lógica de la expulsión y el fracaso. Asimismo, los contenidos de la escuela secundaria obligatoria deben ser contenidos 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 es fundamental que la estructura curricular de la escuela secundaria obligatoria sea integral y permita a los estudiantes realizar experiencias de aprendizaje en todas las dimensiones del desarrollo personal, porque la gran función de la escuela secundaria obligatoria 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 por cuál o cuáles uno tiene mayor capacidad.

Avanzar en estas reformas será complejo, difícil y exigirá tiempo. La experiencia del pasado indica que no se trata de reformas que pretendan cambiar todo en forma simultánea. Probablemente será necesario

experimentar, evaluar, actuar con estrategias diferentes según la heterogeneidad de los puntos de partida y generar adhesión por parte del actor clave de estos cambios: los docentes. Instalar un clima de debate, de innovación y de compromiso con los resultados es el principal desafío. Parecería que gran parte de los países de la región están hoy en mejores condiciones para enfrentarlo que las existentes en otras épocas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bates, R. y otros (1989). *Teoría crítica de la Administración educativa*. Valencia: Servicio de publicaciones de la Universidad.
- Banco Mundial (s/f). *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C. (texto en formato pdf. www.birf.org)
- Barbero, J. M. (1998). Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad. En H. Cubides, *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Braslavsky, C. (2001). *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. LC/G.2096. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN-Chile (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1992). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Santiago de Chile: CASEN.
- Dubet, F. y D. Martucelli (1999). *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Durkeim, E.(1998). *Educación y pedagogía*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Filmus, D. (2001). La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. En C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Editorial Santillana/IIPE.
- Gajardo, M. (1999): Reformas educativas en América Latina. Balance de una década, *Documentos*, 15, 17-33.
- González Lucini, F. (2001). *La educación como tarea humanizadora*. Madrid: Anaya.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1995). *Encuesta Nacional de Hogares*. Brasilia: IBGE.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, 41, LC/G.1631-P.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC (2000). Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y

- cuarto grado: En CEPAL, *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos* (vol. II). *Serie políticas sociales*, 42, 14-57.
- Leite Berger J.R. (2001): Enseñanza media: los desafíos de la inclusión. En C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: Santillana/IIPE.
- López, N. (2012) Adolescentes en las aulas: la irrupción de la diferencia y el fin de la expansión educativa. *Educ. Soc., Campinas*, 33(120), 869-889.
- Macedo, B. y Katzkowicz, R. (2000). *Educación secundaria. Balance y prospectiva*. Santiago de Chile: OREALC.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1998): La construcción social de la condición de juventud. En H. Cubides (ed.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Morduchowicz, A. (2000). *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Nun, J. (2000). *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- SITEAL (2010). *Metas educativas 2021, Desafíos y oportunidades*. Buenos Aires: IIPE UNESCO – OEI
- SITEAL (2011). *La situación educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE UNESCO – OEI
- Tenti, E. (2000): *Una escuela para los adolescentes*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): Editorial Losada.
- UNESCO/IIPE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2000). *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*. Buenos Aires.