

Publicación Anual

Año 4 / Número 4

Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /

Felicitas Acosta

Guillermo Ruiz

Secretaria de redacción /

Paula Scaliter

 **Índice****Editorial****6 EDITORIAL**

Norberto Fernández Lamarra / Felicitas Acosta / Guillermo Ruiz

Sección Monográfica / Dossier

Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación

9 PRESENTACIÓN DEL DOSSIER

Margarita Poggi (*editora*) / Argentina

12 PLANES Y PROGRAMAS PARA MEJORAR EL APRENDIZAJE Y REDUCIR EL FRACASO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA

Daniel Feldman - Ana Atorresi - Víctor Mekler / Argentina

25 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DE TECNOLOGÍAS EN LA ENSEÑANZA: UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS CASOS DE ARGENTINA Y URUGUAY

María Catalina Nosiglia / Argentina - Lidia Barboza Norbis / Uruguay

41 LA EVALUACIÓN A DEBATE. ENTRE LA CALIDAD Y LA DESAFILIACIÓN EDUCATIVA DE LOS JÓVENES DE EDUCACIÓN MEDIA EN AMÉRICA LATINA

Francisco Miranda López / México

59 LOS EFECTOS DE LA REPITENCIA EN TANTO POLÍTICA PÚBLICA EN CUATRO PAÍSES DEL CONO SUR: ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY. UN ANÁLISIS EN BASE A PISA 2009

Gabriela Gómez Vera / Chile

71 VOZES DO PASSADO: PADRÕES CONFIGURATIVOS DOS SISTEMAS NACIONAIS DE ENSINO NO BRASIL E NA ARGENTINA NO SÉCULO XIX. UMA ABORDAGEM DA HOMOGENEIDADE E DA DIVERSIDADE

Sonia Nogueira / Brasil

83 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN EN ARGENTINA 2001-2010. AVANCES, DESIGUALDADES Y DESAFÍOS

Ingrid Sverdlick - Rosario Austral / Argentina

 Índice

Sección de Estudios e Investigaciones

- 104** LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA MODALIDAD DE LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA. ESPAÑA Y ARGENTINA
Antonio García Álvarez / España
- 117** RE-SISTEMATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LOS CAMBIOS RECIENTES DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS
Daniel Pinkasz / Argentina
- 131** REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: REPERCUSSÕES DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS SOBRE O TRABALHO DOCENTE EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
Verônica Lima Carneiro - Carlos José de Melo Moreira - Michele Borges de Souza - Pedro Henrique de Sousa Tavares / Brasil

Reseñas

- 142** AAVV: *CONVERSACIONES CON UN MAESTRO. LIBER AMICORUM JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO*. MADRID: UNED / EDICIONES ACADÉMICAS. JUNIO DE 2013
María José García Ruiz
- 146** JOURNAL OF SUPRANATIONAL POLICIES OF EDUCATION (JOSPOE), N° 1: "POLÍTICA EDUCATIVA SUPRANACIONAL: FUNDAMENTOS Y MÉTODOS". EDITADA POR EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS SUPRANACIONALES (GIPES), CON SEDE EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. MADRID: GIPES – UAM, 2013.
Guillermo Ruiz
- 150** ESTELA M. MIRANDA Y NEWTON A. P. BRYAN (EDIT.) (2011): *(RE)PENSAR LA EDUCACIÓN PÚBLICA. APORTES DESDE ARGENTINA Y BRASIL*. CÓRDOBA: EDITORIAL FFYH, UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
Yanina Débora Maturo
- 153** ANA ANCHETA ARRABAL (2012): *LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE SUECIA, INGLATERRA Y ESPAÑA*
Míriam Lorente Rodríguez
- 155** CONGRESO INTERNACIONAL EURO-IBEROAMERICANO SOBRE LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO ESCENARIO PARA LA REFLEXIÓN, EL CAMBIO Y LA MEJORA, que se llevó a cabo en Madrid, durante el mes de julio de 2013
Eva Expósito Casas
- 157** XV CONGRESO DEL CONSEJO MUNDIAL DE SOCIEDADES DE EDUCACIÓN COMPARADA: *NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS VOCES. PERSPECTIVAS COMPARADAS PARA LA EDUCACIÓN*, desarrollado en junio de 2013 en Buenos Aires
Cristian Perez Centeno / UNTREF / Argentina

Evaluadores

MARTIN AIELLO

Universidad Nacional de Tres de Febrero; Universidad de Palermo

ANA ANCHETA

Universidad de Valencia

SERAFÍN ANTÚNEZ

Universidad de Barcelona/España

PAULO ENRIQUE ARCAS

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires

ADRIANA BAUER

Fundación Carlos Chagas/Brasil.

ELOÍSA BORDOLI

Universidad de la República/Uruguay

MARCELO CARUSO

Universidad de Humbolt/Alemania

DANIEL CONTRERAS

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF/Chile

INÉS DUSSEL

Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV)/México

ANA FANELLI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)/Argentina.

PRUDENCIA GUTIÉRREZ ESTEBAN

Universidad de Extremadura/España.

JOSE LUIS HERNANDEZ HUERTA

Universidad de Valladolid. España

IGNACIO JARA

Universidad Católica/Chile

NORA KRAWCZYK

Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP)/Brasil

NÉSTOR LÓPEZ

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Argentina

TERESA LUGO

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires; Universidad Nacional de Quilmes/Argentina

ALBERTO MARTINEZ BOOM

Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

ENRIQUE MARTINEZ LARRECHEA

Universidad de la Empresa (UDE)/ Uruguay

KARINA MARZOA

Universidad de Buenos Aires, Argentina

MARIANO PALAMIDESSI

IPE-UNESCO / Sede Regional Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Argentina

FRANCISCO PAREDES OCHOA

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

LILIANA PASCUAL

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Ministerio de Educación de la Nación/Argentina

FRANCESCO PEDRO

UNESCO – Jefe de la Sección de Asesoramiento en Políticas Sectoriales y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la Educación

MARCELA PRONKO

Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz), Brasil

FLORENCIA SORROUILLE

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires; Universidad Nacional de Tres de Febrero/Argentina

CLAUDIO SUASNÁBAR

Universidad Nacional de La Plata/ Argentina.

DANIEL TACCARI

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Chile

ALEJANDRO TIANA

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) / España

LEA VEZUB

Universidad de Buenos Aires; Universidad de Moreno / Argentina

SUSANA VIOR

Universidad Nacional de Luján/Argentina

JOSÉ WEINSTEIN

Universidad Diego Portales/Chile

EDITOR RESPONSABLE**SAECE**

C. C. Borges, Viamonte 535 3° piso
P. de las Naciones (1053)
CABA / ARGENTINA
Tel/fax: (011)- 4314-0022
info@saece.org.ar / www.saece.org.ar

STAFF

Director/
Norberto Fernandez Lamarra

Directores Adjuntos/
Felicitas Acosta
Guillermo Ruiz

Consejo de redacción/
Secretaria/ Paula Scaliter
Antonella Nessi
Antonio García Álvarez
Paulo Henriques Arcas

Diseño/**vales[®]****ISSN 1853-3744**



Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director
Felicitas Acosta, Directora ajdunta
Guillermo Ruiz, Director adjunto

Con la publicación de este cuarto número, la Revista Latinoamericana de Educación Comparada inicia una etapa que da cuenta de su crecimiento y afianzamiento como publicación periódica concentrada en este campo disciplinar y en la difusión de estudios comparados en educación.

A partir de este número RELEC incluye un dossier sobre temas específicos y relevantes para el debate sobre la educación en perspectiva regional y comparada. Cada número cuenta con un especialista convocado para la edición del dossier. Acompaña al mismo una sección de estudios e investigaciones abierta a temas de interés para el debate científico y académico.

Esta innovación se encuentra directamente vinculada con la celebración en Buenos Aires, durante el mes de junio de 2013, del XV Congreso Mundial de Educación Comparada organizado por el World Council of Comparative Education Societies (WCCES) y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Dicho Congreso constituyó un evento de alto impacto académico y abrió líneas de discusión, perspectivas de estudios y nuevas conjeturas sobre viejos problemas que conformaron provechosos insumos para pensar la educación en la actualidad.

Es así que los trabajos presentados y las ponencias debatidas en el Congreso Mundial nos han inspirado para avanzar en el proceso de consolidación de RELEC como publicación científica de referencia dentro de la educación comparada e iniciar así una serie de publicaciones relativas a diferentes áreas temáticas del Congreso Mundial. De esta forma, este número y los dos subsiguientes abordarán cuestiones vinculadas con las transformaciones en los sistemas educativos, la internacionalización de la educación y el rol del Estado en educación en el contexto de las nuevas dinámicas e interacciones entre lo global y lo local.

Para el primero de estos temas, que componen el dossier de este número de la revista, se convocó a Margarita Poggi, Directora de la Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y coordinadora del grupo temático referido a los cambios en los sistemas educativos, para que asuma la edición del Dossier. El objetivo de ese grupo temático era analizar los desafíos a los que se enfrentan los sistemas públicos de educación. Entre ellos, cabe mencionar: las tendencias a la mercantilización, la transnacionalización, las tensiones entre lo nacional y lo regional, entre otros. La respuesta de los sistemas de educación pública frente a cada uno de estos temas ha contemplado desde las tradicionales reformas educativas hasta el desarrollo de programas y dispositivos institucionales y didácticos. Asimismo el análisis del impacto acumulativo de las reformas y sus herencias en los sistemas y las escuelas constituye un elemento central al momento de comprender los cambios o inmutabilidad.

Acompaña al dossier una sección de Estudios e Investigaciones, con aportes de autores de diferentes procedencias y enfoques teóricos. En línea con el dossier refieren a cambios que acontecen en los distintos niveles de los sistemas educativos. Forman parte de esta publicación en tanto su abordaje privilegia el uso de la comparación.

Consideramos que este número constituye una introducción apropiada para volver a pensar el lugar que puede ocupar la educación comparada en el estudio de los sistemas educativos en la región.



Composición del Número 4 de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Este número se compone de artículos inéditos en español y portugués que fueron evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego (nacional e internacional). El Dossier que conforma la sección monográfica está conformado por los siguientes trabajos:

- Introducción de la editora del Dossier, Margarita Poggi
- Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina, de Daniel Feldman, Ana Atorresi y Víctor Mekler
- Las políticas de inclusión de tecnologías en la enseñanza: una comparación entre los casos de Argentina y Uruguay, de María Catalina Nosiglia y Lidia Barboza Norbis
- La evaluación a debate. Entre la calidad y la desafiliación educativa de los jóvenes de educación media en América Latina, de Francisco Miranda López
- Los efectos de la repitencia en tanto política pública en cuatro países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un análisis en base a PISA 2009, de Gabriela Gómez Vera
- Vozes do Passado: Padrões Configurativos dos Sistemas Nacionais de Ensino no Brasil e na Argentina no Século XIX. Uma Abordagem da Homogeneidade e da Diversidade, de Sonia Nogueira
- El derecho a la educación y la situación educativa de la población en Argentina 2001-2010. Avances, desigualdades y desafíos, de Ingrid Sverdllick y Rosario Austral

En la sección de **Estudios e Investigaciones** se encuentran los siguientes artículos:

- La educación secundaria en la modalidad de la educación hospitalaria. España y Argentina, de Antonio García Álvarez
- Re-Sistematización de la Educación Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Un marco conceptual para el estudio de los cambios recientes de los sistemas educativos, a cargo de Daniel Pinkasz
- Reforma do estado e políticas educacionais no brasil: repercussões das avaliações externas sobre o trabalho docente em instituições públicas e privadas, de Verônica Lima Carneiro, Carlos José de Melo Moreira, Michele Borges de Souza y Pedro Henrique de Sousa Tavares


Finalmente, cierra este número la sección de **Reseñas** de libros, publicaciones científicas y eventos académicos. En tal sentido, se encuentran las siguientes reseñas:

- AAVV: Conversaciones con un maestro. Liber Amicorum José Luis García Garrido. Madrid: UNED / Ediciones Académicas. Junio de 2013, a cargo de María José García Ruiz.
- Journal of Supranational Policies of Education (JOSPOE), N° 1: "Política educativa supranacional: fundamentos y métodos". Editada por el Grupo de Investigación sobre políticas educativas supranacionales (GIPES), con sede en la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: GIPES – UAM, 2013, a cargo de Guillermo Ruiz.
- Estela M. Miranda y Newton A. P. Bryan (Edit.) (2011): (Re)Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil. Córdoba: Editorial FFyH, Universidad Nacional de Córdoba, realizada por Yanina Débora Maturo.
- Ana Ancheta Arrabal (2012): La Educación y Atención de la Primera Infancia en la Unión Europea. Un estudio comparado entre los sistemas educativos de Suecia, Inglaterra y España, efectuada por Míriam Lorente Rodríguez.

Por su parte, Eva Expósito Casas realizó la reseña del Congreso Internacional Euro-Iberoamericano sobre la Formación del Profesorado de Educación Secundaria como escenario para la reflexión, el cambio y la mejora, que se llevó a cabo en Madrid, durante el mes de julio de 2013 y Cristian Pérez Centeno el balance del XV Congreso del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada: Nuevos tiempos, nuevas voces. Perspectivas comparadas para la educación, desarrollado junio en Buenos Aires.

En suma, con este número de RELEC apostamos a iniciar la divulgación de algunas de las conclusiones del XV Congreso Mundial de Educación Comparada así como la producción en el campo de los estudios comparados en educación desde las perspectivas emergentes o bien desde clásicas que analizan los problemas y procesos educativos contemporáneos.





Sección Monográfica / Dossier

*Nuevos tiempos para los sistemas
públicos de educación*



Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación: una mirada desde los estudios comparados.

Presentación

Margarita Poggi¹

El desarrollo del XV Congreso Mundial de Educación Comparada, organizado por el World Council of Comparative Education Societies y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, tal como queda reflejado en el editorial del presente número de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada, constituyó sin duda un hito relevante en el mundo académico internacional.

En dicho marco, a partir de los trabajos presentados en esa ocasión, se invitó a distintos investigadores a contribuir con sus artículos, de modo de conformar el dossier² de este número, en el que se recogen algunos de los desafíos actuales que los sistemas de educación pública están afrontando –o deben hacerlo en el futuro inmediato– en base a una perspectiva comparada.

En realidad, existe ya una larga tradición de análisis de las relaciones entre distintos aspectos de la vida social y los procesos educativos, especialmente cuando se han incorporado las nuevas generaciones al mundo de la vida política, de la cultura y del trabajo a lo largo de los siglos –y particularmente en los últimos con la expansión de los sistemas nacionales de educación–. Pero sin duda, un recorrido por la producción contemporánea da cuenta de nuevos cambios globales, regionales y nacionales que tienen lugar en el presente, en distintos ámbitos y con diversas manifestaciones, en donde la circulación de información ha alcanzado grados inéditos hasta el momento. Por ello, tal vez resulte cada vez más difícil aislar los impactos de los procesos políticos, culturales o económicos en la educación, sin que ello signifique renunciar al desafío de tener siempre presente la especificidad que tiene lugar en la transmisión de la cultura y en la socialización de los niños, niñas y jóvenes en los espacios escolares institucionalizados. Los nuevos tiempos –a los que hace referencia el título del dossier– sin duda se reconocen en los trabajos que lo integran, ya sea porque se abordan nuevos temas o porque se retoman otros –ya clásicos– pero vistos desde nuevas miradas.

Al mencionar los sistemas públicos y pensando en la tradición que ha caracterizado a los países de América Latina, sin duda cabe realizar una breve reflexión sobre el papel de los Estados. Así como éstos tuvieron, y siguen teniendo, un rol fundamental en la conformación y expansión de los sistemas educativos nacionales, su lugar indelegable en la definición de políticas educativas comprometidas con garantizar el derecho a la educación debe estar fuera de toda discusión. Pero su accionar no se desarrolla en sociedades simples ni con mandatos carentes de relevancia social. Deben garantizar este derecho, por un lado, en el marco de las exigencias de inclusión de sectores más amplios de la población, asegurando mayor cantidad de años de tránsito en los niveles definidos como obligatorios. Por el otro, se suma la exigencia de universalización, no solo de la oferta, sino fundamentalmente del conocimiento que una sociedad plural se propone transmitir –exigencia que es a la vez efecto del accionar de los Estados como también de la demanda social–.

Pero, además, lo público sigue siendo el espacio en donde lo común se construye, sin que ello implique el desconocimiento de la diversidad presente en toda sociedad. Justamente porque en éstas se han vuelto visibles cada vez más las manifestaciones de la diversidad –como también de la desigualdad– la construcción de lo público exige reconocer y renovar la contribución de la educación –en las distintas instituciones y formatos en los que se concreta– a dicha construcción.

La organización de un dossier es sin duda arbitraria. Mucho más cuando los artículos provienen de colegas formados en distintas disciplinas, con diversas trayectorias académicas y profesionales, de variados países y con preocupaciones y áreas de investigación múltiples. A todos ellos les agradecemos públicamente por aceptar las valiosas recomendaciones de quienes tuvieron a su cargo la evaluación de cada artículo, así como los intercambios para aclarar dudas y contribuir así con sus producciones. Por lo dicho anteriormente, entonces, cabe explicar algunos supuestos que fundamentan la presentación de los artículos que lo integran.

¹ Directora del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

² Deseo agradecer especialmente la colaboración de Carolina Villanueva en la preparación de este dossier.



En primer lugar, no se pretende aportar más datos -aunque por supuesto se los presenta en todos los artículos- sino, principalmente, construir conocimiento tanto sobre algunos temas clave de las políticas educativas y de los problemas o dificultades que caracterizan hoy a los sistemas educativos de América Latina –y sus niveles-. Avances, pero también desafíos quedan así delineados en los distintos artículos.

En segundo término, el abordaje comparado, aunque desde distintas aproximaciones, está presente en todos ellos. En numerosas publicaciones especializadas en este campo, y en anteriores números de esta revista, ya se ha dado cuenta de estas perspectivas. Desde la comparación de políticas, programas y temas para regiones y países (aquí fundamentalmente de América Latina), hasta los aportes conceptuales y metodológicos a los que estos estudios han contribuido, pasando por el abordaje cultural, espacial y temporal, todas estas contribuciones están de alguna u otra manera presentes en el conjunto de los trabajos o subrayados aún más en algunos de ellos.

Algunos de los artículos del dossier hacen foco en el análisis de políticas nacionales que parten de problemas comunes sobre los que pretenden intervenir y encuentran estrategias en el marco de una contextualización nacional, analizan organizaciones y actores involucrados y contribuyen con ello a diseminar conocimiento sobre problemas educativos de la región. Constituyen ejemplos de ello, el artículo orientado al análisis de las políticas de mejora de los aprendizajes y de las trayectorias escolares en la educación básica, u otro que aborda los nuevos desafíos que plantean la incorporación de tecnologías a las escuelas, las aulas y en la enseñanza.

Otros trabajos ofrecen interesantes hipótesis o evidencias sobre temas relevantes. Se analiza la relación escasamente abordada entre las evaluaciones estandarizadas, que se han generalizado en los países en los últimos 25 años, y los procesos de escolarización de los jóvenes en la educación secundaria, argumentando acerca de la importancia de la pertinencia en relación con la calidad. Otro artículo aporta interesantes evidencias para discutir una cuestión presente en todos los sistemas educativos como es la repitencia.

La comparación espacial y temporal aparece en uno de los artículos seleccionados, específicamente al presentar la conformación de dos sistemas educativos de la región hacia la segunda mitad del siglo XIX. Por último, la comparación temporal entre datos aportados en distintos censos de población para analizar efectos de políticas es otro ejemplo de la potencialidad de esta perspectiva.

En los artículos, tanto el contenido como los recursos metodológicos utilizados (análisis documental, uso de diversas fuentes, revisión de investigaciones, uso longitudinal de la información, análisis estadísticos, entre otros) constituyen claros ejemplos acerca de cómo el abordaje comparado permite iluminar problemas, refinar las interpretaciones y corroborar hipótesis sobre temas relevantes.

Para presentar más detalladamente cada uno de los trabajos e invitar a su lectura, cabe entonces compartir a continuación algunas notas de cada uno.

En primer lugar, en el artículo de Feldman, Atorresi y Mekler se analizan políticas, programas y proyectos vinculados con la mejora del aprendizaje y la reducción del fracaso en la educación básica, tomando experiencias de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El trabajo presenta categorías analíticas centradas tanto en el sentido de la intervención subrayada en cada uno de los programas considerados como en las dimensiones principales sobre las que operan: inclusión o exclusión del sistema educativo a partir de la consideración de variables sociales, mejora de la gestión escolar, mejora de la actividad de enseñanza y el aprendizaje y la modificación de pautas organizacionales y curriculares atendiendo a situaciones y poblaciones tradicionalmente más relegadas o a producir desarrollos en las trayectorias escolares. Luego de presentar algunos ejemplos paradigmáticos de los países seleccionados, el trabajo ofrece un interesante análisis de las nuevas orientaciones para sostener las trayectorias y mejorar el aprendizaje, sobre los nuevos actores que intervienen en el desarrollo de los programas, tanto gubernamentales (en los distintos niveles de gobierno en los cuales cada sistema está organizado) como otros actores sociales (fundamentalmente organizaciones de la sociedad civil). Concluyen con reflexiones vinculadas con interrogantes pertinentes acerca de la instalación de este tipo de experiencias en el funcionamiento “regular” de los sistemas educativos, sobre los grados de institucionalización requeridos para ello y las ventajas que esto acarrearía en términos de asegurar continuidad y financiamiento pertinente.

A continuación, el trabajo de Nosiglia y Barboza presenta una exhaustiva descripción de dos programas de incorporación de TIC en las instituciones educativas en distintos niveles del sistema educativo, en un esfuerzo de reunir y analizar información proveniente de documentos y estudios de distintas características. Se trata por un lado del Programa Conectar Igualdad en Argentina y del Plan Ceibal en Uruguay. Para cada uno de ellos revisan la normativa que los regula, sus objetivos y componentes, organismos y actores intervinientes, sus distintas fases o momentos de implementación, estudios o evaluaciones internos y externos para considerar el impacto en los sistemas educativos y en las instituciones, con particular atención a los estudiantes que son los destinatarios principales –aunque no los únicos- para la entrega de las netbooks. Así permiten encontrar similitudes y contrastar diferencias entre ambos programas, relativos tanto al diseño e implementación como a su evaluación e impactos: desde la escala y los niveles en los que se desarrollan, los organismos involucrados y las relaciones entre ellos, su vínculo con la capacitación docente, el uso en las escuelas, entre otros. Finalmente, a la luz de los estudios y análisis recogidos concluyen con algunas recomendaciones recuperando aportes de investigadores y académicos sobre la cuestión.

El artículo presentado por Miranda plantea interesantes reflexiones sobre la relación entre una práctica cada vez más generalizada en las políticas educativas de América Latina, como es la evaluación estandarizada de los logros académicos de estudiantes -ya sea a través de estudios nacionales, regionales e internacionales- y procesos de distinto orden que están teniendo lugar en la escolarización de adoles-



centes y jóvenes y sus trayectorias. Con foco particular en los jóvenes de América Latina y en la escuela secundaria, aborda especialmente el divorcio que se establece entre dos polos que están profundamente imbricados en la evaluación. Por un lado menciona el eje de la eficiencia – calidad; por el otro el eje de la equidad – pertinencia – diversidad, tomando posición clara respecto de este último al constituirse en un elemento clave de la atención de la demanda social. El trabajo presenta interesantes hipótesis que cabe seguir explorando relativas al modelo educativo caracterizado como uniformizante, homogeneizador y estandarizado que tiene como correlato un modelo de evaluación con similares características. Procesos tales como la exclusión y desafiliación de los jóvenes son abordados entonces desde una nueva perspectiva.

En cuarto lugar, el artículo de Gómez Vera se centra en el análisis de la repitencia y sus efectos, utilizando los datos de países de América Latina que han participado en PISA 2009. Partiendo de la constatación de que el conjunto de los países de la región que se incorporaron en este estudio en el año mencionado presentan los promedios más altos de repetidores, analiza a continuación en detalle cuatro casos: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. A partir de una presentación exhaustiva de la metodología utilizada y de datos de 16.467 estudiantes de más de 900 escuelas se analizan distintas variables. Por un lado construye perfiles de estudiantes repitentes en estos cuatro países, analiza sus similitudes y diferencias y muestra cómo se distancian de los que no son repitentes. Utiliza además modelos HLM para analizar el impacto de la repitencia y de otros factores tanto vinculados con el estudiante, así como otros derivados de características de las escuelas. Así encuentra algunos patrones comunes de comportamiento y llega a la conclusión que la repitencia es el factor que tiene más impacto en su modelo. Si bien este tipo de abordajes puede no captar la calidad educativa en toda su complejidad -como por otra parte tampoco lo hace ningún estudio evaluativo- su valor reside en la información de interés que presenta para analizar la temática, haciendo con ello un interesante aporte al debate acerca de la repitencia.

El trabajo de Nogueira aborda, tanto desde la sociología de la educación como desde la teoría política en una perspectiva histórica, la emergencia diferenciada de dos sistemas de enseñanza modernos que presentan algunas características estructurales similares, durante la segunda mitad del siglo XIX, como son el caso de Argentina y Brasil. Procura asimismo mostrar las particularidades de cada uno de estos procesos, con foco específico en el nivel primario, desde dos perspectivas complementarias: una ideológica y otra legislativo-institucional, las cuales permiten identificar algunos elementos intervinientes en el proceso de toma de decisiones políticas, así como los márgenes de libertad que lo han enmarcado en cada caso. A partir de la identificación del pensamiento liberal en la concepción del Estado, analiza los procesos políticos y los efectos producidos en el período abordado, considerando que los procesos de diferenciación entre los sistemas de enseñanza están presentes ya desde el momento de su creación.

Por último, el artículo de Sverdlíck y Austral, partiendo de la perspectiva del derecho a la educación, se pregunta sobre la ampliación de oportunidades educativas en Argentina, para lo cual analiza los datos provistos por los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010. El análisis se centra en la información aportada a partir de algunos indicadores habitualmente utilizados en el sector, para realizar una comparación especialmente orientada a mirar la primera década del presente siglo en el país. Para ello, se consideran tasas de analfabetismo, niveles educativos alcanzados por la población, inasistencia escolar (como una interesante aproximación a una problemática en la que se observa la afectación del derecho a la educación de las poblaciones que por definiciones normativas deberían estar asistiendo al sistema educativo). Al análisis de estos clásicos indicadores se agrega el de las desigualdades territoriales (ya sea entre jurisdicciones como para los ámbitos urbano y rural) y aquella otra vinculada con el género. Las autoras destacan en general los importantes avances que se han producido en el período considerado en el trabajo, enmarcando al mismo tiempo su análisis en tendencias de mediano plazo, como en los efectos de políticas y normativas que han caracterizado la última década.

Esperamos que el conjunto de trabajos del dossier contribuyan al conocimiento de temas clave de los sistemas y de las políticas educativas de América Latina. Confluyen tanto una profundización de los diagnósticos –al recuperar su más profundo sentido etimológico en términos de “conocimiento a través de . . . relativo a . . .”– como el convencimiento de que, sean cuales fueren las nuevas manifestaciones en la vida política y social de los países de nuestra región, la educación sigue jugando un papel fundamental en ella, porque no renuncia a producir con los sujetos las herramientas cognitivas y los marcos valorativos requeridos para el ejercicio ciudadano pleno en las distintas esferas, personal y social, productiva y cultural. Si bien, los avances en los últimos tiempos han sido importantes, las deudas aún pendientes indican que la educación debe seguir estando investida de una misión de justicia.





Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina

Programs to reduce school failure and improve learning processes in Latin America

Daniel Feldman

Ana Atorresi

Víctor Mekler

Resumen:

Este artículo plantea un conjunto de reflexiones sobre la mejora de la experiencia escolar a partir de una revisión de programas e iniciativas de los últimos veinte años desarrolladas en el marco de políticas educativas destinadas a mejorar las oportunidades educativas de los sectores sociales más desfavorecidos, potenciar el aprendizaje y reducir el fracaso escolar en la educación básica. Se seleccionaron para el estudio programas de cinco países de América Latina –Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Se trata de experiencias que ejemplifican intervenciones dirigidas hacia alguna de las siguientes dimensiones: la compensación de condiciones que marcan la inclusión-exclusión del servicio educativo; la mejora de la gestión escolar, la promoción del equipo docente, la planificación de la tarea y el vínculo con la comunidad; la mejora de la actividad de enseñanza y la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos reales de los alumnos; la modificación de pautas organizacionales y académicas con el propósito de atender situaciones o poblaciones específicas. Se argumenta que para evaluar estas estrategias, dirigidas a promover la inclusión escolar y mejorar la enseñanza, es necesario prestar atención a las formas que fueron adoptando en distintos países de la región con preocupaciones similares, a la eficacia de las articulaciones generadas, a la sustentabilidad de las propuestas y a su capacidad para instituir modificaciones duraderas.

Palabras clave: oportunidades educativas; mejora del aprendizaje; inclusión escolar; programas de mejora; cambio educativo.

Abstract:

This paper presents reflections on the improvement of school experiences based on a revision of several programmes and initiatives developed in the past twenty years in five Latin American countries –Argentina, Brazil, Colombia, Chile and Mexico. These programs aim at improving educational opportunities for underprivileged social sectors, enhancing learning and reducing school failure in basic education. The chosen cases exemplify lines of action which apply to some of the following dimensions: the capacity to compensate for conditions that mark inclusion / exclusion of education systems; improvement of school management, promotion of teachers, planning activities and community bonding; improvement of teaching and learning processes taking into account distinct school trajectories of students; and changes in organizational and academic issues so as to address specific population needs. The present study suggests that in order to evaluate these strategies to improve teaching and promote inclusion, attention should be paid to the processes adopted in countries with similar problems, the effectiveness of the generated articulations, the sustainability of the proposals, and the capacity to implement long-lasting changes.

Keywords: educational opportunities; learning improvement; school inclusion; improvement programs; educational change.



I. Veinte años de programas de mejora de la educación básica

En la década de 1990 los países de América Latina configuraron escenarios de reforma o de cambios estructurales de los sistemas educativos que plantearon garantizar el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos y prestar servicios educativos con mayores niveles de equidad y calidad. Estas reformas establecieron un estado de situación cuya apreciación y cuyos efectos aún están en debate (Aguerrondo, Núñez Prieto y Weinstein, 2010; Gajardo, 1999; Kaufman y Nelson, 2005; Krawczyk, y Vieira 2007), lo que contribuyó a avivar la discusión sobre la mejora educativa.

Una iniciativa adoptada por varias normativas nacionales fue la ampliación del tramo de escolaridad obligatoria más allá del tradicional nivel primario de enseñanza, cuya duración en los diferentes países de Latinoamérica oscilaba entre seis y ocho años. Además, las nuevas legislaciones en materia de educación fueron acompañadas por distintas propuestas para atender al rendimiento académico de los estudiantes, la calidad de los aprendizajes y los fenómenos de desgranamiento escolar. Pero los procesos de cambio de ese período tuvieron lugar, mayormente, en un contexto de cristalización de las desigualdades sociales y, si bien los niveles de matriculación llegaron en muchos casos a la universalización del nivel primario, la desigualdad educativa mantuvo amplios y diversos alcances debido a los tradicionales problemas de ingreso tardío, repitencia, sobre edad, abandono y menores tasas de terminación efectiva entre los sectores menos favorecidos de la población. Es así que en la mayoría de los países de la región se realizaron acciones para disminuir las inequidades en el acceso a la educación y para equiparar, en alguna medida, las oportunidades de aprendizaje. Con el objeto de analizar estos programas e iniciativas para reducir el fracaso escolar y mejorar el aprovechamiento de la experiencia educativa en distintos países de América Latina, se realizó en el 2010 un estudio mediante un convenio entre UNICEF Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Este artículo plantea algunas de sus conclusiones. Se seleccionaron planes, programas y proyectos relevantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Estos países tienen altos niveles de cobertura escolar y tasas de escolarización primaria superiores al 85%. Aunque las características de gobierno del sistema educativo son diferentes, en todos los casos se verifica una importante dinámica entre las intervenciones y competencias de los niveles centrales del Estado, las jurisdicciones estatales –en ciertos casos municipales, distritales y locales– y las propias escuelas. Todos han desarrollado en las décadas pasadas procesos continuos de cambios educativos que abarcaron una escala importante y permiten apreciar acciones traducidas en planes, programas y proyectos que convergen o se confrontan con las formas tradicionales de gestión de los sistemas escolares.

Como el objetivo del estudio fue ejemplificar estrategias que forman parte de un repertorio que parece relativamente compartido por diferentes países de la región, es necesario tener en cuenta que el alcance del trabajo es limitado ya que no pretende establecer un completo estado de situación sobre los programas de mejora en América Latina. Por ello, tampoco figuran todos los programas y proyectos desarrollados en esos países, sino los que se consideraron representativos de cada línea de trabajo. Además, se seleccionaron iniciativas centralmente dirigidas a escuelas urbanas y periurbanas. En este marco puede entenderse que el trabajo ofrezca una visión más propia del “inventario sistematizado” que de la comparación sistemática, recurriendo a un enfoque metodológico particular¹ entre los casos elegidos. Además, es evidente que las acciones relevadas y sistematizadas para el estudio realizado se inscriben en políticas generales, pero no se pretendió ofrecer un panorama de las políticas educativas de los países seleccionados, sino solo de programas y proyectos con propósitos determinados y objetos de intervención específicos.

Es sabida la dificultad para establecer límites claros entre “políticas” y “programas”. Podría diferenciárselos según niveles de generalidad, aunque el límite es siempre impreciso. En todo caso, puede decirse que los planes, programas y proyectos se dirigen a lograr efectos en cierta medida específicos para un grupo determinado de destinatarios y que articulan un conjunto normativo, financiero, organizacional y técnico el cual, en algunos casos, funciona de manera paralela a las formas habituales de gestión y administración del sistema educativo.²

Diferentes estrategias procuraron dar respuesta a los problemas del fracaso, romper con su naturalización y con la rutina de “dar más de lo mismo” a los niños que ya habían enfrentado dificultades. Se buscaron alternativas al típico tratamiento homogéneo de situaciones diferentes y puntos de partida distintos en relación con la enseñanza y el aprendizaje. Se trató de programas que expresaron la acción estatal en diversos niveles territoriales, la iniciativa de organizaciones del tercer sector y la promoción de organismos internacionales. Operaron, básicamente, sobre cuatro dimensiones principales del proceso escolar:

1. La capacidad del sistema para compensar algunos de los aspectos sociales que marcan la inclusión en el servicio educativo o la exclusión de él.
2. La mejora de la gestión escolar, la promoción del trabajo colaborativo docente, el establecimiento de expectativas positivas en relación con los alumnos, el vínculo con la comunidad y los canales de participación de otros actores en la escuela.
3. La mejora de la actividad de enseñanza y la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos reales de los alumnos.
4. La modificación de pautas organizacionales y curriculares con el propósito de atender a situaciones o poblaciones a las que la estructura habitual del sistema no ha logrado dar respuestas adecuadas, o bien para generar marcos más satisfactorios en relación a lo que Terigi (2009) denominó “trayectorias escolares reales”.



En la década de 1990 una gran parte de los países de la región enfatizó la implementación de programas compensatorios, también llamados de “discriminación positiva”, focalizados en las escuelas que atienden a sectores sociales desfavorecidos en términos económicos, geográficos y/o culturales. Transcurrida dicha década, comenzaron a señalarse limitaciones de las políticas compensatorias; por ejemplo, los diferentes programas no estaban articulados y las poblaciones objetivo se superponían (López y Gluz, 2002); la cuestión étnica, las especificidades culturales regionales, el contexto de ruralidad y los escenarios de pobreza y exclusión debían abordarse con más profundidad para garantizar un mayor impacto educativo en los grupos sociales vulnerables (Calloids y Jacinto, 2006).

Otro eje recurrente fue la necesidad de redefinir el vínculo entre las instancias centrales y locales de la gestión educativa, para dar mayor flexibilidad a los procesos de planeamiento en las unidades escolares y espacio a las organizaciones sociales locales. En la línea de fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones, los informes multilaterales recomendaron promover la participación comunitaria en los procesos institucionales de las escuelas. Se señaló también la necesidad de realizar un adecuado monitoreo de los programas, así como un seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes, a fin de obtener una dimensión real de los problemas de la repitencia y la deserción, lo que exigía una mejora de los sistemas de información (López y Gluz 2002).

Según Pini, Cambours y Gorostiaga (2005), las acciones destinadas a mejorar la equidad en la educación básica, fueron paulatinamente cambiando sus enfoques hacia la búsqueda de integralidad de las propuestas y un alcance de gran escala. Además, se produjo un giro en los discursos, que ya no identifican a los beneficiarios a partir de sus carencias sino de la restauración de sus derechos (Terigi, 2009). Como se expondrá a continuación parece extenderse la convicción de que la diversidad cultural y las desigualdades sociales que atraviesan las escuelas no encuentran respuestas adecuadas en el marco habitual y que es necesario pensar en su readecuación para cumplir con los fines de una educación obligatoria extendida. En todo caso, se instaló una mayor preocupación por el desempeño de las actividades dentro de la escuela, sobre todo para los sectores más desfavorecidos desde el punto de vista social y educativo.

II. Iniciativas para la mejora

En la actualidad puede observarse en la región un panorama de acciones diverso que, en el marco de distintas estructuras y tradiciones de gobierno, comienzan a operar con diferentes formas de intervención. Algunas de ellas ofrecen recursos para el sostenimiento de la escolaridad, se proponen mejorar las actividades de enseñanza y/o procuran crear modificaciones importantes de las pautas estandarizadas de trabajo escolar. Estas acciones descansan en una variedad de dispositivos y muestran, además, combinaciones variadas entre las gestiones central y local; entre intervenciones de los Estados nacionales, estatales o municipales, organismos internacionales y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Las iniciativas seleccionadas estaban en vigentes en la década pasada y operaban sobre la educación básica. En el marco de este trabajo se consideró “educación básica” a los tramos de escolaridad obligatoria del nivel inicial, el nivel primario y el primer ciclo o ciclo inferior de la enseñanza secundaria/media, de acuerdo con las definiciones internacionales usuales³.

Las iniciativas relevadas para el estudio pueden sistematizarse de diversas maneras y admiten más de un modelo clasificatorio. En este estudio se tomó en cuenta el objeto de intervención y las estrategias predominantes. Si bien los programas pueden tener varios objetos de intervención, muchos de ellos ponen en sus orígenes, sus propósitos discursivos y sus componentes mayor énfasis en algunos objetos y estrategias, así como en determinados grupos de destinatarios. De acuerdo con este criterio fue posible agrupar distintos planes o programas según los siguientes objetos de intervención que les son predominantes:

-Programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización.

-Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

-Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización.

- **Programas centrados en las condiciones sociales y materiales de la escolarización de los estudiantes**

Desde inicios de los años 90, las políticas estatales han continuado y recreado la implementación de programas cuya prioridad es el mejoramiento de las condiciones materiales para la escolarización. Estos programas operan en dos direcciones. Por un lado, brindan apoyo material a las familias. Por otro, dotan de recursos y fortalecen las condiciones de las escuelas que atienden a alumnos de sectores socialmente desfavorecidos. Todos procuran ampliar las condiciones de retención y permanencia en la escuela y, necesariamente, se complementan e integran con otras estrategias centradas en garantizar las trayectorias escolares de los alumnos y la mejora de los aprendizajes.



Como ejemplos de este tipo de iniciativas puede mencionarse al Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil, considerado uno de los mayores programas en el área de alimentación escolar; el Programa de Alimentación Escolar de Chile; los programas de transferencia de renta en Brasil unificados, luego en el programa Bolsa Familia, que alcanzaba 23% de la población; la Red de Protección Social al Estudiante de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile; la Asignación Universal por Hijo de Argentina, que exige el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los niños y adolescentes, y de los controles básicos de salud; la provisión de libros en Argentina, Chile, Colombia y México⁴, los Centros de Recursos para el Aprendizaje de Chile o el Programa Nacional del Libro Didáctico de Brasil. Actualmente, entre los componentes más usuales del suministro de equipamiento a las escuelas se encuentran las computadoras y los recursos multimedia, aunque la dotación de netbooks con carácter universal o extendido que han asumido planes –en el marco de políticas de inclusión digital - como Ceibal en Uruguay y Conectar Igualdad en Argentina superan la idea de utilización de la computadora como recurso material y pretenden una intervención sobre los procesos de enseñanza y las actividades de aprendizaje.

- **Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje**

En los últimos años, la preocupación por el tipo de aprendizajes adquiridos y el tiempo destinado a la enseñanza pasan a ocupar un lugar relevante en la agenda de recomendaciones para las políticas educativas. Algunas de las iniciativas promueven un aumento del tiempo escolar; otras generan trayectorias específicas de cursado y sistemas focalizados de atención pedagógica, expresados en los programas de aceleración o de promoción asistida. Otras estrategias apuntan a fortalecer la experiencia escolar, los sistemas de apoyo y la sinergia entre la escuela y la comunidad mediante actividades extracurriculares y de apoyo escolar. También se han propuesto modificaciones en la gestión institucional, el uso sistemático de información diagnóstica y el monitoreo del avance de los alumnos. Estas propuestas apelan a modos diversos de vincularse con las familias y las comunidades incluyendo el escenario extraescolar y sus dinámicas socioculturales.

Aunque las escuelas de tiempo extendido tienen larga data, en la década pasada emergieron diversos programas de escuelas de tiempo completo en la región en vistas al mejoramiento de la calidad educativa de los sectores más desfavorecidos. Estos programas sostienen el aumento de la duración de la jornada escolar; el número de días de trabajo efectivo del calendario escolar; el aprovechamiento del tiempo escolar en actividades con sentido educativo; la exigencia de enriquecer el currículo introduciendo experiencias de aprendizajes ligadas a los lenguajes no tradicionales, como las artes, las manifestaciones culturales comunitarias y las nuevas tecnologías, entre otras. Por ejemplo, prácticamente 50% de las escuelas primarias de gestión estatal de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, ofrecen jornadas completas; en Chile, en los años 90 hubo una extensión de la jornada escolar diaria para las escuelas públicas de educación básica; el Programa Escuelas de Tiempo Completo, de México, es una iniciativa del Gobierno Federal que tiene como prioridad el fortalecimiento de los aprendizajes de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad y en el marco de las transformaciones en la organización de las familias.

También se encuentran las experiencias de promoción asistida para los primeros años de la escolaridad. La promoción asistida implica el trabajo sostenido con los directivos de las escuelas y los docentes a cargo de los primeros años a fin de abordar una concepción integral de la alfabetización para el primer ciclo e institucionalizar instancias de seguimiento de los procesos de aprendizaje. Un ejemplo es el programa denominado “Todos Pueden Aprender”, en Argentina.⁵

Una de las iniciativas con mayor desarrollo en las últimas dos décadas para tratar los problemas de la sobreedad y de la repitencia está constituida por las experiencias de aceleración de los aprendizajes. Estas experiencias proponen, en general, el cursado de dos años escolares en uno, para que luego los estudiantes puedan insertarse en el curso escolar que corresponde a su edad teórica. Estos programas exigen adaptaciones curriculares y normativas específicas a las escuelas que los implementan, capacitación docente y nuevas estrategias de enseñanza. En Brasil, el programa Reorganización de la Trayectoria Escolar de la Enseñanza Fundamental: Clases de Aceleración, surgió en 1996 en San Pablo y se extendió después a varios estados.⁶ Colombia, años más tarde, desarrolló un programa con los mismos propósitos que se implementó en distintos puntos del país. En la ciudad de Bogotá se denominó Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable con Extraedad.

Varias de las iniciativas identificadas en esta línea de intervención tienden a implementar propuestas complementarias que priorizan, por lo general, estrategias de apoyo escolar combinadas con actividades recreativas, artísticas y deportivas. Estos programas se vinculan estrechamente con la gestión institucional ampliando sus horizontes e incluyendo la participación de otros actores y organizaciones de la comunidad local. Estos proyectos tienden a generar actividades complementarias de las tareas cotidianas de la escuela, que pueden ayudar a afirmar el sentido de pertenencia, los intereses y los centros de atracción por la actividad escolar, la autoestima y el sentido de posibilidad en la tarea por parte de los niños y su esfuerzo escolar. También aumentan la participación de la comunidad en la vida de la escuela y en la tarea de sus niños. En Brasil, desde el año 2005 el programa Más Educación se propuso ampliar con la participación comunitaria el uso del tiempo y del espacio escolar por parte de los alumnos de las escuelas públicas. Chile desarrolla desde los años 90 una propuesta de participación comunitaria que se denomina Talleres de Aprendizaje (TAP). Los TAP son conducidos por jóvenes de la comunidad, coordinados por docentes, y se destinan a niños del primer ciclo de educación básica. El Programa Escuelas Siempre Abiertas, desarrollado en México, tuvo como finalidad que las escuelas abrieran sus puertas a todos los miembros de la comunidad fuera del horario de clases para la realización de actividades diversas relacionadas con la atención de la salud, el arte y la cultura, la práctica del deporte y la recreación, así como el uso de tecnologías. En esta línea de iniciativas, desde el año 2009 Argentina ha instalado Centros



de Actividades Infantiles en los que se implementan proyectos socioeducativos que permiten a los niños contar con el apoyo de maestros comunitarios, además de participar en actividades artísticas, científicas, tecnológicas, deportivas, recreativas u otras que la comunidad considere relevantes.

Existe un conjunto de proyectos orientados a favorecer, en sentido amplio, la alfabetización, incluyendo la alfabetización digital y distintas áreas curriculares o campos del conocimiento que se ven frecuentemente reducidos, así como a incorporar nuevos medios de enseñanza y de aprendizaje. En Chile, como iniciativas de apoyo frente al proceso de cambio curricular en la educación básica, se destacaron la línea de asesoramiento estratégico en Lectura, Escritura y Matemática y el proyecto Educación en Ciencias Basado en la Indagación. Por su parte, el programa Pequeños Científicos es una alianza entre la Academia Colombiana de Ciencias y la Universidad de los Andes, junto con fundaciones del sector privado, que busca promover la renovación de la enseñanza de las ciencias naturales y la tecnología en las instituciones de enseñanza básica. En Colombia, se identifica también una política activa que fomenta la renovación de la educación artística promoviendo orientaciones pedagógicas para la educación básica, presentando propuestas y recursos y organizando un foro: El Arte y la Cultura Fortaleciendo Competencias Básicas y Ciudadanas.

Los programas de promoción de la lectura están muy difundidos en la región. En la mayoría de los casos son iniciativas o campañas de escala masiva que muchas veces van más allá de las instituciones escolares. El Plan Lectura de Argentina está orientado a fortalecer la presencia de la lectura en la escuela y a promover el encuentro de docentes y estudiantes con el libro. México también cuenta con un Plan Nacional de Lectura destinado a comunidades escolares, alumnos, maestros, docentes, bibliotecarios y directivos de las escuelas públicas de Educación Básica de las 32 entidades federativas del país. Leer para Crecer es un programa chileno impulsado por el consorcio empresarial Pro O'Higgins y la Fundación Andes desde el año 2004; su propósito es incentivar el gusto por la lectura en los estudiantes de primer ciclo.

La alfabetización digital se ha vuelto una preocupación creciente, así como las acciones tendientes a disminuir la llamada "brecha digital". Dos programas escapan a los alcances fijados para el estudio pero cabe mencionarlos por su extensión e impacto. Uno de ellos es el Plan Ceibal, en Uruguay, uno de los primeros países de América Latina en desarrollar una política digital basada en la distribución masiva de computadoras portátiles a los alumnos y docentes. El otro, el Programa Conectar Igualdad, en Argentina, dirigido a todos los alumnos y profesores de las escuelas secundarias estatales, escuelas de educación especial, así como a los estudiantes y profesores de las instituciones de formación docente. Algunas jurisdicciones de Argentina han implementado programas similares de carácter masivo para la educación primaria, como el Plan S@rmiento en la Ciudad de Buenos Aires, el Joaquín V. González en La Rioja y el Escuela Pública Digital en San Luis. También cabe mencionar, entre otros, el proyecto Raíces de Aprendizaje Móvil; se inició en 2011 y se focaliza en la educación primaria de Colombia.

Aunque la clasificación utilizada ordena los proyectos en torno al objeto de intervención predominante, también se han implementado programas con una concepción multidimensional que han propuesto diferentes líneas de acción desarrolladas simultáneamente sobre varios focos de intervención. Un programa pionero de este tipo en la región es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres de Chile, conocido como Programa 900 Escuelas. Se lo concibió como una iniciativa integral de apoyo a los establecimientos escolares que se encontraran en el decil más bajo de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad Educativa. Otra experiencia de la última década con una concepción integral que atiende a los problemas de mejora de los aprendizajes, retención, permanencia y continuidad de las trayectorias educativas en la educación básica/primaria es el Programa Integral para la Igualdad Educativa de Argentina.

- **Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización**

Las políticas que tienen como mandato la ampliación de la escolarización deben atender, de manera prioritaria, a la inclusión de los niños que no ingresan en la escuela o que, al decir de Terigi (2009), habiendo ingresado, no permanecen o no aprenden con los ritmos y el nivel esperados. Varias de las iniciativas analizadas desarrollaron estrategias para lograr la retención, la permanencia y el egreso oportuno, llevando adelante experiencias de inclusión en escuelas que reciben a poblaciones de contextos desfavorecidos. El diseño y los dispositivos de esos programas, aun con sus diferencias pedagógicas, institucionales y normativas, concibe la inclusión educativa en el marco de las características estructurales del sistema educativo existente. No obstante, entre las experiencias de los países considerados, también se encuentran otras destinadas a quienes abandonan el sistema educativo o no acceden a él de manera oportuna, las cuales procuran atender a esta situación generando formatos educativos específicos o proyectos institucionales alternativos, con un currículo flexible y una propuesta pedagógica innovadora.

En consecuencia, en los últimos años tomaron cuerpo iniciativas pedagógicas que propusieron alternativas al modelo escolar, flexibilizando lógicas organizacionales dentro de la escolarización formal de educación básica. Así, se han institucionalizado un conjunto de programas de reingreso al sistema educativo que procuran reincorporar a los niños y adolescentes que han abandonado la escuela y que requieren transitar por formas educativas que puedan constituir "espacios puente" o modos alternativos de terminación del nivel correspondiente.



En Medellín, Colombia, La Escuela Busca al Niño es un proyecto interinstitucional para facilitar el reingreso en el sistema educativo de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En México se ha implementado en el Distrito Federal un modelo educativo comunitario denominado Centros de Transformación Educativa (CTE). Los CTE desarrollan acciones tendientes tanto a la reinserción escolar como a la inclusión educativa. No funcionan como escuelas de reinserción, sino como lugares de tránsito para niños, jóvenes y adultos con escolaridad básica incompleta que por diferentes razones han abandonado la escuela o no han ingresado en el sistema. Otra experiencia que presenta una alternativa de escolarización para poblaciones focalizadas en el caso de México es el Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. El programa pone el eje en el permanente tránsito de estas familias desde sus comunidades de origen hacia los mercados de trabajo agrícola y las escuelas de diferentes localidades en distintos períodos del calendario escolar.

A partir del estudio realizado puede apreciarse que algunos programas enfatizan aspectos específicos y se ocupan de manera intensa de atender una dimensión particular, en tanto que otros tienen un carácter integrado o multifocal y articulan de manera simultánea intervenciones sobre distintas dimensiones de la vida escolar: interacción en el aula, reorganización institucional, generación de sistemas de información, relación con la comunidad. Pero, además, cada uno de los proyectos o programas implica una trama de actores y de agencias involucrados en los procesos de financiamiento, diseño, ejecución, supervisión, y evaluación.

Al ordenar estas iniciativas puede verse, también, que resulta preponderante el papel del estado nacional o de las unidades subnacionales. No obstante diversos programas descansan en iniciativas o articulaciones entre más de un sector: organismos internacionales, fundaciones empresariales u organizaciones no gubernamentales. Existen importantes vinculaciones entre los programas gestados por organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas, y se establecen alianzas para lograr financiamiento y apoyo técnico profesional ya sea de las administraciones estatales locales o nacionales o de organismos multilaterales.

Por otra parte, si se considera la escala de las intervenciones, las experiencias se distribuyen sobre una línea que va desde programas localizados en un sector o grupo de escuelas hasta programas generalizados que abarcan un gran número de unidades escolares y territoriales. Algunos de los programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización suelen pensarse para escalas extendidas. Otras propuestas se diseñan para atender a poblaciones específicas, como grupos étnicos, poblaciones con necesidades educativas especiales, estudiantes en contextos de encierro y hospitalarios; grupos de inmigrantes, refugiados, damnificados por catástrofes naturales y demás. En estos casos, los programas son, por definición, focalizados. Pero también hay programas o proyectos que limitan su escala porque la concreción de los cambios esperados supone un trabajo intensivo y profundo con las instituciones escolares. Cuanto más se acercan los proyectos a intervenir en los procesos básicos de las escuelas, más baja es la posibilidad de asentamiento y proyección de las propuestas si no actúan múltiples dispositivos convergentes (Croce y otros, 2006). Por último es evidente que existe una intensa dinámica de relación entre los distintos niveles de organización y gobierno escolar toda vez que la etapa parece caracterizada por una creciente necesidad de generar formas de gestión más fluidas para propuestas con mayor integración de acciones y actores, más complejas y multidimensionales y más sensibles al contexto de intervención.

III. Panoramas, problemas y desafíos de los programas y proyectos

Las acciones llevadas adelante en los distintos países para mejorar los aprendizajes y disminuir los efectos de la repitencia y el abandono mostraron tres rasgos emparentados. Por un lado, la necesidad de combinar la universalización de la educación básica con mejoras sustanciales en la eficiencia y la equidad internas, tratando de emparejar la calidad de la educación que reciben niños de distintos sectores en el mismo nivel educativo. Por otra parte, muchos esfuerzos se destinaron a las poblaciones más vulnerables en razón de sus condiciones socioeconómicas. Por último, muchas de estas acciones adoptaron la forma de programas y proyectos de intervención focalizada.

- **Nuevas orientaciones para sostener los trayectos y mejorar el aprendizaje**

La preocupación por avanzar hacia la equidad a través del fortalecimiento de las oportunidades educativas se expresó en una tendencia a modificar los formatos tradicionales que caracterizaron la expansión y el asentamiento de los sistemas educativos. La identidad entre igualdad y homogeneidad fue un rasgo de los sistemas educativos que, como percibió con claridad la nueva Sociología de la Educación, producía las condiciones para perpetuar la segmentación al tratar por igual puntos de partida y condiciones diferentes. Un ejemplo es lo que Terigi (2010) denomina la “monocronía del aprendizaje escolar”, que impone atrasos a quienes se desvían del tiempo estandarizado, lo que se expresa en repetición y sobreedad. Desde hace un tiempo comenzó a cuestionarse si la igualdad en el resultado de los esfuerzos educativos puede obtenerse mediante un tratamiento homogéneo. Coherentemente con ello, como hemos visto, buena parte de las propuestas analizadas muestran iniciativas tendientes a diferenciar la atención pedagógica, los tiempos de aprendizaje, la organización de los contenidos de aprendizaje o la graduación del avance en la educación básica, manteniendo la misma terminación de los trayectos escolares.



Gran parte de los planes programas procuró mejorar aspectos del funcionamiento escolar e incidir en factores facilitadores del aprendizaje⁷. Sobre la base de las condiciones materiales básicas, lo que significa generar un piso de garantía educativa, puede decirse que proveer mejores condiciones para el aprendizaje involucra cuatro rasgos de la escuela que se encuentran presentes en los programas analizados por el estudio: 1) debe ser percibida como un lugar seguro y apto para el desarrollo personal, 2) debe constituir un ambiente favorable de convivencia y relación interpersonal, 3) tiene que fortalecer la sensación de confianza en las propias capacidades y fuerzas⁸ y 4) debe ofrecer una honesta oportunidad para aprender.

La oportunidad de aprender está ligada, de modo genérico, a la provisión de tareas adecuadas, a un tiempo suficiente y al apoyo necesario para que cada niño y niña puedan progresar en función de sus posibilidades. Es evidente que estas oportunidades pueden efectivizarse solo si los alumnos pueden involucrarse en sus tareas con expectativas razonables de éxito, lo que requiere un buen clima de trabajo, pero también disposiciones personales. De allí que muchas de las experiencias enfatizan el apoyo a los niños en sus aspectos de comportamiento, convivencia y autoestima. En este sentido cabe citar las experiencias de aceleración de aprendizajes en Brasil y Colombia, las Escuelas de Tiempo Completo en México y los Centros de Transformación Educativa de su Distrito Federal, La Escuela Busca al Niño en Medellín o los Talleres de Aprendizaje en Chile.

Mejorar las expectativas de los alumnos tiene como contracara promover en los docentes un sentimiento de confianza en las posibilidades de sus alumnos y la disposición a apoyarlos en su esfuerzo. En muchas ocasiones esto exige modificar, por parte de profesores y directivos, representaciones y expectativas sobre las reales posibilidades de los alumnos. Distintos programas han mostrado particular preocupación por atender a este problema y desarrollaron estrategias específicas para generar espacios de discusión y reflexión sobre ellas. Puede considerarse que también los programas mismos pueden tener efecto sobre el sistema de legitimaciones que conforma el sentido común escolar, cuando ofrecen evaluaciones que muestran mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes a quienes atienden.

También es necesario tener en cuenta que la provisión de mejores condiciones para el aprendizaje incluye la generación de marcos de convivencia, la facilitación de las relaciones interpersonales, el apoyo y la contención a individuos y grupos. El aumento de conflictos escolares y problemáticas individuales de los niños seguramente acompaña amplios procesos sociales que cobran particular intensidad en los sectores más vulnerables. Por ejemplo, el programa de Aceleración del Aprendizaje de Bogotá atiende a muchos niños desplazados desde las zonas de conflicto armado. Pero aun en situaciones menos agudas, problemas de violencia, desestructuración familiar y desarraigo marcan las vidas de muchísimos niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y fracaso escolar. Muchos programas incluyen este aspecto y tratan de preparar a los docentes y a las instituciones para enfrentarlo. Pero, además del trabajo diario en las aulas, se requieren importantes sistemas de apoyo para que la enseñanza y el aprendizaje sean restituidos como eje principal de la jornada escolar.

Un aspecto a destacar es que muchos de estos programas han logrado crear, ya sea por componentes propios o por asociaciones durante su desarrollo, formas de suplementar el esfuerzo educativo y focalizar a los docentes en las tareas de enseñanza. Pero este aporte que puede ser exitosamente cumplido mientras los proyectos tienen un tamaño limitado y los equipos de asesoramiento se encuentran muy próximos, puede dificultarse cuando el número crece, el asesoramiento o la asistencia se alejan y comienzan a quedar en manos de equipos que no compartieron la voluntad política de los grupos originales.

• Nuevos actores, nuevas fuentes de influencia

Una buena parte de los programas considerados destinados a mejorar la equidad y promover la inclusión educativa muestran una diversificación creciente de acciones, de agencias intervinientes, de fuentes de autoridad, de públicos. Es decir, mayor diversidad, especialización y complejidad en las intervenciones, los agentes y los efectos esperados.

Un rasgo recurrente de los proyectos relevados es que promueven nuevas exigencias a la relación entre niveles centrales y locales de la gestión educativa, incorporan crecientes articulaciones con organizaciones de la sociedad civil e involucran en mayor medida a las comunidades. Los países en los que se llevan adelante estos proyectos tienen, como se ha dicho, distinta organización política y formas de gobierno del sistema educativo. Brasil, México y Argentina son países federales; sus estados, entidades federativas y/o provincias tienen diferentes niveles de autonomía y responsabilidad en el gobierno y en la administración de los servicios educativos. Colombia y Chile son repúblicas unitarias; sin embargo, se caracterizan por un alto grado de descentralización y municipalización de la gestión y administración de la educación básica. Pese a las distintas modalidades de gobierno, puede apreciarse un aumento de los proyectos de gestión compartida, así como un mayor aprovechamiento o estímulo de los márgenes de autonomía de las escuelas para producir mejoras en su gestión, en la enseñanza y en la vinculación con la comunidad.

En varios de los proyectos se visualiza la interacción entre distintos niveles del Estado, las escuelas y las organizaciones del tercer sector. Así, se comienzan a consolidar mediaciones a través del surgimiento de un conjunto de actores y organizaciones que intervienen en la típica tensión entre reforma desde el centro o reforma desde la escuela.

Si bien en algunos países la participación de organizaciones civiles ya constituye un estilo consolidado de gestión⁹, en otros resultan más novedosos la participación en el campo educativo de organizaciones no gubernamentales y los convenios entre agencias estatales, consorcios empresariales, fundaciones u organizaciones sociales.¹⁰



Hay una evidente correlación entre la acción de las organizaciones no gubernamentales y el trabajo por programas y proyectos: éste admite y hasta promueve la generación de organismos “independientes” de los ministerios y las oficinas centrales que, de esta manera, descentralizan funciones cooperando con el financiamiento. Sin embargo, las organizaciones del tercer sector no solo actúan como “prestadoras”. Al mismo tiempo, la existencia de una red de organismos de distinto origen (algunos no gubernamentales, otros ligados a organismos internacionales o de relación intergubernamental) estimula un campo propicio para el desarrollo de programas y promueve una iniciativa dirigida a generar “demanda”. La diversificación de fuentes, como las provistas por organismos internacionales o fundaciones o, en ocasiones, por los propios Estados, genera, a veces, una mayor dinámica, ya que permite juegos diversos, mayor independencia y un origen menos radial de los proyectos. Esto es así, ya que al contar con fuentes alternativas de financiamiento, los organismos no gubernamentales cumplen no solo un rol satélite, sino que pueden tomar la iniciativa, desarrollar sus proyectos y promover que se incluyan en la agenda de los organismos estatales, centrales, estatales o municipales.

No es propósito de este trabajo realizar una evaluación del papel de las denominadas organizaciones del tercer sector, o de las también llamadas “organizaciones no gubernamentales”. Ya de por sí, están en discusión la propia definición de “tercer sector”, sus funciones y alcances (véase, por ejemplo, Lorendhal, 1999; Roitter, 2004 y Sorj, 2005), así como su papel, que se ha relacionado, en algunos casos, con la reducción del Estado en el marco de las políticas neoliberales y en otros, como afirma Roitter (2004: 23) “puede también estar expresando la búsqueda de mayores grados de autonomía por parte de diversos actores sociales, tanto en la solución de algunos de sus problemas como de participación en lo público pero por fuera del Estado”. De allí que la relación del Estado con el tercer sector puede valorarse como retirada de funciones que debería cumplir el Estado, pero también puede interpretarse como parte de la redistribución de funciones anteriormente cooptadas por la conversión histórica de ciertas actividades en áreas estatales privilegiadas ¹¹. Seguramente será necesario formular una casuística sobre este tipo de asociaciones antes que realizar una apreciación generalizada. ¹²

Puede decirse como resumen que, en buena medida, los programas analizados muestran una tendencia hacia la mayor distribución de responsabilidades, a modelos de diseño y gestión compartidos y a más requerimientos sobre las capacidades de cada unidad involucrada. Esto lleva a relaciones no siempre sencillas, y muchas veces en tensión, entre los distintos organismos (Estado, ONG, fundaciones, organismos internacionales) y niveles de gestión (agencias centrales, Estados o regiones, municipios, distritos, escuelas).

- **La acción mediante programas y proyectos y el problema de su institucionalización**

El cuadro que surge del análisis realizado de los programas seleccionados sugiere que muchas acciones dirigidas a la reducción del fracaso y la mejora de los aprendizajes se caracterizaron por la mayor diversidad y distribución de las intervenciones, que se desarrollaron líneas de acción paralelas a las regulares en la gestión de los sistemas y que fueron utilizadas fuentes de financiamiento también diversas y no siempre recurrentes. A diferencia de las medidas universales adoptadas para cada unidad estatal, los programas son, de alguna manera, formas de experimentar alternativas e instalar estrategias. De allí que uno de los aspectos críticos del actual ciclo de acciones tendiente a la mejora de la calidad educativa y la reducción del fracaso escolar es su capacidad de superar la etapa de proyectos asistidos y de instalarse de manera sustentable y extendida en el mediano y el largo plazo.

Seguramente un sistema funcionando de manera adecuada incluiría algunas de las formas de trabajo que caracterizan proyectos como el de promoción asistida, aceleración de los aprendizajes o escuelas de tiempo completo. O sea, que su carácter remedial debería progresivamente diluirse para asentarse en formas regulares de funcionamiento del sistema. Por ejemplo, Gutiérrez y Puentes (2009: 115) señalan en relación con el Programa de Aceleración en Bogotá, que “el aula regular debería retomar muchos elementos de esta propuesta para mantener el ritmo de aprendizaje de los niños, en lugar de llevar al estudiante de aceleración a que regrese a las prácticas educativas que alguna vez lo llevaron al fracaso escolar”.

La institucionalización de un programa implica la integración de sus componentes y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan a la problemática que les dio origen y que garanticen su sostenibilidad institucional, financiera y normativa. La institucionalización supone una serie de condiciones, como fuentes regulares de financiamiento, instancias de fortalecimiento masivo de equipos técnicos y supervisores regionales, involucramiento de actores escolares, normativas de flexibilización de regímenes académicos y mecanismos estables de evaluación de procesos y resultados.

Puede decirse que el éxito de los programas es dejar de serlo, ya sea porque el problema quedó superado, o porque logran convertirse en “nuevas formas de lo escolar”. Este es un horizonte deseable pero pleno de dificultades, ya que, como señalan Tyack y Cuban (2001), una vez establecida, la gramática básica de la escuela persistió. En general perduraron aquellas reformas que afectaron la periferia del dispositivo y que no alteraron “los procedimientos habituales de operación” Tyack y Cuban (2001:179). Esta constatación no concluye en la imposibilidad de cambios, ya que la escuela tiene distinta permeabilidad a ellos. Al respecto, tal vez ayude distinguir entre los aspectos estructurales del dispositivo escolar y las instituciones mediante las que ese dispositivo cobra vida (Feldman, 2010); estas últimas, más sujetas a variaciones. Muchos de los programas revisados por el estudio desarrollado muestran acciones que, con distinto margen de expectativas, tratan de modificar instituciones de la escolaridad. Por ejemplo, la repetición como mecanismo para “enfrentar bajos rendimientos”, el uso de nuevas estrategias didácticas o un reordenamiento de los recursos organizacionales para mejorar la eficacia de la tarea.



Desde ya que estos propósitos de innovación enfrentan varios obstáculos. Por un lado, la posibilidad de que no se mantengan la mejoría o el cambio una vez que el andamio que proveía el programa se retira. En segundo término, el fenómeno de los usuales rendimientos decrecientes de los programas de mejora: suele suceder que la inversión inicial, ligada a un fuerte impulso y apoyo de opinión, genera impactos que no siempre es fácil mantener una vez perdida la energía que originó la iniciativa, modificados los equipos o entremezcladas sus acciones con las rutinas escolares habituales. Finalmente, la duración de los programas en el tiempo es bastante difícil si no logra realizarse una adecuada articulación política.

Cuando algún programa se beneficia de fuentes diversas de financiamiento y su planeamiento y gestión se mantienen en manos de equipos relativamente autónomos del sistema, un punto delicado lo constituyen sus perspectivas cuando concluyen los financiamientos y los plazos estipulados. Lo mismo sucede cuando la asignación de recursos para ejecutar la política está condicionada a un período de gobierno, lo que afecta considerablemente la continuidad y sostenibilidad del programa. Igual suerte pueden correr programas emblemáticos para un gobierno o gestión: pueden convertirse en blanco elegido ante el cambio de elenco gubernamental.

Se suman así dos problemas, por un lado el de la institucionalización de las innovaciones como formas habituales del funcionamiento escolar y, por el otro, el de la continuidad de los programas como parte de las políticas públicas.

Para la institucionalización de las acciones de mejora que impulsan los distintos programas y proyectos, es clave que sus propósitos e instrumentos ganen legitimidad, aceptación y, en sentido amplio, popularidad entre los docentes y las escuelas. Un factor para que esto se produzca reside en la capacidad de estos programas para modificar, de alguna manera, las expectativas consolidadas en cuanto a las posibilidades de los alumnos y la capacidad efectiva del esfuerzo escolar. Este logro es un producto probable de la intervención y, al mismo tiempo, una condición de viabilidad de los propios proyectos: estos operan sobre instituciones muy asentadas, como la repetición o el tratamiento homogéneo y sincrónico y, por lo tanto, exigen mayor participación, más compromiso y más cooperación.

Una pregunta fundamental en torno a estos programas y proyectos es no solo cuánto mejoraron los indicadores de aprendizaje, sino qué cambió en la vida de las escuelas y en las perspectivas de directivos y maestros. Estos cambios son, en última instancia, los que pueden dar sustentabilidad a la mejora, toda vez que esta depende del apoyo y la continuidad de las acciones, pero, además, de otras dos condiciones: que quienes deben llevarla adelante generen una visión propia y comprensiva del problema para resolver y que las alternativas posibles pasen a formar parte del sistema de legitimaciones de lo que se acepta como una buena escuela.

Como se ha dicho, el problema de la mejora escolar puede ser su producción, pero, principalmente, su asentamiento y su integración en los patrones del sistema. La historia de las innovaciones escolares muestra, según Tyack y Cuban (2001), su tendencia al debilitamiento cuando cambian las condiciones que generaron su inclusión en la agenda política.

IV. En resumen

En los últimos años se han multiplicado las experiencias que interpelan el formato y la organización escolar tradicional, centrándose en prácticas institucionales innovadoras y en las condiciones para viabilizar nuevas alternativas que atiendan a la diversidad sociocultural y las situaciones complejas de exclusión. La flexibilización concierne a los agrupamientos, los horarios, los calendarios escolares, la propuesta de enseñanza, las normas de asistencia, las pautas de evaluación y promoción escolar, la extensión de la experiencia escolar y las estrategias para lograr la inserción efectiva de los niños en las escuelas.

Los programas seleccionados muestran intentos para mejorar las condiciones de escolarización, moderar o modificar los efectos de la simultaneidad del trabajo escolar y los cortes asociados a la idea de grado o serie, expandir la experiencia educativa, ampliar las oportunidades de aprendizaje, promover la autoestima de los alumnos, remover y modificar las expectativas negativas de directivos y docentes, abrir las escuelas a la comunidad, instalar prácticas sistemáticas y sólidas de evaluación, utilizar la información para tomar decisiones, potenciar las actividades de planificación y mejorar la gestión escolar.

El desafío de estas iniciativas es encontrar formas institucionales y respuestas pedagógicas diferentes que posibiliten la permanencia y el aprendizaje efectivo de todos sin que se cristalicen circuitos escolares de “segunda categoría”. Asimismo, la inclusión educativa de estudiantes a través de formatos escolares diversos y flexibles solo puede realizarse con fuertes convicciones de los docentes respecto de sus intervenciones. Muchas veces las decisiones de flexibilización no son concebidas por los docentes como respuestas legítimas y de valor equivalente, pues fueron formados en el marco de modelos de organización escolar estandarizados. Por eso es necesario operar en el plano de las representaciones y demostrar la posibilidad efectiva de utilizar estrategias flexibles mejorando, al mismo tiempo, la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

En el diseño de varios de los programas analizados, y actualmente en vigencia, se involucra a las comunidades locales y a las familias de los estudiantes. Si bien el fortalecimiento de la relación entre la escuela, la familia y la comunidad trae aparejados evidentes beneficios, la demanda de mayor participación comunitaria implica exigencias para las familias, pero también para los directivos y docentes si perciben



amenazas a la autoridad y el orden escolar. En este sentido, resulta estratégico que se mantengan los procesos de sostenimiento y acompañamiento en todas las etapas de los proyectos.

La inclusión educativa y la continuidad de las trayectorias escolares en la educación básica no se garantizan por el mero hecho de destinar múltiples acciones a las mismas poblaciones. Resulta indispensable que las intervenciones tomen como punto de partida diagnósticos integrales. Además, resolver las situaciones de fracaso escolar y exclusión educativa requiere que las iniciativas se sostengan en el tiempo, que se las monitoree y evalúe y que se aprenda de ellas. Uno de los desafíos, entonces, es fortalecer las capacidades de planificación, sistematización de información y evaluación de las agencias estatales y otros organismos o instituciones involucrados en los programas o proyectos.

En relación con los resultados de estos proyectos, uno de los aspectos más sencillos de apreciar es la reducción de los indicadores de fracaso, expresados en repitencia, sobreedad y abandono; en la promoción oportuna y en la mejora de terminación del ciclo o del nivel. Más compleja es la evaluación de los aprendizajes de un modo fiable y comparable, que permita apreciar si se ha producido una reducción efectiva de la brecha entre aprendizajes. Para asentar y legitimar esta línea de acciones es importante asegurar que las mejoras en la retención y la promoción se corresponden con mejoras en el aprendizaje. Algunos proyectos han recurrido a pruebas estandarizadas y generalizadas, como ENLACE en México, SIMCE en Chile o Prova Brasil o SAEBE en Brasil. Una ventaja de estas evaluaciones es que posibilitan la comparación entre distintos grupos o, como en el caso del Índice de Desarrollo de la Educación Básica –IDEB– en Brasil (Fernandes, 2007), que reúne en un mismo indicador los conceptos de flujo escolar y medias de desempeño en las evaluaciones nacionales y municipales, que permiten ponderar el progreso de las escuelas con relación a sus condiciones y puntos de partida.

El seguimiento permanente de las acciones implementadas es una condición para apreciar los progresos en relación con los problemas que les dieron origen. Permite identificar obstáculos y dificultades, así como valorizar y capitalizar avances. Resulta de gran importancia, para extraer conclusiones valederas sobre la efectividad de las estrategias, mejorar los dispositivos o la implementación, o realizar proyecciones adecuadas sobre las posibilidades de aumentar la escala de intervención. En última instancia, la evaluación forma parte de la mejora y permite utilizar cada caso como fuente de aprendizaje en el espacio siempre incierto que abre la relación entre políticas y acciones (Elmore y Sykes 1992).

También es necesario preguntarse por el saber pedagógico que se produce en las experiencias. Este punto no se refiere estrictamente a la evaluación de los programas o a la indagación de si se alcanzaron las metas previstas, sino a la posibilidad de generar marcos conceptuales desde los cuales abordar la problemática de las trayectorias escolares, el mejoramiento de la enseñanza y las formas de organización escolar adecuadas para atender a los problemas de la inclusión y la equidad en los aprendizajes.

Cabe, por último, un comentario sobre la importancia que adquirieron los programas y proyectos como forma de acción o de complementación de los procesos educativos en las escuelas. Los sistemas educativos tienen esquemas orgánicos para la toma de decisiones y la gestión de sus actividades, que se expresan en la relación jerárquica entre organismos de gobierno; por ejemplo direcciones de un nivel educativo, órganos jurisdiccionales o locales, sistema de supervisión o dirección escolar, etc. Más allá de las distintas distribuciones de autoridad según las disposiciones constitucionales, políticas y organizacionales de cada país, puede decirse que tradicionalmente los sistemas educativos mantienen sus líneas jerárquicas de intervención, gestión y mejora. Como fue dicho, la existencia de programas o proyectos especiales dirigidos a un propósito específico aumentó en el último tiempo de manera considerable. Se generó una forma de intervención que cuenta con estructuras propias y diferenciadas en relación con las estructuras “regulares” del sistema. Este aumento de la acción por la vía de programas y proyectos es coincidente con un marco general de políticas sociales originadas por la necesidad de reducir los fuertes márgenes de desigualdad social que dejó la década del 90 en distintos países de la región. La acción mediante programas que adopta este conjunto de políticas públicas obliga a prestar especial atención, como fue señalado, a los problemas de su articulación, de su continuidad y sustentabilidad y a los de su institucionalización. Las acciones emprendidas plantean mayor diversificación, especialización y complejidad ¿Será posible manejarlas? ¿Podrán institucionalizarse a futuro como formas “normales”? ¿Se podrá articular la diversidad de fuentes de influencia, agencias involucradas y actores participantes y gestionar modelos más híbridos?

¹ Respecto de las nuevas perspectivas para el campo de la Educación Comparada, se puede consultar el texto “Educación Comparada: Enfoques y Métodos” de Bray, Adamson y Mason compiladores (2010) Ediciones Granica. Buenos Aires. Argentina

² En un trabajo clásico, Ozlack y O’Donnell (2007) señalan que la “política estatal” consiste en un conjunto de iniciativas que expresan una orientación principal o “tomas de posición” del Estado en la intervención sobre alguna cuestión “socialmente problematizada”. “Programa” y “proyecto”, en cambio, aluden a construcciones instrumentales que refieren a distintos niveles en la “cascada de la planificación”, según Chiara y Di Virgilio (2009). Los proyectos ordenan conjuntos de actividades desarrolladas para alcanzar objetivos específicos y los programas ordenan conjuntos de proyectos que persiguen similares objetivos, según estos autores.

³ Ver Unesco en línea: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/secondary-education/expansion-of-basic-education/>



⁴ Ver sobre este tema Uribe (s/f). Extraído de: http://www.cerlalc.org/secciones/libro_desarrollo/Textos_Escolares.pdf

⁵ Se trata de una iniciativa de la Asociación Educación Para Todos en convenio con organismos provinciales y con el patrocinio y financiamiento parcial de UNICEF Para acceder a información, consultar en línea:

<http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosdestacados/4%20Documento%20de%20resultados%20Promocion%20Asistida%20--%20Todos%20Pueden%20Aprender.pdf>

⁶ En diciembre de 2004, el programa alcanzaba a 200 mil alumnos y había sido implementado en más de 500 municipios y en 14 estados.

⁷ Distintos trabajos caracterizaron rasgos, relativamente constantes y comunes en distintos contextos, de las escuelas con mejores condiciones para el aprendizaje (AAVV, 2008; Ainscow, Hopkins, Soutworth y West, 2001; Brunner y Elacqua, 2004; Cornejo Chávez y Redondo Rojo, 2007; LLECE, 2002; Murillo, 2003, 2005; Mello, 1994; Roman, 2008).

⁸ Lo que Bruner (1997: 54-55) denomina el sentido de la agencia (“nuestra sensación de poder iniciar y llevar a cabo actividades por nuestra cuenta”) y la valoración. Dice: “llamo autoestima a esa mezcla de eficacia agente y autovaloración”.

⁹ Dicen Terigi Perazza y Vaillant (2009: 97) “en el Estado colombiano la presencia de ONG en el proceso de implementación y evaluación de políticas públicas forma parte de los modos de gestión pública”.

¹⁰ Algunas organizaciones sociales son de base y están centradas en el trabajo de la educación popular. Estas alianzas fueron priorizadas en los últimos años por el Ministerio de Educación de Argentina.

¹¹ Sostiene Oszlak (2003:7): “De qué debe hacerse cargo el Estado es parte de su contradicción congénita, ya que su formación histórica implicó un verdadero proceso de expropiación de ámbitos de intervención sociales y subnacionales, orientado a convertir intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general. La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas fue siempre un componente esencial de la vida política y de la conflictividad social”.

¹² Aunque, en última instancia, como sostiene Sorj (2005), la disminución de la desigualdad depende fundamentalmente de una acción estatal orientada a los sectores con menos capacidad de control sobre los recursos sociales.



Referencias

- AAV (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago, OREALC/UNESCO Santiago y LLECE. Extraído de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>
- Adamson, B.; Bray, M.; Mason, M. (2010). *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Springer, SAECE, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Aguerrondo, I.; Núñez Prieto, I. y Weinstein Cayuela, J. (2010). *Institucionalidad de los ministerios de Educación, Los procesos de reforma educativa de Argentina y Chile en los años noventa*. IIEP- UNESCO, 2010. Extraído de: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Rethinking/pdf/CapDev_Spanish.pdf
- Ainscow, M.; Hopkins, D.; Soutworth, G. y West, M. (2001). *Hacia escuelas eficaces para todos*, Madrid, Narcea.
- Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid, Visor.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2004). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional. *Revista virtual La educ@ción*, 139-140 (I-II). Organización de Estados Americanos (OEA). Extraído de: <http://www.educoas.org/portal/bdigital/lae-ducacion/>
- Caillods, F. y Jacinto, C. (2006). (coords.). *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*. Vol. 1. Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés, Buenos Aires, IIEP/UNESCO.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). "Conceptualizando la gestión social". En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.) (pp.53-86). *Gestión de la política social*. Buenos Aires, Prometeo.
- Cornejo Chávez, R. y Redondo Rojo, J.M. (2007). Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N° 2; 155-175.
- Croce, A; Sirviente, V y Botinelli, L. (2006) (Coords.) *Prevención del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil*. Proyecto: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Buenos Aires, OEA, FEMCIDI, Ministerio de Educación, Fundación S.E.S. [En línea: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/revi_mercosur.pdf; consulta diciembre 2010]
- Elmore, R. y Sykes, G. (1992). Curriculum policy. En: P. Jackson (ed.) (pp. 185-215). *Handbook of Research on curriculum*. Nueva York: Macmillan.
- Feldman, D. (2010). Estados alterados en la escuela. Lo que cambia y lo que permanece. En G. Frigerio y G. Diker (pp. 135-147). *Educación: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Fernandes, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Textos para Discussão. Brasília DF. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Extraído de: http://www.odetemp.org.br/curriculo/ideb_indice_de_desenvolvimento_da_educacao_basica.pdf.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*. Documento del PREAL Documentos N° 15. Extraído de: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal
- Gutiérrez, M. y Puentes, G. (2009). *Estudios de políticas inclusivas: Aceleración del aprendizaje de la población vulnerable con extraedad*. Bogotá. Madrid, Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. Extraído de: <http://www.redligare.org/spip.php?article239>
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre Países*. Documentos de PREAL, N° 33. Extraído de: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal
- Krawczyk, N. R. y Vieira, V. L. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N° 2; 59-80. Extraído de: <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art04.pdf>
- LLECE (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago, OREALC/UNESCO Santiago.
- López, N. y Gluz, N. (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción. La repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90*. Proyecto multilateral Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Buenos Aires, OEA, Ministerio de Educación. Extraído de: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/estrategias_sistemicas.pdf
- Lorendahl, B. (1999). Trabajo y bienestar a través de las organizaciones del tercer sector. CIRIEC-España, *Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 33. Extraído de: http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/01_Lorendahl_33.pdf
- Mello, G. (1994). *Escolas eficazes: um tema revisitado*, Brasilia: MEC/SEF.



- Murillo, F. J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona, Octaedro.
- Murillo, F.J. (2003). El Movimiento de investigación de Eficacia Escolar. En F.J. Murillo (coord.). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte*. Bogotá, Convenio Andrés Bello-Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Oszlack, O. (2003). ¿Reponsabilización o responsabilidad? El sujeto y objeto de un Estado responsable. Ponencia en el VIII Congreso Internacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28/9 al 3/10. Extraído de: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/ozlak_responsabilizacion.pdf
- Oszlack, O.; O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (comp.) (pp. 555-584). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pini, M; Cambours, A.M. y Gorostiaga, J. (coords.). (2005). *Informe hemisférico comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Proyecto: Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado, Programa de investigación, desarrollo y asistencia en Educación; OEA-AICD, Ministerio de Educación. Extraído de: <http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/InformeComparativoPrevencion.pdf>
- Roitter, M. (2004). El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. En D. Mato (coord.) (pp. 17-32) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Román, M. (2008). Investigación latinoamericana sobre enseñanza eficaz. En AAVV (pp. 209-225). *Eficacia Escolar y Factores Asociados*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Sorj, B. (2005). *La democracia Inesperada*. Biblioteca Virtual del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Rio de Janeiro. Extraído de: www.bvce.org
- Terigi F. (2010). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocronía. En G. Frigerio y G. Diker, *Educación: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares: Del problema individual al desafío de la política educativa*. En P. Madonni (coord.). Colección Políticas Educativas. OEA, FEMCIDI, Extraído de: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/las_trayectorias_escolares_documento_final.pdf
- Terigi, F.; Perazza, R. y Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina*. El reto de la inclusión escolar. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Extraído de: www.oei.es/pdf2/segmentacion_urbana_educacion_AL.pdf
- Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Antecedentes académicos y profesionales de los autores

Daniel Feldman es Licenciado en Ciencias de la Educación. Se especializa en Didáctica y Currículum. Coordinó distintos proyectos curriculares en el nivel medio y superior. Actualmente es profesor e investigador en el Departamento de Ciencias de la Educación y el IICE de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Contacto: dfeldman@filo.uba.ar

Ana Atorresi es Especialista en Ciencias Sociales y profesora en Letras. Trabaja e investiga en las áreas de la formación docente y la evaluación de la enseñanza y el aprendizaje del lenguaje en América Latina y el Caribe. Coordinó los estudios de Lectura y Escritura del SERCE (OREALC/UNESCO) y fue consultora sobre esos temas en Perú, El Salvador, Costa Rica y Chile. Actualmente es profesora e investigadora en la Escuela de Humanidades y Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Río Negro.

Contacto: aaatorresi@unrn.edu.ar

Víctor Mekler es magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación y Licenciado y Profesor en Sociología. Fue consultor del Ministerio de Educación de Argentina en planeamiento y desarrollo educativo y consultor técnico en temas de mecanismos de evaluación y acreditación de ciclos y niveles en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Es profesor de "Sistemas Educativos Comparados" en la Universidad Nacional de La Matanza y Asesor Pedagógico en Educación Secundaria en la Dirección Nacional de Gestión Educativa del Ministerio de Educación de Argentina.

Contacto: victorme58@gmail.com





Las Políticas de Inclusión de Tecnologías en la Enseñanza: una Comparación entre los casos de Argentina y Uruguay

Inclusion of Technology in Education Policies: a Comparison between cases in Argentina and Uruguay

María Catalina Nosiglia / Lidia Barboza Norbis

Resumen

La incorporación de las tecnologías a las prácticas de enseñanza es un fenómeno que se ha ido incrementando en los últimos años, en los diferentes niveles del sistema educativo. Para algunos autores, las transformaciones que acontecen a nivel del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación han producido cambios en la relación entre el Estado, la sociedad y la escuela. Las políticas de inclusión de computadoras en las escuelas se han desarrollado en diferentes países del mundo y el diseño e implementación de las mismas ha variado según el contexto en el que se establecieron. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de inclusión de computadoras en el sistema educativo en Argentina y en Uruguay, específicamente las características del Programa Conectar Igualdad y del Plan Ceibal. Para ello se examinarán los objetivos y componentes de cada programa, los actores que intervienen en las diferentes fases de implementación y algunos aspectos del impacto de estas políticas en cada caso.

Palabras clave: políticas educativas - Tecnologías de la Información y la Comunicación - modelo 1 a 1.

Abstract

The incorporation of technology in teaching practices is a phenomenon that has increasingly been implemented over the last years, in different levels of the education system. For some authors, the transformations that have occurred in the development of information and communication technologies have brought about changes in the relationship between state, society and school. Policies that include computers into schools have been developed in different countries, but their design and implementation depend on the context in which they were settled. This paper will analyze policies that incorporate computers in the education systems of Argentina and Uruguay, specifically addressing the characteristics of the Conectar-Igualdad programme of Argentina and the Ceibal Plan of Uruguay. Objectives and components of each program, and actors involved in the different phases of implementation will be examined, as well as some aspects regarding the impact of these policies.

Keywords: education policies - Information and Communication Technologies - one-to-one model



1. Presentación

La incorporación de las tecnologías a las prácticas de enseñanza es un fenómeno que se ha ido incrementando en los últimos años, en los diferentes niveles de enseñanza del sistema educativo dando respuesta a los cambios en el contexto de la sociedad de la información o sociedad del conocimiento. Para algunos autores, las transformaciones que actualmente se producen constituyen una nueva revolución para la educación (Brunner, 2002, Piscitelli, 2006; Moreira, 2011). Como señala Piscitelli: “mientras que durante siglos o milenios “lo que debía ser sabido” se codificaba en enciclopedias y manuales, en pensum y currícula, en contenidos básicos mínimos o máximos, en el curso de las últimas dos décadas hemos visto desmoronarse el entero contenido del saber y la geografía del conocimiento se deshoja como una margarita” (Piscitelli, 2006: 1). Pero lo más destacable, a los fines del presente trabajo, es que los gobiernos han incorporado de manera estratégica a la agenda de las políticas educativas programas masivos de inclusión de las TIC a la educación.

El objetivo de este trabajo es analizar y comparar algunas características de las políticas de inclusión de computadoras en el sistema educativo en Argentina¹ y de Uruguay, específicamente el Programa Conectar Igualdad (PCI) y el Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL).

Las preguntas que guían este trabajo son: ¿por qué la integración de las TIC en las escuelas ocupa un rol central en la agenda de las políticas educativas en nuestros países?; ¿en qué medida la integración de las TIC pueden ayudar a superar el paradigma pedagógico tradicional de las escuelas de la modernidad?; y ¿en qué medida la incorporación de las TIC en las escuelas favorecen la disminución de la brecha digital entre los grupos sociales en el acceso, la calidad de uso y las expectativas de los alumnos y sus familiares frente a la escuela?

Para elaborar el estudio comparado se consideraron los siguientes aspectos: el marco normativo y los objetivos centrales de los programas; los componentes de cada programa; los actores intervinientes en las distintas fases de implementación y los principales impactos de las políticas de inclusión de tecnologías.

Las fuentes de información para la elaboración de este trabajo son los documentos producidos por los gobiernos, la legislación creada que fue regulando los programas y las investigaciones sobre el impacto de los mismos realizados por otros investigadores.

2. La caracterización de CONECTAR IGUALDAD y del PLAN CEIBAL

2.1. Marco normativo

La política de integración de las TIC en las escuelas se enmarca en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) sancionada en el 2006 que establece que el Estado debe garantizar el acceso de todos/as a la información y al conocimiento como instrumento central de la participación en un proceso de crecimiento económico y justicia social (Art. 7). Asimismo, define que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley (art. 100). Esta nueva normativa es producto del cambio de rumbo en materia de política educativa que quiso imprimir el Presidente Néstor Kirchner a su gobierno alejándose de la orientación neoliberal precedente. La educación como mecanismo de inclusión social está presente a lo largo del nuevo plexo normativo, por ello se rechaza la idea de la educación como bien de mercado y se la considera un bien público y un derecho social.

Cuatro años después, a través del Decreto PE 459/10, en el gobierno que lo sucede la Presidenta Cristina Kirchner, se crea el Programa Conectar Igualdad (PCI) para promover la inclusión digital, social y educativa, con el objeto de revalorizar la escuela pública e incrementar los niveles de calidad educativa convirtiéndose en una de las políticas educativas estratégicas. Se proporciona una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; se capacita a los docentes en el uso de dicha herramienta; y se elaboran propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje (art. 1, Decreto PEN N° 459/10). Por otra parte, el Consejo Federal de Educación aprobó en ese mismo año la Resolución N° 123², en la que se establecen los lineamientos de las Políticas de Inclusión Digital Educativa del Programa. Esta norma define como fundamentos políticos del Programa la revalorización de la escuela pública, la inclusión digital y el mejoramiento de la calidad de la educación, el acercamiento a los intereses y necesidades de los alumnos de los distintos niveles educativos y la promoción de una mayor participación en su formación, el impacto social de una política universal de inclusión educativa, la disminución de las brechas de alfabetización digital de la población y el fortalecimiento del rol del docente.

La elección del nivel secundario, la educación especial y la formación docente, como objeto de la política se fundamenta en dos cuestiones. La primera, y a nuestro juicio la principal, es que con la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario los gobiernos debían



garantizar el acceso a todos y en consecuencia, muchos de los planes y programas políticos que se formulan y financian desde el Estado Nacional estarán orientados a fortalecer este nivel y la formación de sus docentes. La segunda es que algunas provincias ya habían iniciado políticas de inclusión digital – aulas digitales, programas 1:1- generalmente destinadas al nivel primario de educación. Entre ellas destacamos el de la Provincia de San Luis -denominado Programa “Todos los niños en la red”-, el de la Ciudad de Buenos Aires -“Plan Sarmiento”- y el de La Rioja, que se basan en la aplicación del modelo uno a uno para todos los alumnos de las escuelas primarias estatales de la Provincia que están siendo incorporados gradualmente, incluyendo acciones de equipamiento y distribución de computadoras, conectividad y capacitación; y en la provincia de Río Negro se incorporaron aulas digitales móviles para todas las escuelas de nivel primario.

En el caso de Uruguay, a partir de 2005 comienzan a diseñarse y desarrollarse un conjunto de políticas e iniciativas tendientes a la concreción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Se crean nuevas agencias, la Agencia para el Gobierno de Gestión Electrónica y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII); en este contexto, se crea el Plan CEIBAL. El Plan CEIBAL es un instrumento de política pública, con base en el modelo 1 a 1 (Proyecto OLPC= One Laptop per Child= Una computadora por niño) de acuerdo a la idea de los científicos del Instituto de Tecnología de Massachusetts en los Estados Unidos.

La Ley General de Educación N° 18.437 del 2008 expresa que “El Estado asegurará a los educandos que cursen la enseñanza pública obligatoria, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Promoverá su máximo aprovechamiento para la educación, su uso con sentido y su apropiación por parte de los educandos” (Art. 18).

El Plan CEIBAL fue creado por Decreto Presidencial 144/007 del 18 de abril de 2007, un año antes que la sanción de la Ley 18.437, y concebido en el marco del Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID). La meta principal consistió en proporcionar un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas.

A partir de la lectura de la legislación vigente se pueden distinguir dos momentos en la conducción del Plan CEIBAL. En un primer momento se crea el Centro de Inclusión Tecnológica y Social (CITS) como persona jurídica de derecho público no estatal donde se radica este plan por Ley N° 18.640 de 2010 denominada “Promoción de la salud y la educación en la niñez y la adolescencia en el ámbito de la educación pública”, junto a otros programas de interés público. En un segundo momento, a partir del 1 de enero de 2011 por Ley No. 18.719 de Presupuesto Nacional para el período 2010-2014, se sustituye la denominación Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia (art.838).

2.2. Objetivos centrales

Los objetivos principales del Programa Conectar Igualdad según consta en la normativa de creación son:

- 1) Proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente.
- 2) Capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y
- 3) Elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Art.1, Dec. 459/10).

Entre los principios orientadores de esta política federal se señala que este Programa atiende la equidad educativa, en tanto prioriza la inclusión frente al problema de la desigualdad en el acceso y apropiación de las TIC. Asimismo, se sostiene que las TIC aportan a la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, en la medida en que sean incluidas desde una perspectiva multidimensional que contemple sus potencialidades para la actualización curricular, la construcción de conocimiento y la apropiación de diversos lenguajes para la expresión. De igual modo, constituyen una herramienta que coadyuva a la formación de la ciudadanía, porque los medios de comunicación y las TIC no sólo acompañan los procesos de construcción del conocimiento, sino que ponen en juego una dimensión ética que es preciso abordar desde los procesos educativos. Finalmente, considerando el desafío de la innovación educativa, el Programa supone un apoyo al desarrollo de proyectos innovadores con TIC, que se asienten en la búsqueda de estrategias que posibiliten cambios de actitudes, pensamientos, culturas, contenidos, modelos de trabajo y sentidos de las prácticas pedagógicas.

El Plan CEIBAL se crea en base a tres principios de política educativa: la equidad, el aprendizaje y la tecnología, cada uno está asociado a un objetivo. Los tres principales objetivos son los siguientes:

- 1) Democratizar el acceso y el uso de las computadoras e Internet de todos los estudiantes, y fundamentalmente buscar la incorporación de todos los sectores sociales a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- 2) Disminuir las brechas en el acceso a la tecnología y al conocimiento mediante el uso de la computadora que representa un nuevo medio de aprendizaje, dentro y fuera de la escuela.
- 3) Realizar Conexión a Internet inalámbrica en escuelas y extendida a espacios públicos y hogares, y la distribución de una computadora por estudiante y docente.



Si bien los objetivos del Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) se concentran, en un primer momento, en la educación primaria, en el año 2008 se decide ampliar gradualmente la cobertura de primaria al ciclo básico de enseñanza secundaria pública (art. 2 del Decreto Presidencial del 15 de diciembre de 2008). En este decreto se justifica esta ampliación de cobertura ya que el proceso de ejecución del referido Plan en el ámbito de la escuela Pública ha demostrado el fuerte impacto en la democratización del conocimiento acercando las computadoras y sus recursos a contextos socioeconómicos de bajos recursos cumpliendo con una política educativa de inclusión³.

2.3. Componentes e implementación

La implementación del PCI se basa en tres criterios generales: es *gradual*, se desarrolla en tres etapas originalmente durante el período 2010-2012 y luego se extendió el plazo; es *federal*, los Ministerios de Educación Jurisdiccionales, o su equivalente, acuerdan con el Ministerio de Educación de la Nación la nómina de las escuelas secundarias que recibirán el equipamiento y es *intersectorial*, intervienen la Jefatura de Gabinete, los Ministerios de Planificación Federal y de Educación y ANSES.

En relación con la estrategia educativa del PCI, se destacan tres componentes: el desarrollo de producciones y contenidos digitales (multimediales, producciones televisivas, software y aplicaciones, redes sociales educativas), la formación docente y desarrollo profesional (encuentros y reuniones informativas, trayectos formativos producción y distribución de materiales para capacitación y autoformación) y el fortalecimiento de los equipos de gestión del Programa (seminarios y encuentros, actividades de sensibilización con la comunidad para comprometerlos con el Programa).

Luego se incorporan dos componentes más: las Escuelas de Innovación en el 2011 y el Laboratorio del Futuro en el 2012. En referencia a las Escuelas de Innovación apuntan a colaborar con los docentes para que comiencen a utilizar las TIC en sus clases, el plan busca el fortalecimiento del rol docente y de los equipos directivos a través de las posibilidades didácticas que permite la tecnología digital, especialmente, en la actualización de las formas, estrategias y contenidos que se encuentran cada vez más atravesados por estas tecnologías. Se busca aumentar la capacidad de escalabilidad, replicabilidad y sustentabilidad del proyecto. El Laboratorio del Futuro nace como un proyecto de innovación que se propone fortalecer la implementación del plan de inclusión digital, generando propuestas innovadoras que mejoren los usos y apropiaciones de las tecnologías dentro y fuera de la escuela. Las propuestas que se construyen en ConectarLab son dispositivos de aprendizaje, que tienen como característica principal el uso creativo de las tecnologías, el diseño de experiencias interactivas basadas en el juego, la generación de proyectos de colaboración y descubrimiento colectivo, y la exploración de interacciones emergentes de las personas con el entorno.

La implementación del Plan CEIBAL se basa en cuatro criterios generales: es *gradual*, se desarrolla en tres fases durante el período 2007-2013; se conduce desde un *organismo autónomo* (no estatal) bajo Presidencia de la República, el cual acuerda con cada Consejo desconcentrado del sistema educativo; es *nacional*, cubre todos los centros educativos del país incorporando una computadora por estudiante de propiedad individual (100 % de centros de educación primaria y media), se inicia en el ámbito de la educación primaria, continúa con la educación media secundaria y técnica y la formación docente; es *intersectorial* pues interviene la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Educación y Cultura, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica, entre otros actores.

En relación con la estrategia educativa del Plan CEIBAL, se destacan tres componentes: el desarrollo de producciones y contenidos digitales (multimediales, producciones televisivas mediante el Canal CEIBAL, software y aplicaciones, distribución y difusión mediante Portal CEIBAL y redes sociales), la formación docente y desarrollo profesional (cursos de capacitación, encuentros, eventos, concursos, seminarios con expertos invitados; y cursos conjuntos con el Departamentos CEIBAL-Tecnología Educativa del Consejo de Educación Inicial y Primaria), actividades con la comunidad, organizaciones de voluntarios y empresas. Los componentes del Plan CEIBAL pueden identificarse en las distintas fases de implementación. En síntesis, la primera fase (2007-2009) fue la etapa de lanzamiento del Plan, en la cual se produjo la distribución de computadoras y provisión de conectividad, por tanto se puede decir, que es el momento en el que se desarrolla el componente logístico. Una segunda fase (2010-2012) agrega contenidos educativos digitales y continúa con nuevos roles (maestros dinamizadores, maestros de apoyo CEIBAL, docentes contenidistas, profesores referentes CEIBAL, tutores virtuales e integración de un Departamento CEIBAL-Tecnología Educativa en educación inicial y primaria, con tres líneas de acción (formación y contenidos digitales, gestión institucional e investigación y evaluación en tecnología educativa). En esta etapa por tanto, se fortalece el componente de formación docente y evaluación. Una tercera fase (2013 en adelante), agrega distintos elementos: Plataformas virtuales de aprendizaje (CREA y adaptativa de matemática), Biblioteca digital, avance de la evaluación en línea, programa de inglés a distancia, introducción de robótica y difusión de prácticas de aprendizaje y enseñanza innovadoras. Se incrementan los cursos presenciales y semi-presenciales para directores e inspectores con foco en la plataforma CREA, fundamentalmente en el nivel de educación inicial y primaria.

En referencia al volumen de computadoras e infraestructura el PCI preveía, entre los años 2010 y 2012, la distribución de tres millones de computadoras portátiles a alumnos, docentes y directivos que luego se amplió a 3.500.000. La distribución de netbooks es acompañada por la instalación de servidores y routers para la creación de una red escolar en cada establecimiento educativo. Hasta 2012 se entrega-



ron 2.800.000 netbooks: el 60,95% (1.730.980 netbooks) en escuelas secundarias básicas, el 19,34% (549.256 netbooks) en escuelas técnicas, el 13,03% (370.052 netbooks) en escuelas especiales, el 6,68% (189.712 netbooks) en Institutos de Formación Docente. Entre 2011 y 2012 se beneficiaron más de 6.500 docentes de escuelas medias. Durante el 2013, el programa se propuso ampliar la distribución al nivel superior, incluyendo los Institutos de Formación Docente (IFD). Con respecto a las características básicas de las netbooks de los estudiantes, éstas cuentan con un esquema de doble sistema operativo, siendo uno de ellos Microsoft Windows 7 Profesional y el otro una distribución libre del sistema operativo Linux; asimismo tienen seguridad antirrobo, un bloqueo fuera de zona para asegurar el uso de la netbook educativa en el área de operación a la cual fue asignada y una operación de registro incluye el intercambio de claves o certificados digitales de modo que se puedan identificar en forma segura y unívoca las netbooks y su servidor.

El Plan CEIBAL entre el 2007-2012 ha entregado 885.895 laptops: el 62 % corresponde a Educación Primaria; el 25 % a Secundaria; el 11 %, a Educación Técnica (UTU); el 1,4 %, al Consejo de Formación en Educación (CFE); el 0,3 %, a Jardines de infantes; el 0,2 %, al Programa Aulas Comunitarias; y el 0,4 %, a CECAP. Se han remanufacturado 154.210, y se han establecido redes prioritarias en 46 barrios y zonas de influencia. La disponibilidad de conectividad de fibra óptica es del 91 %, red privada 81 % y ADSL 78 %. Los locales con conectividad son 2.795 y cubren 652.939 beneficiarios. Se cuenta con 732 locales migrados a fibra óptica con un alcance de 406.187 beneficiarios; y se instalaron 172 paneles solares para 43 escuelas sin luz. Se han realizado 22.567 visitas de soporte técnico a las instituciones.

2.4. Actores intervinientes en las diferentes fases de implementación

La dirección y gestión del PCI es conducido por un comité ejecutivo integrado por cuatro organismos intervinientes con diferentes grados de integración y participación en el proceso de ejecución: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Educación. Este Comité se reúne periódicamente y toma por consenso las decisiones que van dando forma al Programa. Luego, cada uno de los organismos intervinientes, en el marco de sus competencias naturales, ejecuta las acciones correspondientes. El ANSES, contribuye a la financiación del programa, la definición y elaboración de los instrumentos necesarios para la adquisición y distribución del equipamiento, que incluye las computadoras portátiles, los servidores escolares, los elementos que conforman la red de conectividad interna, entre otros. El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es el organismo responsable de garantizar la conectividad de banda ancha a todos los establecimientos escolares que se incorporan al Programa, a través de la articulación con el Programa “Argentina Conectada” y el Programa “Internet para Establecimientos Educativos”. La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene la responsabilidad de establecer las políticas de seguridad física y lógica de los equipos y redes escolares. Dos órganos llevan a cabo el PCI. En primer término, el Comité Ejecutivo que tiene como funciones proponer las acciones para cumplimentar los objetivos, determinar las condiciones para su ejecución, dictar normas complementarias para su implementación técnica y operativa, y velar por una eficiente y progresiva incorporación del equipamiento a las aulas y su nivel de conectividad. Está integrado por el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) -quien lo preside-, un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y un representante de la ANSES. En segundo término, el Consejo Asesor que está formado por instituciones, organizaciones civiles y profesionales destacados por su labor en el ámbito de la educación y la tecnología; y su función es aportar una mirada plural para optimizar la implementación del Programa a través de estudios comparados y análisis de mejores prácticas. En tercer lugar, se crean Comisiones Técnicas Asesoras sobre las siguientes cuestiones: a) Especificaciones de hardware y software y Pliego de Contratación y distribución; b) Seguridad física y lógica; c) Formación Docente, Contenidos y Mapa de Distribución; d) Diseño y Contratación de Conectividad. Estas Comisiones tienen a cargo la investigación, seguimiento y evaluación, específicas de los temas referentes a su especialidad. Por último, el Programa cuenta con un Área de Evaluación y seguimiento, que analiza y mide el impacto curricular, institucional, interpersonal y social de la implementación del PCI. Esta área se integra por representantes del Ministerio de Educación, la Unidad de Investigación y Experimentación Educ.ar S.E.-OEI, y también incluye a investigadores de 13 universidades nacionales y una provincial en sus diferentes acciones de evaluación.

Al inicio de la implementación del Plan CEIBAL, se creó una Comisión de Educación cuyo cometido fue el de acordar las condiciones, ritmos y contenidos para llevar a cabo dicho Proyecto. Quedó integrada por un delegado de la Presidencia de la República, un delegado de la Administración Nacional de Educación Pública, un delegado del Consejo de Educación Primaria, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, un delegado de la Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y un delegado de la Agencia de Innovación (Art. 2 de Decreto de creación del Plan CEIBAL). El Art. 3 especifica las funciones de la Comisión de Educación, la cual *“propondrá las políticas aplicables al proyecto y acordará las acciones a efectos de lograr en el año 2009 que todos los escolares y maestros de escuelas públicas del país hayan recibido un computador portátil”*. Inicialmente la Comisión de Educación funcionó en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) al cual se le encomienda la *“implementación técnica y operativa del proyecto”* (Art. 4); finalmente la Comisión se disuelve, tras crearse el Centro de Inclusión Tecnológica y Social (CITS). El cambio de denominación de CITS a Centro CEIBAL, se produce por ley, como ya fue explicado. El Centro CEIBAL cuenta con un Consejo de Dirección integrado por cinco miembros: un delegado del Poder Ejecutivo, que lo preside, un delegado de la Administración Nacional de la Educación Pública, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado del Ministerio de Salud Pública y un delegado del Ministerio de Economía y Finanzas (Art. 3). La dirección de este centro es un “colegiado” de carácter político, que toma decisiones por mayoría y en caso de empate el Presidente tiene doble voto. Los integrantes son designados por el Poder Ejecutivo, por el período de



Gobierno. Pueden ser reelectos y se mantienen en el ejercicio de sus cargos hasta tanto son nombrados quienes deben sustituirlos. Son cargos honorarios, a excepción del Presidente, que puede ser rentado. Los delegados son representantes políticos, propuestos por las instituciones que integran el Consejo de Dirección, sin que se explicita ningún tipo de perfil específico para ocupar el cargo en el mencionado Consejo. El Centro CEIBAL decide con respecto a las siguientes cuestiones: a) Especificaciones de hardware y software y pliegos de licitación, contratación y distribución; b) Seguridad física y logística; c) Capacitación docente y mapa de distribución de tecnologías y proyectos de intervención educativa; d) Conectividad; e) Seguimiento y evaluación, específicas de los temas referentes a aspectos tecnológicos. Por último, el Plan cuenta con un Área de evaluación y seguimiento, que analiza y mide el impacto del plan en materia logística y curricular, en base al relevamiento de distintos actores, maestros, estudiantes y familias. Se licita investigaciones con terceros (consultoras y universidades nacionales y extranjeras). Se ha incorporado además un Sistema de Evaluación en Línea para seguir los resultados de aprendizaje escolar. Finalmente, el Consejo de Dirección tiene los siguientes cometidos: 1. Fijar el alcance de los planes que serán desarrollados por el Centro; 2. Aprobar el presupuesto, la memoria y el balance anual; 3. Designar o remover al personal del Centro, en base a la propuesta fundada del Secretario Ejecutivo; 4. Elaborar las reglamentaciones necesarias para el funcionamiento general del Centro; 5. Promover servicios o programas en las áreas de competencia del Centro; 6. Delegar las atribuciones que estime convenientes en el Secretario Ejecutivo; y, 7. Consultar preceptivamente al Consejo Consultivo Honorario en aquellos temas que sean competencia directa de las instituciones u organismos que lo integran, de acuerdo al orden jurídico que las regula (Art. 10 de la Ley N° 18.640).

3. Principales impactos de las políticas de inclusión de tecnologías

3.1. Impactos del Programa Conectar Igualdad

En este apartado se presentan los principales hallazgos de diferentes investigaciones que se realizaron en relación con la evaluación y seguimiento de la implementación del PCI.

En primer lugar, desde el Ministerio de Educación de la Nación se publicó en 2011 un informe de avance de resultados 2010, cuyo objetivo fue conocer algunas características de los establecimientos y comunidades educativas que han recibido las primeras distribuciones del PCI, tanto en sus dificultades y avances en el proceso de apropiación de las netbooks, como en las acciones y opiniones de los distintos actores implicados en su ejecución (docentes, estudiantes, padres entre otros). El estudio abarcó 39 escuelas, 366 entrevistas a miembros de la comunidad escolar (directivos, docentes, estudiantes, familiares e informantes claves, como los referentes TIC provinciales), 1162 encuestas de percepción sobre objetivos del PCI. Las escuelas visitadas en esa etapa de prueba piloto fueron elegidas de forma intencional a partir de una base de datos que mostraba cuáles de ellas contaban con equipamiento entregado por el programa entre los meses de agosto y octubre. Asimismo, las escuelas observadas reflejaban situaciones muy diversas en cuanto al perfil socioeconómico de sus estudiantes, sus indicadores educativos y la incorporación de TIC en sus proyectos institucionales.

Entre los principales hallazgos, el informe destaca que se reportan niveles de equipamiento conforme con los esperados en el proceso de implementación del programa, la entrega de las netbooks suele ser acorde con las matrículas; no obstante, en relación al porcentaje de netbooks recibidas para uso docente, hay disparidades más importantes, debido a que no siempre se logra la proporción establecida en el programa, que es del 10% de las recibidas por los estudiantes. Los entrevistados señalan que la llegada del programa significa un salto exponencial en los recursos disponibles para la integración de tecnologías a las prácticas pedagógicas; pero, a pesar de esto, hay algunos aspectos que pueden resultar obstáculos a futuro, como la lentitud en la asignación de los cargos de administrador de red y la falta de conexión a Internet en muchas escuelas. La etapa de experimentación inicial está fuertemente atravesada por cuestiones técnicas y logísticas y por la resolución de las mismas. El programa genera altas expectativas en los actores, que confiesan haber desconfiado de su efectividad ante el primer anuncio de esta política pública, y que afirman estar altamente sorprendidos. Como particularidad se puede observar una tensión en la percepción de los propios estudiantes frente a la recepción de la netbook 1 a 1, ya que algunos reconocen el PCI como un derecho y otros lo identifican como una política asistencialista o un premio. En cuanto a los docentes, frente a la novedad de integrar las TIC con uso pedagógico, reclaman tiempo y capacitación, y, a pesar de las dificultades que les genera inicialmente, reconocen que es un proceso de cambio que hay que animarse a transitar. En esta primera etapa predomina en las escuelas la necesidad de experimentar con las netbooks, pero, pensando en futuras etapas, todos los actores de la comunidad escolar coinciden que deberá pautarse el uso pedagógico de las mismas. Finalmente, existen importantes consensos entre los distintos actores de la comunidad educativa acerca de los aportes del Programa en términos de acceso, igualdad de oportunidades, justicia e inclusión social. Los estudiantes de sectores más desfavorecidos valoran con más fuerza los objetivos de inclusión digital, educativa y social como aspectos positivos.

En segundo lugar, el Centro de Estudios en Políticas Públicas, publicó en 2011 un informe general en el marco del Observatorio de La Educación Básica Argentina. Esta investigación se realizó sobre escuelas de educación común que ofrecen los niveles primario y/o secundario, de sectores de gestión estatal y privada, tomando una muestra al azar de 550 escuelas. Se realizaron encuestas a 571 directores, 915 docentes y 325 preceptores de las escuelas. Además se aplicaron instrumentos complementarios de relevamiento vinculados a: estructura de secciones de la institución, equipamiento informático, composición del plantel docente. Entre las principales conclusiones del



estudio, en relación con la entrega de computadoras y la capacitación a los docentes para el adecuado uso de las mismas, el 62% de los profesores que recibieron computadoras también formaron parte de alguna iniciativa de capacitación. Los directores expresaron un nivel alto de satisfacción por el uso de las computadoras -tanto por el PCI como por los laboratorios de informática ubicados en las escuelas-, el 59 % en el nivel primario y el 67% en el secundario. Este indicador parece significativo dado que en muchos casos se esperaría un mayor o diferente tipo de uso de las computadoras en las escuelas, pero dado al grado de satisfacción que señalan maestros y profesores, no parecería que ellos compartan la misma expectativa. Respecto del uso que se le otorga a las computadoras, la mayor parte de los docentes la utiliza diariamente en su casa (73% en nivel primario y alcanza el 84% en nivel secundario), pero no en el establecimiento educativo. Tanto en el nivel primario como en el secundario, más de la mitad de los docentes (52% en primaria y 58% en secundaria) no la utiliza nunca en el establecimiento educativo. Sólo el 10% en secundaria y el 8% en primaria utilizan las computadoras en las escuelas. De todos modos, se observa que la gran mayoría de los docentes saben manejar las computadoras y están familiarizados con ellas (97%, en primaria y 98%, en secundaria), saben buscar información en internet y utilizar programas de procesamiento de texto, como Word (95% en primaria y 97% en secundaria), pero ese conocimiento y uso no es trasladado a los salones de clase. El informe concluye que si bien las computadoras fueron recibidas -tanto por alumnos como por docentes- y las ofertas de capacitación tuvieron un alcance significativo, esto no se traduce en la utilización de estos recursos didácticos en las aulas o en el uso dedicado a la enseñanza.

En tercer lugar, se extraen algunas reflexiones de una compilación publicada por ANSES (Gvirtz y Necuzzi, 2011), en la que diversos especialistas brindan sus reflexiones en torno de la inclusión de las TIC en la educación. Los expertos que fueron entrevistados son: Lino Barañao, Nicholas Burbules, Cristóbal Cobo, Inés Dussel, Pablo Fontdevila, Ricardo Forster, Mariona Grané, Henry Jenkins, Mariana Maggio, Constanza Necuzzi, Alejandro Piscitelli, Nelson Pretto, Luis Alberto Quevedo, Nora Sabelli, Juana M. Sancho Gil, Alberto Sileoni, Bernardo Sorj y Juan Carlos Tedesco. Las reflexiones vertidas por los especialistas abordan diferentes temas, en particular nos detendremos en los impactos de las TIC en diferentes ámbitos: el papel del Estado, el impacto sobre la escuela, el impacto sobre los alumnos, el papel de los docentes y el impacto sobre las familias. En relación con el papel del Estado, Lino Barañao, Ministro de Ciencia y Tecnología de Argentina, resalta *“el papel activo del Estado, ya que es el único que puede encauzar un programa que garantice el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías.”* Cristóbal Cobo, investigador de Oxford, señala que *“el 38% de los niños aprendió habilidades digitales de sus padres, y el 19% -proveniente de sectores sociales bajos- lo hizo en la escuela. Pareciera, entonces, que el Estado tiene un papel importante a la hora de suplir esas diferencias -algo que no siempre ocurre-, ya que la simple incorporación de dispositivos lo único que hace es incrementar la brecha entre los que saben y poseen un capital cultural digital, y los que no”.* Por otra parte, Inés Dussel, investigadora de FLACSO Argentina, sostiene que *“el Ministerio de Educación debe jugar un rol importante y distintivo, porque es quien tiene que ayudar a darles un uso educativo a las computadoras; formando a los docentes y dando recursos para organizar el trabajo en el aula”.* Por último, Juan Carlos Tedesco, ex Ministro de Educación, considera que *“los actuales procesos de integración de TIC en la Educación pueden ser comparados a la función que en su momento tuvo la alfabetización en lectoescritura: es decir, se trata de una política de universalización de la alfabetización. Se vincula entonces con el papel del Estado y con el sentido social de las políticas públicas”.* Respecto del impacto sobre la escuela, Inés Dussel sostiene que *“con la presencia las netbooks en las aulas, la escuela vuelve a ser un espacio valioso. Es significativo estar conectado; acceder a otras bibliotecas y archivos de conocimiento y cultura; producir textos e imágenes; y navegar en distintas plataformas (...) La tecnología funciona como un puente que conecta a las escuelas con estos ambientes. Por lo tanto, uno de los desafíos actuales es repensar el rol de la escuela, considerando que ya no detenta el monopolio del aprendizaje; ahora es el lugar que ayuda a los aprendices a integrar los aprendizajes que suceden en los otros ambientes”.* Por su parte, Alejandro Piscitelli, afirma que *“en la actualidad no todos los adolescentes son iguales, y no a todos se les puede enseñar lo mismo de la misma manera. La escuela debe pasar de un modelo docente-céntrico a otro alumno-céntrico.”* En relación con el impacto sobre los estudiantes, Cristóbal Cobo, Investigador de Oxford, señala que *“no es tan evidente la correlación directa entre las Tic y el aprendizaje formal. En cambio, se observa el desarrollo de otras habilidades como la capacidad de conectar contenidos, la lectura hipertextual, la transferencia o traducción de conocimientos a otras plataformas, entre otras transferencias paralelas, que, al no estar registradas dentro de los instrumentos formales de evaluación, parecieran no ser válidas (visibles). Se trata de los aprendizajes invisibles, aquellos que en la escuela no son tan importantes, pero que resultan clave en el mundo del trabajo y en la vida social.”* Este especialista reflexiona sobre nuevos modelos curriculares orientados a la formación profesional y basados en el aprendizaje participativo (participatory learning), cuyas características distintivas son: *“la idea de extender la ecología del aprendizaje, para incluir todo el campo de experiencias que los jóvenes tienen dentro y fuera del aula, incluyendo su juego informal con la tecnología; crear un espacio de configuración de saberes, en el que maestros, estudiantes, padres y directivos (administrators) aprendan de los demás mientras navegan en un espacio poco familiar pero emergente; crear una cultura de aprendizaje que otorgue un alto valor a la creatividad y a la imaginación de los estudiantes, y que busque expandir sus capacidades expresivas; focalizamos en aquello que motiva a los estudiantes a aprender, y que tiene la flexibilidad de responder a su compromiso personal; y trabajamos con materiales auténticos, que tengan significado para los estudiantes y que emerjan de sus experiencias de vida.”* Respecto del papel de los docentes, Nicholas Burbules afirma que *“el docente sigue sabiendo cosas que los estudiantes no saben. Pero ellos también tienen conocimientos que los docentes no poseen, principalmente, en el área de la tecnología. ¡Aprovechémoslo!”* Mariona Grané, de la Universidad de Barcelona, considera que *“los educadores debemos ser mediadores entre contenidos, redes, personas, recursos, herramientas, y entre el grupo de alumnos y alumnas.”* Constanza Necuzzi, integrante del Consejo Asesor del Programa Conectar Igualdad, afirma que *“los alumnos no van a usar la computadora para pensar la matemática, si sus profesores no pueden pensarla ellos, y mostrarles cómo pensarla con la computadora y qué hacer con ella. Para esto hace falta la capacitación.”* Para Burbules, el docente *“asume un rol de guía o mentor, de alguien que monitorea el aprendizaje del estudiante; da retroalimentación a su desempeño; lo ayuda a relacionarse con los nuevos recursos y oportunidades; y, en el proceso, aprende a su lado (...) el docente ayuda a evaluar los resultados de sus búsquedas*



y a tomar mejores decisiones, pero, en definitiva, las decisiones las toman quienes aprenden (...) Los docentes pueden tratar de ejercer alguna influencia y guiarlas, pero no pueden tener el total control sobre ellas.” Finalmente, en relación con el impacto sobre las familias, Inés Dussel advierte que “sin dudas, este proceso tendrá un impacto muy fuerte en las familias, en especial, entre los sectores más postergados que acceden por primera vez a este mundo, con la posibilidad de ampliar sus expectativas económicas, sociales y culturales.” Mariona Grané destaca que “cuando las Tic entran en casa (netbooks, teléfonos celulares, iPad, consolas de videojuegos, etc.) me parece necesario que sean compartidas, que estén en un lugar común de trabajo y de ocio. Los padres, en este sentido, deben compartir con sus hijos lo que saben y, a la inversa, estar alertas, apoyar y orientar; guiar y, de nuevo, mediar.” Para Alberto Sileoni, Ministro de Educación de Argentina, “una vez que estas herramientas ingresan al universo familiar, es fundamental el rol de los adultos porque sólo ellos pueden darles sentido a las nuevas tecnologías. Ésa es la tarea del adulto porque el chico solo no puede.”

En cuarto término se presenta una síntesis del documento “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad” que el Ministerio de Educación de la Nación publica en el 2011 y que es el resultado de la evaluación de la primera etapa del CONECTAR realizada por once universidades nacionales que traen, según el Ministerio “la necesaria mirada externa para alimentar con otra voz esta evaluación” (Ministerio de Educación de la Nación, 2011: 5).⁴ El objetivo general de la evaluación es conocer las dimensiones pedagógicas, institucionales y sociales de la implementación del PCI así como analizar sus potencialidades y los aspectos críticos a nivel de las instituciones educativas y en la vida de los sujetos involucrados.⁵ El trabajo de investigación cualitativo consistió en el relevamiento y sistematización de datos a través de entrevistas (en algunos casos, grupos focales) a distintos actores. Este enfoque metodológico se centra en las distintas representaciones de los actores, sus experiencias y los significados que les atribuyen a las prácticas y a los otros actores involucrados. Las unidades de análisis fueron las administraciones provinciales, las instituciones educativas, los sujetos que participan en ellas y sus familias. Las universidades nacionales participantes abarcaron en sus estudios un espacio geográfico predeterminado, llegando a cubrir la totalidad del país: siete universidades relevaron 3 provincias cada una⁶, mientras que las restantes trabajaron sobre distintas regiones de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma. A continuación se presentan los principales hallazgos relativos a cada una de las dimensiones analizadas de las entrevistas y encuestas realizadas:

a) Percepciones generales sobre el Programa: Todos los actores entrevistados mostraron una alta valoración positiva del Programa y sus efectos, aunque fueron los alumnos y sus familias los más entusiastas. La mayoría de los docentes y directivos entrevistados coinciden en que el Programa jerarquiza la escuela pública, exponiéndola a la revisión de sus prácticas y modelos de enseñanza. Se ubica al PCI en el marco de políticas que son pensadas como fundacionales de una nueva escuela inclusiva y de calidad. Comienza a prevalecer, por parte de los diferentes actores, la definición del Programa como una política pública, lo que implica el reconocimiento de la netbook como derecho y no como “un regalo”.

b) Perspectivas sobre sus potencialidades: En las escuelas, los primeros indicios de cambio refieren a tres aspectos: el acceso a la tecnología, los tipos de usos y la integración de la tecnología en el aula. Los distintos actores entrevistados identifican el acceso a la tecnología con el acceso a la información, y en ese marco se interpreta al PCI como un fuerte igualador de oportunidades y destacan su relevancia social. Se menciona, por ejemplo, que muchos alumnos directamente desconocían lo que era una computadora, que muchos docentes tampoco tuvieron nunca una computadora, por lo que proyectan cambios no solo educativos, sino sociales y laborales. Hay una amplia percepción sobre su impacto favorable en el clima institucional: mayor tranquilidad, menor violencia, mayor motivación de los estudiantes. Para los alumnos, los usos tradicionales más frecuentes de las TIC se dan a partir de los programas de ofimática y la resolución de tareas escolares; mientras que los que mayor incremento registran a partir del programa son la utilización de software educativos, el uso y producción de recursos multimedia, el uso de redes sociales.

c) El desafío de la inclusión: El Conectar Igualdad es percibido como el primer Programa de alcance universal y como una herramienta que aporta al fortalecimiento del proceso de construcción de la escuela secundaria fundada en el mandato de la obligatoriedad. Su implementación despierta la conciencia del derecho a la educación secundaria, al conocimiento y al uso de tecnologías. El 69,5% de los estudiantes consultados por las universidades sostiene que el modelo uno a uno aumenta el ingreso y la reinserción a la escuela. Se advierte que el Programa contribuye a disminuir la brecha digital que visibiliza brechas sociales y educativas sobre las que se sostiene. El 61,6% de los estudiantes secundarios que participaron de las encuestas realizadas por las universidades nacionales consideran que el PCI disminuye las diferencias entre aquellos que tienen la posibilidad de acceder a una computadora y los que no.

d) Los jóvenes, el aprendizaje y las netbooks: La mayoría de los directivos, docentes y preceptores coincide en que la presencia del PCI más concretamente de las netbooks, mejora el clima escolar porque renueva el entusiasmo por la tarea entre los alumnos. Uno de los resultados más impactantes se refiere a que los alumnos de los últimos años de la escuela secundaria encuentran un estímulo para terminar sus estudios. Desde la perspectiva de los entrevistados, a los adolescentes el uso de la netbook les resulta más dinámico, divertido y ágil que las clases tradicionales. Los estudiantes consideran que a futuro el PCI los va a beneficiar en cuanto a los conocimientos obtenidos en informática –aspecto que perciben como básico para desempeñarse en cualquier ámbito: “actualizarse” en términos tecnológicos y estar mejor preparados para el mercado laboral o los estudios superiores. Otros resaltan las posibilidades comunicativas e interactivas que brindan las nuevas tecnologías.

El 80,53% de los alumnos entrevistados por las universidades confirman el uso de las netbooks en clase y el 81,6% asegura que a partir de la llegada de las netbooks mejoraron las habilidades en el manejo de la informática.



e) **Prácticas docentes en las instituciones escolares:** Los docentes y directivos entrevistados identifican al Programa como una oportunidad histórica de revisar las prácticas de enseñanza. Para gran parte de ellos, el rol docente pasa a ser el de guiar y dirigir el proceso de aprendizaje, abandonando métodos tradicionales de enseñanza.

Los docentes consideran que la presencia de las computadoras en el aula y la conexión a Internet e intranet amplía las posibilidades pedagógicas y de acceso a la información. Se advierte, en general, una disposición muy favorable hacia el PCI. Sin embargo, existen en algunos profesores actitudes que operan como barreras vinculadas a representaciones meritocráticas, deterministas o fatalistas de la cuestión social y/o al pedido de mayor capacitación para enfrentar este renovado desafío pedagógico. Si bien no es posible registrar aún cambios generalizados de carácter pedagógico-didáctico, ya se registra mayor frecuencia de uso por parte de docentes y alumnos en un espectro amplio que abarca las diferentes áreas curriculares. La llegada del Programa ha generado, entre otros cambios, la necesidad de construir nuevos vínculos y acuerdos entre docentes y alumnos sobre el uso de las netbooks en el espacio escolar y en particular en el aula. En las escuelas se están abriendo espacios de trabajo colaborativo, relaciones más horizontales y la promoción de una interacción más provechosa entre docentes y alumnos.

f) **La llegada a los hogares:** La posibilidad de los alumnos de llevar la netbook a sus hogares luego de la jornada escolar es vista de manera positiva, ya que permite que se continúe con el trabajo en casa, que algunos de los integrantes de las familias aprendan el manejo de la herramienta o que otros encuentren en la netbook una ayuda para sus propias tareas. En las familias de menores recursos económicos, o más numerosas, se sostiene que para los padres hubiera sido imposible poner esta tecnología a disposición de sus hijos.

3.2. Impactos del Plan CEIBAL⁷

En este apartado se presentan los principales hallazgos de diferentes investigaciones que se realizaron en relación con la evaluación y seguimiento de la implementación del Plan CEIBAL en el período 2007-2013.

a. Monitoreo y evaluación de seguimiento del Plan CEIBAL, con los primeros resultados a nivel nacional (2009).

Esta evaluación fue realizada con base en fuentes secundarias y una encuesta representativa a nivel nacional, de junio de 2009, dirigida a Directores, Maestros, niños y familias y un trabajo complementario cualitativo con entrevistas en profundidad y grupos de discusión con niños y familias de 20 localidades del interior. El primer documento indagó sobre aspectos de la experiencia de aprendizaje transitada por niños y de enseñanza, por los docentes en torno a la incorporación de las TIC a la escuela y la vida escolar. Se concluyó que el fenómeno TIC implicaba un fenómeno cultural más allá de la escuela, centrándose en el plano social.

b. Monitoreo y evaluación de impacto social del Plan CEIBAL. Metodología y primeros resultados a nivel nacional (2010).

Con una metodología cuali-cuantitativa, consistió en una encuesta representativa de la población de escuelas públicas de educación común (urbanas y rurales) de más de 20 alumnos. Se aplicó en junio de 2009 a 5682 niños, 760 familias, 1050 maestros y 200 directores. La estrategia cualitativa consistió en una visita a 9 pilotos y 8 localidades del interior en 2008 y a 20 localidades del interior del país. Se realizaron entrevistas en profundidad, talleres y grupos de discusión con actores escolares y comunitarios, familias y niños. El informe explicita la necesidad de fortalecer el apoyo de las familias (voluntariado, organizaciones estatales y otros) para que se pueda realizar un mejor y mayor uso de la XO, implementar políticas que articulen las capacidades generales en niños y adolescentes con oportunidades de formación en inserción laboral, generar más instancias para que los niños puedan mostrar el uso creativo que realizan del medio, los docentes sus logros e innovaciones, las comunidades sus buenas prácticas y modalidades de apropiación.

c. Evaluación en línea en Educación Primaria

El proyecto de evaluación en línea en las Escuelas Primarias se viene realizando por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP en colaboración con la Inspección Técnica de Primaria desde el año 2007. Las pruebas están conformadas por actividades cerradas de opción múltiple con cuatro alternativas de respuesta. Estas evaluaciones posibilitan que el maestro tenga una devolución inmediata sobre qué alumnos seleccionaron cada opción, qué concepciones están en la base de cada respuesta y un análisis de las actividades, desde la disciplina, para contribuir a interpretar los resultados y tomar decisiones pertinentes. A partir de 2010, la evaluación por áreas de conocimiento en Lengua, Matemática y Ciencias Naturales, se virtualiza. Se implementa un "Sistema de Evaluación en línea" de 3ro. a 6to., iniciándose como una política voluntaria. En 2013 se implementa en dos momentos del año. Este sistema tiene las siguientes implicancias: 1. Complementa las evaluaciones propuestas por el docente con una nueva modalidad de evaluación. 2. Posibilita la utilización del Plan Ceibal para una tarea propia del aula como es la evaluación. 3. Brinda a los docentes instrumentos de evaluación de relevancia disciplinaria y pedagógica. 4. Proporciona un referente común, en un momento del año, sobre el grado de dominio de contenidos para el grado. 5. Genera un ámbito de reflexión colectiva sobre los resultados obtenidos.

d. Encuesta Nacional de Monitoreo del estado de las XO a abril de 2010 y último informe (2011).

Se trabajó con una muestra representativa a nivel nacional de las escuelas públicas de más de 20 alumnos, urbanas y rurales. La extracción de la muestra estuvo a cargo del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas. Se recabó información sobre 275



grupos de niños en 55 escuelas públicas, de los grados 2 a 6. Del 100 % de alumnos que recibieron la XO, un 72,6% tenían las XO en funcionamiento, inutilizables por rotura 14,2 %, enviadas a reparación 6,2 %, bloqueadas o colmadas 3,9 %, se desconocía el estado de 2,1%, extraviadas, robadas u otra situación 1%.

e. Evaluación Anual en Primaria 2009-2011 (2012).

La evaluación se realizó mediante una investigación cuantitativa y cualitativa, realizándose encuestas a directores, maestros, alumnos y referentes familiares; entrevistas personales y grupales en profundidad; e indagando sobre dimensiones de análisis a nivel escolar, familiar y comunitario. El estudio es representativo de las escuelas con 20 alumnos o más de todo el país, que si bien representan el 56,7% (1.168 escuelas) del total de los centros educativos, concentran el 97,4% de los alumnos.

A lo largo del ciclo de evaluación 2009-2011 se constata un aumento del acceso a PC común (además de la XO) en los hogares de los niños de todos los contextos socioculturales. En 2011 cerca del 80% de los niños declara tener una frecuencia de uso semanal en clase de la XO y los maestros declaran proponer actividades en el aula con la XO utilizándola en promedio 3,5 horas en la semana. En lo que refiere a la frecuencia de uso por parte de los actores (niños, maestros, familias) se denota un leve descenso en el período 2009-2011. La escuela es el principal espacio donde los niños se conectan a internet, en 2011 el 77% de los niños declara conectarse desde allí.

El 62% de los docentes ha declarado tener una frecuencia de uso semanal de la XO en el trabajo en clase (8% de los maestros dicen utilizarla todos los días y el 54% algunas veces a la semana). El acceso a Internet en los hogares de los maestros asciende a 89% (frente al 44 %, de la población en general). Existen desafíos en la calidad de la conectividad, el alcance de la señal (cobertura del centro educativo) y cantidad de conexiones simultáneas que soporta la red. Persisten las dificultades que los docentes declaran tener en el uso de la XO, las mismas refieren tanto a aspectos técnicos (estabilidad conectividad, demora en la carga), y las actividades de la XO.

En materia de impacto en los aprendizajes, los niños declaran que “navegar” es la actividad más utilizada. Sin embargo, existen interesantes resultados en lo que refiere a programación, siendo que cerca de la mitad de los niños declara saber programar (dato subjetivo) y el 41% de ellos lo realizó correctamente en la actividad propuesta (dato objetivo). La integración de la XO a la propuesta programática muestra que el área de conocimiento en la que el docente ha logrado una mayor integración del uso de la XO es el área de Lengua y Social, seguido del área de la Naturaleza y Artística. Entre ellos, 8 de cada 10 reconocen haber modificado su práctica de aula a partir de la integración del recurso. La computadora se usa como medio de comunicación personal, para la búsqueda de información en Internet para trabajar en el aula (1/3 de los docentes lo hace diariamente). El mayor nivel de dominio informático que tienen los docentes se concentra en las actividades básicas como son la navegación en Internet, el correo electrónico y procesador de texto; similares al dominio en las actividades de las XO.

En materia de formación, la modalidad preferida por los docentes es a través de sus pares, tanto sea de colegas del propio centro educativo (por razones de tiempo), cuanto del Maestro de Apoyo Ceibal. Los docentes manifiestan que requieren mayor capacitación en el uso de las actividades de las XO y el uso pedagógico de las mismas. Se recomiendan métodos que apunten a la personalización de la formación en los docentes.

f. Informe de investigación “Impactos del Plan CEIBAL en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria” (2012).

El más reciente estudio oficial, con respecto a los “impactos del Plan CEIBAL en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria” (Pérez Gomar y Ravela, 2012) fue realizado en 31 escuelas de distintos contextos, con énfasis en contextos desfavorables pero no críticos, sin que fuera una muestra representativa, sino que se enfocaron escuelas con experiencia de trabajo, según informantes calificados. Se desarrolló en Montevideo, Salto, Tacuarembó, Canelones, San José y Maldonado. Se indagó a 31 directoras (entrevistas en profundidad), entre 3 y 4 maestras por escuela (97 en total de forma voluntaria, 2 entrevistas por maestra), de distintos niveles (1°/2°, 3°/4°, 5°/6°) con 2 años de experiencia y hasta 59 años. Se realizaron 184 observaciones de clase (2 por maestras), y se registraron 28 clases en video en 16 escuelas. Las valoraciones positivas, en el análisis de discurso se encontraron con respecto a la equidad, la motivación, el trabajo en equipo y al acceso a nuevos recursos educativos. Un 70 % de las maestras usa la XO y la valora, y un 30 % no la usa y no la valora.

La frecuencia mayor de uso es de 2/3 veces por semana, o bien días fijos o variable según la actividad a realizar e interés de los estudiantes. El uso 1 consiste en navegación en Internet como fuente de información y/o imágenes de apoyo (90%). El uso 2 consiste en escribir, leer, elaborar mapas semánticos y dibujar (70%). Se identificó como casi nulo el uso del correo electrónico, u otras modalidades de comunicación como chat (menos del 10 %). El uso se asocia al rol de la inspección, se usa cuando la inspección lo recomienda y se mencionan dificultades. Una de las más notorias es la disponibilidad de las XO, ya que están rotas, no funcionan o no las llevan. Con respecto a la “actitud” de las maestras, el 20 % de las entrevistadas muestra una “actitud de apoyo”, el 40%, de “apoyo crítico” y el 35 %, de “actitud de resistencia”.



4. Comparación acerca de las políticas de inclusión de tecnologías en los sistemas educativos de Argentina y Uruguay

A pesar de que la tecnología digital se ha vuelto omnipresente y es parte sustantiva de los sistemas financieros y empresariales, de los servicios administrativos y hasta del ocio y el entretenimiento, estaban ausentes en las aulas y en las prácticas docentes. Por ello, varios países, entre ellos Argentina y Uruguay, implementaron con diferencia de pocos años las políticas de inclusión digital en sus sistemas educativos.

Cabe destacar que las políticas de una computadora por alumno ha cobrado una relevancia notoria en los últimos años, no sólo en el marco de países desarrollados –como es el caso de Estados Unidos- que llevan casi una década con experiencias de esta naturaleza, sino también en países en desarrollo, impulsado por Nicholas Negroponte del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

En ambos países se eligió el modelo 1:1 o un ordenador por niño que supone la incorporación masiva de tecnología a los salones de clase de manera universal (en un principio en uno en primaria y en otro, en media) como estrategia fundamental para la promoción de la educación inclusiva. Sin embargo, Uruguay que lo implementa primero, y es el primer país en el mundo que lo extiende a toda la educación primaria y media, toma la propuesta de OLPC promovida por Nicholas Negroponte. En la Argentina se elige otra tecnología de soporte a partir de una consulta realizada a expertos argentinos por el entonces Ministro Filmus, en términos de la poca versatilidad y posibilidad de actualización de las computadoras y según otros autores porque Microsoft e Intel no querían quedarse fuera de ese proyecto (y gran negocio) y elaboraron una estrategia de inserción dentro del proyecto OLPC.

En relación con los fundamentos y alcances políticos, objetivos y componentes de ambos países son sorprendentemente iguales, tanto en su contenido como en su formulación. En el caso de Argentina, cabe destacar que esta política tiene como fundamentos generales aquellos que provienen de los principios contenidos en la nueva legislación en materia educativa promovida por Néstor Kirchner que culmina con la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación N° 26.206 del año 2006 (LEN) que sostiene como principios la idea que la educación es un bien público y un derecho personal y social, por lo cual la educación pasa a ser una responsabilidad principal e indelegable del Estado. Bajo los principios de una educación inclusiva se extiende la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel secundario que pasa a ser prioridad de las políticas educativas junto con la formación docente. Como se señaló, la LEN incluye un capítulo específico referido a la educación, nuevas tecnologías y medios de comunicación. En el caso de Uruguay, la creación del Plan CEIBAL se realiza un año antes a la sanción de la Ley del 2008 que incluye en su contenido el problema de la inclusión digital en la educación. Cabe destacar que en el caso de Uruguay, esta política sectorial forma parte de una orientación más global en términos de que es una estrategia para el desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información que dio lugar a la creación de diversos organismos además del CEIBAL.

También debemos destacar diferencias en términos de la modalidad de implementación de la política. Uruguay es un país unitario y pequeño, en comparación con Argentina que es un país de competencia federal en materia educativa y de mayores dimensiones en número de alumnos y docentes incluidos en el Programa. En el caso de la Argentina si bien CONECTAR se crea por Decreto del PE, quien va a financiar esta política, luego se ratifica a través de Resoluciones del Consejo Federal de Educación, órgano de concertación de la política educativa a nivel nacional y se realizan Convenios de adhesión con las distintas jurisdicciones. En el caso de Uruguay se observa una mayor consolidación de la política a través de la creación por Ley de organismos ad-hoc, primero CITS y luego Centro CEIBAL. La implementación en el caso de Uruguay, dada la extensión y el carácter centralizado de la política, ha favorecido la más rápida introducción del Plan Ceibal, fundamentalmente en educación inicial y primaria donde existe un departamento técnico que cohesiona la formación docente en servicio, la gestión institucional y la investigación y evaluación. Por otra parte, el Centro CEIBAL, si bien es un organismo no estatal y por tanto autónomo, integra en su Directorio a delegados de los consejos desconcentrados. Por lo tanto, la política se define desde un organismo externo al sistema educativo, pero al mismo tiempo, este organismo integra en su Directorio a consejeros delegados que toman decisiones sobre sus cuotas de responsabilidad en materia de política de inclusión de tecnologías en cada nivel, junto a delegados de ministerios, etc. Si bien existe un fuerte relacionamiento entre actores claves del Centro CEIBAL, fundamentalmente su Presidente, y las autoridades de cada consejo desconcentrado (Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), Consejo de Formación en Educación (CFE)), el relacionamiento entre los técnicos de unos y otros organismos se produce directamente en el “hacer sobre la marcha”, sin mediar instancias de planificación estratégica y prospectiva conjunta. En la coordinación entre Centro CEIBAL y los consejos desconcentrados existe un “coordinador referente” dispuesto por el primero, que opera a nivel de los consejos.

En relación con la incorporación de los distintos componentes de los programas, en ambos países la distribución de netbooks fue previa o paralela a la capacitación de los docentes, por lo cual el impacto inicial fue más importante en los hogares que en las escuelas. Esta estrategia fue criticada, ya que se observa en algunos estudios que en el inicio la utilización de las computadoras en las escuelas fue escasa por la falta de preparación de los docentes tanto en la formación inicial como en la capacitación continua. Aunque en el caso de Uruguay se observa una mayor consolidación de la política a través del monitoreo permanente de la implementación de la política para la realización de ajustes, en ambos casos existen pocas investigaciones independientes sobre el impacto de estas políticas, las más difundidas son aquellas promovidas por el propio gobierno.



Aunque aún es temprano para evaluar los efectos de esta política se puede sostener que el impulso inicial en términos presupuestarios se concentró en el armado de la infraestructura tecnológica y la compra de máquinas y que puede peligrar su mantenimiento y ampliación si no se dota de recursos permanentes de alguna fuente genuina. En el caso de Argentina aún es más precario, ya que los fondos provinieron del ANSES, es decir, de los aportes que hacen los trabajadores a la seguridad social. En el caso de Uruguay, la implementación ha sido posible con recursos del presupuesto público para la educación y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante el “Programa de Apoyo a la Consolidación y Expansión del Plan CEIBAL” (UR-L1058)⁸. El costo total representa un 5% del presupuesto de la educación.

En materia de acceso a computadoras y conectividad, en el caso de Argentina, existen disparidades importantes, entre la proporción de computadoras entregadas a estudiantes y a docentes, debido a que no siempre se logra la proporción establecida en el programa, que es del 10% de las recibidas por los estudiantes en educación media. Los problemas con la conectividad se producen en muchas escuelas y también se reconocen problemas de provisión del cargo de “Administrador de Red”. En el caso de Uruguay el 100 % de los escolares tienen computadora personal (XO) y también el 100 % de maestros (distinta a la de los niños). También los estudiantes de media (secundaria y técnica) tienen computadora de propiedad personal. La conectividad se logra mediante servidores en los centros educativos y sistema inalámbrico en espacios públicos. Se ha efectuado entrega de computadoras también a los estudiantes de los últimos años de Formación Docente (Magisterio y Profesorado). Y luego a educación inicial. Existen múltiples versiones de computadoras. Sólo un 10 % de escuelas están sin conectividad.

Con respecto a las expectativas que han generado los programas, en el caso de Argentina la llegada del programa significa un salto exponencial en los recursos disponibles para la integración de tecnologías a las prácticas pedagógicas. En la primera etapa tuvo problemas técnicos y logísticos y se han generado altas expectativas en los actores, que confiesan haber desconfiado de su efectividad ante el primer anuncio de esta política pública, y que afirman estar altamente sorprendidos. Como particularidad se puede observar una tensión en la percepción de los propios estudiantes frente a la recepción de la netbook 1 a 1, ya que algunos reconocen el PCI como un derecho y otros lo identifican como una política asistencialista o un premio. No obstante, se producen importantes consensos acerca del valor en términos de: acceso, igualdad de oportunidades, justicia e inclusión social. Los docentes reclaman capacitación y tiempo para integrar las tecnologías al aula, y al comienzo se transita una etapa de experimentación.

En el caso de Uruguay, se produjo una fuerte incorporación de computadoras en modalidad 1:1 en todos los niveles del sistema educativo, lo que provocó altas expectativas y respaldo social desde el inicio. Cabe señalar que la educación media en Uruguay, desde antes del Plan CEIBAL, ya contaba con “salas de informática” con disparidad de equipamiento en los distintos centros educativos. Para los estudiantes y las familias, la computadora fue ampliamente bienvenida por ser un bien propio y entregado de forma “gratuita”. Desde el inicio existió consenso social acerca del valor en términos de: acceso, igualdad de oportunidades, justicia e inclusión social. Los docentes reclaman desde el inicio formación para integrar las tecnologías al aula. La política en los primeros años consistió en una capacitación masiva, varios cientos de docentes en una sala con un capacitador. Luego se pasó a una formación en línea con cursos autoasistidos y/o con un formador. Y luego, se fortaleció la “formación en servicio”, por ejemplo en educación inicial y primaria.

En materia de estudios de evaluación, en el caso de Argentina, a los efectos de esta comparación, se destaca un estudio con muestra al azar de 550 escuelas (2011) en el que se efectúan encuestas a Directores, maestros y estudiantes. El 62% de los profesores que recibieron computadora, participaron de alguna capacitación. Se encuentra un nivel alto de satisfacción de directores. En el caso de Uruguay, se selecciona, dentro de múltiples estudios, uno que toma una muestra representativa a nivel nacional de 200 escuelas urbanas y rurales (2009-2011) y forma parte del monitoreo anual. Se realizan encuestas a directores, maestros, niños y familias. Y un estudio cualitativo en 20 localidades del interior, entrevistas, y grupos de discusión con niños y familias. Se entiende al “fenómeno TIC en su conjunto como experiencia cultural”. En 2008 se inicia encuestas a niños en línea con la XO. Se informa la necesidad de fortalecer el apoyo de las familias, mediante voluntariado, organizaciones estatales y otros, para que se pueda realizar un mejor y mayor uso de la XO, implementar políticas que articulen las capacidades generales en niños y adolescentes con oportunidades de formación en inserción laboral, generar más instancias para que los niños puedan mostrar el uso creativo que realizan del medio, los docentes sus logros e innovaciones, las comunidades sus buenas prácticas y modalidades de apropiación.

En cuanto al impacto en el uso de la computadora, en el caso de Argentina, más de la mitad de los docentes no la usa en los centros educativos. Sólo el 10% en secundaria y el 8% en primaria utilizan las computadoras en las escuelas. Los docentes saben manejar las computadoras y están familiarizados con ellas (97%, en primaria y 98%, en secundaria). En el caso de Uruguay, cerca del 80% de los niños declara tener una frecuencia de uso semanal en clase de la XO y los maestros declaran proponer actividades en el aula con la XO utilizándola en promedio 3,5 horas en la semana. El 77% de los niños se conecta desde la escuela. El 62% de los docentes ha declarado tener una frecuencia de uso semanal de la XO en el trabajo en clase (8% de los maestros dicen utilizarla todos los días y el 54% algunas veces a la semana). La principal actividad de los niños es “navegar”, y el 41% realizó correctamente una actividad propuesta de programación. El área de conocimiento en la que el docente ha logrado una mayor integración del uso de la XO es el área de Lengua y Social, seguido del área de la Naturaleza y Artística. Entre ellos, 8 de cada 10 reconocen haber modificado su práctica de aula.

Uno de los principales impactos del uso de la computadora se produce en el sistema de evaluación en línea ya tratado para el caso de Uruguay.



Finalmente, en cuanto al papel del Estado, en el caso de Argentina, es el ME el que cumple el rol principal en ayudar a que las computadoras tengan un uso educativo. Y en el caso de Uruguay, es el Centro Ceibal el que cumple el rol principal en la adopción y orientación del uso de las computadoras en las aulas, y son los consejos los que cumplen el rol de ejecutar la toma de decisiones acordadas con este organismo. Sólo en Educación Inicial y Primaria (2012-2013) se ha organizado un departamento técnico para institucionalizar el Plan CEIBAL y aumentar la formación en servicio con políticas más descentralizadas.

5. A modo de cierre

En este apartado nos permitimos hacer algunas recomendaciones en término de lo actuado hasta el momento.

Una preocupación central acerca de la continuidad de esta política es la disponibilidad de fondos para sostenerla en el tiempo, dada la necesidad de la ampliación permanente ante la incorporación de nuevos alumnos que se producen año a año, de soportes técnicos, materiales y humanos para mantenerla y la necesidad de renovación de las máquinas por su obsolescencia. En el caso de Argentina, esta situación es más crítica ya que, como se señaló, el financiamiento inicial del programa fue de fondos del Estado Nacional a través del ANSES y la prestación del servicio educativo está a cargo de las provincias que deben sostenerlo en el tiempo.

En referencia al monitoreo y evaluación del Programa se destaca la continuidad, diversidad y amplitud de aspectos evaluados en el caso de Uruguay a lo largo de su implementación. En el caso de Argentina, se deberían promover más estudios independientes en base a observaciones, entrevistas y lecturas de documentos que midan: los cambios en la mentalidad o visión de los docentes hacia perspectivas más constructivistas basadas en la actividad de los alumnos; el nivel de pensamiento desarrollado por los alumnos; y, la realización de actividades de aprendizaje relevantes y de mayor complejidad. Para medir los efectos en los aprendizajes de los alumnos se deberían promover además estudios longitudinales de análisis de trayectorias de los alumnos.

Para el caso de Uruguay, los desafíos enunciados en el Informe de evaluación y monitoreo anual 2011 eran los siguientes: en materia de infraestructura, sostener y mejorar la calidad de la conectividad y laptops, brindar soluciones de generación de energía eléctrica a las escuelas sin luz para dar la posibilidad de carga de XO y obtener conectividad; en materia de uso educativo del recurso, fortalecer y potenciar la presencia de figuras referentes sobre las TIC en la escuela, continuar desarrollando talleres y cursos de capacitación orientados a maestros y familias, en el manejo y uso didáctico de la XO; en materia de reformulación de vínculos con los usuarios, mejorar y aumentar los niveles de difusión del Plan. Aún existen bajos niveles de información por parte de la población Ceibal, por lo que se recomienda repensar los medios de comunicación.

Entre los principales desafíos actuales planteados por la consultoría externa realizada por Fullan se destaca enfocar la “calidad”, y se recomiendan los siguientes cursos de acción: *“concentrarse en un número reducido de objetivos ambiciosos como prioridades básicas, el Centro CEIBAL y las autoridades educativas han de desarrollar conjuntamente la infraestructura necesaria para apoyar la implementación de las prioridades fundamentales de forma clara, específica y continua, desarrollar las funciones de los inspectores y directores de escuela para apoyar la ejecución en todas las escuelas, desarrollar la capacidad profesional de los docentes, individualmente y colectivamente para poner en práctica las prioridades fundamentales”*. Se sostiene que el Centro CEIBAL, *“organismo autónomo que goza de aprobación pública, y de apoyo presidencial”*, tiene más capacidad de comenzar iniciativas que serían *“más problemáticas si hubieran surgido del sistema educativo”*. Se describe al sistema educativo como *“rígido o resistente al cambio”*, y se sostiene que *“las burocracias educativas en la mayoría de las jurisdicciones, son por definición burocráticas, y por ende, se ven limitadas por las políticas, las tradiciones organizativas y la incertidumbre acerca de quién podría asumir la responsabilidad de las iniciativas que no encajan perfectamente en las estructuras administrativas existentes”* (Fullan, 2013: 31).

Se argumenta que es necesario trabajar sobre las *“capacidades internas”*, desde un enfoque que integre *“los conocimientos de tecnología, la pedagogía y el cambio”*. Se requieren nuevas prácticas de enseñanza más eficaces en las áreas de lectura y escritura y matemática, y acceso a las ideas e información aprovechando las tecnologías. Se está ingresando a la fase más crucial, en la cual se habrá de esclarecer si el sistema educativo uruguayo habrá de progresar en relación a otros sistemas de América del Sur, en cuanto al rendimiento de los estudiantes, medido por PISA y otras comparaciones internacionales.

Luego de una etapa piloto en 2012, se han generalizado Plataformas virtuales de aprendizaje a todas las escuelas en 2013, Plataforma CREA y adaptativa de matemática. Esto supone nuevos esfuerzos de capacitación e introducción de nuevas prácticas de aprendizaje y enseñanza, de supervisión y evaluación.

En materia de evaluación, es fundamental definir desde el inicio un verdadero sistema de evaluación, no sólo evaluar los aprendizajes de los estudiantes, sino las prácticas de enseñanza mediadas por tecnologías y el propio proceso de implementación de los programas (metaevaluación). Las evaluaciones deben ser rigurosas y deben mantener coherencia entre objetivos e implementación, así como profundidad. En los casos de monitoreo es muy importante mantener y mejorar los instrumentos a lo largo del tiempo, y complementar las



evaluaciones internas con evaluaciones externas, para triangular información que resulte útil para la mejora y la construcción de alternativas de cambio en los procesos de enseñanza y aprendizaje mediados por tecnologías.

A partir de los análisis sobre las investigaciones observadas, las opiniones y reflexiones de los diferentes especialistas, en ambos países, es posible afirmar que desde una dimensión social, las TIC son necesarias para garantizar mayor justicia social y educación inclusiva de calidad. Asimismo, desde una dimensión pedagógica, se trata de pensar las TIC como oportunidad para la transformación y la mejora de las prácticas educativas.

La entrada de las tecnologías en las escuelas supone el desarrollo de los nuevos saberes y competencias que una persona alfabetizada en el siglo XXI debería poseer. El modelo 1 a 1, en tanto promueve el uso personal, ubicuo, conectado y en red de los estudiantes, habilita nuevas situaciones de aprendizaje y de interacción dentro y fuera del aula. Es importante pensar las TIC en las escuelas, y el modelo 1 a 1 en particular, como ventanas de oportunidad para innovaciones educativas, como puertas de entrada para incorporar nuevas formas de hacer, de producir, de interactuar y, por tanto, de aprender a lo largo de toda la vida.

Se coincide con Tondeur (2008), Moreira (2011) y Fullan (2013) en el análisis que realizan del papel de las políticas locales de integración de TIC en las aulas, cuando proponen que para que las mismas tengan efectos sobre la mejora escolar, se deben establecer metas precisas y estrategias sistemáticas de cambio, desarrollo de un proyecto para la inclusión de las TIC en los centros educativos, liderazgo claro para guiar los cambios, desarrollo profesional y apoyo a los docentes, sistemas de evaluación para monitorizar el proceso de cambio y crear comunidades de intercambio de “buenas prácticas” desde los centros que llevan adelante innovaciones. Asimismo, según Kaztman (2010), el éxito para que el sistema educativo pueda asumir la introducción de las nuevas tecnologías depende de un liderazgo institucional, la captación de recursos públicos, la disponibilidad en el país de plataformas mínimas de infraestructura eléctrica y conectividad y la fuerte inversión en la preparación de los docentes.

En síntesis, el gran desafío es diseñar las políticas educativas de inclusión de TIC en las escuelas, no sólo como introducción de computadoras, sino como un proyecto de transformación de la escuela. Según Warschauer y Ames, la inclusión de *“las computadoras debiera plantearse como un componente de una reforma educativa global basada en una infraestructura tecnológica amplia, en la prestación de apoyo técnico, en el profesional docente, en el desarrollo curricular, y en una cuidada planificación de los procesos de implementación y de evaluación continua”* (Citado por Moreira, 2011: 60).

¹ Desde el año 2009, se vienen realizando trabajos comparados de las reformas educativas de Uruguay y Argentina, en base a una línea de investigación educativa conjunta entre la cátedra de Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires a cargo de María Catalina Nosiglia, el curso de Planificación Educativa de la Universidad de la República y el curso de Legislación y Administración de la Enseñanza de Formación Docente, a cargo de Lidia Barboza Norbis. Estos estudios se realizaron mediante la articulación de una investigación en desarrollo en el marco del Programa de Movilidad Académica Escala Docente de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Entre las últimas producciones elaboradas en este marco, se indagó sobre las políticas diseñadas desde el gobierno nacional en Argentina y Uruguay para cambiar la regulación de la Formación Docente.

² Por Resolución CFE N° 82/89 se había aprobado el Programa Nacional “Una computadora para cada alumno” para ser implementado en las escuelas técnicas de gestión estatal, por Resolución CFE114/10 se subsume este programa como parte del Programa Conectar Igualdad.

³ Aquí aparece por primera vez la idea del Plan CEIBAL, en tanto política educativa de inclusión de las TIC en la educación.

⁴ Las once Universidades Nacionales que participaron de la evaluación fueron: Arturo Jauretche, Avellaneda, Cuyo, Jujuy, Patagonia San Juan Bosco, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Lomas de Zamora, Río Cuarto, Río Negro, Rosario y Chaco Austral.

⁵ Se plantearon los siguientes propósitos específicos: a) Analizar las estrategias desarrolladas a nivel provincial para la puesta en marcha del PCI, la transformación de la gestión pedagógica e institucional y el modo en el cual se resignifican los lineamientos nacionales y articulan con otros programas ya vigentes en cada jurisdicción; b) Describir el alcance de las acciones desarrolladas por el PCI en un conjunto de escuelas seleccionadas para cada jurisdicción e indagar el impacto en las dinámicas institucionales (nivel directivo, docente, alumnos, etc.) y en las prácticas áulicas; y c) Releva las expectativas y valoraciones de los directivos, docentes, alumnos, familias y otros actores sociales respecto de la puesta en marcha y el funcionamiento del Programa.

⁶ La Universidad Nacional de Jujuy abordó las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán; Río Cuarto, las provincias de Santiago del Estero, Córdoba y Catamarca; Chaco Austral, las provincias de Formosa, Chaco y Misiones; Rosario, las provincias de Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos; Cuyo, las provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja; Río Negro, las provincias La Pampa, Río Negro y Neuquén; y Patagonia San Juan Bosco, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La provincia de San Luis no pudo ser relevada. La investigación incluyó: 205 escuelas; 151 entrevistas a funcionarios; 162 entrevistas a directivos y docentes; 159 entrevistas a administradores de red; 2087 entrevistas a padres y alumnos; 5263 encuestas a alumnos.

⁷ La selección de estudios de monitoreo y evaluación que a continuación se presenta ha sido compilada en la primera tesis de doctorado en educación sobre Plan CEIBAL del país (Barboza, L., 2012).



BIBLIOGRAFIA

- BARBOZA, L. (2012). Origen y evolución del Plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL). Estudio exploratorio del modelo educativo subyacente (2007-2011), Facultad de Ciencias de la Educación, UDE, Montevideo.
- BARBOZA, L. (2012). Plan CEIBAL: Procesos de planificación y desarrollo de la política educativa de TIC en el sistema educativo uruguayo. Tesis de doctorado en educación (inédita). Facultad de Ciencias de la Educación, UDE, Montevideo, Uruguay.
- BRUNNER, J. (2002) "La educación al encuentro de las nuevas tecnologías". Disponible en: http://archivos.brunner.cl/jjbrunner/archives/JJ_IPE_BA_4.pdf
- CENTRO DE ESTUDIOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS (2011) "Observatorio de La Educación Básica Argentina. Informe General de Resultados." Mimeo.
- CENTRO CEIBAL DE APOYO A LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2013). Evaluación de la brecha de acceso a TIC en Uruguay (2008 y 2012) y la contribución del Plan CEIBAL a disminuir dicha brecha, Depto. de Monitoreo y Evaluación Plan CEIBAL
- CENTRO CEIBAL DE APOYO A LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2012). Evaluación Anual en Primaria 2009-2011, Depto. de Monitoreo y Evaluación Plan CEIBAL
- CENTRO CEIBAL DE APOYO A LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2011). Encuesta a docentes de educación media pública sobre acceso, dominio y uso de herramientas TIC, Depto. de Monitoreo y Evaluación Plan CEIBAL
- FULLAN, M.,; WATSON, N. y ANDERSON, S. (2013). CEIBAL: Los próximos pasos. Informe final. Michael Fullan Enterprises, Toronto, Canadá
- GVIRTZ, S. y NECUSSI, C. (comps.) (2011) Las voces de los expertos. ANSES, Buenos Aires.
- KAZTMAN, R. (2010). Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo, CEPAL, Chile.
- MARTÍNEZ, A. L. (2010). Monitoreo evaluación del Plan CEIBAL. Metodología, resultados e insumos para la toma de decisiones. Plan CEIBAL-CITS, 25 de junio de 2010, San Salvador.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2011). Informe de avance de resultados 2010. Argentina.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2011). Anuario Estadístico de Educación 2010, Montevideo, MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2011). Nuevas voces, nuevos escenarios: Estudios Evaluativos del Programa Conectar Igualdad, Bs As.
- MOREIRA, M. (2011). Los efectos del modelo 1:1 en el cambio educativo en las escuelas. Evidencias y desafíos para las políticas Iberoamericanas. En: Revista Iberoamericana de Educación, N° 56, Madrid, España.
- PÉREZ GOMAR, G., RAVELA, P. (2012). Impacto del Plan CEIBAL en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria. Instituto de Evaluación Educativa, Fac. de Ciencias Humanas, Universidad Católica- Department of Educational Administration and Policy Studies, School of Education, University at Albany- State University of New York.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2010). 1:1 en Educación. Prácticas actuales, evidencias, del estudio comparativo internacional e implicancias en políticas, Instituto de Tecnologías Educativas de España/OCDE.
- PLAN CEIBAL (2010) "Informe de monitoreo del estado del Parque de XO a abril de 2010". Disponible en:
http://www.ceibal.org.uy/docs/Plan_Ceibal___Informe_Estado_XO_Abril_2010.pdf
- PISCITELLI, A. (2006). Educación y TIC. Introducción a una entrevista inusual. Scott Lash habla para educ.ar". Disponible en:
http://coleccion.educ.ar/CDInstitucional/contenido/educacionTIC/alejandro_piscitelli2.html
- TONDEUR, J. y OTROS (2008). "ICT Integration in the Classroom: Challenging the Potential of a School Policy". En: Computers & Education, vol. 51, n° 1, pp. 212-223.
- UNESCO (2009). En el camino de Plan CEIBAL. Montevideo: Plan CEIBAL.
- UNESCO (2008). CEIBAL en la sociedad del siglo XXI. Montevideo: Plan CEIBAL.



FUENTES NORMATIVAS

Argentina

- Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006.
- Decreto N° 459/10.
- Resolución CFE N° 114/10.
- Resolución CFE N° 123/10.

Uruguay

- Ley General de Educación N° 18.437, 2008.
- Ley N° 18.640, 2010.
- Ley N° 18.719, 2011.
- Decreto Presidencial 144/007 del 18 de abril de 2007.
- Decreto Presidencial del 15 de diciembre de 2008.

Antecedentes académicos y profesionales de los autores

María Catalina Nosiglia es Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación de la UBA. Es Profesora Regular a cargo de la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Se desempeña como Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación y dirige Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación. Ha dictado cursos de posgrado sobre Políticas de Educación Superior en diferentes Universidades Nacionales de la Argentina y en el Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario de la Organización Universitaria Interamericana. Es representante del Núcleo Evaluación y Gestión Universitaria de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo por la UBA, desde 2008. Fue Directora de Estudios y Programas, Secretaría de Ciencia y Técnica, UBA (1998) y Subsecretaria de Programación Científica, UBA (1999-2000). Actualmente es Secretaria de Asuntos Académicos de la UBA, desde el año 2011.

Lidia Barboza Norbis es Doctora en Educación (Facultad de Ciencias de la Educación, UDE, 2012). Magister en Educación con énfasis en Currículum y Evaluación (UCUDAL). Postgrado de Especialización en Currículum y Evaluación (UCUDAL). Licenciada en Ciencias de la Educación (UDELAR). Master en Estrategia Nacional (CALEN). Postgrado en Altos Estudios Nacionales en Dirección, Asesoramiento y Planificación Estratégica (CALEN). Ha cursado además, seminarios de grado y posgrado en la Universidad de Ginebra. Es profesora de Investigación Educativa y Legislación y Administración de la Enseñanza en el Instituto de Profesores "Artigas" (IPA), profesora del Posgrado de Gestión de Instituciones Educativas (ANEP-UDELAR) y Profesora Adjunta de Planificación Educativa en el Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación (FHCE-UDELAR) desde 2006. Investigadora a cargo de la línea de investigación Educación, Tecnologías de la Información y la Comunicación y Sociedad (E-TIC-S). Actualmente es Coordinadora Nacional de Investigación y Evaluación Educativa (Departamento CEIBAL Tecnología Educativa-CEIP-ANEP), desde 2012.





La Evaluación a Debate

Entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria¹
en América Latina.

Evaluation under Debate

Between educational quality and disaffiliation of youth in secondary schools in Latin America

Francisco Miranda

Resumen

En este trabajo se presentan algunas coordenadas básicas sobre las tensiones que el actual enfoque dominante de evaluación enfrenta entre calidad y desafiliación educativa, particularmente usando como campo de referencia la realidad social y cultural de los jóvenes de educación secundaria en la región. Se recuperan y analizan algunas evidencias sobre cómo los ejercicios de evaluación han abonado a dicha fractura. Con ello se busca ofrecer elementos de reflexión que permitan repensar el modelo “incrementalista cíclico” de evaluación que se ha instalado para medir la calidad educativa y repensarlo como un nuevo modelo “polícíclico reestructurante” fundamentado en la necesidad de que la evaluación dé cuenta no sólo del logro mecánico de resultados, sino de su relación con el eje de equidad-pertinencia y diversidad que es co-sustancial a la compleja y contradictoria realidad que viven los jóvenes en la América Latina.

Palabras clave: evaluación educativa, educación secundaria, jóvenes, escuela, calidad educativa, desafiliación educativa.

Abstract

This paper will present some basic guidelines of the tensions faced by the dominant assessment approach between educational quality and disaffiliation using as a point of reference the social and cultural reality of youth in secondary schools of the region.

Evidence about how evaluation processes have contributed to this fracture will be analysed and retrieved. This will provide elements of reflection that will allow to rethink the “incrementalist cyclical” assessment model implemented to measure education quality. This model must be rethought as a new “polycyclic restructuring” model based on the need that evaluation should not only consider the mechanical achievement of results, but also take into account its relationship with concepts of equity, relevance and diversity that go hand in hand with the complex and contradictory realities of Latin American youth.

Keywords: educational assessment, secondary education, youth, school, educational quality, educational disaffiliation.



Introducción

La década de los años noventa del siglo XX marca un hito importante en la configuración de la evaluación como un referente común y uno de los pilares fundamentales de las estrategias de reforma educativa en prácticamente todos los países de América Latina. La evaluación pasó de ser apenas una etapa, un momento o evento en el funcionamiento de los sistemas educativos, para convertirse en un proceso técnicamente complejo y central del cual dependen buena parte de las decisiones fundamentales de política, una gran cantidad de tareas de rediseño institucional y diversas acciones orientadas a la mejora del funcionamiento y operación de aquellos (Perassi, 2008). Si bien este nuevo esquema ha generado modificaciones importantes en los criterios tradicionales de operación de los sistemas educativos y en los referentes de actuación de los principales sujetos educativos, cierto es también que los resultados logrados no han sido los deseables y, comparados con los extraordinarios esfuerzos de evaluación realizados en la región, parecen no mostrar los ritmos de cambio esperables (Iaies, Bonilla, Brunner, Britz, Granovsky, Tiana, Martínez, Navarro y Tenti, 2003).

Varias razones se han dado para explicar esta situación. Algunas de ellas aluden a los problemas de validez y confiabilidad de los instrumentos utilizados por la evaluación; otras, subrayan los vacíos e inconsistencias de la secuencia que se construye entre los resultados de la evaluación y las intervenciones de mejora; y algunas más ponen especial atención en el “efecto de simulación” que la evaluación ha generado al reducir los ejercicios al cumplimiento formal de indicadores o a responder correctamente a los exámenes.

Existe, sin embargo, otra razón fundamental que agrega al problema una dimensión de mayor envergadura y de alcance estructural: una profunda fractura social y educativa en la relación del modelo escolar actual con la realidad sociocultural de los estudiantes. Particularmente expresada en los adolescentes y jóvenes debido al mayor peso que empiezan a tener en sus vidas los procesos de subjetivación, la construcción de identidad y el pensamiento estratégico². Esta fractura genera diversos fenómenos: desde la escolarización forzosa, expresada en la aceptación incondicional de los códigos escolares y de sus aparatos burocráticos a costa de clausurar el sentido y la pertinencia de la escuela a la diversidad y complejidad de los entornos sociales de convivencia de los jóvenes, hasta los fenómenos de desescolarización que se reflejan en la renuncia explícita, abandono o deserción de los jóvenes respecto a la escuela, así como del desprendimiento y desresponsabilización de la escuela con relación a los jóvenes.

Una tercera consecuencia más compleja y de mayor riesgo —que es la que orienta las reflexiones en el presente trabajo—, tiene que ver con los fenómenos de desafiliación educativa y que refieren al proceso de desprendimiento o “desenganche” entre los jóvenes y la cultura académica escolar. Aunque se expresa de manera contundente en el abandono o deserción, la desafiliación educativa tiene formas más significativas de expresión —y, al mismo tiempo, mayormente veladas— en los jóvenes que, aun permaneciendo en la escuela, se adaptan a sus códigos institucionales para salir del paso, sorteando las dificultades de aprendizaje de diferentes maneras, soportando la arbitrariedad cultural de los docentes, aprovechando el ambiente escolar para fortalecer sus redes sociales y de confianza y enfrentando los mecanismos burocráticos escolares a través de distintas formas de acomodo y simulación. Se trata, pues, de jóvenes estudiantes que permanecen en la escuela pero no aprenden, que estudian para acreditar asignaturas en el umbral mínimo, pero que no son capaces de desarrollar las competencias esperadas, de jóvenes que pasan por la escuela pero que no se enganchan con el ambiente académico, con la cultura del esfuerzo escolar y con las reglas fundamentales del trabajo intelectual.

De acuerdo con lo anterior, en este trabajo se sostiene la hipótesis de que una evaluación lineal y cíclica que sólo piensa la mejora de la calidad como un incremento del logro educativo de los estudiantes sin considerar los problemas de pertinencia, equidad y diversidad que viven los jóvenes en la escuela no parece ser prometedora en el largo plazo.

Una evaluación que no es capaz de aportar información y evidencia para transformar el modelo educativo seguirá promoviendo, quizá sin intención, la reproducción de resultados educativos mediocres y, estructuralmente, estará fortaleciendo un modelo educativo inercial con poca capacidad de innovación, con los consecuentes efectos negativos de la escolarización forzosa, el abandono escolar y la desafiliación educativa.

Por lo anterior, el presente ejercicio analítico tiene el propósito de ofrecer algunas coordenadas básicas que permitan situar mejor las tensiones entre calidad y desafiliación educativa, particularmente usando como campo de referencia la realidad social y cultural de los jóvenes de educación secundaria en la región. Con ello se busca ofrecer elementos de reflexión que permitan repensar el modelo “incrementalista cíclico” de evaluación que se ha instalado para medir la calidad educativa y repensarlo como un nuevo modelo “policíclico reestructurante” fundamentado en la necesidad de que la evaluación dé cuenta no sólo del logro mecánico de resultados, sino de su relación con el eje de equidad-pertinencia y diversidad que es co-sustancial a la compleja y contradictoria realidad que viven los jóvenes latinoamericanos.

Para dar cuenta de lo anterior se plantea, en primer lugar, una descripción de las principales tendencias de la evaluación educativa en América Latina incluyendo una valoración de sus avances y desafíos principales. En segundo lugar, se desarrolla un breve apartado sobre los modelos que a nuestro juicio están en debate vistos a la luz de una reflexión crítica sobre los efectos contrafácticos de la evaluación y las nuevas necesidades educativas en los países de la región. El tercer apartado se dedica al análisis de los problemas de inequidad, pertinencia y atención a la diversidad tratando de construir un hilo conductor entre la exclusión social, la segmentación educativa y la fragmentación de sentidos que se está produciendo en los jóvenes respecto a la educación secundaria en América Latina.

Al final se presentan algunas líneas de reflexión sobre el problema abordado, así como diversas vetas de trabajo e indagación futuras.



1. Expresiones y razones de la evaluación educativa en América Latina

Durante las últimas dos décadas, en el marco de las reformas educativas llevadas a cabo en América Latina, la evaluación se ha ido instalando, de manera gradual pero profunda, como centro de las acciones de política educativa y, sin exageración, como el gran dispositivo de articulación de las estrategias de mejora de la calidad y eficiencia del funcionamiento de los sistemas educativos. Grandes y ambiciosos Sistemas Nacionales de Evaluación de la Educación (SNEE) se han constituido en la mayor parte de los países de la región como ejes fundamentales de transformación de los subsistemas y modalidades de educación primaria, secundaria y terciaria.

La fuerza y crecimiento de la evaluación educativa quizá pueda explicarse por la convergencia de tres grandes tendencias: la primera tiene que ver con una fuerte línea geopolítica institucionalizada con patrocinio de importantes organismos internacionales que ha hecho de la evaluación uno de los principales dispositivos de regulación regional y mundial de la eficiencia y calidad educativa como soporte de los flujos de inversión y desarrollo de las economías de mercado a nivel internacional (Meyer y Benavot, 2013).

En segundo lugar se ubica una visión hegemónica de política educativa en Latinoamérica que asume que impulsar y controlar la transición de los modelos de escolarización de masas a sistemas de calidad educativa, pasa necesariamente por evaluar los resultados educativos y asociarlos, por una parte, con el uso racional y eficiente de los recursos, y por la otra, con su efectividad y capacidad para rendir cuentas frente a las demandas sociales, políticas y económicas por la educación (CLESE, 2005).

Finalmente, se observa una corriente intelectual, técnica y académica proveniente de universidades y centros de investigación –nacionales e internacionales– que ha convertido a la evaluación en una disciplina especializada orientada a la generación y aplicación de instrumentos estandarizados basados en rigurosos procedimientos cuantitativos de validación de su pertinencia y confiabilidad (House, 1993).

En la trayectoria de los ejercicios de evaluación desarrollados desde la década de 1990, las tres grandes tendencias mencionadas, se han concretado en diversas áreas, a saber: 1) la aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento; 2) la construcción de indicadores; 3) la evaluación y autoevaluación de los centros educativos; y 4) la evaluación del desempeño de los docentes. Cada una de estas etapas con objetos y procesos distintos, pero de especial relevancia e interés para las políticas y los sistemas educativos.

Quizá la tendencia más fuerte y con mayor grado de visibilidad tenga que ver con las pruebas estandarizadas de aprendizaje que diversos organismos nacionales e internacionales realizan. En cada uno de los países de la región, existen o han existido organismos dedicados a evaluar la calidad educativa y el aprendizaje, a través del despliegue de diversas acciones, entre las que destacan la elaboración de instrumentos, la definición y validación de criterios, la aplicación de pruebas, el procesamiento de datos, el análisis de los resultados, la comparabilidad de los mismos, y la elaboración de informes.

Tabla 1. Sistemas de evaluación de aprendizaje en América Latina

PAÍS	AGENCIA EVALUADORA
Argentina	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)
Bolivia	Sistema de medición de la calidad de la educación (SIMECAL)
Brasil	Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB)
Chile	Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE)
Colombia	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)
Costa Rica	División de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo (Departamento de Pruebas Nacionales)
Cuba	Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE)
Ecuador	Equipos técnicos del Ministerio de Educación
El Salvador	Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Educación y la Universidad Centro Americana de El Salvador
Guatemala	Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE)
Honduras	Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE)
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP-SEP)
Nicaragua	Dirección de Evaluación del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
Panamá	Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE)
Paraguay	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)
Perú	Unidad de Medición de Calidad (UMC)
República Dominicana	Departamento de Pruebas Nacionales
Uruguay	Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE)
Venezuela	Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (SINEA)

Fuente/ Elaboración propia.

Sin embargo, aun cuando se evidencia la importancia de los SNEE, y si bien ya se han instalado en los países de esta región, han comenzado a transitar una segunda etapa de revisión, reajuste y fortalecimiento. En diversos estudios se reconocen también múltiples problemas y



líneas de tensión en éstos (Perassi, 2008; Ferrer, 2006; Barrenechea, 2010; Tiana, 2003; Montoya, Perusia y Vera, 2001; Locatelli y Couto, 2001). Los elementos que se cuestionan y que se configuran en desafíos para las pruebas estandarizadas que se aplican en los diversos países de la región pueden resumirse de la siguiente manera:

a) *Credibilidad y valor político de sus resultados*, ya sea por la insuficiencia de fundamentos conceptuales y descripciones operacionales más sólidas sobre los aprendizajes y niveles de desempeño esperados, por la falta de acumulación de masa crítica en los países de la región o por la poca coordinación interinstitucional entre los SNEE con los Ministerios, Departamentos o Secretarías de Educación. En Argentina, por ejemplo, diversas investigaciones han puesto en evidencia a los bajos índices de credibilidad que posee el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC), para los docentes y directivos de escuelas (Tiramonti, Dussel, Pinkasz, Marcalain y Montes, 2003).

b) *Valor formativo de la evaluación*, que plantea una brecha entre ésta y el impacto que sus resultados tienen en las escuelas y en las aulas. En Brasil, según Locatelli y Couto (2001), los informes del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), se encuadran dentro de lo que la literatura de evaluación de los sistemas educativos denomina de “bajo riesgo” o “low stakes” (Messick, en Locatelli y Couto, 2001), es decir, los resultados obtenidos poseen una función meramente informativa, y sólo en ciertos casos formativa, sin reportar consecuencia alguna para las instituciones involucradas. Existen, sin embargo, algunas excepciones, como el caso de México, con las pruebas EXCALE que aplica el INEE y sus Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE) que se derivan de ellas para apoyar los procesos de mejora.

c) *Difusión y rendición de cuentas*, dado que los resultados no tienen consecuencias directas sobre los actores del sistema, no se registran esfuerzos para comunicarlos de manera oportuna, suficiente y clara. Aunque esto sucede en la mayoría de los países, pueden destacarse algunos resultados positivos como el SIMCE en Chile, el ICFES en Colombia y la prueba ENLACE en México, que han mostrado alto impacto para las escuelas, pues hacen públicos los resultados por institución y por alumnos de manera sistemática (Ferrer y Arregui, 2002).

d) *Riesgo de la estandarización de aprendizajes*, pues se puede perder la posibilidad de trabajar en otros conocimientos, habilidades y competencias que no fueron definidos como estándares y sin embargo tienen un valor especial para los contextos particulares.

e) *Débil reflexión acerca de los factores asociados al aprendizaje*. Hay contadas excepciones en algunos países, pero en general, no se asocian los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizaje a diversos factores. Sobresale el caso de México, con los documentos sobre Panorama Educativo publicados por el INEE, así como los indicadores de contexto social y clima escolar incluidos en el levantamiento de las pruebas ENLACE y EXCALE.

En suma, se puede decir que los SNEE en todos los países latinoamericanos se han dedicado a evaluar aprendizajes y a producir sobre-diagnósticos, que no impactan, no se difunden y no se asocian a factores que podrían estar explicando los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Luego de haber conformado sus sistemas nacionales de evaluación, América Latina empezó a participar en pruebas estandarizadas de aprendizaje a nivel internacional. En la Tabla 2 se menciona la participación de los países de la región en este tipo de pruebas.

Diversos autores reconocen la importancia de estas pruebas por varias razones, entre las que sobresalen: el hecho de trascender lo intranacional para colocar el rendimiento escolar de cada país en perspectiva de estudios comparados, entregar a cada uno de ellos información de alta calidad acerca del rendimiento escolar para la toma de decisiones en política educativa y ofrecer a la comunidad investigadora, modelos descriptivos y explicativos de procesos y resultados de educación en distintos países (Tiana, 2003; Froemel, 2006). Además, a diferencia de las pruebas a nivel nacional, a nivel internacional se han hecho esfuerzos por asociar resultados a diversos factores. Prueba de ellos son los documentos INES publicados por la OCDE, y el estudio TALIS realizado en 2009 también por la OCDE.

Sin duda, las pruebas estandarizadas de aprendizaje internacionales han alcanzado un desarrollo metodológico importante en América Latina, no obstante presentan todavía ciertas debilidades que valdría la pena atender.

a) *El propósito formativo inicial se ha desvirtuado*, dados los usos y vicios a los que ha llevado. Por ejemplo, las prácticas negativas de preparación para los exámenes y la reducción del currículo y descuido de los contenidos en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

b) *El simplismo de los promedios*, pues la mayoría de las veces toman al país como totalidad, sin dar cuenta de la diversidad, olvidando los distintos factores y colectivos involucrados.

c) *Pérdida de la posibilidad de trabajar en otros conocimientos*, habilidades y competencias que no fueron definidos como estándares y sin embargo tienen un valor especial para los contextos particulares de cada país.

En resumen, si bien los estudios tanto nacionales como internacionales han demostrado ser muy útiles para construir una visión diagnóstica del país o comparar un conjunto de países en materia de calidad, ello no ha sido suficiente para atender la equidad y menos aún para pensar posibles soluciones y definir líneas de trabajo en función de lo que las regiones o estados, los municipios y las escuelas en cada uno de los países de Latinoamérica, requieren.



2. ¿Y qué hemos aprendido? Dos modelos de evaluación a debate en busca de integración

La geopolítica mundial, la transición de los sistemas educativos en los países de la región y el acompañamiento técnico-científico, ha hecho de la evaluación un sinónimo de mejora educativa en cualquiera de los significados que esta tiene. Tales tendencias, junto a la poderosa resignificación conceptual, metodológica y simbólica de la evaluación ha configurado, sin exageración, una suerte de nueva metafísica cartesiana en la educación contemporánea: pasamos del *“cogito ergo sum”* (Pienso, luego existo...) al *“censere ergo sum”*, esto es, *“censere ergo educare”* (Evalúo, luego existo... Evalúo luego educo...).

Como se ha señalado, la metafísica de la evaluación se traduce en otra metafísica mucho más operativa pero de no menores repercusiones institucionales y culturales en los sistemas educativos. Nos referimos a la metafísica de los exámenes que en la órbita de los sistemas estandarizados se constituye como el referente único para validar conocimientos, aprendizajes y logros académicos (Bertoni, Poggi y Teobaldo, 1996). Los exámenes se tornan la expresión sumaria y categórica de la relación entre las competencias y los estándares de desempeño, pues se convierten en la expresión cuantitativa válida de sus niveles de logro y, por interpósitas funciones metodológicas, en la base de definición de diferentes esquemas de comparabilidad y estratificación de poblaciones estudiantiles, docentes y centros escolares. En consecuencia, los “exámenes estandarizados” se convierten en la única manera de conocer y garantizar que los alumnos, sociedades y países logren resultados educativos; se transforman, por tanto, en la nueva escala para medir competitividad mundial en la economía del conocimiento.

Si bien esta perspectiva hegemónica ha generado una importante dinámica de movilización, ajuste y redefinición de los tradicionales criterios de organización y funcionamiento de los sistemas educativos, no ha dejado de ser una perspectiva reduccionista, que junto con sus avances, empieza ya a mostrar resultados “contrafácticos”, “efectos de simulación” y nuevas contradicciones en el ámbito pedagógico, organizacional y de las propias políticas educativas.

Son varias las repercusiones que ha generado esta tendencia, que van desde los alineamientos institucionales y pedagógicos para competir en la resolución exitosa de exámenes, hasta la generación de fuertes e impenetrables culturas tecno-evaluadoras de logro educativo que pierden de vista la importancia de los contextos sociales e institucionales en los procesos y resultados educativos, pasando por el financiamiento institucional diferenciado, los incentivos económicos a los actores educativos basados en la competitividad y el desprestigio social como acicate de mejora.

Pero quizá la repercusión de mayor significado de esta nueva metafísica de la evaluación tiene que ver con la separación –y por ende, la generación de una contradicción de facto– entre el polo de la eficiencia-calidad, por un lado, como eje del dispositivo estratégico de la evaluación y, por el otro, el polo de la equidad-pertinencia-diversidad, que es el elemento clave de la atención de la demanda social por la educación en América Latina, dadas sus evidentes condiciones de desigualdad y exclusión.

Debido a que el polo de la eficiencia-calidad parece haberse pensado en el código del mundo integrado de la sociedad global del conocimiento, se asume que la evaluación, a partir de la información que aporta –sistemática, válida y confiable– será por sí misma capaz de permitir el reconocimiento de problemas o insuficiencias educativas por parte de los actores y las instituciones y, al hacerlo, estarán en condiciones y con la motivación suficiente para desarrollar acciones de mejora. Acompaña a esto un conjunto de consecuencias negativas y positivas –en códigos de incentivos, desprestigio y diferenciación– que se asumen como garantes en la recomposición de las acciones e intereses inerciales que se buscan transformar para hacer efectiva la mejora. En esta perspectiva, la naturaleza de los resultados que la evaluación hace evidentes y visibles, permitirá ajustar la oferta educativa, a partir de la modificación o adecuación de insumos, procesos y estructuras, a efecto de que en ciclos educativos subsecuentes los resultados se vayan acercando a los estándares de logro o desempeño establecidos.

Pero el problema es que la retroalimentación positiva de la evaluación para la mejora de los resultados no necesariamente transita de manera automática ni siempre camina de manera lineal hacia un sentido efectivo de calidad de los resultados, más allá de cumplir satisfactoriamente los indicadores formales de los estándares fijados, sino que, muchas veces, por la naturaleza de las restricciones sociales o institucionales de la oferta educativa, y también por los contextos de vulnerabilidad y exclusión de la demanda social que afectan las condiciones de educabilidad, no pueden conseguirse los resultados esperados. En este terreno la evaluación genera, paradójicamente, realidades y sentidos contrarios a los que la inspiran: desde la franca simulación, hasta una suerte de “calidad forzada” –trabajar tácticamente para cumplir indicadores y contestar bien exámenes– o, definitivamente, la frustración institucional y cultural, cuando no una presión de exclusión adicional al generar estigmatizaciones entre malos, regulares, buenos y excelentes (Granovsky, 2003)3.

Así, desde el polo de la equidad-pertinencia-diversidad, la evaluación sólo puede tener sentido si los resultados educativos se perciben no solamente desde la mejora incremental definida e instrumentada entre ciclos escolares, sino también –y prioritariamente–, como un esfuerzo de adecuación institucional de la oferta educativa a las necesidades diferenciadas de la demanda social en función de sus contextos, capacidades y áreas de oportunidad. Sólo a partir de esta plataforma, más de base social y cultural –expresión concreta del subsuelo educativo real de los estudiantes–, es deseable y factible la valoración de las estrategias de progreso para cumplir con los estándares de calidad establecidos (Bonilla, 2003).



Se trata, en todo caso, de dos vías, probablemente de dos modelos de transformación educativa frente a los cuales parece moverse la vitalidad y el significado de la evaluación. El primero de ellos, que podemos denominar “cíclico o de tipo incrementalista”, inspirado en el polo de la eficiencia-calidad —en el cual ha nacido y se ha instalado la evaluación como tendencia hegemónica—, cuya mejora de la oferta educativa se concibe a partir de los resultados que se obtienen, pensados en una trayectoria que asume el cambio de resultados de una situación subóptima a una condición óptima a través intervenciones sistemáticas por parte de las políticas y de las comunidades educativas a través de diferentes ciclos escolares. En este modelo, la oferta educativa se transforma en la medida que avance hacia el resultado óptimo y a través de estrategias cuasi-estandarizadas orientadas a la mejora de la eficacia de las funciones escolares y del desempeño de cada uno de sus recursos y reglas institucionales.

En contraste, pensado más desde el polo de la equidad-pertinencia-diversidad, puede construirse un modelo que puede denominarse “policíclico o de tipo re-estructurante”, en el cual la transformación de la oferta educativa no se reduce a una secuencia incrementalista que va de estados subóptimos a óptimos, sino que reacciona y es sensible al grado de pertinencia con que responde a la diversidad, a las condiciones de inequidad y al grado de exclusión o diferenciación de la demanda social educativa en contextos situados. En este modelo, la noción de calidad se sustenta, por una parte, en la capacidad de las instituciones y comunidades educativas para abrirse e integrar a la diversidad y por otra, en la manera en que los logros educativos obtenidos en y a través de diversos ciclos escolares se distribuyen equitativamente en función de condiciones iniciales, en la eficacia de la atención diferenciada a los estudiantes y por supuesto, en los resultados óptimos (Subirats, 2002).

La discusión anterior describe lo que parece estar en el fondo de la cuestión actual que subyace a la metafísica de la evaluación y que, en el marco que plantea la realidad social, educativa y política de los países de América Latina, está generando importantes problemas en el desarrollo de sus sistemas educativos y particularmente, en su capacidad para atender a las nuevas generaciones de estudiantes que no sólo son expresión de las tendencias de la sociedad del conocimiento sino que reflejan también las contradicciones y restricciones de su propia realidad sociocultural. Esta situación parece tener una expresión más fuerte y preocupante en los jóvenes de educación secundaria debido a que en este sector social se acentúan las presiones por la escolarización, la re-significación de expectativas y la búsqueda de sentido, es decir, en ellos se pone en juego un complejo y contradictorio abanico de posibilidades para poner a tono la identidad juvenil y la escuela en momentos cruciales de la transición hacia la vida adulta.

En virtud de estas circunstancias, es posible adelantar la necesidad de fortalecer una veta de evaluación iniciada en varios países, pero no suficientemente utilizada con fines de mejora, a saber: que las pruebas estandarizadas de aprendizaje se complementen con estrategias metodológicas que permitan la generación de información sobre los factores que están asociados al logro de los aprendizajes⁴ y a la vez permita conocer a los sujetos —sobre todo a los jóvenes de educación secundaria—, y la realidad que viven. De esta manera, poder definir prioridades y opciones para producir cambios en la gestión pedagógica y en el ambiente escolar, que atiendan no sólo a elementos de calidad y logro educativo, sino a otras cuestiones más sensibles y a veces menos dibujadas y visibles, tales como la pertinencia, la equidad y la diversidad que rodea a las escuelas y a los estudiantes.

3. Las señales de la (in)equidad, la (in)pertinencia y la (in)diversidad en la atención de los jóvenes

Como lo hemos señalado más arriba, sostenemos la hipótesis de que una evaluación lineal y cíclica que sólo piensa la mejora de la calidad como un incremento del logro educativo de los estudiantes sin considerar los problemas de pertinencia, equidad y diversidad que viven los jóvenes en la escuela no parece ser prometedora en el largo plazo y que, contrariamente a lo que busca, tenderá a provocar serias restricciones en los procesos de mejora con importantes efectos de simulación, frustración, abandono y desafilación educativa.

A continuación se aportan algunas evidencias y se exponen argumentos sobre los problemas —de equidad, diversidad y pertinencia— que atraviesan la vida social y educativa de los jóvenes latinoamericanos, con la finalidad de llamar la atención sobre aquellos procesos y factores que el modelo alternativo, que hemos denominado “policíclico o reestructurante” de evaluación, debiera tomar en cuenta para empujar la transformación de la políticas educativas y los modelos de oferta escolar.

3.1. Exclusión social y segmentación educativa de los jóvenes

En América Latina, existe un acuerdo básico sobre la importancia que reviste el hecho de invertir en la juventud. Existe, de hecho, un marco normativo amplio que explicita los compromisos que los distintos países de la región han asumido para cumplir y hacer cumplir los derechos de los jóvenes, como condición para que éstos ejerzan plenamente su ciudadanía y se inserten con éxito en las esferas social, económica y política (UNICEF 2012).

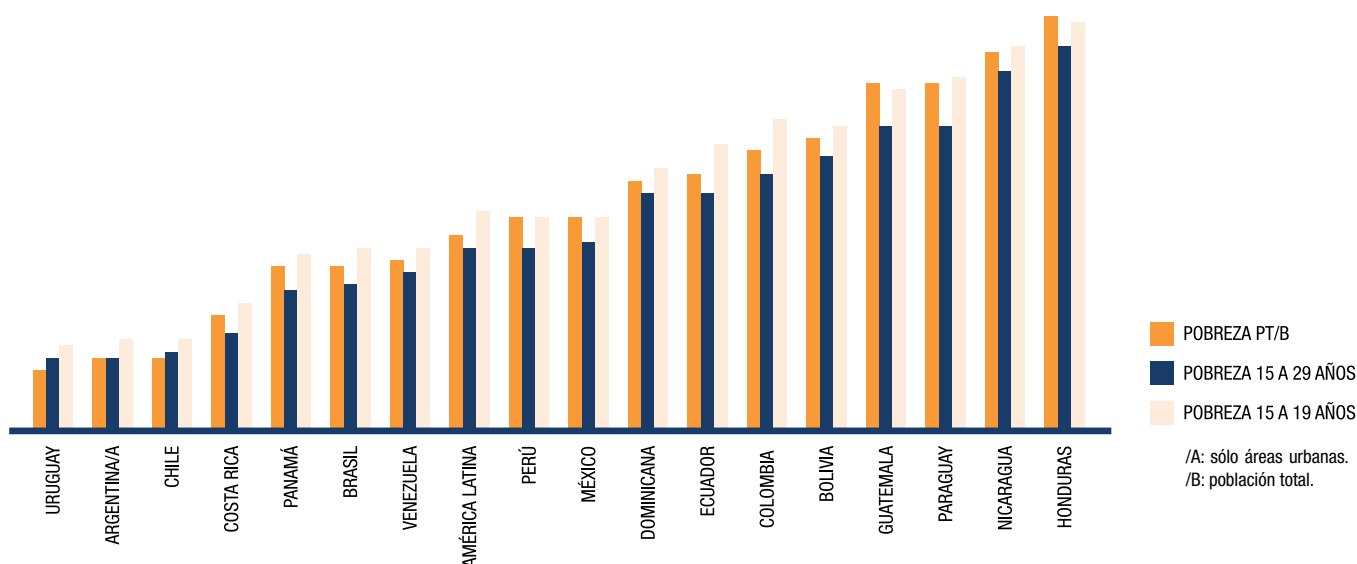
Varios organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuentan con cifras alarmantes sobre los países de América Latina. Sobresalen los resultados presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la versión más actual de su Panorama Social (2012), que si bien reconoce que ha habido avances, éstos han sido modestos en comparación con otras regiones:



la pobreza de la región se situó en un 29.4%, lo que incluye a un 11.5% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia; se mantienen los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalecientes en la región, pues el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre sólo percibe el 15%, presentando un índice de Gini de 0.52 en 2011; y se reporta una tasa de desempleo de 6.7% en la región, pero con aumentos marcados en algunos países, especialmente centroamericanos.

La incidencia de la pobreza en América Latina es, sin duda alguna, preocupante en los jóvenes. Aun cuando en el grupo de edad de 15 a 29 años (30.3%) es menor que la del conjunto de la población (31.8%), los datos relativos al grupo de edad de entre 15 y 19 años –edad potencial para la educación secundaria alta–, revelan una situación contraria, configurándose como el grupo más vulnerable a la pobreza en la región (CEPAL, 2011).

Figura 1. América Latina (18 países): incidencia de la pobreza en la población total, en los jóvenes de 15 a 29 años y en los jóvenes de 15 a 19 años, alrededor de 2009 (en porcentajes).

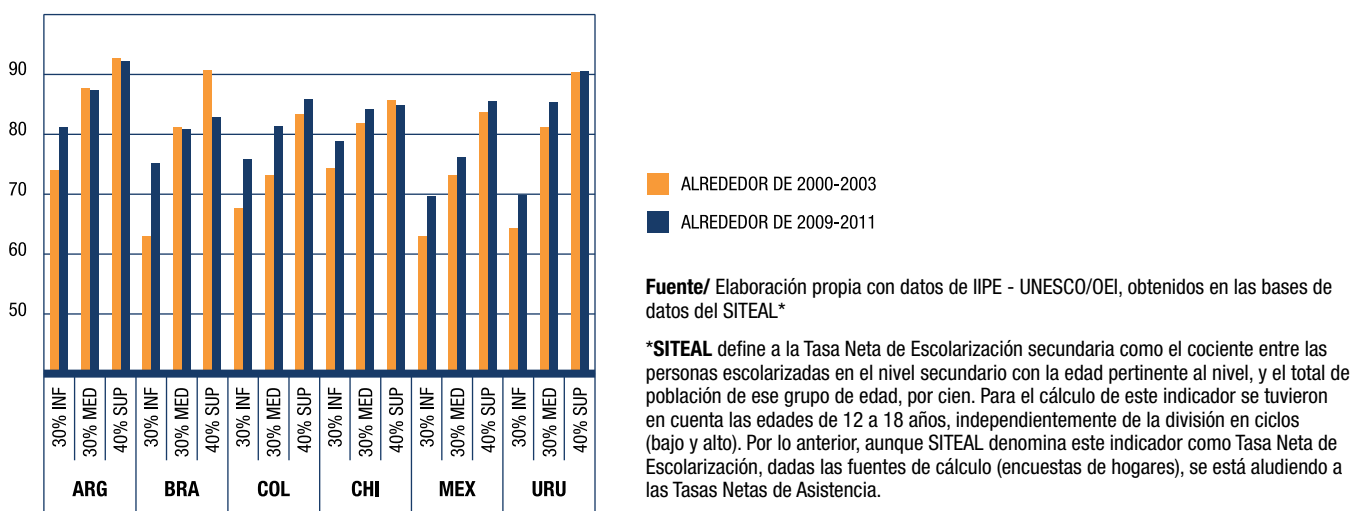


Fuente/ CEPAL (2012). Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud. Santiago de Chile, CEPAL

Cuando se analiza la incidencia de la pobreza en función de variables como el género, grupo étnico y áreas de residencia, se confirman las ya sabidas inequidades en este respecto. Así, se observa una mayor incidencia de la pobreza en el caso de las mujeres (32.4%) en comparación con los hombres (28.2%)⁵, los indígenas (47.0%) frente a un 26.4% de los no indígenas, y los jóvenes que habitan en áreas rurales (46.8%) sobre los que habitan en áreas urbanas (25.5%)⁶ (CEPAL, 2011). Dichos datos configuran un escenario en el que género, etnicidad y ruralidad se convierten en factores de vulnerabilidad para las y los jóvenes de América Latina.

La brecha educativa expresa la oportunidad que tienen los jóvenes de mayor ingreso económico de insertarse en un nivel educativo en comparación con la que tienen los jóvenes ubicados en los menores niveles de ingreso. Las desigualdades en el acceso por cuestiones económicas a la educación secundaria son claras en distintos países de Latinoamérica.

Figura 2. Tasa Neta de Asistencia en educación secundaria por nivel de ingreso, alrededor de 2011.



Fuente/ Elaboración propia con datos de IIPE - UNESCO/OEI, obtenidos en las bases de datos del SITEAL*

*SITEAL define a la Tasa Neta de Escolarización secundaria como el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel secundario con la edad pertinente al nivel, y el total de población de ese grupo de edad, por cien. Para el cálculo de este indicador se tuvieron en cuenta las edades de 12 a 18 años, independientemente de la división en ciclos (bajo y alto). Por lo anterior, aunque SITEAL denomina este indicador como Tasa Neta de Escolarización, dadas las fuentes de cálculo (encuestas de hogares), se está aludiendo a las Tasas Netas de Asistencia.



La Figura 2 permite observar que en todos los países revisados, la Tasa Neta de Asistencia en educación secundaria es mayor en los jóvenes situados en el grupo del 40% con un ingreso superior, mientras que los jóvenes pertenecientes al 30% con ingreso inferior, asisten en menor medida. Dichas brechas son más claras en países como México (15.8%) y Uruguay (20.6%). Esto significa que las oportunidades para culminar niveles educativos superiores son cada vez menores para los jóvenes de menor ingreso económico.

La tasa de actividad⁷ entre los jóvenes es de 54%. Cabe destacar que la tasa de actividad juvenil difiere significativamente entre países, pero en todos los casos es claramente inferior a la tasa de actividad adulta. En cuanto a los adultos, en América Latina el 69% se encuentra trabajando o está buscando activamente empleo, 15 puntos porcentuales más que los jóvenes que se encuentran en la misma situación (OIT, 2010). Aproximadamente 6.7 millones de jóvenes en América Latina están desempleados, buscan empleo y no lo encuentran, lo que representa aproximadamente el 44% del total de desempleados en América Latina. Al dividir el número de jóvenes desempleados entre la PEA juvenil se obtiene la tasa de desempleo juvenil que es del 13%.

Hoy acceden a la secundaria, adolescentes y jóvenes que hace 10 años no lo hacían. Sin embargo, si bien el crecimiento de la oferta educativa ha permitido una ampliación relevante de la escolarización de nuestros jóvenes, diversas restricciones socioeconómicas, familiares, escolares y personales no han permitido cumplir a cabalidad la meta de ofrecer a todos la posibilidad de acceso, permanencia, egreso y resultados que se esperaría como lo estipula un marco social de derechos de los jóvenes y, en especial, del derecho a una educación de calidad.

Así, la situación real de los jóvenes en edad de cursar la educación secundaria es la siguiente:

En ninguno de los países estudiados, los jóvenes en la edad normativa correspondiente, se dedican sólo a estudiar: las mejores cifras se observan en Chile (87.1%) y Argentina (84.4%), mientras que en países como México y Brasil, apenas el 60.0% de los jóvenes experimentan el estado óptimo del “aprendiz” –o sea, que pueden disfrutar del derecho de dedicarse únicamente a estudiar–.

Tabla 2. Participación de América Latina en pruebas internacionales

PRUEBA	PAÍS	AÑO
Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA (OCDE)	Argentina, Brasil, Chile, México y Perú	2000
	Brasil, México y Uruguay	2003
	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay	2006
	Argentina Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay	2009
Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, TIMSS (IEA)	Colombia y México	1995
	Chile	1999
	Chile	2003
	Colombia y El Salvador	2007
Ciclo sobre Comprensión Lectora, PIRLS (IEA)	Argentina y Colombia	2001
Educación Cívica (IEA)	Colombia y Chile	2000
	Colombia y Chile	2001
Estudios del LLECE (UNESCO-OREALC)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica*, Cuba, República Dominicana, Honduras, México*, Perú*, Venezuela (*participaron pero no divulgaron resultados).	1997**
	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Estado mexicano de Nuevo León.	2007***

Fuente/ Elaboración propia. ** Primer Estudio Internacional Comparativo. *** (SERCE-Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo)

Por otro lado, importantes proporciones de jóvenes viven en condiciones difíciles: algunos son “guerreros”, porque hay que ser verdaderos guerreros para atender una doble jornada de trabajo –además en condiciones precarias– y de estudio –en Brasil esta cifra alcanza el 23.3%–; otros se dedican sólo a trabajar, viviendo la experiencia temprana de ser casi “soldados rasos” para alimentar a un ejército de trabajo informal, mal remunerado y sin seguridad, destacando los jóvenes de México en esta situación – 20.6%– . Por otro lado, otros viven en condición de vasallos –o jóvenes NiNi como hoy los conocemos–, que no tienen la alternativa ni de estudiar ni de trabajar, siendo México –otra vez –, quien aglutina la mayor proporción de jóvenes en esta situación –13.2%–.



Tabla 3. Jóvenes según relación entre estudio y trabajo, alrededor de 2011

PAÍS	EDAD	Sólo estudian	Estudian y trabajan	Sólo trabajan	Ni estudian ni trabajan
Argentina	15-17	84.4	3.5	3.3	8.4
	18-24	31.7	15.5	39.4	13.3
Brasil	15-17	60.4	23.3	8.0	8.3
	18-24	11.6	17.2	55.0	16.2
Colombia	15-17	64.2	8.0	12.0	11.5
	18-24	16.1	12.5	52.3	17.0
Chile	15-17	87.1	4.3	2.6	6.0
	18-24	32.0	9.5	39.0	19.5
México	15-17	57.6	8.6	20.6	13.2
	18-24	22.0	7.8	50.9	19.4
Uruguay	15-17	68.4	8.8	10.5	12.4
	18-24	17.7	20.9	50.4	11.1

Fuente/ Elaboración propia con datos de IPE - UNESCO / OEI, obtenidos en las bases de datos del SITEAL.

En conjunto, esta segmentada e inequitativa configuración educativa plantea un enorme desafío para los países de la región debido a que reflejan condiciones de riesgo y límites al aprendizaje, que no parece estar a la altura de los desafíos latentes y explícitos: violencia, criminalidad, embarazo temprano, adicciones, y sobre todo la falta de desarrollo de las capacidades necesarias para contar con oportunidades futuras de desarrollo profesional y humano. Además de constituir importantes situaciones de riesgo y exclusión, y dados los serios problemas de crecimiento de la región y la agudización de las tendencias regresivas en la distribución del ingreso, el problema mayor es convertir el “bono demográfico” de la juventud en una “generación perdida” (OIT, 2013).

En general, las cifras relativas a la situación de empleo y educación en América Latina corroboran la idea de que la realidad en que vive la juventud latinoamericana muestra un evidente quiebre de la trayectoria educación-trabajo-ciudadanía, elementos que habían sido el principal anclaje de la transición hacia la vida adulta y el patrón de valoración predominante en la modernidad instalada durante el siglo XX (Lloyd, Behrman, Stromquist y Cohen, 2005).

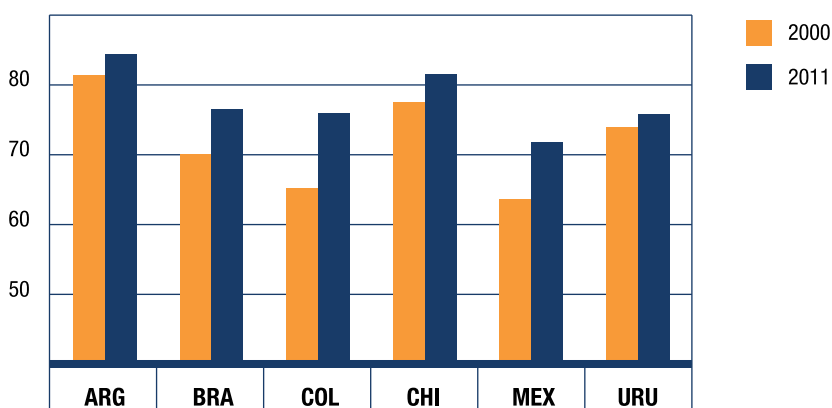
En el marco de las insuficiencias redistributivas de esa trayectoria, los problemas son claros: muchos jóvenes no tienen acceso a la educación formal, y cuando la tienen, varios de ellos desertan por necesidades de subsistencia o porque no les gusta; otros, los que tienen la posibilidad de continuar sus estudios no muestran un rendimiento educativo favorable.

Así pues, desde cualquier punto de vista, junto a las restricciones estructurales marcadas por las oportunidades de educación y trabajo, la radiografía de la fragmentación y la diversidad para los jóvenes latinoamericanos es clara desde cualquier latitud social: segmentación geográfica; debilidades de la tutela familiar; tensiones entre madurez y riesgo; brechas de los consumos culturales, y contextos de “subpolíticas” y baja ciudadanía (Miranda, 2012).

3.2. Un patrón paradójico de escolarización en los jóvenes: mayor cobertura e incremento del abandono escolar

No hay ninguna duda respecto al hecho de que en la última década se ha incrementado la matrícula de adolescentes y jóvenes en edad de asistir a la educación secundaria. Desde una mirada retrospectiva, las Tasas Netas de Asistencia en educación en este nivel revelan un incremento en la proporción de adolescentes y jóvenes en dos y hasta once puntos porcentuales para los países estudiados en el periodo que va de 2000 a 2011.

Figura 3. Tasa Neta de Asistencia en educación secundaria.



Sin embargo, la deserción en el nivel sigue siendo un problema fuerte en la región. A partir de los datos que aporta tanto el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, 2010) como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2008), sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos de 20 años ha terminado la educación secundaria. Además, la tasa de terminación del nivel por país, refleja brechas importantes.

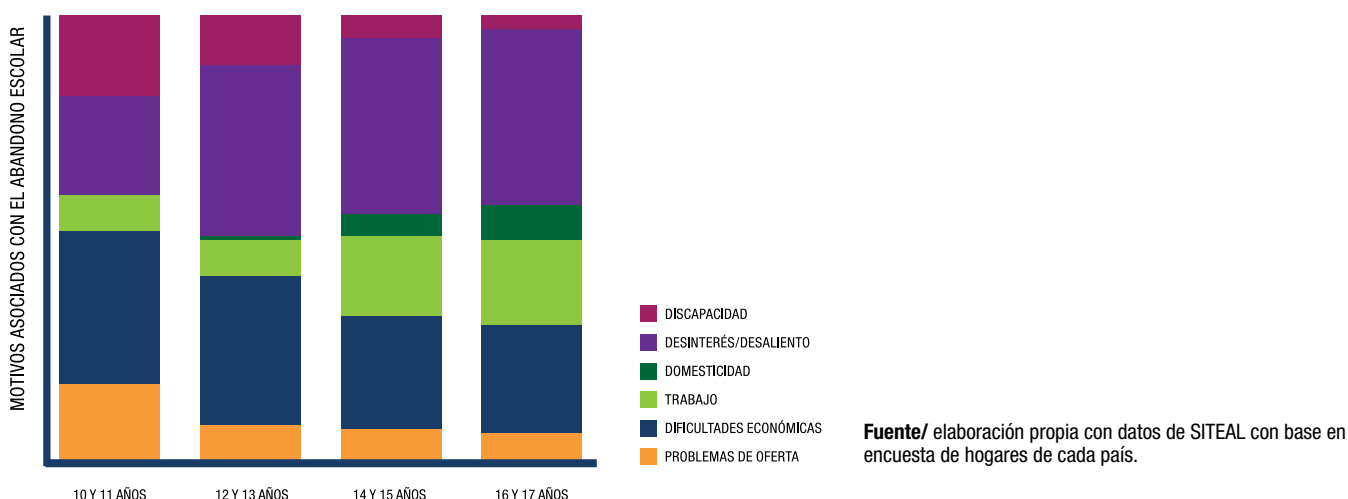
Ningún país ha logrado que una mayoría significativa de adolescentes y jóvenes, terminen el nivel secundario. Hasta 2005, Perú y Chile lograron que el 70% terminara la escuela; Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay llegaron al 50%; mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua no lograron llegar al 30%. Sin duda, los países de América Latina se encuentran lejos de haber alcanzado la generalización de la finalización del nivel secundario (SITEAL, 2010).

Las causas del abandono o deserción escolar, son múltiples y variadas, y están asociadas a diferentes dimensiones interrelacionadas. Entre las principales causas o razones destacan: a) cuestiones económicas, como falta de recursos en el hogar o necesidad de buscar trabajo; b) asumir responsabilidades adultas a edad temprana, como embarazo precoz o asistencia en el hogar; c) falta de interés por los estudios; y d) problemas de desempeño escolar, que incluyen bajo rendimiento y problemas de comportamiento (Abril, Román, Cubillas y Moreno, 2008; Attanasio y Székely, 2003; Huerta, 2010; Goicovic, 2002, CEPAL, 2011, BID, 2012). En un estudio recientemente publicado por el BID (2013) y coordinado por Cabrol y Székely, se afirma que en promedio, un 22% de jóvenes de 13 a 17 años no asiste a la educación secundaria por problemas económicos y otro 13% indica que es porque debe trabajar.

Sin embargo, en los últimos años, se ha venido configurando un debate en torno al desencuentro entre los jóvenes y el sistema educativo, como factor –no menos importante–, que explica, no sólo el fenómeno de la deserción, sino los problemas de bajo logro educativo que caracterizan a la región. Así, por ejemplo, un número significativo de jóvenes que supera el 40% en Costa Rica y República Dominicana, argumenta que ha abandonado la educación secundaria por falta de interés (Cabrol y Székely, 2013).

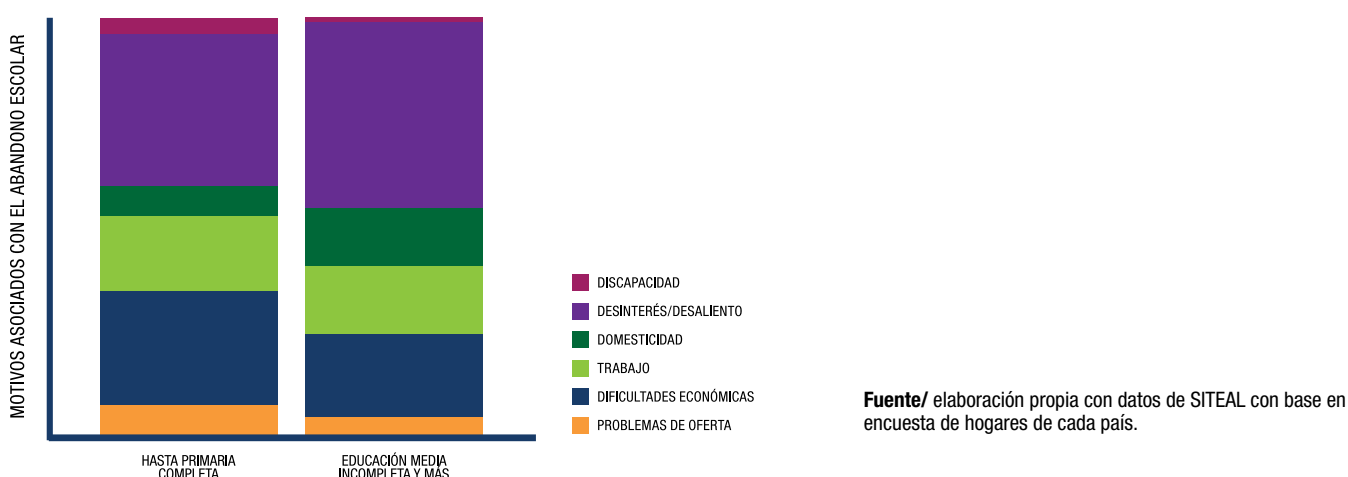
En otro estudio desarrollado por el SITEAL (2013) en seis países de América Latina⁸, la tendencia que se observa es la misma, pues el desinterés por estudiar, para jóvenes y adolescentes continúa siendo el principal motivo por el cual interrumpen sus estudios.

Figura 4. Motivos asociados con el abandono escolar, según grupos de edad. América Latina 6 países (alrededor de 2010)



Fuente/ elaboración propia con datos de SITEAL con base en encuesta de hogares de cada país.

Figura 5. Motivos asociados con el abandono escolar, según máximo nivel de instrucción alcanzado. América Latina, 6 países (alrededor de 2010)



Fuente/ elaboración propia con datos de SITEAL con base en encuesta de hogares de cada país.



En tanto que en México, en la reciente Encuesta Nacional de Deserción Escolar publicada por la SEMS en el 2012, se identifica claramente un grupo de factores escolares como causas de deserción de los adolescentes y jóvenes que apuntan a diversas situaciones problemáticas, tales como: el disgusto por estudiar; problemas para entenderle a los maestros; haberlos dado de baja por reprobar materias; haberles asignado un turno distinto al que querían; porque la escuela les quedaba muy lejos; o ser expulsados por indisciplina (SEP-SEMS, 2012).

Así, como lo indican las aportaciones empíricas, los factores escolares adquieren un papel central en la deserción. Muchos de ellos, operan como elementos de expulsión que afectan o impiden la participación activa de los estudiantes en la escuela generando importantes problemas emocionales, de comportamiento y cognitivos, que van desacoplado o desprendiendo paulatinamente a los estudiantes del ambiente escolar.

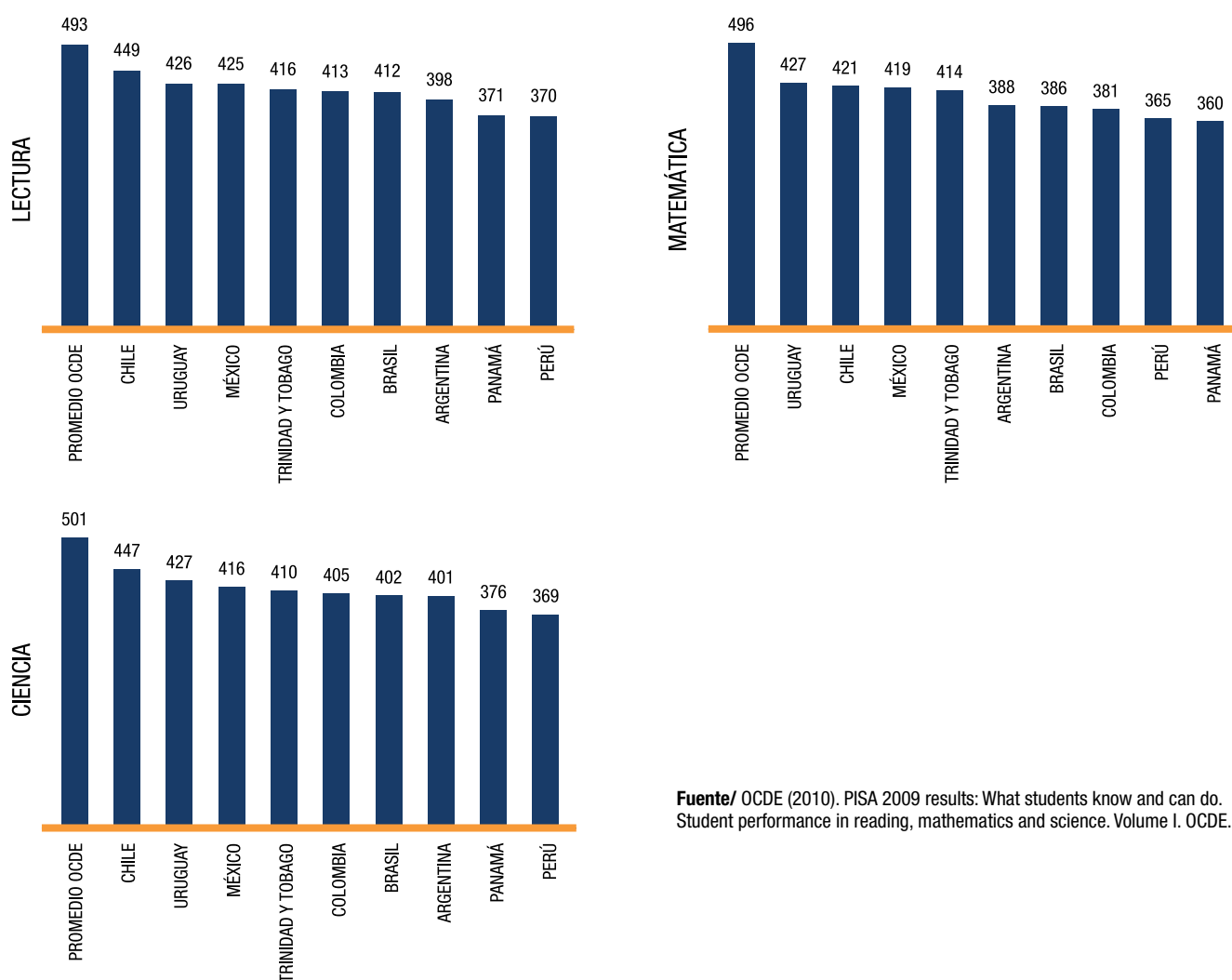
Aunque los factores económicos siguen siendo los más importantes con casi el 36.0%, junto con el embarazo temprano y el matrimonio, con cerca del 8.0%, lo cierto es que los factores escolares aportan a la deserción un porcentaje no despreciable de cerca del 30%, razón por la cual resulta imperativo colocar a la escuela como parte medular de la cuestión y de las estrategias de cambio.

3.3. Insuficiencias de logro educativo

América Latina muestra un enorme rezago en materia del logro educativo. Sesenta y cinco sistemas educativos participaron en 2009 en la prueba PISA, incluyendo nueve países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Aun cuando algunos países mejoraron su desempeño, destaca el hecho de que ninguno alcanzó los niveles de la OCDE¹⁰, pues todos, sin excepción, se ubicaron en el tercio inferior en todas las materias evaluadas. Así, se observa que entre 30 y 80% de los estudiantes se desempeñaron en los niveles más bajos, dependiendo del país y de la materia¹¹, mientras que la proporción de estudiantes de alto desempeño fue menor al 3% en todas las materias y en todos los países¹². En suma, los países latinoamericanos se ubican en el último tercio y por debajo del promedio de la OCDE en las tres materias.

Figuras 6, 7 y 8. Puntajes promedio en la prueba PISA 2009



Fuente/ OCDE (2010). PISA 2009 results: What students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science. Volume I. OCDE.

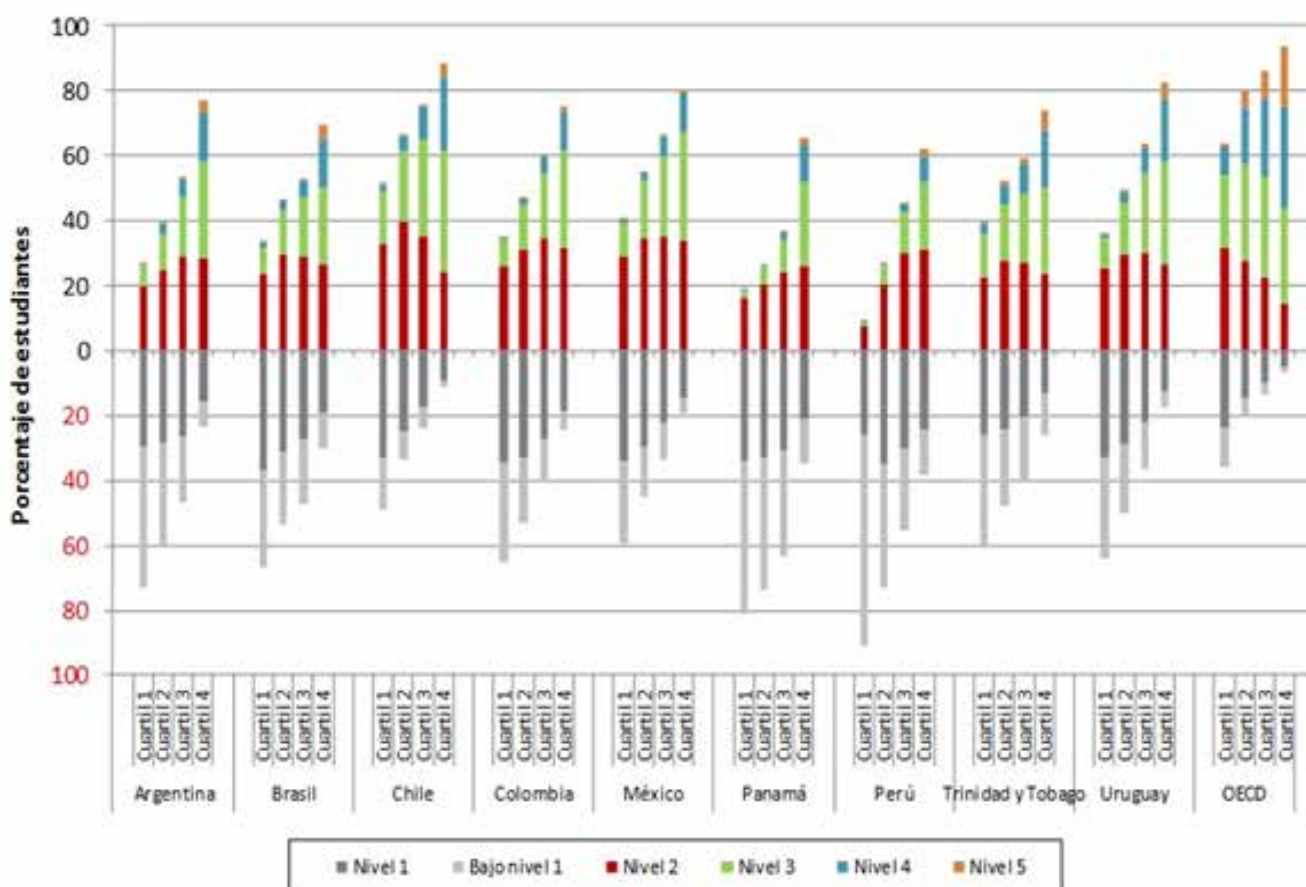


Por otro lado, el análisis de los resultados según estatus socioeconómico permite afirmar que la reproducción intergeneracional de las desigualdades ya no ocurre tanto porque unos acceden y otros no a la educación secundaria, sino según cuánto aprenden en el sistema y cuánto logran avanzar en él.

La falta de equidad de los sistemas educativos de la región se refleja, por ejemplo, en las brechas que se generan en términos de aprendizajes.

En la Figura 9 se muestra la forma en que se distribuyen los resultados académicos de los estudiantes en lectura de acuerdo a su estatus socioeconómico y cultural. En ella se observa que la mayor parte de los estudiantes del primer y segundo cuartil socioeconómico y cultural de los países de la región alcanzan niveles de logro por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área. El caso más dramático en términos de resultados generales y de niveles de desigualdad, entre los países latinoamericanos que participaron en esta medición, es el de Perú, donde 90% de los estudiantes del primer cuartil no logra la competencia lectora básica para desenvolverse como ciudadanos en el mundo actual.

Figura 9. América Latina y el Caribe (nueve países) y promedio OCDE: Distribución de los niveles de desempeño en lectura entre estudiantes de 15 años, según el índice de nivel socioeconómico y cultural



Fuente/ CEPAL (2009), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2009.

3.4. La crítica de los jóvenes hacia la escuela: la fragmentación de sentidos

Según nos recuerda Stigaard (2012) y Mauger (2012), existe una vasta literatura que ha señalado los problemas de desigualdad y pobreza como importantes restricciones de escolarización y logro educativo de los jóvenes de educación secundaria en América Latina. Sin embargo, estos problemas no son los únicos, toda vez que se suman diversos desencuentros y desajustes entre las expectativas de los docentes y de los estudiantes, lo cual genera conflictos y efectos de abandono por parte de los jóvenes (Levinson, 2012; Pereira, 2012; Tenti, 2012). Tales desajustes pasan por diversos planos —económicos, pedagógicos y valorativos— aunque la dimensión valorativa es la menos explorada y alude, entre otros temas relevantes, al prejuicio o valoración negativa que los docentes tienen de los jóvenes. Stigaard (2012) concluye que todo ello redundará en el “modo” en que se procesa la diferencia en el interior de las escuelas, a saber: la diferencia generacional, la diferencia entre estudiantes, la diferencia entre el sujeto ideal que esperan los docentes y los que realmente llegan a su encuentro.



Hoy es definitivo el acuerdo que existe en el cambio histórico y generacional por el que atraviesan los jóvenes, debido a que se sitúan en el centro de diversos procesos paradójicos y contradictorios. Los jóvenes latinoamericanos viven situaciones de exclusión y desigualdad, lo que repercute definitivamente en sus condiciones de educabilidad. Viven y experimentan también tensiones de identidad y nuevos escenarios internos y externos de construcción de su subjetividad, cuestiones en las que se traslapan procesos culturales, morales, psicológicos y sociales, y que se ven fuertemente influidos por la sociedad de la información, el mundo del entretenimiento y la construcción de redes sociales en la era digital y el acercamiento global entre culturas y países (Morduchowicz, 2012). A ello se suma, como condición estructuralmente creciente, la ruptura de los espacios potenciales de proyectos de vida adulta en el ámbito del trabajo, la familia y la ciudadanía, lo cual pone en entredicho también la secuencia que la escuela guarda con estos ámbitos institucionales.

Sin lugar a dudas, los cambios en la escuela secundaria, su magnitud y diferenciación, no han alcanzado a responder a los cambios sociales, culturales y laborales que han experimentado los jóvenes. Algunos de estos cambios se asocian a los fenómenos de exclusión, propios de nuestro contexto latinoamericano; otros, se vinculan al nuevo crisol de subjetividades, experiencias, “rupturas” normativas y hedonismos que caracterizan a las culturas juveniles; y otros más, tienen que ver con las nuevas necesidades de orientación, cuidado y protección que la condición juvenil actual le plantean a la sociedad y a sus instituciones. Todo esto ha generado una tensión muy fuerte con el potencial que los jóvenes tienen para emanciparse, adquirir autonomía moral y vincularse razonablemente al mundo productivo, familiar y ciudadano que constituye la vida adulta.

En un trabajo anterior (Miranda, 2012), en el que se sistematizaron diversas narrativas de jóvenes latinoamericanos de educación secundaria, se subrayaron varios temas que hacen visible la crítica y el descontento de los jóvenes con lo que reciben de la escuela. Estas narrativas, así como las opiniones y hallazgos de varios analistas, permiten sostener la hipótesis del “retiro” o vacío de la escuela frente a las necesidades de inserción social y una desarticulación cada vez más marcada entre el “discurso y sistema escolar” y la propia experiencia escolar” de los jóvenes (Rojas, 2008).

Entre los problemas más señalados por los jóvenes respecto a la educación secundaria destacan aquellos relacionados con la insuficiencias de la infraestructura escolar y el equipamiento disponible, los contenidos curriculares, las prácticas de enseñanza, el trato que los docentes dispensan a los alumnos y alumnas, la estructura normativa y de apoyo académico que la institución escolar ofrece ante situaciones que afectan el desempeño académico (Dussel, Brito y Núñez, 2007). También se reconocen aprendizajes poco significativos; vacíos; aburrimiento; bajo rendimiento; gestión didáctica burocratizada y rutinaria, todos factores asociados a formas de fracaso escolar (Ferreira, Peretti, Carandino, Eberle, Provinciali, Rimondino y Salgueiro, 2006).

En general, la cultura y los resultados de la escuela son cuestionados por jóvenes de diferentes estratos sociales, aunque con diferentes énfasis. En los sectores socioeconómicos bajos se destaca que la escuela está empobrecida en contenidos por lo que refuerza imágenes de marginación social y discriminación, en la que se presta poca atención a cómo avanzan en sus aprendizajes. Por su parte, los jóvenes de estratos medios y altos, critican los estilos pedagógicos poco actualizados y distantes de la experiencia práctica y cotidiana. Se ponen también en tela de juicio, algunos contenidos del currículum, y el estilo autoritario de algunos profesores.

Por otra parte, los jóvenes saben diferenciar entre los “buenos” y los “malos” docentes, y consideran que el desempeño de éstos, es importante para los resultados educativos y sus propios aprendizajes. Asimismo, los profesores no siempre están preparados o no tienen la sensibilidad suficiente para comprender la realidad de los jóvenes y menos aún para articular esfuerzos educativos que pongan en juego asertividad, el cuidado, el respeto y la capacidad de enseñanza. Los ritmos de aprendizaje de los estudiantes son diferenciados y no todos tienen el mismo interés, a lo cual se suma la típica reacción crítica hacia los adultos y la dificultad para abordar los temas y problemas que les pasan.

Pero el aspecto que peor perciben los jóvenes alude a las relaciones que establecen con sus profesores, a la falta de cercanía, intimidad y afectividad con ellos. La mayoría afirma que las relaciones que establecen están marcadas por la distancia, la frialdad y el contacto desde el rol. Los jóvenes desean relaciones estudiante-docente de mayor calidad, pues pareciera que el modo en que se vehicula la comunicación entre estos dos actores no es siempre la mejor y por ello, no se generan tampoco ambientes creativos e imaginativos.

En el marco de los procesos de exclusión y segmentación social, se está produciendo también una fragmentación de sentidos, es decir, una diferenciación de la construcción de significados de la escuela con los jóvenes. Como lo ha dejado entrever un estudio desarrollado por la Administración Nacional de Educación pública de Uruguay sobre cultura juvenil y educación secundaria, existe un grupo de “jóvenes integrados”, que parece ser minoritario, y que logran integrar totalmente los aspectos curriculares y los extracurriculares. Un segundo grupo, mayoritario en las escuelas, logra construir, mediante diversos instrumentos, una suerte de “pacto de convivencia” con la escuela, a efecto de mantener el espacio de socialización que genera pero dejando de lado el compromiso educativo. Finalmente, una tercera categoría lo forman aquellos jóvenes quienes por diversos motivos no se identifican ni con el espacio de socialización escolar ni mucho menos con sus dispositivos educativos reflejándose en el rezago o en el abandono escolar (Calicchio, de León, Gutiérrez, Lorenzo, Radakovich, 2004).



Ante esta fragmentación de sentidos —que, por lo demás guarda una relación directa con los déficits y vacíos en las condiciones de educabilidad de los jóvenes latinoamericanos—, es que conviene discutir las estrategias de cambio educativo y, en su caso, valorar las aportaciones que desde la evaluación pueden hacerse no sólo para mejorar el logro educativo sino, sumar este importante cometido, al reto de mayor envergadura tanto del modelo escolar, como de la política educativa y de política de evaluación, para atender la pertinencia, la equidad y la diversidad de los jóvenes y, con ello, atender las amenazas de la desafiliación educativa y de la mediocridad intelectual de decenas de miles de jóvenes en la región.

A manera de conclusión

A casi dos décadas de un impresionante crecimiento de la evaluación, los resultados educativos alcanzados por los países de la región siguen siendo poco satisfactorios. Si bien los avances mostrados en los sistemas nacionales de evaluación han permitido reordenar los criterios tradicionales de operación de los sistemas educativos al instalar importantes dispositivos de control y seguimiento de las acciones y de los resultados alcanzados en el ámbito del aprendizaje, la gestión institucional y el desempeño docente y directivo, cierto es que la mejora educativa ha sido exigua frente a los desafíos de las sociedades latinoamericanas, además de no haber podido remontar los factores asociados a la desigualdad social y a la segmentación educativa¹³.

La situación anterior se ha hecho más clara en la educación que se ofrece a los jóvenes latinoamericanos. Las tendencias de la educación secundaria muestran signos paradójicos y contradictorios: al incremento relativo de la escolarización en este nivel educativo le acompaña un aumento de las tasas de abandono escolar y una baja eficiencia terminal, al mismo tiempo que los resultados educativos en las áreas de competencia básica como lectura, matemáticas y ciencias siguen estando por debajo de los rendimientos deseables. A ello se suman importantes expresiones de segmentación educativa pues las mejores oportunidades educativas siguen siendo favorables para los grupos que poseen los mejores ingresos, en tanto que las condiciones de oferta educativa siguen siendo desfavorables para los jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad social.

Asimismo, el patrón de escolarización que se observa en la región, paradójicamente, se acompaña de diversas críticas y señales de descontento y desinterés de los jóvenes respecto al modelo escolar vigente lo cual no puede ser desvinculado de los patrones de abandono, y de los malos resultados educativos toda vez que, en conjunto, estos procesos están alimentando a un fenómeno mayor de desafiliación educativa.

La desafiliación educativa no es más que la expresión de un conjunto de factores agregados que están generando desinterés, falta de sentido y serias dificultades para engarzar a los jóvenes a la cultura académica y al ethos del trabajo intelectual que supone. En buena parte, este fenómeno se produce por la pérdida sostenida de pertinencia de la cultura escolar frente a las subculturas juveniles atravesadas por los códigos de la digitalización y la sociedad del conocimiento; por la falta de efectividad para atender de manera diferenciada y efectiva a las condiciones de desigualdad social de los jóvenes, y por la profunda caída en la sensibilidad de la escuela para reconocer la diversidad en la que se mueven los códigos de la juventud contemporánea.

En tanto el modelo escolar no se transforme a efecto de generar una oferta educativa más pertinente, más flexible, con mayor contenido de equidad, abierta a la diversidad —y, una vez logrado esto, con controles de calidad— puede afirmarse que la desafiliación educativa tenderá a extenderse y, por ende, a generar y reproducir la mediocridad intelectual de los jóvenes, mismos que se insertarán a nuevos circuitos de desigualdad e inequidad educativa en plena sociedad global del conocimiento.

El escenario que dibuja esta tendencia es clara en sus vertientes estructurantes: un proceso de desescolarización expresado en el creciente abandono escolar de los jóvenes; un nuevo fenómeno de re-escolarización excluyente para grupos de élite emergentes en la sociedad del conocimiento; y un fenómeno creciente de desafiliación educativa reflejada en jóvenes escolarizados pero sin sentido, cultura y esfuerzo educativo efectivo.

En esta perspectiva, el patrón cíclico de la evaluación que ha privilegiado más el polo de la eficiencia-calidad dentro de una secuencia lineal de resultados subóptimos a resultados óptimos, parece no disponer de la suficiente capacidad para transformar el modelo educativo convencional. Tampoco las innovaciones que lo han acompañado como medidas de política para mejorar el modelo educativo —reducidas a reformas curriculares basadas en competencias, la introducción de las TIC, la capacitación tradicional de docentes y la transformación de la eficacia de la gestión— parecen haber sido del todo exitosas.

Lo anterior supone que, frente a un modelo educativo uniformizante, homogeneizador y estandarizado se ha instalado un modelo de evaluación igualmente uniformizante, homogeneizador y estandarizado cuya finalidad fundamental es buscar mejorar la “calidad” y “eficiencia” de resultados educativos de un modelo tradicional, o sea, buscar instalar una relación de costo-beneficio basada explícitamente en la concentración de quién y cómo recibe los resultados educativos, y quien es responsable de ofrecerlos.

Una evaluación que persigue calidad y que no esté abierta a los problemas de desafiliación educativa estará condenada al fracaso. Una evaluación reduccionista y obsesionada por lograr exámenes perfectos para medir logro educativo estará perdiendo de vista los problemas de fondo.



En contrapartida, de acuerdo con lo que hasta aquí hemos planteado lo que se necesita es una evaluación reconstruida sobre el eje de pertinencia-equidad-diversidad y, sobre esta plataforma, procurar la eficiencia-calidad. Por supuesto, no se trata de desprender los esfuerzos, sino de re-ligarlos a efecto de que la evaluación aporte elementos para acercar la calidad con la equidad, la pertinencia y la diversidad en la educación. Ello requiere montar un nuevo modelo policíclico re-estructurante que para el caso de la educación secundaria debería tener nuevos y variados desafíos estratégicos. Entre ellos, conviene mencionar los siguientes:

- Vincular la evaluación con un Nuevo Modelo Escolar, es decir, un modelo flexible, diverso, portable. De pedagogías más horizontales, incluyentes, basadas en dispositivos de cuidado (“caring”), diferenciadas en función de las capacidades de aprendizaje, con nuevos espacios de socialización y buenos resultados educativos.
- Evaluar contextos y pertinencia de oferta educativa que debe ser diversa, pero no estratificada, que considere bases comunes combinadas con salidas y vinculaciones con el mundo del trabajo.
- Evaluar para desarrollar nuevas políticas públicas educativas, sensibles a la diversidad local –social, política y administrativa– y a las necesidades específicas de las escuelas.
- Evaluar y fomentar innovaciones radicales, es decir, hacer las cosas de manera diferente, que permita impulsar procesos de educación alternativa y pertinente a las demandas de las nuevas culturas juveniles
- Impulsar y evaluar la formación de juventudes activas, más informadas, mejor formadas y entrenadas para el manejo de incertidumbre y riesgo.

En suma, existen suficientes evidencias y razones que hacen fundamentar la necesidad de impulsar una nueva ola de evaluación que, recuperando lo avances y lecciones mostrados en la primera fase de su crecimiento, permita dar el salto necesario para coadyuvar al cambio de modelo educativo y de las políticas que lo sostienen. Transitar y reintegrar la calidad con la equidad, pertinencia y diversidad parece ser un reto mayúsculo que si bien puede ser recuperado estratégicamente por la evaluación, parece requerir de mayores esfuerzos de política pública y de intervenciones institucionales y sociales en la educación. A pesar de ello, el giro de la evaluación para atender los problemas de desafiliación educativa especialmente en la educación que reciben los adolescentes y jóvenes puede ser un cambio de primer nivel con importantes efectos re-estructurantes en el mediano y largo plazo.

¹ Con el término secundaria se alude a la secundaria alta y baja, en las edades de 12 a 17 años, que equivalen a los Niveles 2 y 3 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (UNESCO; 2011). Se especifican en el texto los casos que corresponden a cada una de ellas.

² Ha habido una transformación, un rotundo cambio en las maneras de construir “experiencia escolar” al interior de las instituciones de educación secundaria, caracterizada por la “sujetivación” y convergencia de lógicas distintas, experiencias que sientan sus bases sobre un panorama, sobre un ambiente escolar en que a todas luces es clara la frontera en que se encuentran y enfrentan la cultura escolar y las culturas juveniles (Miranda, 2012; Dubet y Martuccelli, 1998).

³ En el campo disciplinario de la evaluación, desde hace ya bastante tiempo que se vienen haciendo fuertes cuestionamientos a la evaluación estandarizada, aun reconociendo su valor para apoyar las decisiones de política orientadas a controlar el rumbo y funcionamiento de los sistemas educativos. Se ha criticado su incapacidad para promover la individuación de la educación, debido a que no considera la diferencia entre estudiantes; el hecho de que se basa en el currículum prescrito y no en el currículum real; y que genera incentivos para hacer trampas o usar métodos fraudulentos por parte de actores e instituciones escolares para mejorar resultados. También se ha señalado que no toma en cuenta los contextos en los que se llevan a cabo los procesos educativos y que sus resultados no son buenos predictores de éxito académico o profesional de los estudiantes (Barrenechea, 2010). Algunos autores han reivindicado la denominada “evaluación auténtica” como una manera de subsanar los problemas de la evaluación estandarizada, aunque también subrayan la necesidad de encontrar esquemas de complementación entre ambas (Bravo y Fernández, 2000). Pero más allá del debate disciplinario, ahora aparece una mayor exigencia social y política para impulsar el cambio educativo y, por consiguiente, el paradigma evaluador.

⁴ Los estudios sobre factores asociados constituyen, sin duda, una de las mayores aportaciones de la evaluación a los problemas de equidad educativa. Prueba de ellos son los documentos INES publicados por la OCDE, el estudio TALIS realizado en 2009 también por la OCDE y los documentos sobre Panorama Educativo publicados por el INEE a nivel nacional, así como los indicadores de contexto social y clima escolar incluidos en el levantamiento de la pruebas ENLACE y EXCALE en México.

⁵ En Ecuador y México, la brecha entre hombres y mujeres asciende a más de cinco puntos porcentuales, mientras que en Paraguay, Honduras y Perú apenas ronda el 1%.

⁶ Salvo en los casos de Chile, Costa Rica y el Uruguay, la incidencia de la pobreza es superior entre las y los jóvenes que viven en zonas rurales.

⁷ Al dividir la Población Económicamente Activa (PEA) entre la Población en Edad de Trabajar (PET) se obtiene la tasa de actividad.

⁸ Bolivia, Chile, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

⁹ Trinidad y Tobago es un Estado que forma parte del Caribe.



¹⁰ De todos los países participantes, Perú y Chile fueron los que más mejoraron en lectura; México y Brasil lo hicieron en matemática. Brasil y Colombia mejoraron en ciencias. Algunos países redujeron notablemente la proporción de estudiantes en los niveles más bajos. Brasil y México redujeron el porcentaje de estudiantes con más bajo desempeño en las tres materias. Chile y Perú hicieron lo mismo en lectura; Chile y Colombia en ciencias. Unos pocos países incrementaron sus proporciones de estudiantes de más alto desempeño por menos de 1 punto porcentual. Chile y Brasil mejoraron su porcentaje de estudiantes de más alto desempeño en lectura; México, en matemática. En Chile, la proporción de estudiantes sobresalientes en ciencias disminuyó.

¹¹ Perú y Panamá tuvieron la proporción más grande de estudiantes con bajo desempeño de la región.

¹² En Colombia, México, Panamá y Perú fue menor al 1% en todas las materias.

¹³ En la mayoría de los balances efectuados sobre los resultados educativos obtenidos en América Latina después de dos décadas de reforma, donde las políticas de evaluación y medición de resultados han ocupado un sitio estratégico, se concluye en admitir que los avances han sido más notables en la cantidad que en la calidad y la equidad educativa (PREAL, 2006). Asimismo, en un reciente trabajo sobre PISA (Meyer y Benavot, 2013), además de reconocer su importante papel como un gran regulador del gobierno global en educación, se destacan importantes paradojas, como el caso de Finlandia que, siendo el país que ha mantenido históricamente mejores resultados educativos dentro de los países de la OCDE, es el que país que menos ha seguido el paquete de reformas recomendadas por este organismo internacional. Asimismo, la experiencia de Chile, que ha sido considerado como el país de América Latina que más rápido ha implementado reformas educativas y sistemas de evaluación, muestra que los resultados educativos, si bien mostraron una tendencia de mejora en los primeros años, hacia finales de la última década se estancaron, mostrando en contrapartida, un incremento en los problemas de equidad, aunque con incrementos importante en cobertura (Mella, 2003).

Antecedentes académicos y profesionales del autor

Francisco Miranda López es Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México y premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999. Actualmente es Profesor investigador de la FLACSO México y coordinador académico de la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores NIVEL II y ha sido consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación media superior, política educativa y formación docente.

Fue Coordinador General de la Reforma de la Educación Secundaria en México y es representante de México ante la Unión Europea en el área de educación para el proyecto Alfa-Tuning para América Latina, orientado a la construcción curricular basada en competencias.

Correo electrónico

fmiranda@flacso.edu.mx

fmirandalop@hotmail.com



Referencias

- Abril, E.; Roman, R.; Cubillas, M. y otros. (2008) ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora, México, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10 (1).
- Attanasio, O. y Székely, M. (2003). *The Family in Flux: Household Decision-Making in Latin America*. New York: Inter American Development Bank.
- Barrenechea, I. (2010) Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18 (8).
- Bertoni, A.; Poggi, M. y Teobaldo, M. (1996). *Evaluación. Nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires: Kapelusz.
- BID. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. New York: BID.
- Bonilla, J. (2003). Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina. En laes, Bonilla, Brunner y otros. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad de las evaluaciones de la calidad educativa*, (pp. 37-66). Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Cabrol, M. y Székely, M. (Ed.) (2013). *Educación para la transformación*. New York: BID.
- Calicchio, L., de León, E., Gutiérrez, M., Lorenzo, M. y Radakovich, R. (2004). *Cultura juvenil y Educación Media Superior en el Uruguay. Serie Aportes para la reflexión y la transformación de la educación media superior*. N° 26. Uruguay: Administración Nacional de Educación Pública.
- CEPAL (2009), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2009.
- CEPAL. (2011), *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CLESE (2005). *Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires: CLESE.
- Dussel, I., Brito, A., y Núñez, P. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Argentina: Fundación Santillana.
- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina. Balances y desafíos*. Santiago de Chile: Alfabetas Artes Gráficas.
- Ferrer, G., y Arregui, P. (2002). *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: criterios para guiar futuras aplicaciones*. PREAL, documento n° 26.
- Ferreira, H., Peretti, G., Carandino, E., Eberle, M., Provinciali, D., Rimondino, R., Salgueiro, A. (2006). *Educación media en Argentina: ¿el problema de los problemas...?* *Revista Iberoamericana de Educación*, 39 (4).
- Froemel, E. (2006). *Los estudios internacionales del rendimiento y los países en vía de desarrollo: participación, resultados y relevancia*. *Revista de Educación*, 131-152.
- Goicovic, I. (2002). *Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil, Última Década*, 16, 11-53.
- Granovsky, M. (2003). *La evaluación como fetiche*. En laes, G.; Bonilla, J.; Brunner, J. y otros. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad de las evaluaciones de la calidad educativa*, (pp. 97-110). Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Huerta, R. (2010). *La deserción escolar en el nivel medio superior*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- House, E. (1993). *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*. London: Newbury Park & SAGE.
- laes, G.; Bonilla, J.; Brunner, J. y otros. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Levinson, B. (2012). *Reduciendo brechas entre cultura juvenil y cultura escolar docente en América Latina: el desafío institucional para crear una secundaria con sentido*. En: Tenti, E. (coord). (2012). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*, (pp. 79-112). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Locatelli I. y Couto A. (2001). *Diseminación de los resultados de las evaluaciones educacionales en Gran Escala: la experiencia de Brasil*. Brasil: Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Estudio e Investigaciones Educativas. Diretoria de Avaliação da Educação Básica.



- Lloyd, C.; Behrman, J.; Stromquist, N. y otros. (2005). Panel on Transitions to Adulthood in Developing Countries. Washington: National Research Council.
- Mauger, G. (2012). La teoría de la reproducción frente al reto de la democratización escolar. En: Tenti, E. (coord). (2012). La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa, (pp. 19-54). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Mella, O. (2003) 12 años de reforma educacional en Chile. Algunas consideraciones en torno a sus efectos para reducir la inequidad. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, (1), 1.
- Meyer, H-D y Benavont, A. (2013) PISA, Power and Policy. The emergence of global educational governance. Oxford Studies in Comparative Education. SYMPOSIUM BOOKS. United Kingdom
- Miranda, F. (2012). Los jóvenes contra la escuela Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina, Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 3, 71-84.
- Montoya, S.; Perusia J.C. y Vera, A. (2001). Evaluación de la Calidad Educativa: De los Sistemas Centrales al Aula. Estudio del impacto de las políticas de devolución de información personalizada a las escuelas, en tres provincias de Argentina. Centro de Investigaciones para la Equidad y Calidad Educativa.
- Morduchowicz, R. (2012). Los adolescentes y las redes sociales. La construcción de la identidad juvenil en internet. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- OCDE. (2010). PISA 2009 results: What students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science. Volume I.
- OEI. (2008). Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Madrid: OEI.
- OIT. (2010). Trabajo decente y juventud en América Latina. Lima: OIT/PREJAL.
- OIT. (2013). Tendencias mundiales de empleo juvenil. Ginebra: OIT.
- Perassi, Z. (2008). La evaluación en educación: un campo de controversias. Argentina: Del Proyecto y LAE.
- Pereira, G. (2012). Rumbos de la vida, sentidos de la escuela: diálogos juveniles sobre la educación secundaria. En: Tenti, E. (coord). (2012). La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa, (pp. 113-140). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Rojas, X. (2008). Reflexiones sobre la construcción de la percepción de exclusión social en jóvenes de enseñanza media: Precisiones conceptuales y metodológicas. Última década, 29, 71-99.
- SEP-SEMS. (2012). Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. México: SEP-SEMS.
- SITEAL (2010). Atlas de desigualdades educativas. Argentina: SITEAL-IIEP.
- SITEAL. (2013) ¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Argentina: OEI-UNESCO-IIPE-SITEAL.
- Stigaard, M. (2012). El Estado y la inclusión educativa de los jóvenes frente a la injusticia distributiva y cultural. En: López, N. (coord) (2012). Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina, (pp. 237-294). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Subirats, J. (Ed.) (2002). Gobierno Local y Educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela. Barcelona: Ariel.
- Tenti, E. (2012). Docentes y alumnos: encuentros y desencuentros entre generaciones. En: Tenti, E. (coord). (2012). La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa, (pp. 191-208). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Tiana, A. (2003). ¿Qué variables explican los mejores resultados en los estudios internacionales? Boletín de Novedades OEI.
- Tiramonti, M.; Dussel, I.; Pinkasz, D. y otros (2003). ¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina? Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina. Buenos Aires: FLACSO-Argentina / PREAL- CINDE.
- UNESCO (2011). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- UNICEF. (2012). Estado mundial de la infancia 2012. New York: UNICEF.





Los efectos de la repitencia en tanto que política pública en cuatro países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un análisis en base a PISA 2009.

Effects of repetition in public policies of four South American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. An analysis based on PISA 2009.

Gabriela Gómez Vera

Resumen

La educación de calidad no se limita a los resultados académicos. Un objetivo más amplio es el logro de una infancia y adolescencia normal, lo que permitirá una integración exitosa en la vida social. En este contexto, la repitencia escolar es entendida como la contracara del éxito. Aquellos estudiantes que no logran pasar de curso se quedan atrás, afectando su autoestima y su vida social. Por otra parte, la eficiencia del sistema se ve afectada, ya que la repitencia duplica el costo de un año escolar. Utilizando los datos de PISA (OCDE 2009) es posible estudiar este fenómeno comparando su papel en los sistemas educativos de América Latina, donde todos los países participantes están en la media o por encima respecto de la repitencia. Este trabajo utiliza datos de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile. A través de modelos HLM, se determinó la influencia de la repitencia en cada país y se compararon sus sistemas educativos. El objetivo ha sido medir qué aspectos, tanto individuales como escolares, se ven afectados por la repetición, y cuál es exactamente su influencia. Esto permitió un análisis más profundo de un fenómeno que afecta directamente a la calidad y eficiencia de los sistemas educativos de la región.

Palabras clave: OCDE-PISA, Repitencia, Latinoamérica, Comprensión Lectora, Comparaciones Internacionales

Abstract

Education quality is not restricted to academic results only. A broader objective is the achievement of a regular childhood and adolescence, which allows for a successful integration in social life. Within this context, repeating a grade is seen as the opposite of success. Students who fail a grade are left behind, which affects their self-esteem and social life. Moreover, the efficiency of the system is affected since repetition doubles the cost of a school year. Using PISA data (OECD 2009), this phenomenon was studied by comparing the role of repetition in educational systems of Latin America, using information from countries whose repetition numbers are average or above average.

This study has used data from Uruguay, Brazil, Argentina and Chile. Through HLM models, it was possible to determine the influence of repetition in each country and compare educational systems. The final goal was to measure which aspects, individual or institutional (schools), are more affected by repetition, and what exactly the influence is. This allowed for a deeper analysis of a phenomenon that directly affects the quality and efficiency of educational systems in the region

Keywords: OECD-PISA, Grade retention, Latino America, Reading Comprehension, International comparisons



1. Antecedentes

Durante el reciente XV Congreso Mundial de Educación Comparada (WCCE 2013), hubieron variados temas protagónicos de los distintos debates, ponencias y conferencias. Entre ellos, hubo una polémica que acaparó la atención y que tuvo incluso trascendencia mediática. Me refiero al rol de los test internacionales y, en particular, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y su prueba PISA. Fue en la conferencia inaugural del congreso cuando Bernardo Kliksberg cuestionó la validez de una prueba que mide solo “matemática y comprensión lectora” y deja de lado criterios realmente nucleares respecto de la calidad de la educación “[PISA] no evalúa si formamos buenas personas, qué valores éticos les estamos inculcando a los jóvenes” (Prensa, 2013). En la misma línea, el Ministro de Educación Argentino, Alberto Sileoni, cuestionó a quienes simplifican la evaluación educativa reduciéndola a rankings “... como si se tratara de un mundial de fútbol” (Clarín, 2013). A partir de estos cuestionamientos, se sucedieron interesantes conversaciones en torno al rol que estos organismos y sus evaluaciones juegan en las políticas públicas en educación y en torno al tipo de evaluación que mejor puede informar a la opinión pública sobre la calidad de un sistema educativo. Tiende a haber bastante acuerdo sobre la idea de que los rankings de países están lejos de ser el camino correcto.

Esta discusión no es nueva, sino tan antigua como las mismas comparaciones internacionales, el renovado interés de esta problemática viene de la mano del apogeo de la “accountability” como eje de reformas a las políticas públicas en educación. El fenómeno de la rendición de cuentas ve en los ya mencionados rankings una contraparte y una expresión objetiva de su validez. El problema de la parcialidad es, sin duda, grave, ya que se refiere a una mirada sobre el sentido de la educación que simplifica y reduce su tarea. En este contexto, la OECD y PISA son, a la vez, culpables y víctimas de esta simplificación. Culpables en la medida en que siguen prefiriendo esta forma de comunicar sus resultados, priorizando el impacto mediático que generan en desmedro de otras formas de comunicar sus estudios; víctima de su propio éxito, en la medida que PISA va mucho más allá de estas simples listas de puntajes ordenados. El hecho de que la discusión en torno a PISA se centre en el puesto que ocupa un país u otro en el ranking de turno, evita conocer la riqueza de información que, para las comparaciones internacionales, contienen este tipo de estudios. En este sentido coincidimos con Hopmann & Brinek (2007) cuando señalan que la comunidad científica se divide entre quienes focalizan sus críticas en los defectos del estudio (no refleja lo educativo en toda su complejidad, es una iniciativa privada y/o es una iniciativa de corte neoliberal) y en quienes tratan rescatar su valor para la investigación. En la medida en que publica toda su base de datos y procedimientos, PISA es una de las fuentes de información más ricas que hayan existido para la investigación comparada en educación.

Esta es la línea que explota el presente trabajo; a partir de la información disponible en la base de datos PISA 2009, se aborda un problema relevante para las políticas públicas que difícilmente podría haberse estudiado de la misma forma si la OECD no hubiese hecho disponible toda la información que emplearemos en los análisis aquí presentes.

El problema al que nos referiremos es la repitencia de grado. Clásicamente, se dice que un estudiante es retenido en el mismo grado por más de un año escolar como consecuencia de un rendimiento académico deficiente (Brophy, 2006; Jimerson & Brown, 2012). Desde esta perspectiva, se da por entendido que la decisión de hacer repetir de curso a un estudiante se toma en base a los logros de aprendizaje de este mismo estudiante. Sin embargo, la investigación educativa ha claramente demostrado que la correlación aprendizaje/repitencia es solo una faceta de la problemática y que hay otros factores involucrados en la ecuación. Se ha demostrado que hay mayores promedios de repitencia entre grupos desaventajados desde el punto de vista socioeconómico o entre minorías étnicas (Davaillon & Nauze-Fichet, 2004; Gómez, Valenzuela, & Sotomayor, 2012). También hay una relación entre repitencia y la estigmatización de los estudiantes desaventajados que lleva a que entre ellos se encuentre una mayor proporción de estudiantes con trastornos de aprendizaje, desórdenes de personalidad, escasa motivación y deserción escolar (Jimerson, Anderson, & Whipple, 2002). Además hay una relación entre repitencia y prácticas como la división por habilidad, lo que deriva en itinerarios escolares divergentes (Duru-Bellat, Mons, & Suchaut, 2003; Rocher, 2008). Más aún, también se ha demostrado que la repitencia no es un método efectivo para mejorar el rendimiento académico (Cappella & Weinstein, 2001; Jimerson, 2001).

Todos estos antecedentes, son, de por sí, motivo suficiente para interesarse por la problemática de la repitencia. Pero, además, es posible agregar que hay consecuencias que no solo afectan a los estudiantes individualmente, sino al sistema educativo en su conjunto. Por ejemplo, desde el punto de vista de la calidad de la educación o desde el punto de vista de su eficiencia económica (Eide & Showalter, 2001). Babcock & Bedard (2011) afirman que la repitencia no afecta solo a los estudiantes que repiten, sino también a los estudiantes que pasaron el grado, impactando finalmente al sistema en su totalidad. Una región cuyos sistemas educativos son de más reciente constitución, tal como es el caso de Latinoamérica, puede verse particularmente afectada por las consecuencias negativas de la repitencia, ello ha sido advertido por autores como Willms & Somers (2001) que han destacado que la promoción de una escolaridad normal, evitando la repitencia, es una meta clave para el desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos.



Tabla N°1 Promedio regional de estudiantes que declaran haber repetido al menos un grado en el estudio PISA 2009

Región	%	N países
Latinoamérica	16,45	7
Asia	6,80	11
Europa	7,22	23
África	12,52	2
Oceanía	3,38	2
Norteamérica	8,06	4
Promedio PISA	8,57	49

Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

Una primera mirada a la información proveniente del estudio PISA 2009, nos permite afirmar que la situación de Latinoamérica es compleja respecto de esta problemática. La tabla N° 1 nos muestra que, considerando juntos a todos los países de la región que participan en este estudio, Latinoamérica es el área con los promedios más altos de todo el test, llegando a duplicar los promedios del resto de los continentes y regiones. Más aún, si observamos el detalle por país, nos encontramos con que es un país latinoamericano el que tiene el promedio más alto de toda la muestra: Uruguay (31%), seguido por Brasil, (21%), Panamá (15%), Argentina (14%), Colombia (14%), Perú (13%) y Chile (8%). En comparación con la muestra total, seis de los siete países de la región participantes en el estudio se encuentran sobre el promedio internacional (8,6%).

En este contexto, esta investigación se propuso analizar el fenómeno de la repetición en Latinoamérica con el objetivo de comprender en profundidad las causas y efectos de este procedimiento tan extendido en nuestros sistemas educativos. A fin de mayor precisión, los análisis se han focalizado en los cuatro países del cono sur participantes en el estudio: Uruguay y Brasil (las dos naciones con los mayores promedios de repitencia), junto con Argentina y Chile, los dos países más cercanos a los mencionados, desde el punto de vista histórico y cultural. Para abordar esta problemática, en primer lugar, se estudiaron las características que diferencian a los estudiantes repitentes de los estudiantes no repitentes, lo que nos permitió esbozar un perfil del estudiante repitente. En segundo lugar se cuantificó el impacto de la repitencia en los resultados académicos en cada país, lo que nos permitió dimensionar las consecuencias de esta práctica en los estudiantes y, a través de ellos, cómo esta práctica impacta en la efectividad de cada sistema escolar. Como lo demuestra la literatura, hay una serie de posibles elementos vinculados a la repitencia que no representan directamente las capacidades académicas de los estudiantes, es sobre esta clase de determinantes que se han construido los análisis.

Por otra parte, cada país puede tener sus propios mecanismos para determinar la necesidad de que un estudiante repita, sin embargo, también puede haber mecanismos comunes, considerando la historia común de estos cuatro sistemas educativos y de la región, en general. Al mismo tiempo, el perfil individual de los estudiantes repitentes puede tener peculiaridades en cada caso y algunos factores comunes. Es por ello que, tanto factores individuales como escolares han sido incorporados a los análisis. El resultado final de estos análisis permite comprender con mayor precisión el impacto que tiene la repitencia en estos sistemas educativos latinoamericanos.

2. Metodología

Para alcanzar los objetivos propuestos, se desarrolló un análisis de los datos provenientes de la prueba PISA lectura 2009 y de los cuestionarios que acompañan a los test. De este modo, se pudo incorporar a los análisis variables que representan un conjunto amplio de posibles factores vinculados con la repitencia de acuerdo con la literatura sobre el tema. Con esta información se desarrollaron un análisis comparativo para determinar respecto de qué factores habían diferencias significativas entre repitentes y no repitentes; en seguida se implementó un modelo estadístico multinivel cuya variable dependiente fueron los resultados de los estudiantes al test de lectura, lo que permitió cuantificar el rol de la repitencia en los resultados del test y comparar esta influencia con la de las otras variables.

2.1. Datos y sujetos.

La información de PISA 2009 nos permitió contar con datos válidos para 16,467 estudiantes distribuidos en 939 escuelas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Para cada uno se derivaron variables representando el siguiente conjunto de características individuales:

- Género (SEX): valor "1" en caso de género femenino; "0" en caso de género masculino.



- Estatus socioeconómico (ZESCS): variable construida por la OECD en base al nivel educativo y ocupación de los padres y las posesiones materiales, culturales y educativas del hogar (OECD Publishing, 2012). La variable original tiene una media de 0 y una desviación estándar de 1 calculada con la totalidad de la muestra, para este estudio se ajustaron esta media y desviación para representar la distribución de esta submuestra.
- Posesiones culturales en el hogar (ZCULTPOSS): al igual que el anterior, se trata de un índice desarrollado por la OECD (media=0, d.s.=1) ajustado para representar la distribución de la muestra.
- Educación de los padres (PARED): variable OECD que indica el nivel de educación de los padres expresado en años de escolaridad.
- Libros en el hogar (BOOK): valor "1" en caso de tener 101 libros o más; valor "0" en caso de tener menos de 100 libros.
- Educación preescolar (PRESCH): valor "1" en caso de haber asistido por un año o más a programas de educación preescolar; valor "0" en caso de no haber asistido nunca.
- Gusto por la lectura (ZJOYREAD): índice desarrollado por la OECD (media=0, d.s.=1) ajustado para representar la distribución de la muestra. Recoge las respuestas de los estudiantes a las preguntas: solo leo por obligación (inversa), me gusta hablar sobre lo que leo, me alegro si me regalan un libro, creo que leer es aburrido (inversa), me gustaría tener más tiempo para leer y me gusta leer.

Además, se derivaron variables representando las siguientes características de las escuelas:

- Dependencia (PUBLIC) del establecimiento educativo: valor "1" en caso de que el establecimiento sea público; valor "0" en caso de que el establecimiento sea privado.
- Nivel socioeconómico de la escuela (SCHESCS): promedio del índice de estatus socioeconómico de los estudiantes.
- Ruralidad (RURAL): valor "1" en caso de que el establecimiento se ubique en un área rural; valor "0" en caso de que el establecimiento se ubique en un área urbana.
- Proporción de alumnos por profesor (STRATIO): número de alumnos a cargo de cada profesor en la escuela.
- Tiempo destinado a la enseñanza de la lengua (SCHLMINS): promedio de minutos de instrucción en el área lenguaje a la semana.
- Violencia en la escuela (BULL): valor "1" en caso de que los estudiantes declaren que es frecuente o muy frecuente ver actitudes de intimidación o violencia entre compañeros en su escuela; valor "0" en caso de que esto no sea frecuente.
- Grupos por nivel de habilidad (ABIG): en base al índice PISA de grupos por habilidad, valor "0" en caso de que el establecimiento no utilice ninguna forma de ordenamiento de los estudiantes en base a sus habilidades; valor "1" en caso de que el establecimiento ordene a sus estudiantes ya sea en todas las asignaturas o en algunas.
- Selectividad (TRACK): en base al índice PISA de selectividad escolar, valor "0" en caso de que el establecimiento no utilice ningún criterio de selectividad; valor "1" en caso de que el establecimiento seleccione en base a antecedentes académicos y/o recomendaciones.

En el anexo A se presentan las estadísticas descriptivas de las variables implementadas. Para cada una de ellas se indica el promedio por país de los estudiantes según la variable REPITENCIA. Esta variable toma un valor de "1" en caso de que el estudiante haya respondido afirmativamente a la pregunta ¿Has repetido grado alguna vez?; en caso de que el estudiante declare no haber repetido nunca, la variable tiene un valor de "0".

El criterio general para seleccionar estos factores fue su vinculación con el rendimiento académico. Todas estas variables son identificadas en la literatura como elementos que pueden influir en los resultados de un estudiante o una escuela a la hora de medir su desempeño (Duarte et al., 2010; Treviño et al., 2010; Valenzuela et al., 2009). Más en particular, varias de ellas se vinculan específicamente con el rendimiento en comprensión lectora, nos referimos al gusto por la lectura, el número de libros en el hogar y el índice de posesiones culturales en el hogar (Wigfield et al., 2008; Taboada et al., 2009). Recordando los factores vinculados a la repitencia, se puede constatar que varios de ellos son también determinantes del rendimiento (género, nivel socioeconómico, agrupación por habilidad, selectividad).

2.2. Procedimientos

Tanto para la construcción de la base de datos, como para los análisis, se han tomado en consideración todos los procedimientos indicados por el diseño estratificado del estudio: pesos muestrales, replicación y valores plausibles de los puntajes (Kreuter & Valliant, 2007; OECD, 2009a), también se eliminaron todas las observaciones con valores ausentes dado que éstas podrían alterar los resultados de las modelizaciones. Estos procedimientos nos permiten asegurar que los resultados son lo más precisos posibles y que son válidos para la comparación entre países.

Los análisis centrales de esta investigación fueron dos: en primer lugar, se hizo una comparación de medias entre los dos grupos de interés (repitentes y no repitentes) utilizando el test t, lo que permitió determinar en qué casos la media de la variable era significativamente



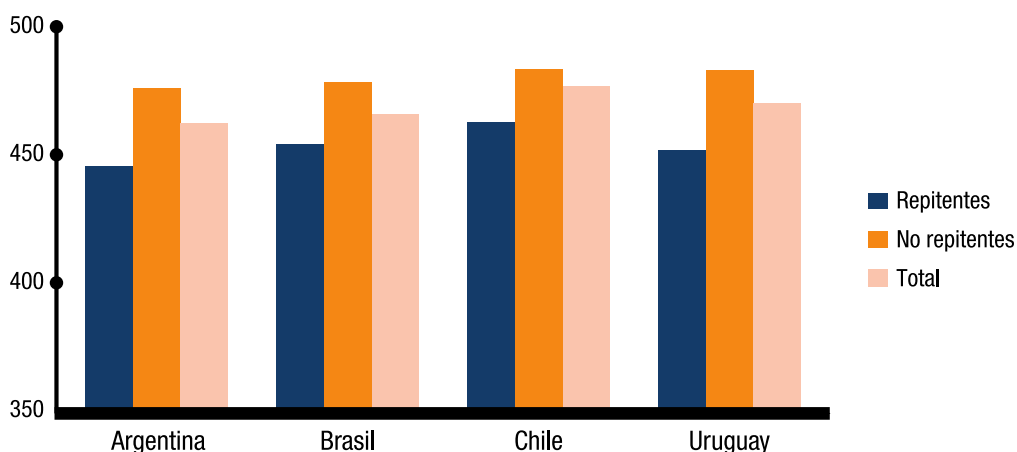
distinta entre los grupos. En segundo lugar, se estimó una regresión lineal multinivel (Bressoux, 2008; Rumberger & Palardy, 2004) para explicar los resultados del test en cada país. Para cada sistema educativo se estimó un modelo considerando las mismas variables, de manera de que los resultados pudiesen ser comparables. El diseño multinivel permite que, junto con estimar el efecto de los distintos factores, se considere la estructura jerarquizada de los sistemas educativos. Este modelo permite dividir la varianza de los puntajes en dos (o más) niveles jerarquizados, en este caso, el primer nivel fueron los estudiantes y el segundo las escuelas, asumiendo como premisa que una parte de la varianza de los puntajes se debe a las diferencias entre las escuelas. Este diseño es adecuado para estudiar problemas vinculados a los sistemas educativos, dado que es más probable que dos estudiantes que asisten a la misma escuela tengan un rendimiento más semejante entre ellos que en comparación con los estudiantes de otras escuelas. Los resultados nos confirmarán que este es un problema necesario de tomar en consideración en los análisis sobre países latinoamericanos.

3. Resultados

3.1. Factores vinculados con la repitencia

La primera pregunta que es necesario abordar es si, acaso, realmente la repitencia fue un factor relacionado con un rendimiento más bajo en el test PISA 2009 de comprensión lectora. La figura n°1 presenta los promedios por país de los estudiantes repitentes, de los que están al día en su escolaridad y del total nacional.

Figura 1. Promedio regional de repitencia a nivel país (estudiantes que declaran haber repetido al menos un grado en el estudio PISA 2009)



Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

Los datos indican claramente que hay importantes diferencias entre repitentes y no repitentes en los cuatro países. Si se toma en consideración que la media total del puntaje en la prueba PISA es de 500 y su desviación estándar de 100, se puede dimensionar cuán importante es la diferencia. Tanto en Argentina como en Uruguay, esta sobrepasa la barrera de la desviación estándar llegando a 106,74 en el primer caso y a 109,31 en el segundo. En Chile y Brasil, si bien las diferencias son un tanto menores (72,97 y 85,13 puntos), sigue habiendo un nivel de logro significativamente diferente entre quienes han sido retenidos y quienes no. A este resultado hay que agregar la consideración del importante porcentaje que en estos cuatro países representan los repitentes, cabe recordar que en Uruguay se trata del 30% del total de la muestra. Ello significa que, en este país, hay un tercio de los estudiantes que está alcanzando un nivel de comprensión lectora muy por debajo del resto de jóvenes de su edad. Ello, sin duda, tiene un impacto importante en la calidad de la educación que el sistema uruguayo ofrece al conjunto de sus estudiantes. Los puntajes totales dan cuenta de los logros que alcanza la región en materia de comprensión lectora: ninguno de los cuatro países se acerca al promedio internacional, Chile, que está más cerca, solo logra 449 puntos, aún media desviación por debajo del promedio.

Estos resultados confirman que la repitencia es una categoría que distingue de manera importante el rendimiento en comprensión lectora de quienes rindieron la prueba PISA 2009. La segunda pregunta a abordar tiene relación con los factores relacionados con la repitencia: se trata de cuantificar si el promedio de los estudiantes repitentes es significativamente distinto del promedio de los estudiantes no repitentes en relación con una misma categoría. Por ejemplo, se analizó si el promedio de mujeres repitentes era distinto del promedio de mujeres no repitentes, luego se determinó, por medio de un test t si esa diferencia era significativa. En base a las medias reportadas en el anexo A, se calcularon los valores t que se presentan en la tabla n°2. Un valor positivo y significativo representa una diferencia favorable a aquellos estudiantes que están al día en su escolaridad. Por el contrario, si el signo es negativo, la media más alta se encuentra entre quienes han repetido; por ejemplo, en el caso del género, los cuatro países tienen mayores promedios de mujeres entre los estudiantes que están al día, la diferencia de género entre los repitentes y los no repitentes es más importante en Brasil y menos importante en Chile.



Tabla nº2 Valores t para la diferencia de medias entre repitentes y no repitentes.

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	URUGUAY
1. Características individuales				
Género	3,58**	8,56**	2,27*	6,10**
Edu. Preescolar	2,80**	8,22**	1,03	8,32**
ESCS	7,08**	12,72**	4,55**	24,13**
Educación de los padres	4,60**	8,98**	3,19**	21,35**
Posesiones culturales	3,97**	7,23**	4,21**	13,31**
Gusto por la lectura	3,92**	9,52**	4,02**	9,18**
N de libros en el hogar	5,58**	3,81**	2,25*	10,16**
2. Establecimiento				
Dependencia pública	-2,10*	-3,57**	-0,38	-4,08**
ESCS de la escuela	3,29**	5,03**	3,93**	7,94**
Selectividad	1,39	1,81	-0,26	0,23
Proporción alumnos/profesor	-1,83	1,29	1,54	1,29
Bullying	-1,57	0,24	-1,93	-1,44
Ruralidad	-1,32	-3,16**	-1,47	-0,68
Grupos por habilidad	0,26	-0,80	0,35	0,85
Tiempo de instrucción	-2,34**	1,26	2,02*	-3,18**
p>t *=<0.05; p:**=<0.01;				

Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

Globalmente, lo que estos resultados indican es que, efectivamente, los repitentes no solo se diferencian de sus compañeros que están al día por el hecho mismo de haber repetido sino que, además, son distintos respecto de variadas características. En primer lugar, podemos observar que todas las características individuales que se analizaron marcan diferencias en los cuatro países estudiados. Sintetizando esta información, se puede interpretar que los repitentes son jóvenes de menos recursos, menos acceso a la cultura y menor motivación. Esta afirmación se basa en que los datos muestran que, entre los repitentes, hay una menor asistencia a educación preescolar (salvo en Chile), las familias son de más bajo nivel socioeconómico, los padres tienen menos educación, menos posesiones culturales y menos libros. Además, en los cuatro países, se cuentan más hombres que mujeres entre los repitentes y hay una menor motivación por la lectura. Las diferencias más extremas se evidencian por el alto valor del indicador t de la tabla: se observa que para Argentina, Brasil y Chile, el nivel socioeconómico de las familias es la característica que más diferencia a los estudiantes repitentes de los no repitentes. En el caso de Uruguay, el nivel socioeconómico de las familias es, también, muy distinto, pero además se suma una marcada diferencia respecto del nivel educacional de los padres. Dicho de otra manera, en los cuatro países, quienes están repitiendo son los estudiantes de familias más pobres. En el caso de Uruguay, si además los padres han tenido escaso acceso a la educación hay más probabilidades de que el estudiante sea repitente.

Respecto de las variables de nivel "escuela", solo dos de ellas son compartidas por la mayoría de los países: en primer lugar, los repitentes tienden a asistir más a establecimientos públicos, llegando a haber una diferencia significativa en Argentina, Brasil y Uruguay. En segundo lugar, en los cuatro países son los estudiantes que están al día los que asisten a establecimientos de mejor nivel socioeconómico. En suma, respecto de los establecimientos, es más frecuente que sean los estudiantes que están al día los que asistan a escuelas privadas y de más recursos.

Otros resultados parciales informados por esta tabla se refieren a la ruralidad y la cantidad de horas destinadas a la instrucción. Respecto de la primera, solo en Brasil la media de repitentes en escuelas rurales es significativamente distinta y más alta que la media de estudiantes que están al día. Respecto del tiempo de instrucción, tanto en Argentina como en Uruguay, son los repitentes quienes tienen más tiempo de instrucción en lenguaje; en Chile, por el contrario, ellos tienen menos horas. El caso de Chile respecto de este aspecto es bastante particular, puesto que es uno de los países de la OECD con más horas de instrucción, solo superado por Canadá y muy por encima de países como Finlandia, Austria u Holanda, que tienen la mitad de tiempo de instrucción que Chile (OECD, 2010, p. 234).



3.2. Impacto de la repitencia en el rendimiento

Con la información recogida, es posible desarrollar un modelo que permita cuantificar el impacto de la repitencia en el rendimiento en comprensión lectora, controlando a la vez por otros factores individuales y escolares. Como ya se mencionó en la sección de metodología, el diseño multinivel permite dividir el total de la varianza en una parte atribuible a los estudiantes y otra a las escuelas. Esto permite medir cuán importante es el rol de las escuelas en los resultados de sus alumnos. La tabla n° 3 presenta los resultados de esta regresión.

Tabla n°3 Regresión multinivel (estudiantes y escuelas): factores que determinan el rendimiento en comprensión lectora PISA 2009.

EFFECTOS FIJOS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	URUGUAY
1. Estudiantes	Coefficiente	Coefficiente	Coefficiente	Coefficiente
Repitencia	-38,12**	-41,77**	-38,65**	-58,72**
Género (femenino)	16,00**	13,08**	3,54	20,14**
Edu. Preescolar	20,62*	11,07**	9,20**	21,78**
ESCS	17,43**	17,92**	8,90**	9,69**
Educación de los padres	-1,83*	-2,26**	-1,22	1,06
Posesiones culturales	-0,18	-4,85**	0,91	-1,59
Gusto por la lectura	17,30**	14,41**	13,87**	15,43**
Número de libros en el hogar	5,25	2,09	5,47	8,23*
2. Escuelas				
Dependencia pública	-15,62	-25,91**	1,22	-6,75
ESCS de la escuela	40,79**	36,04**	40,59**	33,98**
Selectividad	5,19	-6,55*	8,02	-4,22
Proporción alumnos/profesor	-0,15	-0,28**	0,39	0,68*
Bullying	-12,12	0,12	-6,61	-5,62
Ruralidad	-18,53*	6,92	3,96	-8,21
Grupos por habilidad	-1,65	-0,99	5,29	0,00
Tiempo de instrucción	-0,01	-0,09	0,01	0,07
Intercepto	457,97**	497,34**	443,29**	400,29**
EFFECTOS ALEATORIOS				
Correlación intra-clase	0,27	0,16	0,17	0,11
Nivel 2 (establecimiento)				
Varianza de constantes	1481,79	729,52	641,18	528,13
Proporción de varianza explicada	0,70	0,62	0,69	0,85
Nivel 1 (Alumnos)				
Varianza intra-establecimiento	4102,66	3727	3176	4469,88
Proporción de varianza explicada	0,13	0,15	0,10	0,19
-2 log V	23764	89699	31444	44459
△	412	1514	408	1079
p>t: *=<0.05; p:**=<0.01; N Argentina: 2095 estudiantes, 127 escuelas; N Brasil: 7606 estudiantes, 515 escuelas; N Chile: 2860 estudiantes, 115 escuelas; N Uruguay: 3906 estudiantes, 182 escuelas				

Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

El primer resultado a destacar es el fuerte impacto de la repitencia sobre el rendimiento en comprensión lectora. El modelo indica que, en esta prueba, un repitente puede obtener cerca de 38,12 puntos menos que el resto de los evaluados en Argentina, 41,77 puntos menos en Brasil, 38,65 puntos menos en Chile y, el caso más grave, 58,72 puntos menos en Uruguay. En los cuatro casos, los parámetros estimados para la variable "repitencia" son los valores más altos (Brasil y Uruguay) o los segundos más altos (Argentina y Chile), en estos dos casos solo superados por el efecto del nivel socioeconómico de las escuelas. Una forma de dimensionar hasta qué punto es potente



este impacto es compararlo con el impacto de otras variables. Por ejemplo, respecto del gusto por la lectura, en Argentina, el parámetro estimado para la repitencia duplica el parámetro estimado para el gusto por la lectura; en el resto de los países es más del doble o incluso el triple (Uruguay). Esto quiere decir que un estudiante repitente que declare que disfruta de la lectura, solo logra mitigar en parte el efecto negativo de la repitencia reduciéndolo a la mitad o a un tercio, pero sigue manteniendo una desventaja. La única variable que tiene un efecto semejante es el nivel socioeconómico de las escuelas; de ello se lee que un estudiante repitente que asiste a un establecimiento de alto nivel socioeconómico puede, gracias a ello, anular el efecto negativo de la repitencia. Sin embargo, no se trata de un caso muy común; un cruce de datos entre ambas variables indica que el porcentaje de estudiantes repitentes en establecimientos que están un punto sobre el promedio del nivel socioeconómico nacional (que son quienes podrían obtener el efecto positivo estimado en el modelo) es solo un 1,69% en Argentina, 1,58% en Brasil, 1,44% en Chile y 0,88% en Uruguay. En otras palabras, solo cerca de uno de cada 100 repitentes tendría la posibilidad de asistir a un establecimiento cuyo nivel socioeconómico sea significativamente superior al promedio.

Del resto de las variables controladas por el modelo, cabe destacar el efecto positivo del género femenino, de la educación preescolar y del nivel socioeconómico de las familias. El efecto de esta última variable sirve de referencia para dimensionar la importancia del gusto por la lectura, ya que en Argentina, Chile y Uruguay, una alta motivación es tan determinante del rendimiento como un alto nivel socioeconómico. En Brasil, el parámetro estimado se encuentra, igualmente, entre los más altos. El modelo indica un efecto negativo de la educación de los padres y de las posesiones culturales en Argentina y Uruguay, sin embargo los valores de los parámetros estimados son muy bajos y parcialmente significativos por lo que, probablemente, solo se trate de un efecto de interacción con otros parámetros del modelo.

A nivel de escuelas, los cuatro países estudiados son más diversos respecto de las variables que determinan el rendimiento lector. En el caso de Argentina, solo el nivel socioeconómico y la ruralidad son determinantes significativos, se trata del único de los cuatro casos en que la ubicación de la escuela determina el rendimiento de sus alumnos en el test de lectura. En Brasil, los establecimientos públicos están en desventaja respecto de los particulares. Sin embargo, una revisión de los datos indica que los establecimientos particulares atienden a la élite económica del país, ya que solo un 10,8% de los estudiantes evaluados asiste a este tipo de escuelas y éstas tienen una media de nivel socioeconómico superior a una desviación estándar sobre la media nacional. Otros dos aspectos importantes del caso brasileño es el efecto negativo de la selectividad y de la proporción de alumnos por profesor. En el caso de Chile, el efecto positivo de las escuelas se traduce, exclusivamente, en el nivel socioeconómico de estas. En Uruguay, además, se agrega un efecto positivo de la proporción de alumnos por profesor, lo contrario que en Brasil.

4. Conclusiones

Como se señaló al comienzo, la información disponible en los estudios PISA, puede tener una utilidad importante cuando se trata de plantear problemas relevantes para el funcionamiento de los sistemas educativos, más aún si gracias a la multiplicidad de países participantes, puede adoptarse una perspectiva comparada. En este caso, se ha podido analizar un problema relevante para los países latinoamericanos como es el alto promedio de repitencia de la región.

En suma, los análisis indican que la repitencia es la variable de más impacto sobre el rendimiento en comprensión lectora según la prueba PISA, generando una desventaja para quienes han repetido de curso. Una posible interpretación de esta desventaja es el hecho de que los estudiantes se encuentran en cursos inferiores al regular, sin embargo, a ello hay que contraponer el hecho de que PISA no mide contenidos curriculares, sino que evalúa competencias generales (OECD, 2009b). Dicho de otro modo, dado que no se trata de un examen de contenidos curriculares, el curso al que asista el estudiante no debería incidir en sus resultados. La gravedad de la desventaja de los repitentes se puede dimensionar si nos remitimos al objetivo de PISA, que es medir "...aquello que los estudiantes necesitarán en el futuro, por lo tanto [PISA] busca evaluar lo que pueden hacer con lo que han aprendido. Estas habilidades reflejan la capacidad de los jóvenes para seguir aprendiendo durante sus vidas" (Unidad de Currículo y Evaluación, 2011). Si nos atenemos a esta definición, esto significa que los estudiantes repitentes están en desventaja, no solo desde el punto de vista de su escolaridad normal, sino que, además, desde el punto de vista de su desarrollo futuro.

La comparación entre cuatro países del cono sur ha permitido observar que hay ciertos patrones respecto de la repitencia. En todos los casos, los repitentes obtuvieron un rendimiento muy por debajo de sus compañeros que están al día y hay un conjunto de características individuales que funcionan de manera semejante (no así respecto de las características de las escuelas). Si se comparan los estudiantes repitentes a los que están al día, son más numerosas las características individuales que marcan diferencias. En los cuatro casos, hay más hombres que mujeres entre los repitentes, sus padres tienen menos años de escolaridad y en sus casas hay menos recursos socioeconómicos. Además, los repitentes tienden a declarar con menos frecuencia que gustan de la lectura. Respecto de los establecimientos educacionales a los que asisten estos estudiantes, sus características varían de país en país, lo que sí tienen en común es que se trata de escuelas más pobres.

Este patrón o perfil del estudiante repitente que se ha esbozado permite afirmar que la repitencia es un problema que debe ser abordado, dado que está muy lejos de ser solo una medida académica en respuesta a un aprendizaje deficiente, lo que está ocultando la repitencia es un mecanismo de segregación en el interior de estos sistemas educativos. Por segregación se entiende que dentro del sistema escolar,



no todos los estudiantes reciben la misma educación. En este caso, la repitencia supone una redistribución de los estudiantes que, a consecuencia, son más homogéneos en el interior de los sub-grupos. Se genera, en consecuencia, un perfil significativamente distinto entre repitentes y no repitentes.

Un resultado particularmente complejo es el caso de Uruguay, en donde los estudiantes repitentes están mucho más en desventaja respecto de sus pares no repitentes, ya que el efecto negativo de la repitencia sobre el rendimiento en comprensión lectora es mayor. Al igual que en los otros tres países, los estudiantes repitentes provienen de contextos socioeconómicos desaventajados y tienen padres menos educados, a ello hay que sumar el que el promedio de repitencia es el más alto de toda la muestra recogida por PISA. Finalmente, hay que recordar que la región en su totalidad tiene promedios muy por sobre la media internacional. Si a este antecedente le sumamos el hecho de que la repitencia no afecta por igual a todos los estudiantes sino que afecta más a ciertos grupos (los desaventajados desde el punto de vista socioeconómico y cultural), el resultado es un panorama que amerita, al menos, mayor reflexión.

Este análisis está muy lejos de agotar toda la complejidad del problema de la repitencia. Por ejemplo, es posible profundizar esta línea de trabajo estudiando los factores que determinan la probabilidad de ser repitente a través de una regresión logit cuya variable dependiente sea la repitencia y las variables explicativas el conjunto de los factores que aquí fueron considerados (a los que se pueden agregar otros considerados pertinentes).

Por otra parte, sería importante tomar en consideración las políticas nacionales que influyen en la decisión de hacer que un estudiante repita un grado, ya que puede darse el caso de que un sistema educativo considere expresamente otros aspectos distintos de la habilidad. Además, hay casos como el de Chile, o el de algunos Estados Brasileños que han intentado explícitamente reducir los promedios de repitencia por medio de su prohibición, lo cual ha sido resistido por las comunidades educativas dado que la consideran un efectivo mecanismo para ordenar y regular a los estudiantes.

En resumen, estos análisis han permitido comprender con mayor precisión el impacto que tiene la repitencia en estos cuatro países del cono sur. Se trata de sistemas educativos que se encuentran en la encrucijada de la urgente necesidad de proveer educación de calidad a todos sus ciudadanos pero con recursos humanos y materiales limitados. En este contexto, regular las prácticas que pueden estar atentando en contra de la meta final es deseable. Sin duda, no se trata de, simplemente, declarar la promoción automática y eliminar la repitencia. El problema de fondo es la falta de equidad de la educación a la que tienen acceso los niños y jóvenes de la región, el desafío para la educación en Latinoamérica es el de proveer educación de calidad a todos, incluyendo a aquellos que se educan en contextos adversos sin generar más segregación de la que ya, de por sí, sus condiciones de vida implican.



5. Bibliografía

- Babcock, P., & Bedard, K. (2011). The wages of failure: New evidence on school retention and long-run outcomes. *Education Finance and Policy*, 6(3), 293–322.
- Bressoux, P. (2008). *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*. Bruxelles: De Boeck.
- Brophy, J. (2006). *Grade repetition* (Vol. 6). Paris, Brussels: International Institute for Educational Planning, International Academy of Education and UNESCO.
- Cappella, E., & Weinstein, R. S. (2001). Turning around reading achievement: Predictors of high school students' academic resilience. *Journal of Educational Psychology*, 93(4), 758.
- Clarín. (2013). *Tras las malas notas, Sileoni pide cambiar la evaluación educativa*. [Extraído el 17 de octubre de 2013 http://www.clarin.com/sociedad/malas-Sileoni-cambiar-evaluacion-educativa_0_944905561.html]
- Davaillon, A., & Nauze-Fichet, E. (2004). Les trajectoires scolaires des enfants « pauvres ». *Education et formations*, 70, 41–63.
- Duarte, J., Bos, M. S., and Moreno, M. (2010). Inequity in school achievement in Latin America: Multilevel analysis of SERCE results according to the socioeconomic status of students. *IDB Publications 9337*, Inter-American Development Bank.
- Duru-Bellat, M., Mons, N., & Suchaut, B. (2003). Contextes nationaux, organisation des systèmes éducatifs et inégalités entre élèves : l'éclairage de l'enquête PISA. *Politiques d'éducation et de formation*, (9), 95–108.
- Eide, E. R., & Showalter, M. H. (2001). The effect of grade retention on educational and labor market outcomes. *Economics of Education Review*, 20(6), 563–576.
- Gómez, G., Valenzuela, J. P., & Sotomayor, C. (2012). Resiliencia académica en comprensión lectora. Jóvenes chilenos en condiciones de pobreza participantes en OECD-PISA 2001–2009. In *Evidencias para políticas públicas en educación: selección de investigaciones concurso extraordinario FONIDE-PISA* (pp. 133–174). Centro de Estudios MINEDUC.
- Hopmann, S. T., & Brinek, G. (2007). Introduction: PISA according to PISA-Does PISA keep what it promises? In Stefan Thomas Hopmann, G. Brinek, & M. Retzl (Eds.), *PISA According to PISA* (pp. 9–19). Wien: Lit Verlag.
- Jimerson, S. R. (2001). Meta-analysis of grade retention research: Implications for practice in the 21st century. *School Psychology Review*, 30(3), 420–437.
- Jimerson, S. R., Anderson, G. E., & Whipple, A. D. (2002). Winning the battle and losing the war: Examining the relation between grade retention and dropping out of high school. *Psychology in the Schools*, 39(4), 441–457.
- Jimerson, S. R., & Brown, J. A. (2012). Grade Retention. In J. Hattie & E. M. Anderman (Eds.), *International Guide to Student Achievement* (pp. 140–142). Routledge.
- Kreuter, F., & Valliant, R. (2007). A survey on survey statistics: What is done and can be done in Stata. *Stata Journal*, 7(1), 1–21.
- OECD (Ed.). (2009a). *PISA Data Analysis Manual: SAS, Second Edition*. Paris: OECD Publishing. [Extraído el 17 de octubre de 2013 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056251-en>]
- OECD (Ed.). (2009b). *El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve*. París: OECD Publishing. [Extraído el 17 de octubre de 2013 <http://www.oecd.org/dataoecd/58/51/39730818.pdf>]
- OECD (Ed.). (2010). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing. [Extraído el 17 de octubre de 2013 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>]
- OECD Publishing (Ed.). (2012). *PISA 2009 Technical Report*. Paris. [Extraído el 17 de octubre de 2013 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167872-en>]
- Prensa, L. (2013). Sileoni: “No se puede hablar de calidad sin equidad y recursos.” [Extraído el 17 de octubre de 2013 <http://www.laprensa.com.ar/409019-Sileoni-No-se-puede-hablar-de-calidad-sin-equidad-y-recursos-.note.aspx>]
- Rocher, T. (2008). Que nous apprennent les évaluations internationales sur le fonctionnement des systèmes éducatifs ? Une illustration avec la question du redoublement. *Éducation & formations*, 78, 63–68.
- Taboada, A., Tonks, S., Wigfield, A., and Guthrie, J. (2009). Effects of motivational and cognitive variables on reading comprehension. *Reading and Writing*, 22(1), 85–106.



Treviño, E., Valdés, H., Castro, M., Costilla, R., Pardo, C., and Rivas, F. D. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. *UNESCO – LLECE*, Santiago, Chile.

Rumberger, R. W., & Palardy, G. J. (2004). Multilevel models for school effectiveness research. En D. Kaplan (Ed.), *The Sage Handbook of Quantitative Methodology for the Social Sciences* (pp. 235–258). Thousand Oaks, CA: Sage.

Unidad de Currículum y Evaluación, S. (Ed.). (2011). *PISA Evaluación de las competencias lectoras para el siglo XXI*. Santiago de Chile: MINEDUC.

Valenzuela, J., Bellei, C., Sevilla, A., and Osses, A. (2009). ¿Qué explica las diferencias de resultados pisa lectura entre Chile y algunos países de la OCDE y América Latina? En Unidad de Currículum y Evaluación, editor, *¿Qué nos dice PISA sobre la educación de los jóvenes en Chile?*, pp. 149–170. MINEDUC, Santiago de Chile.

Wigfield, A., Guthrie, J., Perencevich, K., Taboada, A., Klauda, S., McRae, A., and Barbosa, P. (2008). Role of reading engagement in mediating effects of reading comprehension instruction on reading outcomes. *Psychology in the Schools*, 45(5), 432–445.

Willms, J. D., & Somer, M. A. (2001). Family, classroom, and school effects on children's educational outcomes in Latin America. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(4), 409–445.



Anexos

ANEXO A.

Distribución de estudiantes repitentes y no repitentes según las variables descriptivas derivadas de PISA 2009. Medias por variable, por categoría de repitencia y por país.

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		URUGUAY	
Variable	Estudiante al día	Repitente	Estudiante al día	Repitente	Estudiante al día	Repitente	Estudiante al día	Repitente
Sex	0,58	0,46	0,58	0,46	0,54	0,46	0,59	0,48
Zescs	0,05	-0,44	0,12	-0,26	0,01	-0,31	0,26	-0,53
Zcultposs	0,04	-0,23	0,11	-0,11	0,01	-0,28	0,16	-0,30
Pared	13,37	12,09	10,50	9,33	12,47	11,70	11,97	9,16
Book	0,25	0,09	0,10	0,07	0,18	0,12	0,24	0,10
Presch	0,97	0,93	0,84	0,75	0,85	0,82	0,92	0,83
Zjoyread	0,02	-0,25	-0,01	-0,30	0,01	-0,27	0,08	-0,24
Public	0,56	0,78	0,89	1,00	0,43	0,49	0,79	1,00
Schescs	-0,11	-0,59	0,03	-0,30	-0,08	-0,82	0,13	-0,52
Rural	0,57	0,71	0,47	0,64	0,40	0,63	0,55	0,60
Stratio	12,64	22,74	30,69	28,72	25,76	21,77	16,22	14,91
Schlmns	290,25	337,79	215,66	211,65	334,18	278,01	173,05	190,47
Bull	0,09	0,19	0,21	0,19	0,12	0,33	0,09	0,16
Abig	0,59	0,56	0,45	0,49	0,62	0,57	0,39	0,33
Track	0,60	0,45	0,42	0,33	0,79	0,82	0,37	0,36

Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

ANEXO B.

Modelos vacíos, descomposición de la varianza del rendimiento en comprensión lectora PISA 2009.

EFFECTOS ALEATORIOS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	URUGUAY
Correlación intra-clase	0,51	0,31	0,37	0,38
Nivel 2 (establecimiento)				
Varianza de constantes	5004,57	1941,00	2093,30	3442,44
Proporción de varianza explicada				
Nivel 1 (Alumnos)				
Varianza intra-establecimiento	4722,16	4397,03	3530,5069	5546,58
Proporción de varianza explicada				
-2 log V	24176,27	91213,2	31852,54	45537,64
p>t: *=<0.05; p:**=<0.01; N Argentina: 2095 estudiantes, 127 escuelas; N Brasil: 7606 estudiantes, 515 escuelas; N Chile: 2860 estudiantes, 115 escuelas; N Uruguay: 3906 estudiantes, 182 escuelas				

Fuente/ Elaboración propia en base a PISA 2009. OCDE.

Antecedentes académicos y profesionales de la autora

Gabriela Gómez Vera es Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Bourgogne, Francia. Actualmente es investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Sus áreas de interés son la Educación Comparada, los factores que determinan la comprensión lectora y la modelización estadística. En la actualidad, estudia la influencia de factores subjetivos (actitudes, autopercepción) en la lectura en el sistema educativo chileno. En el marco de estas investigaciones, también lleva a cabo estudios sobre la promoción de la lectura en condición de vulnerabilidad y la resiliencia académica.





Vozes do Passado: Padrões Configurativos dos Sistemas Nacionais de Ensino no Brasil e na Argentina no Século XIX. Uma Abordagem da Homogeneidade e da Diversidade

Voices from the Past: Configuration Patterns of National Education in Brazil and Argentina in the XIX Century. An Approach to Homogeneity and Diversity

Sonia Martins de Almeida Nogueira

Resumo

Este estudo investiga a variação dos padrões configurativos do desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino no Brasil e na Argentina, na segunda metade do século XIX, buscando compreender a diferenciação que se percebe. Tendo-se o surgimento dos sistemas nacionais de ensino como um processo que se constituiu no movimento de formação do Estado Nacional e consolidação das nacionalidades, aborda-se a configuração nacional estatal, com base na ideologia jurídico política do liberalismo e as funções atribuídas à educação, buscando-se apreender a relação entre a organização nacional dos países alvo e o surgimento dos sistemas nacionais de ensino, particularmente a instrução pública em nível primário. O modelo de análise é orientado pelos fatores políticos de natureza interna que promoveram a organização nacional dos dois países, identificada a instrução pública como âmbito de intersecção das inter-relações entre o sistema político, o sistema econômico e o sistema educacional. Tais fatores são abordados como condicionadores das variantes de soluções encontradas pelos sistemas políticos do Brasil e da Argentina na organização de seus sistemas de ensino.

Palavras chave: Estado Nacional; liberalismo; sistemas nacionais de educação; escola pública de ensino primário; padrões configurativos.

Abstract

This paper will focus on the variation of configuration patterns in the formation of the national educational systems of Brazil and Argentina in the second half of the 19th century, in order to explain the differences that are perceived. With the emergence of national education systems as a process that takes part in the formation of nation states and the consolidation of nationalities, the configuration of the state will be discussed based on the legal political ideology of liberalism and the functions that are assigned to education. The relationship between the national organization of countries under discussion and the emergence of their national education systems will be analyzed, more particularly in terms of public education at the primary level. The model of analysis is guided by internal political factors which promote the national organization of both countries in terms of public education, taking into consideration the intersections existing between the political, economic and educational systems. Such factors are addressed as being conditional of the different solutions found by political systems in Brazil and Argentina for the organization of their respective education systems.

Keywords: National State; liberalism; national education systems; public primary school; configurative patterns



Introdução

Este texto põe em foco a variação dos padrões configurativos na formação dos sistemas educacionais nacionais no Brasil e na Argentina na segunda metade do século XIX, buscando compreender as diferenças que podem ser percebidas, particularmente observando os procedimentos de legitimização e implementação de políticas públicas de educação. O modelo de análise é guiado pelos fatores políticos de natureza interna que promoveram a organização nacional em ambos os países, considerando seus projetos políticos e sua articulação com o sistema econômico, atentando para a escola primária pública, cuja proposta foi nutrida pelo princípio de “educação do povo”.

Entendemos que as diferenças que podem ser percebidas demandam ter em foco a configuração do Estado nacional oriunda da ideologia do liberalismo e, do mesmo modo, as funções atribuídas à educação, visando a perceber as relações entre a organização nacional dos dois países e o surgimento de seus sistemas educacionais.

As inter-relações de forças observadas entre a sociedade civil e o sistema político, geradoras do Estado, e a reciprocidade entre o passado e o presente, acolhida como marco de referência, se apresentam como elementos essenciais à análise dos aspectos políticos e sociais construtores da realidade educacional dos países alvo no século XIX (Nogueira, 1994).

Tomamos como eixo orientador a presença do ideário liberal na formação do Estado, presença que se manifestava na ideologia jurídico política do liberalismo, identificada na tese política imanente à construção do Estado Nacional. O direito à educação se caracterizou, então, nos dispositivos constitucionais da responsabilidade do Estado em relação à educação, direito que tinha sua raiz no princípio básico da liberdade, pedra angular da tese liberal.

A educação, neste estudo, se identifica, pois, no princípio liberal doutrinário da liberdade, uma vez postas à luz as funções a ela atribuídas pelos pressupostos liberais da formação política do indivíduo, apresentando-se como instrumento de realização da educação do povo, fundamento da participação e representação na democracia liberal. Assim, a educação se apresentava no movimento de organização da instrução pública como um desdobramento dos ideais de democracia e da consolidação do Estado Nacional, evidenciando um claro pensamento político que a identificava como indispensável à renovação social e política na consolidação do modelo republicano de ordenação do Estado.

Põe-se como foco de atenção a Argentina porque o período de sua organização política como Estado republicano registra iniciativas persistentes de seus líderes políticos para a realização do ideal de educação para todos, permitindo interpretá-las como expressão de sua firme crença na formação do cidadão como sustentação do processo de estruturação do estado democrático de direito, tendo a instrução pública como instrumento de consolidação da nação unificada. Mas, precipuamente, a opção pela Argentina como objeto de uma aproximação comparativa que buscamos desenvolver nesta abordagem do sistema nacional de ensino brasileiro, no período histórico enunciado, teve em conta a presença comum do ideário liberal, o processo de consolidação da nacionalidade, historicamente coetâneo ao do Brasil e seu particular percurso de ações desenvolvidas para a estruturação do sistema de instrução pública, considerada a função política da educação.

No entanto, cabe-nos esclarecer que a abrangência imposta pela identidade e propósito da pesquisa neste artigo foi impeditiva da inclusão da Colômbia, do Chile e do Uruguai como objeto deste estudo, embora o processo histórico e realidade educacional de cada um na segunda metade do século XIX permitissem que os critérios que conduziram à escolha da Argentina fossem a eles aplicados. Privilegiamos, então, a particularidade da posição alcançada pela Argentina no plano da política educacional e sua ação no desenvolvimento da instrução pública em nível de ensino primário.

No Brasil e na Argentina, a partir dos anos 1850, ocorreu uma renovação da sociedade e a ampliação e o fortalecimento do movimento liberal, percebendo-se uma identidade nas premissas acolhidas, particularmente a crença na instrução pública como instrumento para assegurar e consolidar a democracia. Assim, Nogueira aduz que: “as reformas educacionais deveriam possibilitar a difusão das idéias democráticas e a preparação das massas para as novas formas de vida social, promovendo, como consequência, a aceleração do progresso econômico, o desenvolvimento social e o desenvolvimento industrial” (1993: p.7).

No cenário de ambos os países, a análise de projetos de Governo no campo da educação permitiu constatar que a forte presença do Estado proporcionou às decisões políticas o suporte necessário à efetivação das medidas estabelecidas. Observamos, no entanto, que, na Argentina, a intervenção do Estado na educação, concretizada a partir de dispositivos e normas legais progressivamente institucionalizados e na efetiva expansão da rede escolar e aprimoramento do ensino, ocorreu com características mais acentuadas da articulação do sistema de ensino com o sistema de poder, distinguindo com maior nitidez o postulado enunciado por ambos os países sobre a função política da educação: fator de desenvolvimento da consciência nacional e via para o progresso (Sauter, 1989; Nogueira, 1993).

As realizações no campo do ensino primário na segunda metade do século XIX, em particular nas décadas de 1860, 1870 e 1880, foram levantadas na tentativa que se fez de compreender o porquê da diversidade. A variação dos dados configurativos da organização e da implantação dos sistemas nacionais revelou-se na descrição das ações concernentes à instrução pública em nível primário de ensino, à



matrícula (taxa de escolarização), à rede escolar, à redução do analfabetismo e ao financiamento da educação, oferecendo expressivos dados numéricos indicadores de desenvolvimento desigual. Perguntamos, então: quais os determinantes que conduziram a um maior desenvolvimento na Argentina?

Instigados por esta questão, adotamos como marco de milha para esta investigação atentar para a predominância na Argentina de uma intenção política e ideológica concernente ao papel da escola voltada para a implantação de uma escola pública obrigatória, comum, laica e gratuita e ao otimismo em relação à capacidade dessa escola cumprir o seu papel (Krawczyk, 1991). Seus projetos políticos tinham como tarefa prioritária a estruturação de um sistema de instrução pública em todos os níveis.

O estudo das efetivas ações políticas desenvolvidas em ambos os países, no entanto, nos exige considerar que são dois contextos socio-políticos distintos, em que cada qual fez a sua escolha de soluções para os problemas que se apresentavam, mas, do mesmo modo, nos leva a indagar a razão das escolhas que levaram à especificidade do processo de desenvolvimento do sistema de ensino de cada um.

O eixo da reconstrução histórica que o estudo demandou, embora limitada pelo escopo do trabalho ora apresentado, está na formação do Estado e nas aspirações de progresso e modernização social, considerado o modelo político que a Argentina e o Brasil buscavam instaurar.

O compromisso com a educação do povo: “educar el soberano”

A visão clássica do liberalismo sobre o Estado postulava que o estado existe apenas como fruto do consenso do povo e representa o bem comum, ou seja, os interesses comuns. Em sua obra Segundo Tratado sobre o Governo, Locke estabeleceu, em sua argumentação sobre a liberdade do homem na sociedade, princípios fundamentais da relação do indivíduo com o Estado, que, a partir de sua concepção sobre a liberdade, expressavam os fundamentos da democracia, acolhendo em sua tese, também, uma concepção de igualdade dos homens perante o Estado (Locke, 1973).

Para a elaboração deste estudo, do qual este texto faz uma abordagem de sobrevoo, foi preciso, pois, ter em foco o papel do Estado como influenciador das relações entre educação e desenvolvimento e, a partir deste postulado, considerar o papel da educação na integração política e na construção da nação, enunciando o pressuposto de que o indivíduo educado estaria pronto para a participação política.

Por este enunciado, uma grande fé estava depositada na escola como a instituição à qual caberia preparar crianças e jovens para a cidadania, mas, o efeito da educação para a participação política teria a mesma dimensão em relação ao desenvolvimento econômico e a modernização pretendidos no Brasil e na Argentina. Assim, a educação se identificava como “um agente maior na produção de mão de obra qualificada e de atitudes modernas e valores necessários à existência de uma sociedade moderna” (Fägerlind y Saha, 1983: p. 96). Os autores observam, entretanto, que “o papel da educação, as características da modernidade e o desenvolvimento de estratégias para gerar a modernização são, por si, condicionados pelas sociedades de propriedades estruturais variadas e, em retorno, também as afetam diferenciadamente” (Fägerlind y Saha, 1983: p. 116).

Considerado, então, o postulado da relação educação/desenvolvimento, a ação política nos países alvo se orientou no sentido do desenvolvimento da escola comum, compulsória, livre e laica, fortalecendo a função política da educação tal como enunciada por ambos: fator de desenvolvimento da consciência nacional e via para o progresso. O direito à educação se estabeleceu, portanto, na “relação da educação com a construção e a consolidação do Estado, o que, no plano ideológico, inspirava-se na tese de John Stuart Mill sobre o valor do Estado como valor dos indivíduos que o constituem” (Nogueira, 1995: p.103).

Fazemos, aqui, uma digressão para considerar as teses fundamentais do liberalismo e suas manifestações no período histórico delimitado neste estudo. Vachet (1970) argumenta que representam o cultivo de uma concepção laica do Estado e uma ação orientada para a liberdade política, o que podemos entender como um movimento de transição do súdito para o cidadão, identificando essas teses fundamentais: “o direito à liberdade; a igualdade pela natureza do homem e igualdade perante o direito; o direito de propriedade e a segurança, ou a proteção do Estado” (1970: p.193). No entanto, o desenvolvimento histórico do Estado liberal nos permite encontrar contradições acentuadas entre a doutrina política e a configuração e exercício do poder, o que podemos analisar a partir da categoria filosófica inspiradora das teses de Locke, teses que compõem um conjunto filosófico que representa a racionalização da independência do homem. E este homem liberal se desenha numa “doutrina política que atribui ao Estado, unicamente, a tarefa de proteger e salvaguardar seus direitos naturais” (Nogueira, 1993: p.55).

As teses da liberdade do indivíduo e da proteção e salvaguarda de seus direitos fundamentais promoveram o desenvolvimento do processo de secularização e de limitação dos poderes do Estado, nutrindo o Estado liberal e outorgando à sociedade sua emancipação do estado absolutista, fixando os limites de ação do Estado e desenhando os contornos do Estado republicano. Neste percurso emergiu o conceito de nação-estado e o Estado liberal se definiu como estado nacional, ao qual, sendo o modelo da forma política que se instaurava, os diferentes modelos de regime político procuraram se adequar ao longo do século XIX.



O movimento constitucionalista, fermentado nas três primeiras décadas desse século na Europa, mas, em percurso mais nitidamente traçado desde o século XVIII, quando ocorreu a criação dos Estados Unidos da América, em 1776, e a promulgação de sua Constituição Federal em 1787, difundiu e consolidou a relação Estado/sociedade no modelo de Estado representativo. Os indivíduos singulares passaram a ser os representados e seus direitos políticos foram reconhecidos: eram eles os soberanos (Macpherson, 1978). Esse Estado representativo veio a se caracterizar plenamente já na segunda metade do Século XIX, na forma do Estado liberal, ao qual nos referimos no parágrafo anterior.

O liberalismo se apresentou, então, como ideologia jurídico política da supra estrutura dominante e a democracia liberal se consubstanciou como modelo de governo do Estado nacional, admitindo as relações capitalistas de mercado e uma sociedade dividida em classes (Nogueira, 1993).

Sauter (1989) argumenta que a necessidade de fazer convergir Estado e nação ao conceito genérico de Estado nacional, então perseguido, fomentou uma série de medidas estatais voltadas à construção nacional, fazendo referência ao papel integrador atribuído à educação, pois a instrução pública se identificava como agente adequado à ação nacionalizadora, em que o aparelho estatal se pôs a serviço da homogeneização da sociedade civil.

A análise dos fenômenos sociais, que, historicamente são fenômenos de causação no processo de aquisição e consolidação dos atributos do Estado, se apresenta como marco inicial do estudo do desenvolvimento de modelos desiguais de relações entre as dimensões econômica, política e educacional na formação do Estado. A partir deles, a interpretação da emancipação e da organização política do Brasil e da Argentina e de sua identidade como Estado nacional nos exige a abordagem das variáveis apontadas por Ozlak (1981), tendo-se em conta as características particulares do seu processo emancipatório e da sua formação do Estado: “a existência de controle nacional do setor produtivo principal; a continuidade do aparato burocrático colonial ou a criação de um novo aparato institucional e o peso dos poderes locais com seus respectivos interesses econômicos, como oponente às possibilidades de concentração e centralização do poder” (1981: p.18).

Neste ponto, uma vez destacadas as variáveis identificadas por Ozlak, retomamos a argumentação sobre o compromisso com a educação do povo e voltamos a enunciar a premissa de que fatores políticos de ordem interna tiveram um peso maior, não exclusivo, na configuração da diferenciação das soluções adotadas pelos sistemas políticos argentino e brasileiro na organização e desenvolvimento da instrução pública. Identificamos, pois, relações causais dos desenvolvimentos diferenciados apontando como elementos de causação a forma política de organização do Estado, o projeto político de cada um, a organização social e as formas e mecanismos de articulação da educação com o sistema político (Nogueira, 1993).

Esta abordagem das relações causais toma como problema referencial a gênese dos sistemas nacionais de ensino nos países alvo como processos diferenciados, adotando-se para a análise dos dois contextos sociopolíticos distintos, à luz de Schriewer (1987), o modelo de âmbitos de intersecção, entendidos como os campos de ação em que as funções do sistema educacional se entrecruzam com as funções de outros sistemas sociais parciais, tendo os conceitos de formação do sistema e de diferenciação funcional se desenhado como pilares para o modelo deste estudo. Neste trabalho, as inter-relações entre o sistema político, o sistema econômico e o sistema educacional têm como âmbito de intersecção a instrução pública.

Quanto à forma política de organização do Estado, a Argentina era uma república federativa, propiciadora, portanto, de uma dinâmica mais intensa de interação entre as forças sociais, enquanto o Brasil se organizava como uma monarquia constitucional em que o Poder Moderador, instituído pela Constituição Brasileira de 1824, era exercido pelo Imperador como o quarto poder, sendo o executivo, o legislativo e o judicial os demais. Atuando como fator restritivo à ação política dos outros poderes, sendo mais do que o poder pessoal de D. Pedro II em seu governo, mas contornos de como se entrelaçavam o mercado e o poder burocrático e de como se evidenciavam as oposições e alianças entre as classes e destas com os estamentos, não constituía apenas o reflexo da ordem patrimonial, mas, também, “expressão e contraponto de forças econômicas e sociais” (Cardoso, 2013: p.251).

Neste cenário, o projeto político da Argentina apresentava um programa de construção do Estado abrigando os ideais mais amplos de diversas correntes de pensamento, permitindo inserções de outras cargas ideológicas, fomentadoras de embates teóricos na construção do modelo jurídico político. No Brasil, no entanto, o projeto foi definido sob forte influência das ideias e interesses do Imperador, realizando-se com intensa orientação paternalista. Rodrigues (1969) se refere à mentalidade conservadora do governo imperial, em seu confronto com a ideologia liberal, sublinhando a ausência de um impulso progressista, afirmando que “a mudança em aspiração não é para progredir, mas para continuar a manter o controle prático das coisas; da sociedade” (1969: p.150).

Quanto à organização social, esta descreve com nitidez o cenário amplamente diferenciado do contexto social e político nos dois países, no período histórico em foco. Na Argentina, este estudo encontrou um padrão multiclassista da estrutura social, progressivamente estabelecido através da transição para novas formas de organização social, em acordo com o ideário liberal que as inspirava, agregado à imigração como dado fundamental do processo de transição, às camadas médias urbanas exercendo relevante papel na organização nacional e à composição da sociedade com cidadãos livres como seus membros. No entanto, a instabilidade política criou dificuldades



para a formação de uma elite homogênea em termos de ideologia e de treinamento, acrescentando-se que a formação de suas elites se deu em âmbito de universidades nas colônias espanholas e na experiência de circulação de ideias fora das instituições universitárias.

Ao mesmo tempo, ocorria no Brasil a evolução do modelo dual aristocracia/povo para o multiclassista num padrão de ritmo pouco acelerado, lento, portanto, havendo um acordo básico entre as camadas urbanas médias e a elite política em relação à organização do poder e permanecendo a dualidade cidadãos livres/escravos na composição da sociedade, observando-se que o cativo não poderia alcançar a cidadania, uma vez que não tinha direito à condição de indivíduo e ao usufruto da liberdade.

Pondo em foco as formas e mecanismos de articulação da educação com o sistema político, neste ponto desta exposição nos aproximamos mais dos argumentos de que necessitamos para expor os padrões configurativos que pretendemos descrever. Na Argentina, destacamos: a função política da educação na organização e consolidação do Estado Nacional; a prioridade da educação na implementação do projeto político; a intervenção do Governo Central na implementação da instrução pública, através da legislação e da política de financiamento; a forte vontade política de efetivar, em âmbito nacional, a expansão da educação, observada nas ações desenvolvidas por sucessivos planos de governo, e a ação individual consistente e prolongada de líderes políticos. No Brasil, no entanto, embora houvesse a mesma tese da função política da educação subsumida na ideologia do Estado nacional, ocorreu a ausência da educação no elenco de prioridades do modelo político, configurada na inexistência de uma política de financiamento da instrução pública em nível primário, e a presença de uma vontade política débil no que concernia à implementação do sistema nacional de ensino, corroborada por uma ação individual difusa por parte dos tomadores de decisão e dos implementadores da política educacional.

Esta argumentação se constrói, portanto, tendo o projeto político como marco de referência e entendendo que esse projeto se estabeleceu como elemento gestatório das relações causais que conduziram à seleção de determinadas soluções, representando limitações tanto da liberdade do próprio sistema escolher causas e efeitos de suas ações, como das possibilidades alternativas de produção de efeitos, assim se identificando como condicionador das variantes de solução encontradas na organização e desenvolvimento do sistema de ensino. Segundo Nogueira, “radicava-se, pois, no projeto político a gênese desses sistemas e a própria diferenciação em seus desenvolvimentos, sendo o projeto, por sua vez, uma proposta fecundada pela forma institucionalizada de governo em cada um dos países estudados” (1993: p.261).

Na trama desta exposição, retomamos a instrução pública como direito político, reforçando a predominância da função política da educação nos projetos políticos, sublinhando as motivações políticas que orientaram a estruturação do sistema de ensino e seu desenvolvimento em ambos os países em foco.

No desenho do exercício desse direito político pelo povo, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino são questões fundamentais, estando imbricado nessas questões o papel do Estado na educação, que, no período histórico demarcado neste estudo, permaneceu na arena de discussões sobre a liberdade dos indivíduos e a intervenção do Estado na organização social. Mas, a essas questões imanentes ao direito à educação, acrescenta-se outro princípio norteador da estruturação do sistema de ensino: a liberdade de ensino, radicada na própria aceção da liberdade humana. De acordo com John Stuart Mill, esta liberdade abrange “a liberdade de consciência, de gostos e ocupações e a liberdade de associação” (1991: p.56) e estas diversas formas devem ser exercidas sem restrições impostas pelo Estado, sem normas e exigências que poderiam constringer seu exercício, segundo o referido autor.

No Brasil, Tavares Bastos (1937), embora defendendo a iniciativa privada, em 1870 admitia a criação de um sistema de instrução elementar sob a responsabilidade do Estado como indispensável, face às condições que percebia na sociedade brasileira, pugnando pelo princípio do ensino obrigatório como tão legítimo quanto o pátrio poder e requisito fundamental ao cumprimento do dispositivo constitucional do direito à instrução primária e gratuita. Rui Barbosa (1946), por sua vez, partindo dessa mesma premissa, defendeu veementemente, em seus pronunciamentos na Câmara de Deputados, a ação do Estado na educação do povo, recomendando a ação ampla, sistematizada e múltipla do Estado, voltada para a organização rigorosa, visando à excelência e à eficácia. Em 1883, em seu Parecer sobre a Reforma do Ensino Primário, apresentada pelo Ministro Leoncio de Carvalho à Assembleia Geral Legislativa, o eminente político brasileiro, na qualidade de relator da Comissão de Instrução Pública, defendeu a obrigatoriedade à instrução elementar como necessidade e justiça.

Na Argentina, a liberdade de ensino se orientava igualmente pela tese de liberdade presente no pensamento liberal. Sua proposta de educação comum se inspirava na experiência norteamericana de escolas públicas de educação primária da comunidade, nas quais o Estado atuava como fonte suplementar de recursos, isto é, a educação estava a cargo da iniciativa popular, fomentando, assim, a autonomia do ensino primário. No entanto, na Argentina, apresentava-se o fortalecimento da tendência do Estado de controlar a educação popular, tendo em vista os fins políticos a ela atribuídos.

A investigação sobre a instrução pública no continente sul americano conduz a um encontro necessário com Sarmiento, cuja defesa da educação comum, expressa em sua tese “educar el soberano”, intensa ação política e espírito nacionalista conduziram a resultados efetivos da proposta de educação do povo e permitiram, com a participação de outros homens públicos, conduzir a Argentina, na segunda metade do século XIX, à posição de ser o país que mais se destacava na implementação da instrução pública na América do Sul. A liberdade de ensino era defendida como princípio indiscutível, mas a predominância da função política da educação conduziu progressivamente



à centralização e ao paternalismo estatal, concretizando-se essa orientação nos dispositivos da Lei 1420, de 8 de julho de 1884, negando uma autonomia real da educação em relação ao poder político.

Observa-se, pois, que o sistema público de ensino implementado terminou por “limitar a liberdade de ensino nas instituições privadas, submetidas a uma legislação uniformizadora de conteúdos e enfrentando crescente necessidade de receberem recursos do Estado para a sua manutenção” (Tedesco, 1985: p.104).

Abordando os princípios da obrigatoriedade, da gratuidade e da liberdade de ensino como imanentes ao direito à educação, supomos haver elementos neste texto que configurem, embora numa aproximação sucinta, a instrução pública como direito político expresso no projeto político de construção do Estado Nacional, no Brasil e na Argentina, na segunda metade do século XIX, tomando-se o ensino primário como o nível de ensino em que aportava a “educação para todos”.

Os desenvolvimentos diferenciados da instrução pública em nível primário: a homogeneidade e a diversidade como elementos de análise

À luz dos argumentos tecidos nos itens anteriores, reportamo-nos à responsabilidade do Estado concernente à instrução pública e a constante preocupação manifestada no discurso das elites políticas, no Brasil e na Argentina, gestada na função política atribuída à educação, no sentido de assegurar a todos o direito à educação no período da segunda metade do século XIX. Assim, fazemos a abordagem das ações promovidas pelo poder público no sentido do desenvolvimento da instrução pública como dados de evidência do percurso da intenção declarada à concretização de uma política efetiva de oferta de oportunidades educacionais.

Embora conscientes do problema de utilização de dados estatísticos elaborados no século XIX, quando se apresentam uma frequente falta de uniformização, a inexatidão de alguns dados e a ausência de informações relativas a algumas províncias, quer brasileiras, quer argentinas, recorremos a dados levantados à época e divulgados em relatórios oficiais e outros documentos, mais especificamente os que foram elaborados para a Exposição de Filadélfia, de 1876, tanto pelo Brasil quanto pela Argentina, o Censo Escolar Nacional, realizado pela Argentina em 1883-1884, e a Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro, de 1884, para conhecer tendências e comportamentos, não desprezando, contudo, suas limitações, isto é, atentos às questões da fragilidade desses dados.

A nós importa processar essas informações visando perceber tendências e comportamentos que nos permitam identificar características dos sistemas em foco e distinguir, a partir de nossas presunções resultantes desse processo, os desenvolvimentos diferenciados, adotando a homogeneidade e a diversidade como elementos de análise.

No caso da Argentina, já ao final do século XVIII e na primeira década do século XIX, instaurou-se um movimento renovador no campo da educação que conduziu a ações de laicização do ensino. Identificamos esse movimento renovador como germinado nos princípios inspiradores da Revolução Francesa, de 1789, cujos efeitos no campo da educação na Europa desenharam o caminho em que se iluminaram ideias e princípios da organização de sistemas públicos de ensino, provocando debates e iniciativas que permaneceram presentes nos sistemas educacionais nos séculos XIX e XX (Gómez de Castro, 1989). Entendida a igualdade de direitos como uma obrigação da sociedade, este princípio impôs ao Estado a criação do sistema educacional público e este desafio se apresentou às nações neste lado do Atlântico. Gómez de Castro (1989) assinala esses efeitos provocados pela Revolução: “a consagração da era da educação estatal; a discussão da dissolução do monopólio da Igreja, acelerando a dessacralização da sociedade; o incremento da politização dos problemas na área da educação ao ser enunciada a formação dos cidadãos como seu fim e a alteração dos horizontes culturais ao ser declarada a educação como direito de todos os cidadãos” (1989: p.39). Estas questões foram postas à ordenação jurídico política da Argentina e do Brasil e se mantiveram presentes nas diretrizes políticas para a organização e implementação da instrução pública.

Podemos fazer uma narrativa muito breve sobre o percurso que, na Argentina, deitou as raízes do sistema nacional de ensino. Com o evento da Revolução de Maio, em 1810, emergiram na nação argentina orientações e instrumentos de educação democrática, que se consolidavam em um pensamento comum e se fortaleceram nos períodos do exercício da presidência por Urquiza (1854-1860), Mitre (1862-1868), Sarmiento (1868-1874) e Avellaneda (1874-1880), quando se desenvolveram a organização institucional e a consolidação da nação unificada, tomando forma seu corpo jurídico institucional estabelecido na Constituição da Nação Argentina, promulgada em 1853.

Germani (1971) situa o início do período da organização nacional em 1853, portanto com a promulgação da Constituição, estendendo-se a 1880, caracterizado pelo modelo político de democracia representativa, com participação limitada, abrigando o começo da transição para a sociedade industrial, a imigração massiva de ultramar, a progressiva integração ao mercado mundial (agricultura e pecuária) e o surgimento dos estratos médios urbanos, fatores que se estendem ao período de governos conservadores liberais, por ele identificados como mandatários do Poder Executivo de 1880 a 1916.

Apesar do período presidencial de Mitre ter sido caracterizado por um imenso esforço de organização do país, foi no período subsequente,



da presidência de Sarmiento, que o sistema nacional de ensino se tornou um compromisso político mais fortalecido. Napp assinala, entre outras iniciativas, “o impulso vigoroso à instrução pública” (1876, p.19). Segundo Pomer (1983), o exercício do mandato de Sarmiento, de 1868 a 1874, caracterizou-se por uma ação e prática política de construção e consolidação do Estado formatadas pelas teses liberais.

Em 1869, ocorreu o primeiro recenseamento geral do país, cujas informações censitárias incluíram o levantamento da população em idade escolar, totalizando 468.139 indivíduos de 5 a 14 anos (Napp, 1876). Estes dados podemos reputar de grande importância para o desenvolvimento da instrução pública, pois, para Sarmiento importava buscar a universalização da matrícula, ou seja, “criar escolas para todas as crianças em idade escolar, como também assegurar, através de documentos legais, uma ação política para o comprometimento das autoridades provinciais e locais com diretrizes políticas e administrativas que visavam garantir o direito à educação” (Nogueira, 1993: p.184).

Em 1875, quando Sarmiento não mais presidente, mas exercendo o cargo de Diretor Geral de Escolas de Buenos Aires, foi sancionada a Lei de Educação Comum, resultante de sua persistente ação política. Esta lei estabeleceu as bases para o desenvolvimento do ensino primário em Buenos Aires e suas diretrizes integraram, posteriormente, em 1884, o texto da Lei de Educação Nacional.

Acompanhando as ações ocorridas na década de 1870, fazemos referência ao Relatório apresentado por Ricardo Napp à Exposição Internacional de Filadélfia, em 1876, em que se configurou o registro de 1.830 escolas primárias, públicas e particulares, acolhendo a 112.223 alunos na faixa etária de seis a dezesseis anos, correspondente à faixa da obrigatoriedade. Estes dados permitem assinalar que estava na escola 1(um) em cada 5 (cinco) indivíduos da população em idade escolar.

Segundo Tedesco (1985), no entanto, as duas últimas décadas do século assinalaram uma progressiva desaceleração do ritmo de desenvolvimento do sistema de ensino causada por fatores diversos, dentre os quais destacamos as crises econômicas e políticas, que provocaram redução de gastos e afetaram o orçamento para o ensino primário. Apesar desse processo, agravado pela crise política de 1890, o sistema de ensino na Argentina organizou-se como um sistema nacional, tendo sido implantada uma política de ensino primário, cujas diretrizes refletiam o pensamento pedagógico e político de Sarmiento.

É relevante destacar que a Lei 1420, de 8 de julho de 1884, estabeleceu a estrutura de um sistema de ensino público que visava tornar efetiva a proposta de generalização da educação popular em toda a extensão territorial da Argentina. Embora a questão do financiamento do sistema de ensino já houvesse sido estabelecida na “Lei de subvenções para o fomento da instrução primária nas províncias”, de 1871, é na legislação de 1884, esta uma lei que abrangia todos os entes da federação, que acentuamos a regulamentação do financiamento nas normas que dispõem sobre a criação do fundo escolar permanente e a composição de outras fontes de recursos do tesouro comum das escolas. Destacamos, também, que “seus dispositivos atendiam ao princípio de separação do ensino primário dos outros ramos da administração pública, no que era concernente a seu pessoal e recursos financeiros, vindo a concretizar uma medida fundamental, segundo se interpreta, para o desenvolvimento desse nível de ensino” (Nogueira, 1993: p.196).

A instrução pública, que era regida pelo Ministério de Justiça, Instrução Pública e Culto, recebia na década de 1880 o maior percentual do orçamento destinado ao Ministério. Segundo Tedesco (1985), esse percentual cresceu de 62,5% a 74% no período de 1882 a 1889, enquanto, paralelamente, ocorreu um crescimento anual nos índices dos fundos destinados à educação no orçamento geral do Estado: de 10,5% em 1882 a 16,4% em 1890. Estes dados nos permitem comentar que havia uma ação política comprometida com o desenvolvimento do sistema de ensino, para o qual a autonomia financeira propiciada pelos índices de dotação orçamentária representava, a nosso juízo, ficar a salvo de circunstâncias de ordem política e econômica, representando requisito fundamental à autonomia política demandada para a sua organização, funcionamento e desenvolvimento. O financiamento da instrução pública pode ser entendido como um indicador da vontade política de concretizar o projeto de desenvolvimento do ensino primário em todo o território nacional.

Alguns dados extraídos do Censo Nacional Escolar realizado em fins de 1883 e princípios de 1884, e sua própria realização, nos servem como indício da efetiva ação de assegurar a implementação do projeto referido. A população escolar da Argentina em 1884 era de 511.376 crianças e adolescentes, dos quais 29% aproximadamente estavam na escola, isto é, 146.325 alunos. Não parece ser um quadro muito animador o percentual dos que efetivamente estavam na escola, mas é preciso destacar que a Argentina destinara 9,1% dos gastos públicos à instrução pública, o que a situava em 4º lugar entre os países que, à época, mais investiam em educação, sendo europeus os três primeiros: Suíça, Suécia e Romênia, respectivamente 17,9%; 12,9% e 9,3% (Argentina, Censo Nacional Escolar, 1884).

Numa breve abordagem, consideramos, até este ponto da argumentação, as ações do Estado argentino, no plano administrativo, para o cumprimento do seu dever de estabelecer escolas, analisadas a partir dos seus mecanismos de intervenção: a legislação específica para o ensino e a criação e manutenção de escolas, com particular relevância ao ensino primário por nele estar inscrita a obrigatoriedade. Com esta orientação, nos aproximamos agora do cenário brasileiro, que, segundo Merquior (1986), em torno de 1860 já identificava o Império brasileiro como um Estado: poder central efetivamente exercendo o controle dos meios de coerção e da soberania em todo o território; sistema judiciário estável e capacidade de coletar impostos regularmente.



No Brasil, a Constituição Política do Império, outorgada em 1824, não incluiu em seu texto a ideia de um sistema nacional de educação, mas em seu Artigo 179, inciso XXXII, veio a assegurar a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos e em seu inciso XXXIII propôs a criação de colégios e universidades para o ensino das ciências, belas artes e artes. Aufran (1881), ao comentar a Constituição em relação ao artigo 179, reafirma a instrução como um direito natural, acrescentando que é da sociedade o interesse de proporcionar aos cidadãos os meios de instrução, criando escolas públicas.

No que se refere à instrução pública, o primeiro ato em relação a sua organização no regime imperial se situa na Lei de 15 de outubro de 1827, da Assembleia Geral Legislativa, que determinava a criação de escolas de primeiras letras. O Ato Adicional de 1834, em sequência, atribuiu às províncias a organização e a manutenção das escolas primárias, gerando formalmente um sistema provincial de ensino e um sistema sob a responsabilidade do Poder Central, estabelecendo uma descentralização que acentuava o poder provincial no campo da educação.

Anísio Teixeira (1969) comenta que tal descentralização deixou às províncias a responsabilidade da educação do povo, cabendo ao Poder Central a tarefa de formação de quadros, cuidando do ensino superior. O eminente educador brasileiro situou as questões da instrução pública nesse período como um tema que ocorria mais no plano de debates “do que realizações que tivessem vulto para caracterizar verdadeiras tendências nacionais” (1969: p.65).

Mattos (1987) assinala a presença da tese de uniformização do ensino a partir do regulamento que reformou o ensino primário e secundário do Município da Corte, pautado no regimento de 1849 elaborado por Couto Ferraz, para o qual houve uma grande receptividade, levando os presidentes das províncias a promover sua discussão em suas respectivas assembleias e, assim, conduzindo à adoção de suas normas em nível provincial. O autor atribui à criação dos conselhos municipais de instrução primária, em particular, e ao regimento de 1849 o aumento significativo da população escolar no Rio de Janeiro durante os quatro anos da presidência de Couto Ferraz nessa província.

Na década de 1870, a participação efetiva do Poder Central no desenvolvimento da instrução pública nas províncias passou a ser defendida com intensidade nas sessões da Câmara dos Deputados, participação definida como a destinação de fundos às escolas dos sistemas de ensino provinciais e a criação e manutenção de escolas por eles custeadas. Há, no entanto, que se registrar algum progresso na instrução pública em nível do ensino primário, pois, a obrigatoriedade, princípio que abordamos anteriormente, em seus aspectos conceitual e político, em 1874 já se encontrava em vigência em nove províncias e, também, no Município da Corte, segundo o relatório apresentado à Exposição Internacional de Filadélfia, em 1876, e a liberdade de ensino em cinco dessas nove (Brasil, 1875). Mas, este cenário representava um quadro em que menos de 50% das províncias tinham a obrigatoriedade como um dos princípios fundantes da organização de seu sistema de ensino.

Essa década caracterizou-se, no entanto, como um período de intensificação de ação política no sentido de promover o desenvolvimento da educação primária, formalizando-se em 19 de abril de 1879, através do Decreto nº 7247, o projeto de reforma de ensino elaborado por Leôncio de Carvalho em 1878. Os projetos de reforma dessa década expressaram a doutrina da função política da educação do povo, mas Azevedo (1976) assinalou a contradição entre o ideário educacional proclamado e as realizações concretas no campo da educação popular, o que debilitava o projeto de consolidação do Estado liberal, no qual, no plano ideológico, a educação se apresentava como elemento formador da consciência nacional.

Na particularidade da questão do financiamento, o capítulo sobre a instrução pública componente do relatório apresentado na Exposição Universal de 1876, em Filadélfia, apresentou dados que representaram um significativo índice médio de 22% da receita estimada correspondente às despesas efetuadas pelas províncias com o ensino primário, abrigando um arco de menos de 10% em duas províncias, Amazonas e Paraná, a 33% como índice mais elevado, nas províncias de Minas Gerais e São Paulo. Tais percentuais, embora possam parecer entusiasmáveis, expressaram em termos absolutos as verbas escassas de que dispunham as províncias, que ainda enfrentavam a ausência de orientações precisas nos dispositivos do sistema de impostos relativos à determinação das fontes de receita (Nogueira, 1995). Neste quadro, em que não foram apresentados dados que informassem as despesas do Poder Central com o provimento de recursos às províncias, foram arroladas 4 593 escolas primárias e secundárias, atendendo a 155 058, numa relação população escolar/matriculada de 1/19,44, portanto, um indivíduo matriculado em cada grupo de dezenove.

A questão da necessidade de recursos para a instrução pública permaneceu no plano das ideias ao longo dos anos 1870 e 1880. As manifestações dos membros da Assembleia Geral Legislativa sobre a criação do fundo escolar se apoiavam na preocupação com uma dotação orçamentária, expressada por D. Pedro II na Falla do Trono, de 1873 (Brasil, 1889), não representando, entretanto, a proposta de nenhum procedimento concreto. Mas, em 1882, em seu relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa, Rodolpho Dantas tornou objeto de exame a criação do fundo escolar, o que, no entanto, continuou no plano das ideias por não gerar, por parte dos membros da Câmara de Deputados, nenhuma medida efetiva. Rui Barbosa também, nessa mesma década, defendeu a criação de um fundo escolar, inspirado, sobretudo, na legislação argentina sobre as subvenções e, ainda, nos dispositivos sobre o capital escolar permanente, que financiava o sistema de ensino nos Estados Unidos, embora reconhecendo a inviabilidade de aplicação imediata dessas medidas no quadro do momento político vivenciado então no império brasileiro, sobre o qual pairava a sombra do movimento republicano (Nogueira, 1995).



A inoperância do Estado na área da educação se evidenciava pelo índice de analfabetismo superior a 84% da população, pelos dados de uma escola para cada 1356 habitantes e o percentual de apenas aproximadamente 16,8% da população de 6 a 15 anos, idade escolar, efetivamente matriculados na escola, segundo o que se apresentou na Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro (Brasil, Cidade do Rio de Janeiro, 1884). Segundo José Ricardo Pires de Almeida, em sua obra publicada em 1889, em que procurou destacar a posição do Brasil na área da instrução pública, numa tentativa explícita de situá-lo em patamar acima da Argentina, nesse ano o país contava com uma escola para cada 1 800 estudantes, o custo/aluno anual era pouco acima de dois francos e as despesas alcançavam 8,45% da receita global (Almeida, 1989).

Numa aproximação sucinta, podemos afirmar que o Brasil chegou ao final do regime imperial, em 1889, sem assegurar a autonomia política da instrução pública, que teria como requisito fundamental a definição de uma política de financiamento do ensino e a vinculação de recursos como suporte para os gastos das províncias (Nogueira, 1995). No entanto, assim como na Argentina, é possível identificar a presença de um sistema de ensino público institucionalizado, em que a intervenção do Estado se dava através da legislação.

Breves considerações

Este estudo pretendeu abordar os padrões configurativos dos sistemas nacionais de ensino do Brasil e da Argentina, pondo em foco a homogeneidade e a diversidade percebidas, identificadas a partir da perspectiva da relação desenvolvimento econômico/estruturação do poder, considerada como elemento de configuração do Estado nacional, que se organizava nesses países no século XIX, e da interação entre o sistema econômico, o sistema político e o sistema educacional como sementeira das decisões políticas que geraram a peculiaridade das ações desenvolvidas em cada um dos países alvo. E este texto se apresenta como uma comunicação resumida das investigações que temos desenvolvido, acolhendo como objeto de estudo os sistemas de educação pública.

A explicação funcional que se intentou elaborar partiu da indagação sobre os fatores condicionadores da realização histórica das variantes de solução encontradas no Brasil e na Argentina. O estudo da formação do Estado nacional, de seus fundamentos políticos e de sua relação com a instrução pública orientou a ação de buscar identificar os elementos que atuaram no processo de tomada de decisões. A instrução pública, como âmbito de intersecção dos sistemas político, econômico e educacional, promoveu a apreensão da urdidura da tipologia da formação do Estado nacional no Brasil e na Argentina com o desenvolvimento diferenciado de seus sistemas nacionais de ensino.

A variação dos padrões configurativos da organização e da implementação do sistema de ensino público que percebemos se evidenciou na descrição das ações desenvolvidas visando à instrução pública em nível primário, no período histórico delimitado. Esses desenvolvimentos diferenciados tiveram sua análise fundamentada em um conceito de diferenciação, que, intrinsecamente não é observável, conduzindo-nos a trabalhar entendendo que a diferenciação ocorreu nas ações que representaram soluções eleitas por decisões de ordem político ideológica e conjuntural. Entendemos, a partir da análise desses elementos de causação descritos, que “as formas e mecanismos de articulação da educação com o sistema político traçaram trajetórias diferenciadas nos países em foco, trajetórias geradas por decisões tomadas pelos principais atores, expressando opções políticas adotadas de acordo com sua capacidade de exercerem a liberdade de decidir no contexto histórico social em que atuavam” (Nogueira, 1993: p.262). Podemos perceber que a premissa orientadora deste estudo deu um peso maior, embora não exclusivo, a fatores políticos de ordem interna na configuração da diferenciação observada.

Esse processo de tomada de decisões, pois, representou soluções não arbitrárias, adotadas num procedimento de exclusões sucessivas, consoantes com o contexto histórico em que se tornaram possíveis, o que nos permite asseverar que as decisões políticas se configuraram como margens de decisão limitadoras tanto da liberdade de escolha de causas e efeitos, como das possibilidades alternativas de produção de efeitos. Como afirmamos anteriormente, identificaram-se como variantes de solução encontradas pelos sistemas políticos brasileiro e argentino na organização e desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Entendemos, então, que essas margens de decisão se radicaram no projeto político de criação desses sistemas e geraram a própria diferenciação em seus desenvolvimentos.

Consideramos, também, a função política da educação inserida na relação entre o poder do Estado e a sociedade, definindo-se na enunciação dos fins do Estado, que visavam à construção da ordem e a promoção do progresso.

Uma segunda diretriz adotada foi buscar os recursos de ação disponíveis, tomando-se o projeto político de cada um dos países estudados como o ponto de partida para identificar esses recursos, projeto que se identificava com a forma institucionalizada de governo.

O grau de substancialidade e de intensidade da vontade política no sentido de promover a organização nacional e, em seus propósitos, estabelecer uma política educacional voltada para a criação de um sistema público nacional de ensino que atendesse a premissa de educação do povo, mostrou-se mais robusto no regime republicano, portanto na Argentina. Carvalho (1981) admite a suposição de que, no Brasil, uma vez que as decisões de política nacional cabiam ao Imperador e aos que exerciam cargos no executivo e no legislativo, assinalando que a formação e treinamento da elite política para o exercício do governo permaneceram muito semelhantes às que ocorriam



antes da libertação do regime colonial, isto é, apresentavam-se a homogeneidade ideológica que permeava a formação dos bacharéis em Coimbra e os procedimentos de treinamento do funcionalismo público. Assim, a operacionalização de opções políticas declaradas enfrentou grau de substancialidade e intensidade da vontade política menos robusto.

A presença do pensamento liberal na concepção do Estado e na organização nacional e, do mesmo modo, a função política atribuída à educação constituíram o ponto nodal para se chegar ao objeto de estudo. Situamos nossa reflexão na questão da educação no processo de construção do Estado nacional, presente nos pressupostos teóricos do liberalismo e na ideologia jurídico política dele oriunda.

Como ponto de partida para traçarmos um novo caminho, asseveramos perceber que analisar os elementos indicadores da homogeneidade e da diversidade nos padrões configurativos dos sistemas nacionais de ensino demanda o estudo de muitas outras questões que não foram abordadas, por ser este trabalho uma breve aproximação do tema que nos instiga. Não analisamos, por exemplo, o processo de socialização da elite política em si e não nos detivemos na intencionalidade da ação educativa e sua relação com a conformação estrutural dos sistemas de ensino e as dimensões do processo educacional, tampouco na formação de professores. Estas questões nos permitiriam um caminho melhor pavimentado para ampliarmos e aprofundarmos o estudo do desenvolvimento diferenciado.

Intentamos percorrer esse caminho em poucos passos, oferecendo alguma contribuição para pôr em foco os princípios, ideologias e crenças assentados no ideário da educação pública ao longo do percurso histórico de sua institucionalização no Brasil e na Argentina, tendo a segunda metade do século XIX como marco temporal.

Permanecemos buscando a compreensão das questões da educação pública e entendemos que se mantém como desafio desenvolvermos uma nova investigação sobre a configuração dos sistemas públicos de ensino, no Brasil e na Argentina, em nível de ensino fundamental, neste século XXI, considerando que o passado se apresenta atual por sua interação com o presente e, que, na perspectiva do hoje, quando o mundo é outro, o Estado nacional e a sociedade civil enfrentam a realidade das múltiplas faces da globalização e as novas percepções ideológicas e culturais.



Referências bibliográficas

- Almeida, J.R.P.(1989). *História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889). História e Legislação.* tradução Antonio Chizzotti.São Paulo: EDUC; Brasília, DF: INEP/MEC.
- Argentina. Governo Federal. *Censo Escolar Nacional. Resúmenes generales y preliminares em cifras absolutas y relativas del Censo Escolar levantadas a fines 1883 y principios de 1884 (1884).* Buenos Aires: impr de Stiller & Laas.
- Argentina. Governo Federal.(1981) *Constitución da La Nación Argentina.* 4 ed. Buenos Aires: Torres Agüero editor.
- Argentina. (1881) Ley de subvenciones para el fomento de la instrucción primaria em las provincias.25 de setiembre de 1871. En *Informe sobre el estado de la educación comum em la Capital e la aplicación em las provincias de la ley nacional de subvenciones seguido de documentos y circulares.* Buenos Aires: Tip. De la Escuela de Artes y Oficios, em S. Cárlos, (Almagro).
- Autran, M.G.A. (1881) *Constituição política do Imperio do Brasil, seguida do acto adicional, da lei de sua interpretação, e das outras que lhe são referentes e comentada para uso das faculdades de Direito e instrucção popular.* Rio de Janeiro: H. Laemmert.
- Azevedo, F, (1976). En *A Cultura Brasileira.* F. Azevedo. A Transmissão da Cultura. Parte 3 da 5 ed. São Paulo: Companhia Melhoramentos de São Paulo.
- Barbosa, R. (1946). *Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública.*vol. X tomos I, II e III.Obras Completas.Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde.
- Bastos, T. (1937). A Provincia. *Estudo sobre a Descentralização no Brasil.* 2 ed. São Paulo,Rio de Janeiro, Recife: Companhia Editora Nacional.
- Brasil, Assembleia Geral Legislativa. *Colleção das Leis do Imperio do Brasil. Parte Primeira (1878).* Lei de 15 de outubro de 1827. Rio de Janeiro: Typographia Nacional. Actos do Poder Legislativo, p. 71,73.
- Brasil, Assembleia Geral Legislativa.(1861) *Constituição política do Imperio do Brasil.* Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert.
- Brasil. Secretaria da Camara dos Deputados.(1889). *Fallas do Trono desde O Anno de 1823 Até O Anno de 1889 Acompanhadas dos Respectivos Votos de Graças da Camara Temporaria.* Colligidas na Secretaria da Camara dos Deputados. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- Brasil, Assembleia Geral Legislativa. *Colleção das Leis do Imperio do Brasil. Parte Terceira.* Decreto N 7 247, de 19 de abril de 1879. Rio de Janeiro: Typographia Nacional. Actos do Poder Legislativo, p. 196,215.
- Brasil, Governo Imperial.(1875). *O Imperio do Brasil na Exposição de 1876 em Philadelphia.* Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Brasil, Cidade do Rio de Janeiro. (1884). *Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Cardoso, F.H. (2013). *Pensadores que inventaram o Brasil.*1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- Carvalho,J.M.(1981). *A Construção da Ordem. A Elite Política Imperial.* Brasília: Ed. UnB.
- Fägerlind, I.; Saha, L. J. (1983). *Education and National Development: a Comparative Perspective.* Oxford, UK: Pergamon Press.
- Germani,G. (1971).*Politica y Sociedad em una Epoca de Transición. De la Sociedad Tradicional a La Sociedad de Masas.* 4 ed. Buenos Aires: Paidós.
- Gómez de Castro, F. R. (1989). En *Genesis De Los Sistemas Educativos Nacionales.* F.G.R.De Castro, J.L. Berrio , A. G. Gutiérrez y A. T. Ferrer (Eds.). Los Sistemas Educativos Y La Revolucion Francesa.(p. 21-39). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Krawczyk, N.(1991). Educación y sociedad em Argentina. En *Pro-Posições.* Faculdade de Educação, UNICAMP, Vol.2, Nº3(6), Dezembro 1991, p.38,54.
- Locke, J. (1973). *Segundo Tratado Sobre o Governo.*tradução de E Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural. Coleção: Os Pensadores- História das Grandes Idéias do Mundo Ocidental, vol. XVIII, pp 38-137.
- Macpherson, C.B. (1978). *A democracia Liberal: origens e evolução.* Rio de Janeiro: Zahar.



- Mattos, I.R. (1987). *O Tempo Saquarema*. São Paulo: HUCITEC; Brasília, DF: INL.
- Mill, J. S.(1991). *Sobre a Liberdade*. 2 ed. Petrópolis: Vozes.
- Merquior, J.G.(1986). En *States in History*. J. A Hall.2 ed. Patterns of State Building in Brazil and Argentine. Oxford: Blackwell.
- Napp, R. (1876). *La République Argentine par Ricardo Napp. Aidé de Plusieurs Collaborateurs. Ouvrage écrit par ordre Du Comité Central Argentine pour L'Exposition de Philadelphie*. Buenos Aires: Courier de La Plata.
- Nogueira, S.M.A. (1993). *O Surgimento dos Sistemas Nacionais de Ensino:a Instrução Pública no Brasil e na Argentina na Segunda Metade do Século XIX*. 280 f.Tese de Doutorado.Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Nogueira, S. M.A. (1994). Estado Nacional, Democracia e Instrução Pública: pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional no Brasil. En *Ensaio: Aval. Pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro,v.1, n.3, abr./jun, 31,40.
- Nogueira, S. M. A. (1995). Não há systema de instrucção efficaz sem dispêndio de muito dinheiro. En *Universa*, Brasília, v.3, n.1, mar, 99-114.
- Ozlack, O.(1981) The Historical Formation of the States in Latin America. Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study. En *Latin America Research Review* n°2, v. XVI.
- Peralta, V. (1930) *Leys nacionales*. Buenos Aires: Biblos Editorial.
- Pomer, L. (1983). *Sarmiento*. São Paulo: Atica (Grandes Cientistas Sociais, 35).
- Rodrigues, J.H.(1969).*O Liberalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras. Separata do 20º vol. de Discursos Acadêmicos.
- Sauter, G. O. (1989). En *Genesis De Los Sistemas Educativos Nacionales*. F.G.De Castro, J.L., Berrio, G. O. , A. G. Gutiérrez y A. T. Ferrer (Eds.). Introducción (pp. 8-16). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Schriewer, J. (1987). "On 'Systems' of Education and their Comparability". Jürgen Schriewer y Klaus Harney. En *The Rise of Modern Educational System*. D.K.Müller, F. Ringer y B. Simon (Eds).Cambridge, Paris: Cambridge UP, Editions de La Maison des Sciences de l'Homme.
- Tedesco, J.C. (1985).*Educación y Sociedad En La Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Teixeira, A. (1969). *Educação no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Vachet, A. (1970). *L'ideologie liberale: l'individu et sa propriété*. Paris: Editions Anthrope.

Formação acadêmica e profissional da autora

Sonia Martins de Almeida Nogueira é Mestre e Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, atuando como membro do quadro docente permanente do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais- PPGPS, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro- UENF, onde desenvolve atividades de pesquisa e orientação de alunos. É autora de trabalhos publicados em livros e em periódicos no Brasil e no exterior, tendo ampla experiência de ensino em cursos de graduação e de pós-graduação. Sua linha de pesquisa é Política e Gestão Educacional, no âmbito de Política, Cultura e Conhecimento.





Derecho a la educación y situación educativa de la población en Argentina. Una mirada panorámica en base a los censos 2001 y 2010

The right to education and the educational situation of the population in Argentina. An overview based on the 2001 and 2010 census.

Ingrid Sverdlick / Rosario Austral

Resumen

Este artículo presenta un panorama general de la situación educativa en Argentina considerando que en los últimos 10 años el marco político en el campo educativo ha sido el de ampliación de los derechos, con programas orientados a facilitar el acceso y particularmente a atender los problemas de retención y terminalidad. Como muestran los datos, esto se tradujo en cambios significativos en los niveles educativos y en la asistencia escolar de gran parte de la población.

El trabajo utiliza como fuente el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Los datos censales permiten componer una radiografía que da cuenta de un indudable mejoramiento de la situación educativa de la población en el transcurso de la primera década de este siglo. Así lo están señalando algunos indicadores habitualmente utilizados en los diagnósticos, como las tasas de analfabetismo, los niveles educativos alcanzados por la población, o la asistencia a los niveles educativos legalmente obligatorios. Además se presenta un análisis comparativo con datos que señalan la persistencia de algunas desigualdades que históricamente han caracterizado al país, vinculadas con el género y la territorialidad (jurisdiccional y urbano - rural), como un alerta para redoblar los esfuerzos en pos de garantizar la educación para todos.

Palabras claves: escolarización - analfabetismo - políticas educativas

Abstract

This article presents an overview of the Argentine educational situation by taking into consideration that in the last 10 years, the education policy framework has focused on the expansion of rights with programmes designed to facilitate education access, and address issues of retention and completion more particularly. As the data shows, this resulted in significant changes in educational attainment and school attendance for a large proportion of the population.

This report is based on the National Population Census conducted in 2001 and 2010. The data presented clearly demonstrates the improvement of the educational situation in Argentina in the last ten years. This is shown by indicators usually employed in this type of diagnosis such as illiteracy rates, educational attainment of the population, or school attendance in compulsory levels. Moreover, a comparative analysis points out the persistence of some inequalities that have historically characterized the country, namely related to gender and territoriality (jurisdictional and urban-rural), which serves as an alert to increase efforts in order to guarantee education for all.

Keywords: schooling – illiteracy rate - educational policies



Introducción

La educación como un derecho ha sido reconocida e incorporada en diversas legislaciones y constituciones nacionales desde el siglo XIX. En Argentina la ley 1.420 sancionada en 1880, constituyó un avance en ese sentido; de igual modo que el Artículo 14 de la Constitución Nacional de 1853. Recién en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas, se otorga a la educación el rango de derecho humano universal; primer paso para una vasta normativa internacional que a lo largo del último siglo se ha ido ampliando. Esta normativa declara y estipula los compromisos de los Estados en torno del respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos.

Ahora bien, aunque la escolarización se haya universalizado y extendido ampliamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, se observa que aún existen barreras que obstaculizan que el derecho a la educación se realice completamente en todos los países de América Latina. Si bien por cuestiones de espacio no profundizaremos en el debate sobre los sentidos y las luchas por el derecho a la educación, nos parece importante destacar que aunque los datos estadísticos por sí solos no ofrecen información sobre el cumplimiento del derecho, aportan una mirada radiográfica sobre cómo ha variado la situación educativa de la población en un período determinado y dónde aún persisten las desigualdades educativas.

En este sentido, es importante destacar que entre 2003 y 2013 en Argentina se ha establecido una agenda de política educativa orientada claramente hacia la ampliación del derecho a la educación. Para dar cuenta de esto, basta con repasar algunos de los principales acontecimientos en materia de leyes y de políticas educativas impulsadas durante estos años:

Una de las leyes más significativas de la época fue la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (LEN), la cual tuvo por una parte el mérito simbólico de dejar sin efecto la Ley Federal de Educación, asimilada con las políticas neoliberales, y por la otra, la de generar un altísimo consenso que incluyó a los sindicatos docentes. Esta norma se constituyó en una bisagra en cuanto a la ampliación del derecho a la educación en nuestro país, formulando explícitamente la responsabilidad insoslayable del Estado en materia educativa, extendiendo la obligatoriedad de la educación desde los 5 años (preescolar) hasta el nivel secundario y estableciendo la universalización de la educación infantil para la edad de 4 años. También la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo se constituyó en un hito al dictaminar que el gasto público destinado a la educación debía aumentarse progresivamente hasta llegar al 6% en un plazo de 4 años. Esta meta fue sobrepasada, ya que el financiamiento educativo pasó del 4,6% del Producto Interno Bruto en el año 2000 hasta llegar al 6% en 2009, superando dicha marca en 2011, cuando alcanzó al 6,5%. La sanción de la Ley N° 26.058 de Educación Técnico-Profesional también tuvo un gran valor simbólico y político ya que dio claras señales acerca de la importancia de la formación técnica y profesional para un modelo político basado fuertemente en la industrialización y en el crecimiento del mercado interno. Cabe destacar que esta ley creó un fondo para la inversión en el mejoramiento de la calidad de las instituciones de Educación Técnico-Profesional, con líneas de acción bajo la modalidad de Planes de Mejora jurisdiccionales y/o institucionales. Asimismo, la Resolución N° 88/09 del Consejo Federal de Educación aprobó los Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional como un instrumento para “avanzar en una transformación progresiva del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas que implica, generando recorridos formativos diversificados que permitan efectivizar el derecho personal y social a una educación secundaria de calidad para todos los adolescentes y jóvenes” (CFE, 2009: 12).

Otras leyes sancionadas a mediados de la década pasada acompañaron estas bases y generaron profundos cambios en la situación educativa de la población en nuestro país, como por ejemplo, la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral, que estableció la obligación de los estados nacional y provinciales de incorporar la educación sexual dentro de las propuestas educativas de los diferentes niveles de enseñanza, desde una perspectiva que articulara aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos; así como la Ley N° 25.864 de fijación de un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase.

A partir de ese marco normativo, o al amparo de él, se generaron programas y políticas específicas tendientes a ampliar el acceso y atender los problemas de retención y terminalidad, lo cual se tradujo –como se verá luego– en cambios significativos en los niveles educativos y la asistencia escolar de gran parte de la población. Algunas de las acciones decisivas que se pueden mencionar son: la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), las políticas de becas escolares, los planes de terminalidad de los estudios primarios y secundarios (como el FinEs), políticas de inclusión digital como el Programa Conectar Igualdad, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa I y II, el Programa Integral para la Igualdad Educativa, dirigido a escuelas estatales, urbanas y primarias con población escolar en situación de vulnerabilidad social, etcétera. En cuanto a la Educación Rural, se han impulsado agrupamientos de escuelas rurales para superar las situaciones de aislamiento de las instituciones (Olea, 2009).

Este artículo presenta un panorama general de la situación educativa de la población en Argentina, con especial atención a los cambios que se han registrado en el transcurso de la última década. El trabajo se basa en datos provenientes de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (INDEC), realizados en los años 2001 y 2010.

Las descripciones contenidas en este informe dan cuenta de los cambios ocurridos en los últimos 10 años en relación con el analfabetismo, los niveles educativos alcanzados, la asistencia escolar y el problema de la inasistencia escolar. Se trata de cuestiones que se hallan estrechamente ligadas y que claramente nos ilustran sobre cómo ha evolucionado la situación educativa en el país. Por otra parte se presentan algunos datos comparativos que permiten focalizarnos en la problemática sobre la desigualdad educativa, los avances acontecidos y los desafíos pendientes. En ese sentido, aunque en forma indirecta y aún incompleta, se busca aportar elementos que habiliten líneas de análisis sobre la implementación de ciertas políticas educativas y sociales.



I. Analfabetismo, niveles educativos y asistencia escolar: cambios entre 2001 y 2010

En esta sección se presentan algunas lecturas globales que permiten trazar un primer diagnóstico acerca de los principales cambios ocurridos entre 2001 y 2010 en relación con la situación educativa de la población en Argentina. Se analizan principalmente tres indicadores: las tasas de analfabetismo, los niveles educativos alcanzados por la población y la asistencia de la población a un establecimiento educativo.

Analfabetismo

En los censos de población, para indagar acerca de la condición de alfabetización de las personas habitualmente se formula la pregunta: “¿sabe leer y escribir?”. Es con base en esta pregunta que se construyen luego las tasas de alfabetización, las cuales constituyen uno de los indicadores más importantes en las estadísticas educativas internacionales.

En los últimos tiempos se ha visto que este indicador presenta ciertas limitaciones para dar cuenta de las competencias reales en materia de lectura y escritura, dado el carácter dicotómico de dicha medición, su unidimensionalidad y su imposibilidad de ilustrar cómo son utilizados los conocimientos de lectoescritura en la vida cotidiana (UNESCO, 2009: 15). Asimismo se entiende que por cuestiones asociadas a la estigmatización social del analfabetismo, las personas pueden preferir negar tal condición o, por el contrario, quizás tender a responder negativamente a la pregunta, con la expectativa de obtener alguna ayuda social (UNESCO, 2009).

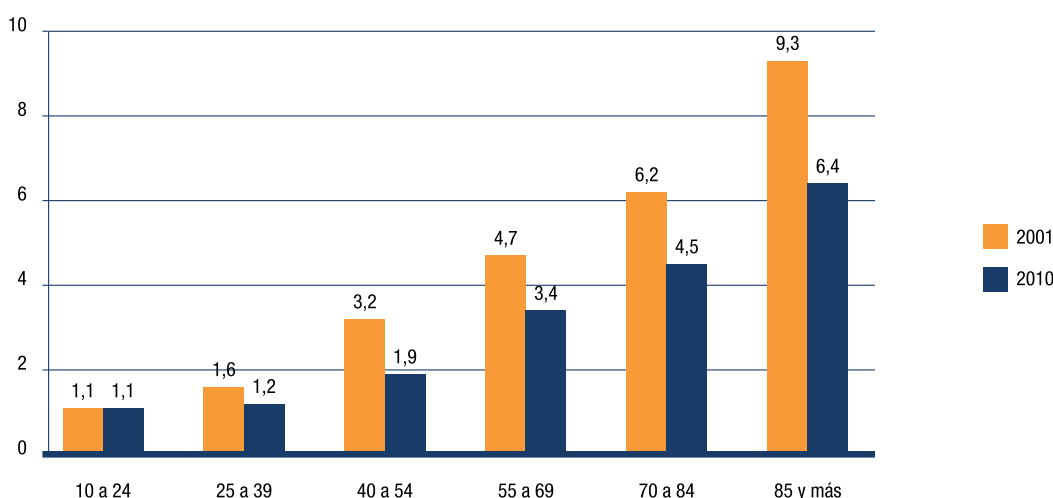
No obstante estas observaciones, la condición de alfabetización es considerada como una medida que revela el posicionamiento de los individuos frente a la distribución de oportunidades educativas en una sociedad (UNESCO, 2009: 15). De ahí que las tasas de alfabetización que se construyen a partir de los datos censales expresen, en cierto modo, la medida en que se concreta el derecho a la educación básica en una población.

En este sentido es importante destacar como punto de partida del análisis que Argentina es uno de los países de América Latina con más bajos niveles de analfabetismo, junto con Uruguay y Chile (CEPAL, 2012), con tasas inferiores al 5%, límite por debajo del cual UNESCO y OEI consideran prácticamente erradicada dicha problemática (SITEAL, 2010). Se trata de un dato que condice con las tempranas altas tasas de cobertura para el nivel primario en nuestro país.

De la comparación de los datos censales se desprende que Argentina continúa reduciendo su nivel de analfabetismo, cuya tasa pasó de 2,6% a 1,9% entre 2001 y 2010. En 2001 había en Argentina 767.027 personas analfabetas entre la población de 10 años y más de edad y en 2010, la población analfabeta se había reducido en un 16%, siendo 641.828 las personas que no sabían leer y escribir.

Al considerar los tramos de edad, es posible observar que el analfabetismo es menor en la población más joven, lo cual refleja que las nuevas generaciones han tenido más posibilidades de acceder a la educación básica a lo largo del tiempo. En el mismo sentido, es posible advertir que la reducción del analfabetismo entre 2001 y 2010 en cada grupo de edad está mostrando, en gran medida, el envejecimiento de personas alfabetizadas. En 2010, por ejemplo, la tasa de analfabetismo entre la población de 85 y más años era seis veces más alta que entre la población de 10 a 24 años; y a la vez en el grupo de edad de 85 y más años se registró un analfabetismo de 2,9 puntos porcentuales más bajo que en 2001. La comparación de la situación de cada grupo de edad al momento de cada uno de los censos refleja una mejoría relativa, aunque es importante señalar que esto no puede adjudicarse completamente a lo ocurrido durante la última década, sino que es el resultado de un proceso histórico de más larga data de universalización de la educación primaria (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de analfabetismo por tramos de edad. Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



Con estos datos de base, se puede señalar que el punto de partida para analizar la situación de Argentina resulta muy auspicioso por una parte, y por la otra eleva el piso sobre el cual la ampliación del derecho a la educación implica otros desafíos en materia de cobertura, de universalización de los niveles obligatorios y de las trayectorias educativas de la población.

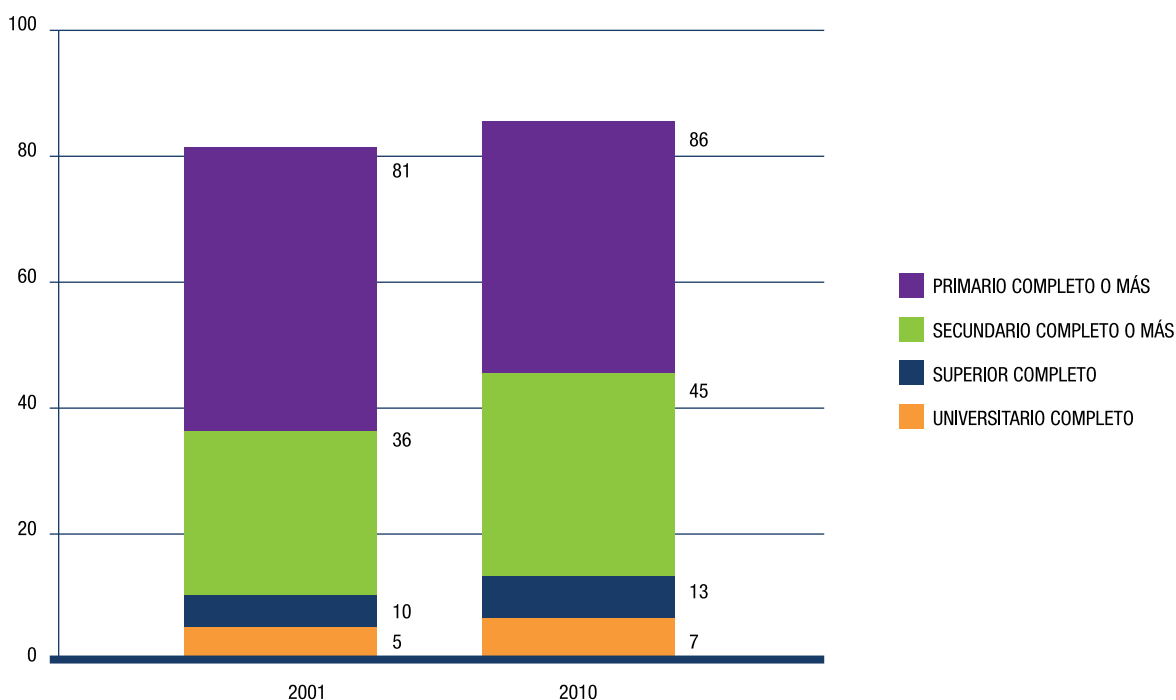
Niveles educativos de la población

Analizar la evolución de los niveles educativos de la población a lo largo del tiempo permite evaluar en términos muy generales los logros que se van produciendo en materia de las políticas educativas implementadas, a la vez que permite identificar las realidades que aún requieren particular atención. Por ello, en este apartado se analizan precisamente los niveles educativos de la población adulta, como modo de tener una idea acerca de los principales cambios ocurridos en relación con la situación educativa de la población en Argentina. Este diagnóstico puede ser de interés para evaluar la distancia entre la realidad educativa de la población en su conjunto y las metas educativas establecidas y previstas desde la ley.

En relación con los niveles educativos alcanzados por la población de 20 y más años, tal como puede apreciarse en el Gráfico 2, los avances son significativos, evidenciándose un incremento de la población que ha completado cada uno de los niveles. A continuación se presenta una lectura más detallada de los datos:

- La población argentina de 20 y más años con un mínimo de nivel primario completo, aumentó de 81% en 2001 a 86% en 2010.
- En nueve años, la población con estudios secundarios completos –incluyendo a quienes además transitaron o finalizaron estudios superiores– aumentó de 36% a casi 45% (en cifras absolutas, en 2010 unos 3.425.052 de personas más habían alcanzado un nivel mínimo de secundario completo). Se trata de un cambio muy significativo considerando que se trata de un nivel educativo clave en la agenda de la política educativa actual.

Gráfico 2. Población de 20 años y más con nivel primario completo o más por nivel educativo alcanzado (en porcentajes sobre el total de la población). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC)

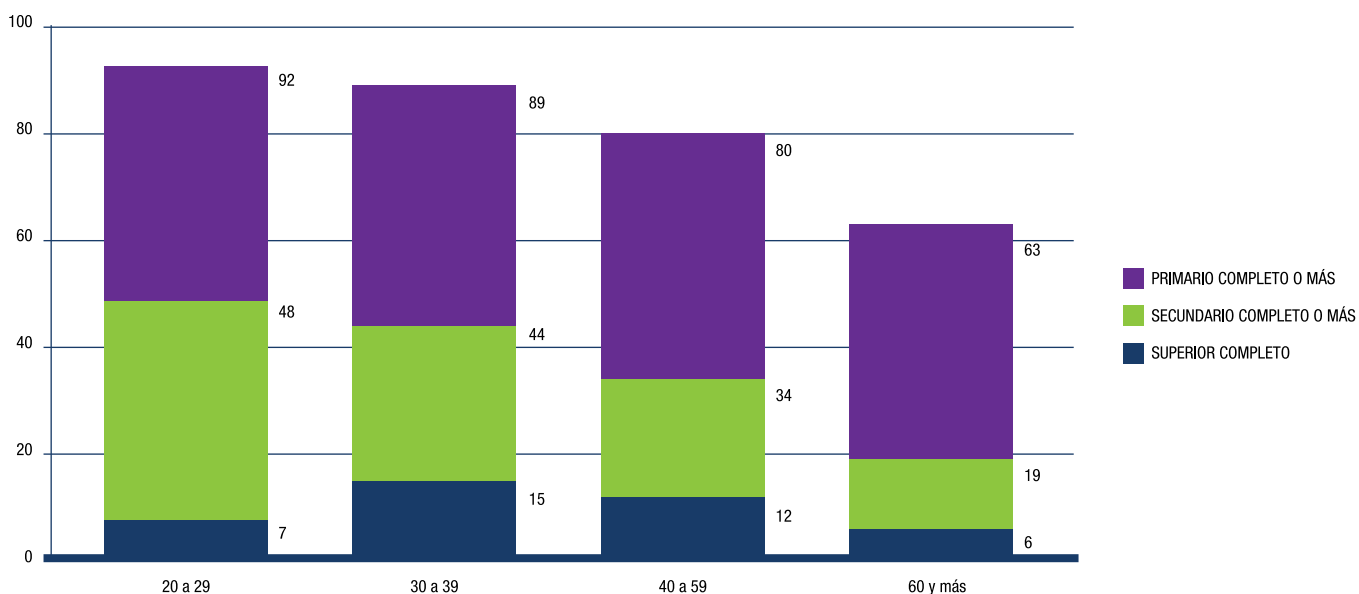
- La población con estudios superiores completos –ya fueran universitarios o no universitarios– también se incrementó, pasando del 10% en 2001 al 13% en 2010. En cuanto a la población con estudios universitarios finalizados, la misma se incrementó del 5% en 2001 al 7% en 2010, lo cual en términos absolutos significó unas 787.662 personas más con este nivel educativo completo. Los datos dan cuenta entonces de un incremento en los niveles educativos de la población adulta en el país.



El aumento de los niveles educativos de la población puede responder en parte a cambios demográficos esperables -básicamente la composición etaria de la población-, considerando el mayor peso relativo que gradualmente van adquiriendo las generaciones más jóvenes que han alcanzado mayores niveles educativos. No obstante, por la envergadura del incremento, también parece tener asidero en los progresos que ha habido en la asistencia escolar de niños y adolescentes durante la década. Los incrementos en cifras absolutas mencionados en las lecturas anteriores, avalarían esta segunda hipótesis.

Como se puede observar en los gráficos 3 y 4, entre el censo de 2001 y el de 2010 se elevaron los niveles educativos en todos los tramos de edad. También se puede ver que en ambos censos hay una tendencia creciente similar en los niveles educativos alcanzados por las generaciones más jóvenes. La excepción que se observa en el tramo 20-29 para la educación superior se explicaría en tanto que parte de esa población probablemente se hallara cursando algún estudio de nivel superior en el momento del censo. Aunque los datos reflejan tendencias históricas en la elevación de los niveles educativos de larga data, se podría suponer que las políticas de acceso a la educación impulsadas durante la última década -sobre todo entre los más jóvenes-, ha incrementado la tendencia histórica.

Gráfico 3. Población de 20 años y más con nivel primario completo o más por nivel educativo alcanzado según tramo de edad (en porcentajes sobre el total de la población). Año 2001



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Gráfico 4. Población de 20 años y más con nivel primario completo o más por nivel educativo alcanzado según tramo de edad (en porcentajes sobre el total). Año 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



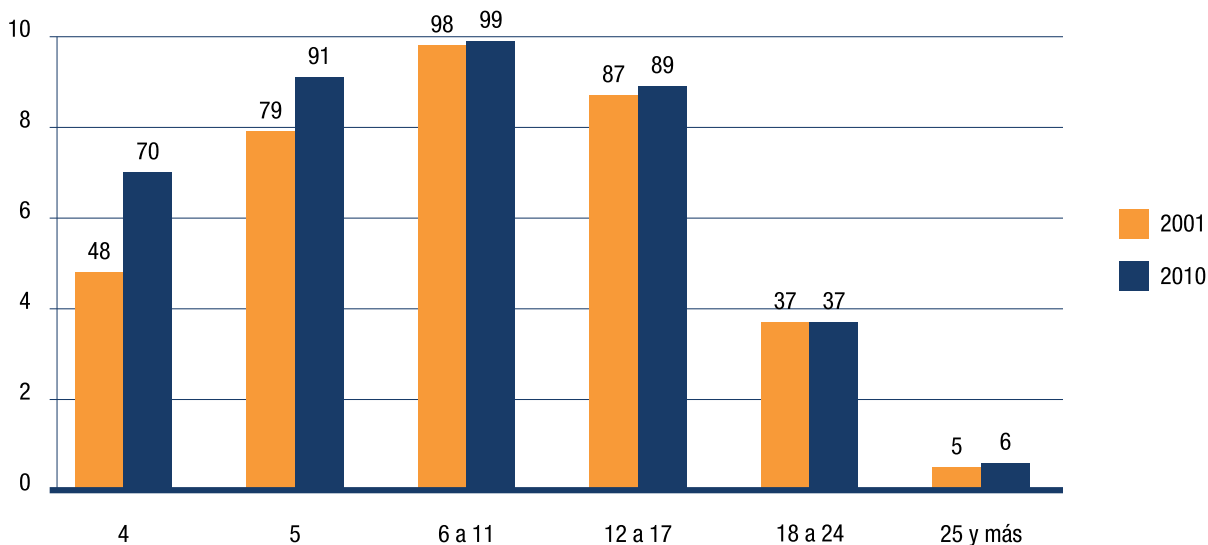
Asistencia escolar

Un aspecto crucial que se halla muy ligado a lo que acontece en términos de cambios en los niveles educativos generales es la asistencia educativa de la población, especialmente entre los niños, adolescentes y jóvenes. Diversas leyes y políticas se han orientado a promover la asistencia escolar —especialmente en los niveles inicial, secundario y superior— así como la permanencia y terminalidad de los estudios. Estas acciones parecen haber tenido algún impacto puesto que, de acuerdo con los datos censales, ha habido un aumento de la asistencia escolar de las franjas poblacionales más jóvenes. Se trata de un fenómeno que guardaría una estrecha relación con un marco legal que ha elevado la asignación presupuestaria destinada a la educación, extendido la obligatoriedad a la educación secundaria y puesto como meta la universalización de la escolarización en el nivel inicial a la edad de 4 años.

Una primera lectura general de los cambios en la asistencia escolar ocurridos entre 2001 y 2010, permite dar cuenta que la misma se incrementó en mayor medida para las edades de 4 y 5 años. En el Gráfico 5 se observa que la asistencia escolar a la edad de 5 años aumentó de 79% en 2001 a 91% en 2010, mientras que el aumento fue aún mayor para la edad de 4 años, pasando de 48% a 70%. Ambos son relevantes puesto que van en la línea de lo planteado en la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la cual ratificaba en su artículo 16 la obligatoriedad escolar desde la edad de 5 años, y establecía en su artículo 19, la obligación del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años de edad.

En cuanto a la población de 6 a 11 años, cuyas edades se corresponderían en teoría con el cursado de los primeros 6 años de la escolaridad primaria, se observa que la asistencia escolar se ha mantenido en niveles muy altos durante la década, alcanzando al 99% en 2010. Esto condice con las tempranas tasas de escolarización primaria en nuestro país. Por lo tanto, es un dato sumamente significativo que hacia el año 2010, casi la totalidad de la población de 6 a 11 años se hallara escolarizada. Datos publicados recientemente por la CEPAL muestran que en las áreas urbanas en Argentina, la asistencia escolar era casi total en el grupo de 7 a 12 años, cualquiera fuera el quintil de ingresos per capita del hogar (CEPAL, 2012). Al mismo tiempo, se ha observado que la eficiencia de la educación primaria ha venido mejorando en los últimos años, con un aumento en las tasas de promoción, descenso de la repitencia y del abandono escolar, que llegó a ser de solo el 1,4% en 2010 (Doberti, Rigal y Bottinelli, 2012).

Gráfico 5. Población de 4 años y más que asiste a un establecimiento educativo según grupo de edad (en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Entre los 12 y 17 años de edad, los progresos en los niveles de asistencia escolar fueron más bien moderados, aumentando de 87% en 2001 a 89% en 2010. Aunque moderado, el incremento es una buena señal de los esfuerzos que se vienen haciendo desde la sanción de la LEN en 2006, cuando se estableció la obligatoriedad para el nivel secundario. Datos publicados por la CEPAL (2012) indican que la población adolescente de hogares de menores ingresos es la que se ve más afectada por la deserción escolar. De acuerdo con dicha fuente, en las áreas urbanas, la asistencia escolar de la población de 13 a 19 años alcanza al 88% entre los jóvenes en hogares pertenecientes al quintil más alto de ingresos (el 5), cayendo al 82% en el quintil 3 y al 79% en el quintil 1. En suma, con estos datos está claro que los mayores desafíos en materia de inclusión educativa y terminalidad se presentan en el nivel secundario, particularmente entre la población de adolescentes y jóvenes.

Con respecto a la asistencia de la población por fuera de las edades que se corresponderían con la educación obligatoria, la misma no ha registrado variaciones significativas. Entre la población de 18 años y más, no ocurrieron entre 2001 y 2010 cambios significativos en la asistencia escolar, la cual se mantuvo en torno al 37% para la población entre los 18 y 24 años, y apenas ascendió del 5% al 6% a partir de los 25 años.



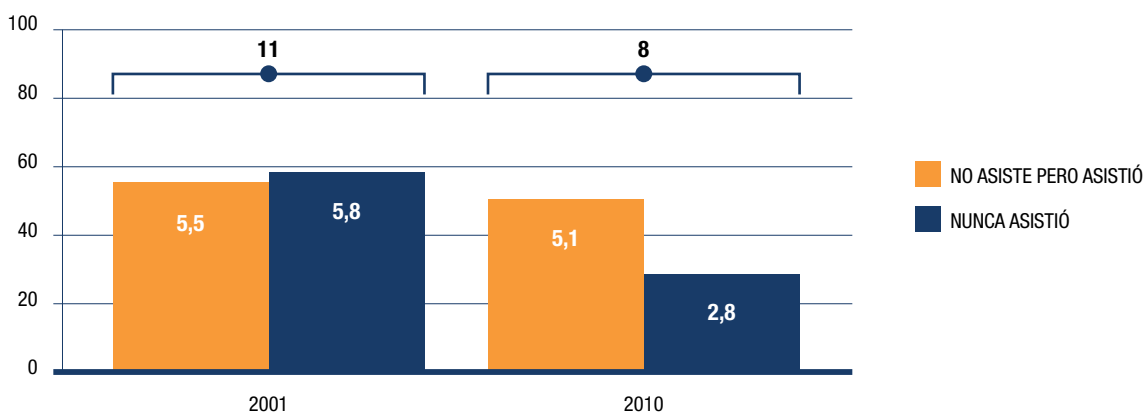
El problema de la inasistencia escolar

La inasistencia escolar –definida en este trabajo como la medición censal de la no concurrencia a un establecimiento educativo– constituye una problemática que exige enorme atención, en particular si se trata de la población más joven. En este sentido, la no concurrencia a la escuela –como fenómeno reverso de la asistencia escolar– representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho fundamental en la sociedad actual.

En este apartado se analiza brevemente cuáles son los niveles de inasistencia escolar entre los 4 y 17 años, población para la cual estaría en principio teóricamente destinada la educación obligatoria. Se trata entonces de analizar el reverso de la asistencia escolar, es decir, la no asistencia, como una problemática que exige enorme atención. Los diagnósticos en ese sentido pueden contribuir al diseño de políticas educativas que, sobre la base de dicho conocimiento, puedan ir zanjando progresivamente las desigualdades de acceso a la educación obligatoria, generando acciones que amplíen los derechos educativos hacia los grupos sociales más postergados.

Durante los nueve años transcurridos entre ambos censos, disminuyó la cantidad de población de 4 a 17 años que no asistía a la escuela (de 11% a 8%). En este porcentaje general, lo más importante para señalar es que la proporción que había asistido alguna vez apenas disminuyó (de 5,5% a 5,1%), pero el porcentaje de niños y jóvenes que nunca habían asistido a un establecimiento educativo se redujo a la mitad, pasando del 5,8% en 2001 al 2,8% en 2010 (Gráfico 6).

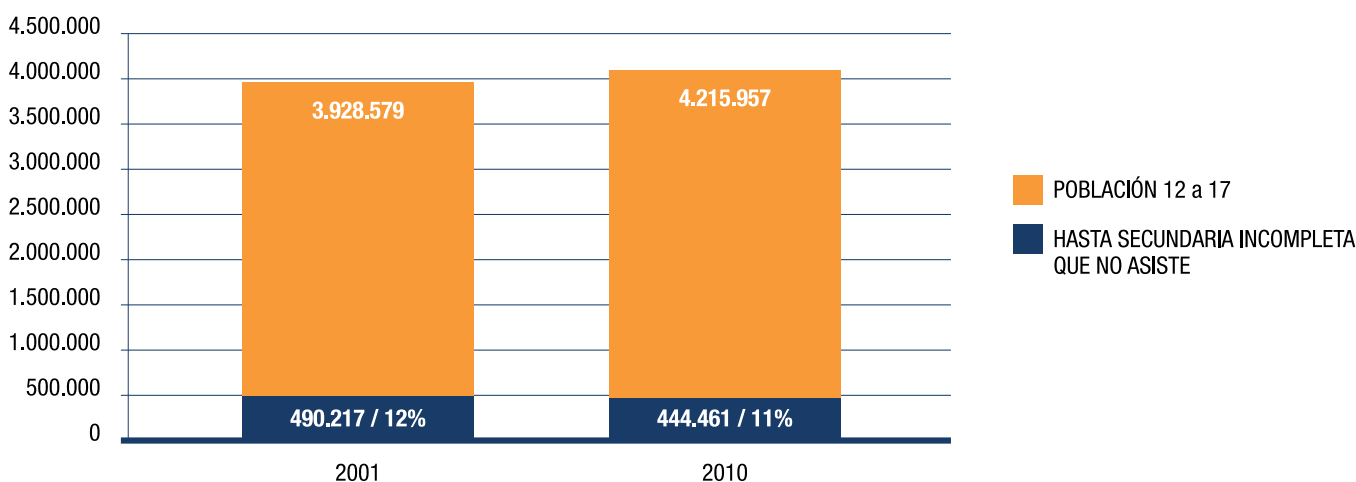
Gráfico 6. Población de 4 a 17 años que no asiste a un establecimiento educativo por condición de no asistencia (en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Como modo de profundizar el análisis, se tomó en consideración la situación de los grupos de adolescentes que, al momento de los censos, tenían edades comprendidas entre los 12 y 17 años. En el Gráfico 7 se puede observar que en 2010 eran 45.756 menos los adolescentes que –sin haber concluido estudios secundarios– no asistían a la escuela: de 490.217 en 2001 a 444.461 en 2010. En términos relativos al conjunto del tramo etario, la disminución fue del 12% en 2001 al 11% en 2010. En el marco de un crecimiento poblacional de este grupo etario, queda resaltada la disminución de la no asistencia.

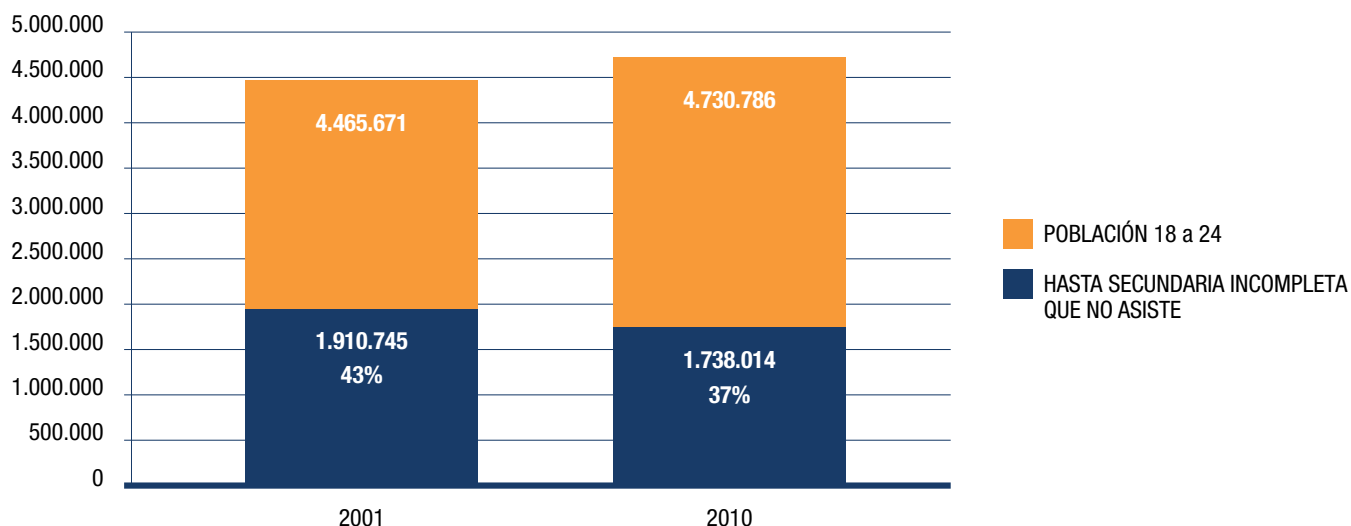
Gráfico 7. Población de 12 a 17 años y población hasta nivel secundario incompleto que no asiste a un establecimiento educativo (en absolutos y en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



Gráfico 8. Población de 18 a 24 años y población hasta nivel secundario incompleto que no asiste a un establecimiento educativo (en absolutos y en porcentajes). Años 2001 y 2010

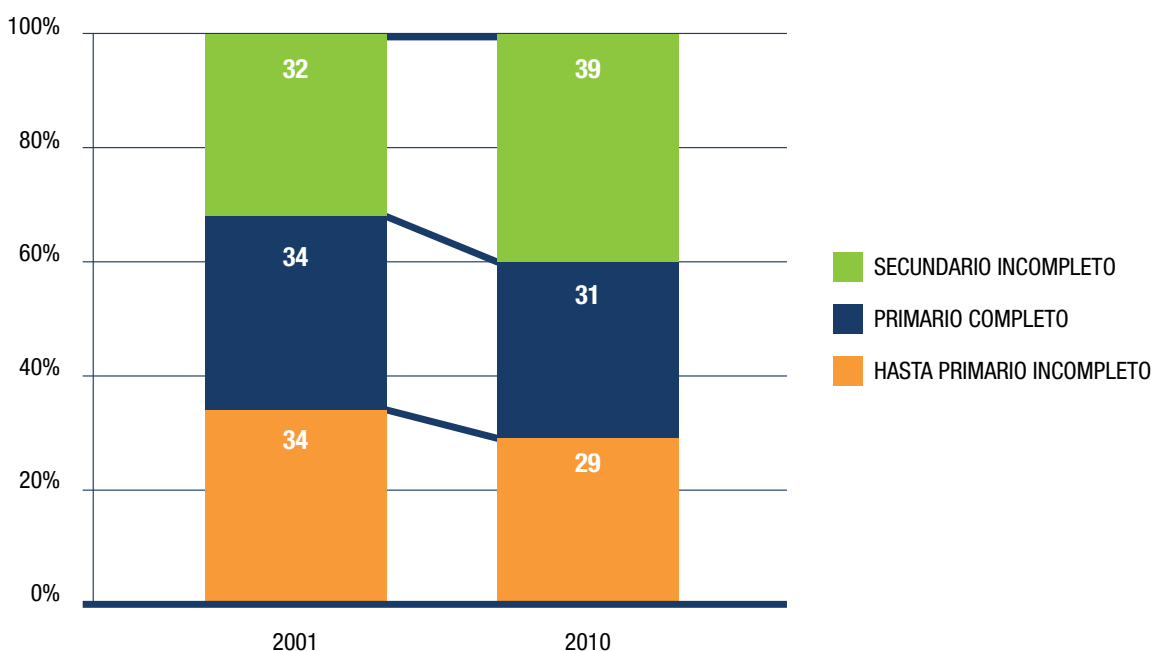


Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Replicando el análisis para la franja poblacional de 18 a 24 años, el porcentaje de no asistentes sin estudios secundarios finalizados, alcanzaba al 43% en 2001 y descendía al 37% en 2010 (Gráfico 8). En términos absolutos, se trató de una disminución de la no asistencia del orden de los 172.731 jóvenes, también en el marco de un crecimiento absoluto del tramo etario.

Más allá de conocer cuántos eran los jóvenes que por algún motivo habían abandonado sus estudios sin poder llegar a finalizar el nivel secundario, lo importante es identificar en qué niveles de enseñanza se habían visto interrumpidas sus trayectorias escolares. Una manera de abordar esta cuestión de manera comparativa entre 2001 y 2010, es analizar los niveles educativos alcanzados por estos jóvenes “no asistentes” en cada uno de esos años. En el Gráfico 9 se presentan los datos correspondientes a la población de 12 a 17 años que no asistía a la escuela, evidenciándose un aumento significativo de la proporción de jóvenes que al momento del censo manifestaban haber cursado estudios secundarios alguna vez (de 32% en 2001 a 39% en 2010). De manera concomitante, dentro del grupo considerado, disminuía entre ambos censos el peso de quienes habían alcanzado menores niveles educativos. En este sentido, la proporción de jóvenes de 12 a 17 “no asistente” que no habían finalizado la primaria pasó del 34% en 2001 al 29% en 2010. De todas formas, cabe señalar que estos grupos representaban un reducido porcentaje del total de la población de esas edades (4% en 2001 y 3% en 2010).

Gráfico 9. Población de 12 a 17 años con secundaria incompleta que no asiste por nivel de educación alcanzado. Años 2001 y 2010



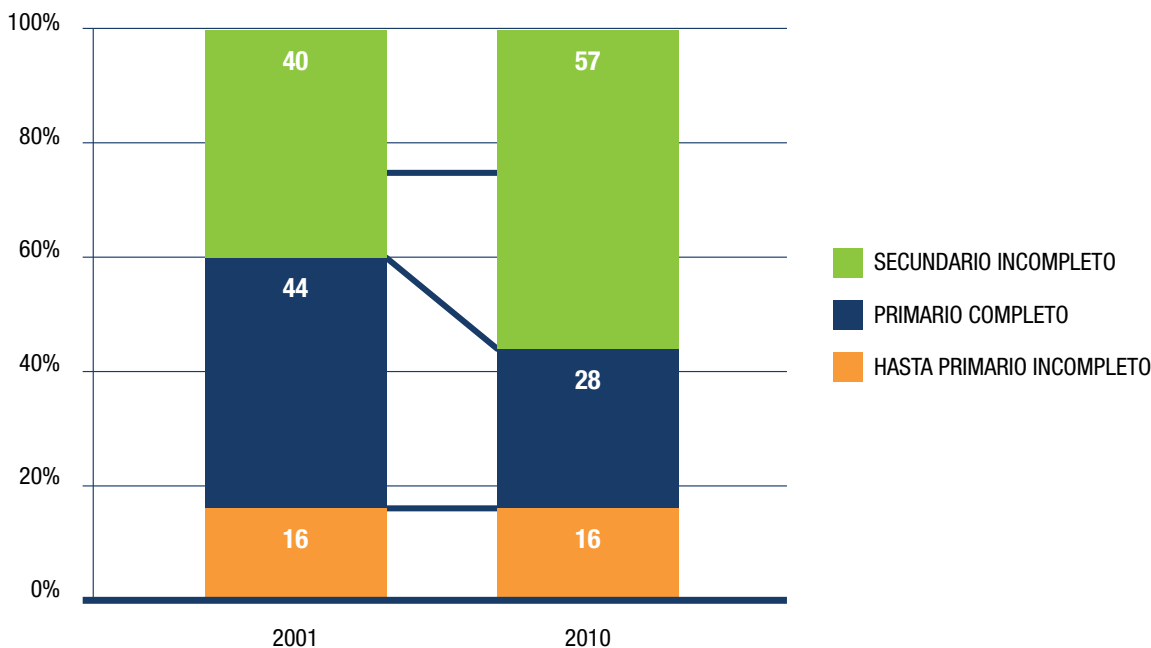
Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



También para la población de 18 a 24 años no asistente con estudios secundarios no finalizados hubo importantes cambios: mientras que en 2001 el 44% de los jóvenes había alcanzado a terminar la primaria y solo el 40% había llegado a cursar estudios secundarios; en 2010, se incrementó significativamente el porcentaje de jóvenes que había logrado avanzar hasta el nivel secundario: de 40% en 2001 al 57% en 2010 (Gráfico 10). Es decir que a la mayoría de estos jóvenes que no concurrían a un establecimiento educativo habían interrumpido sus trayectorias cuando se hallaban cursando estudios secundarios.

El porcentaje de jóvenes que no había finalizado el nivel primario, también varió poco en este tramo etario, manteniéndose en torno al 16%. También en esta oportunidad cabe señalar que estos jóvenes constituían el 7% en 2001 y el 6% en 2010 del total de la población del tramo etario.

Gráfico 10. Población de 18 a 24 años con secundaria incompleta que no asiste por nivel de educación alcanzado. Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

II. Desigualdades territoriales y de género en el acceso a la educación

En los siguientes apartados se retoman los indicadores analizados en la primera parte del trabajo y se presentan lecturas comparativas que permiten ahondar en algunas desigualdades educativas existentes en términos territoriales (entre ámbitos urbanos y rurales, y entre jurisdicciones) y de género.

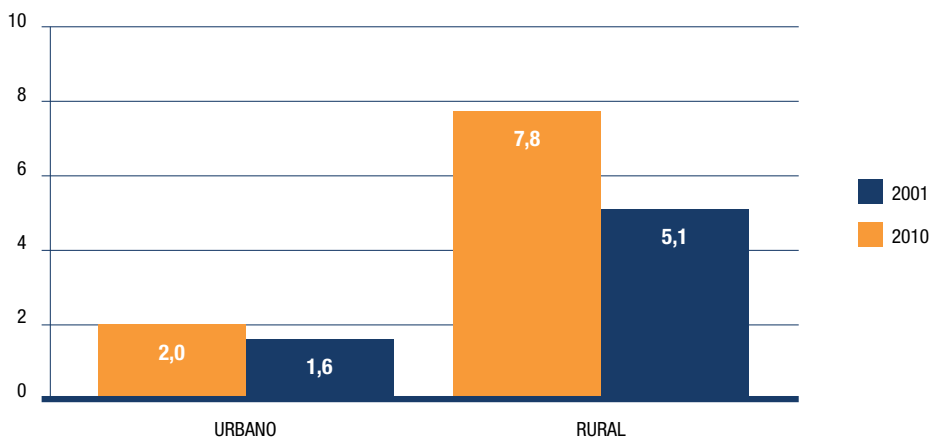
Contrastes entre ámbitos urbanos y rurales

El analfabetismo es una problemática que afecta particularmente a las poblaciones de áreas rurales, ya sea por las condiciones en las que se desarrolla la escolaridad, como por la realidad del trabajo infantil, muchas veces naturalizado bajo la idea de colaboración con la vida familiar. Normalmente se deben recorrer largas distancias para llegar a la escuela y no siempre existen las condiciones materiales para garantizar la asistencia de los niños y las niñas, particularmente cuando las condiciones meteorológicas son desfavorables. Por otra parte, el aislamiento y los problemas de acceso a servicios básicos constituyen condiciones adversas para el desarrollo de los proyectos educativos. En este sentido, ya se han mencionado diversas políticas que desde hace varios años intentan romper con el aislamiento de las instituciones, y apuntan al fortalecimiento de la educación en ámbitos rurales mediante la construcción de escuelas, la mejora edilicia y la provisión de asistencia técnica y pedagógica a las instituciones. Como punto de partida para el análisis, en los párrafos siguientes se traza un diagnóstico de la situación educativa de las poblaciones rurales del país con respecto a las urbanas.

Los censos de población aportan datos que dan claras muestras de las desigualdades educativas entre los ámbitos rurales y urbanos. En el año 2001, por ejemplo, se registraba un 7,8% de población analfabeta en las zonas rurales del país, frente a un 2% en las áreas urbanas. En el año 2010, persistían las disparidades, aunque se observó una sensible reducción de las tasas de analfabetismo entre la población de zonas rurales: de 7,8% en 2001 a 5,1% en 2010 (Gráfico 11).



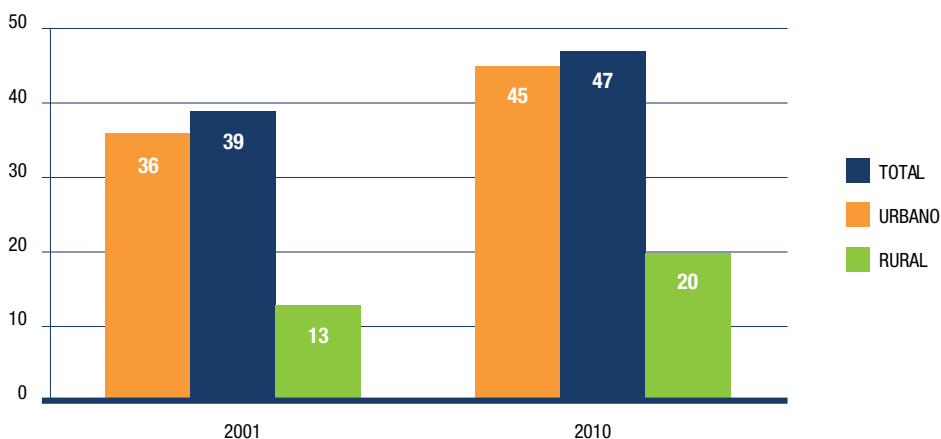
Gráfico 11. Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más por ámbito urbano o rural. Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

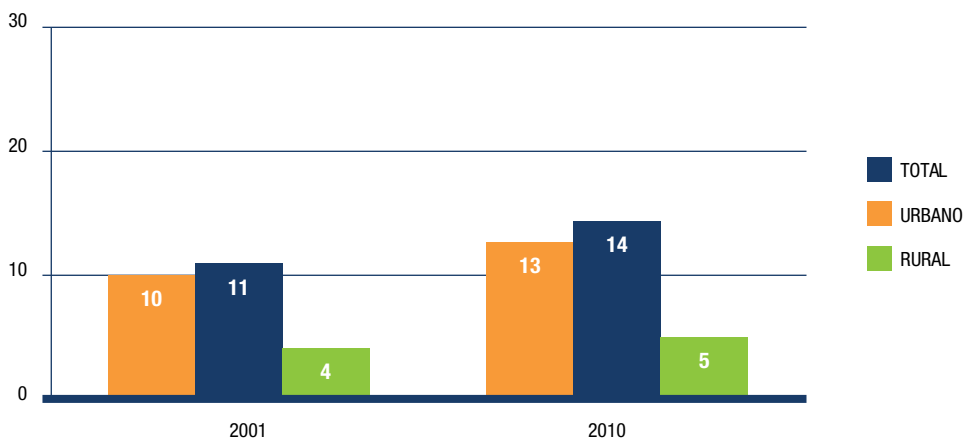
La población con un mínimo de estudios secundarios completos (es decir, incluyendo a las personas con estudios superiores) aumentó significativamente tanto globalmente como en cada tipo de ámbito territorial. Hacia 2010, en las zonas urbanas, el 47% de la población de 20 años y más había alcanzado ese umbral educativo. En las áreas rurales, si bien se registró un aumento considerable durante la década (de 13% en 2001 a 20% en 2010), la población con un mínimo de estudios secundarios completos se mantuvo proporcionalmente mucho más baja en comparación con las zonas urbanas (Gráfico 12). En cuanto al nivel superior completo, también se registraron aumentos tanto entre las poblaciones urbanas como rurales, aunque con un aumento en la brecha entre ambos ámbitos hacia 2010 (Gráfico 13).

Gráfico 12. Población de 20 años y más con nivel secundario completo o más según ámbito urbano o rural (en porcentajes sobre total de la población). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Gráfico 13. Población de 20 años y más con nivel superior completo según ámbito urbano o rural (en porcentajes sobre total de la población). Años 2001 y 2010

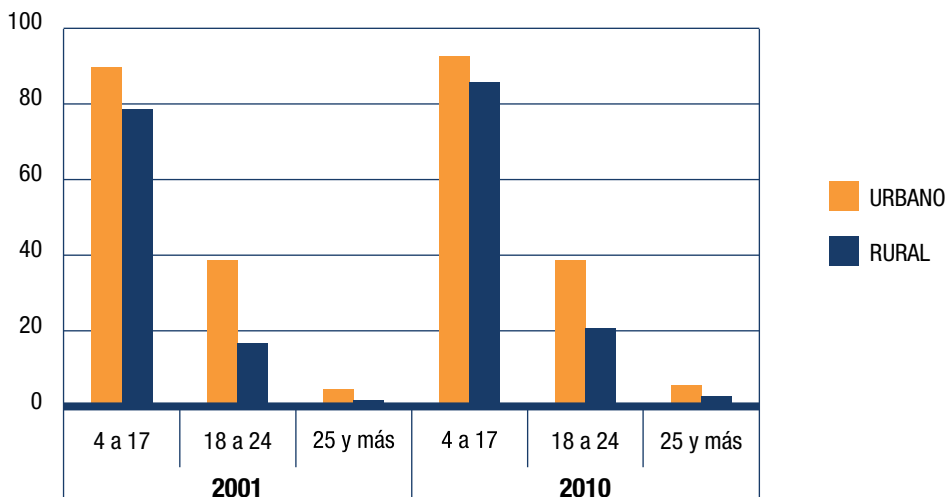


Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



En cuanto a la asistencia educativa de la población, la misma ha sido históricamente mayor en las áreas urbanas, donde las posibilidades de acceso a los servicios educativos son mayores. En el siguiente gráfico se puede observar que la asistencia escolar de la población de 4 a 17 años mejoró entre 2001 y 2010, tanto en los ámbitos urbanos como rurales, pero sobre todo en estos últimos donde se incrementó en 7 puntos porcentuales. Si bien ha habido una mejoría, aún no se ha podido alcanzar el umbral del 90% en la asistencia escolar de la población infantil y adolescente de las áreas rurales (Gráfico 14).

Gráfico 14. Población de 4 años y más que asiste a un establecimiento educativo según grupo de edad y ámbito urbano o rural (en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Las mayores brechas entre ámbitos urbanos y rurales se registran en la asistencia educativa de la franja de 18 a 24 años. Entre 2001 y 2010 se registró una disminución de dicha brecha: se mantuvieron los niveles de asistencia de la población urbana y se incrementó la asistencia de la población rural de 17% a 21%. En cuanto a la situación de la población de 25 años y más, los niveles de asistencia aumentaron levemente en ambos tipos de escenarios geográficos, siempre con mayores niveles de asistencia entre la población urbana.

Algunos diagnósticos jurisdiccionales en tensión con la mirada global

A continuación se despliegan algunas lecturas a nivel jurisdiccional, más precisamente la tasa de analfabetismo y la inasistencia a un establecimiento educativo de la población de 4 a 17 años.

Al desagregar la tasa de analfabetismo por provincias para afinar la mirada hacia el interior del país, hay diferencias importantes que quedan en evidencia, tanto en relación con la situación actual, cuanto por los esfuerzos notables que han realizado particularmente algunas regiones y jurisdicciones (Gráfico 15). Las provincias de Corrientes, Formosa, Chaco y Misiones integran la región con el más alto nivel de pobreza del país y, junto con Santiago del Estero, son las jurisdicciones en donde también el analfabetismo alcanza sus mayores tasas. En 2001 los guarismos señalaban una situación preocupante ya que en todas ellas se sobrepasaba el umbral del 5% de analfabetismo. En los últimos diez años la mejoría ha sido notable ya que estas provincias han logrado bajar en alrededor de dos puntos porcentuales su tasa de analfabetismo, de tal modo que, con excepción de Chaco, todas se ubican por debajo del valor crítico.

Una mirada más desagregada al interior de las provincias permite evidenciar las heterogeneidades y desigualdades geográficas que quedan ocultas al realizar diagnósticos más globales (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011). La situación de Chaco amerita detenerse a mirar lo que ocurre en el interior de dicha provincia. Allí el analfabetismo se concentra principalmente en cuatro departamentos: San Fernando donde se halla el 17% de la población chaqueña analfabeta, General Güemes donde se concentra el 12%, y Libertador General San Martín y Comandante Fernández, que reúnen al 9% y al 8% de las personas analfabetas de toda la provincia.

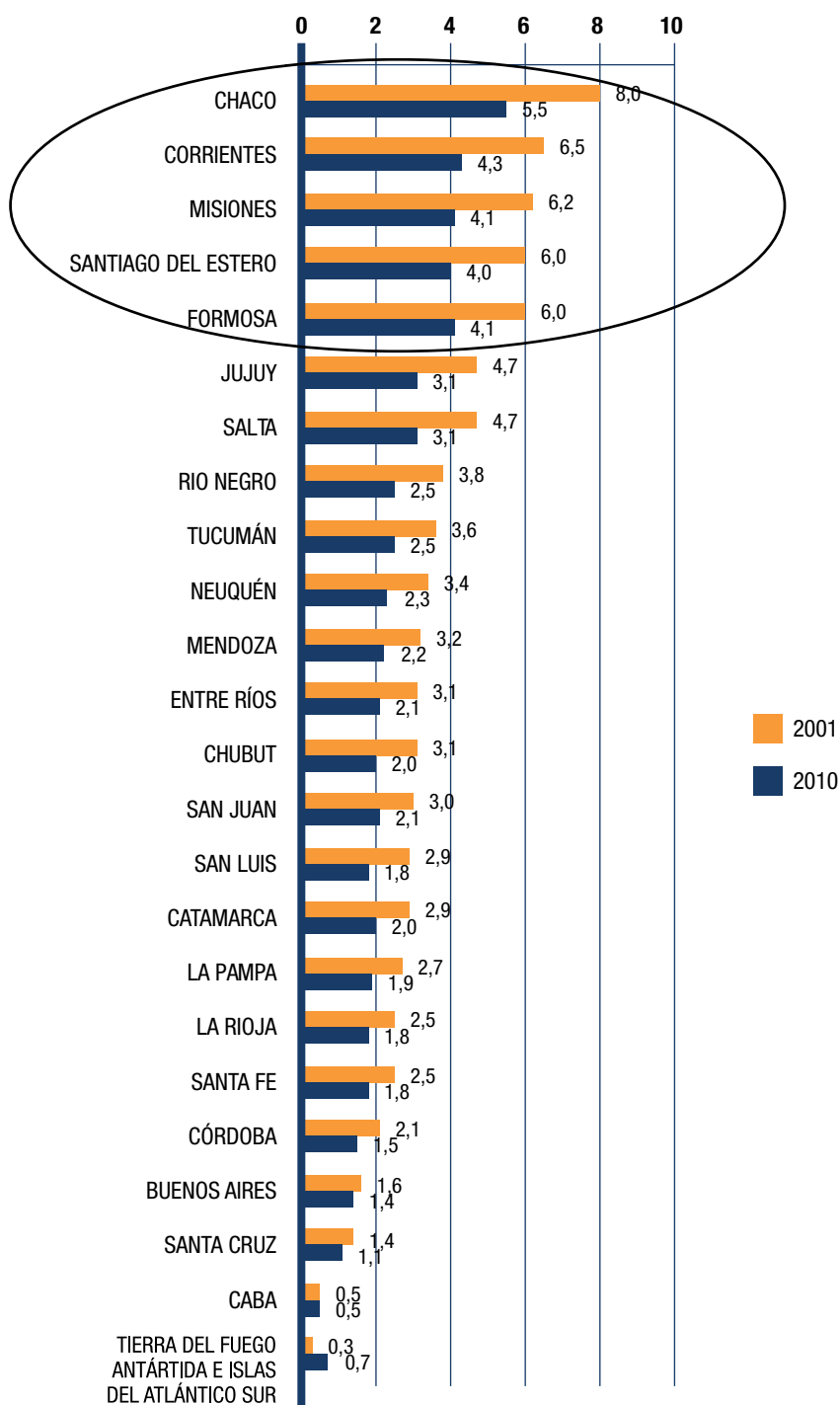
Si se mira el otro extremo del gráfico, allí se evidencia que transcurridos nueve años, Santa Cruz, Ciudad de Buenos Aires (CABA) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, continuaron siendo las jurisdicciones con menores niveles de analfabetismo. No obstante, es interesante notar que allí se presentan desigualdades que requieren atención. Por ejemplo, en la Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo) de la CABA, se registraron unas 1.732 personas analfabetas en 2010, lo que representaba el 1,1% de la población de la comuna, más del doble que la tasa registrada en el conjunto de la ciudad.



En cuanto a la inasistencia escolar de la población de 4 a 17 años, en el Gráfico 16 se observa que en todas las jurisdicciones del país se registró una disminución entre ambos censos. Las mayores reducciones se registraron en aquellas provincias que se encontraban en la situación más desfavorable en el año 2001. Las tres jurisdicciones que por entonces presentaban niveles más críticos de inasistencia escolar eran Misiones (21% de la población que no asistía), Chaco (20%) y Santiago del Estero (20%). Los niveles de no asistencia registraron disminuciones significativas en las tres jurisdicciones, ubicándose en torno al 13% en 2010, siendo no obstante aún los valores más críticos del país.

Otra provincia donde la inasistencia se redujo notoriamente es Tucumán, donde la población que no asistía se redujo del 18% en 2001 al 11% en 2010. También se registraron disminuciones notorias en Formosa (de 17% a 10%), Corrientes (de 16% a 11%), Jujuy y Catamarca (de 13% a 7%), Mendoza (de 14% a 9%) y Salta (de 15% a 10%).

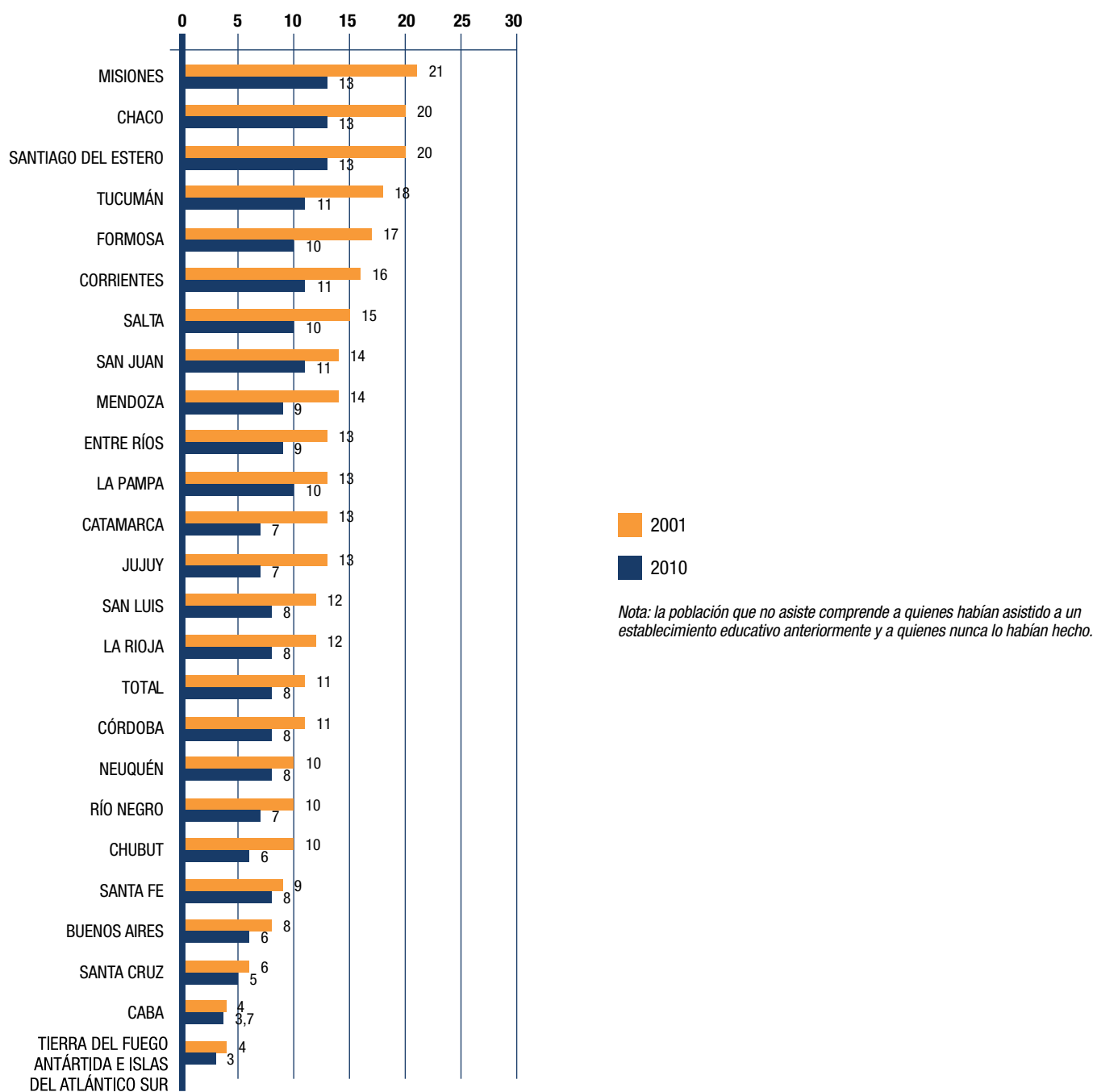
Gráfico 15. Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más por provincia. Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).



Gráfico 16. Población de 4 a 17 años que no asiste a un establecimiento educativo según provincia (en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Algunas provincias que en 2001 registraban porcentajes de inasistencia mayores al 10%, en el año 2010 se ubicaban por debajo de dicho valor: Jujuy, Catamarca, Mendoza, La Rioja, Entre Ríos, San Luis, Córdoba y Chubut, Río Negro y Neuquén. Las mejoras más leves se observaron en aquellas jurisdicciones donde ya en 2001 se registraban bajos niveles de inasistencia escolar: Santa Fe, Santa Cruz, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

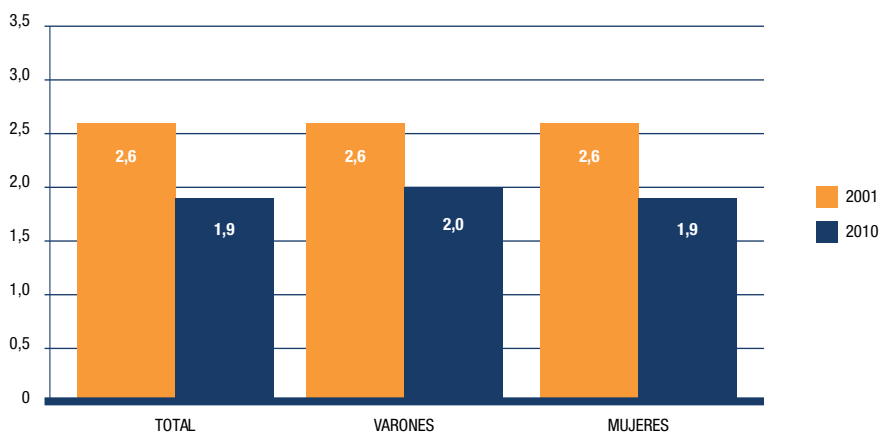
Comparaciones entre mujeres y varones

Además de la mirada sobre el territorio, es importante destacar las diferencias de género y los cambios acontecidos durante la década en relación con las temáticas abordadas en este artículo.

En cuanto a la tasa de analfabetismo, en 2010 se observa una paridad entre mujeres y varones, siendo en ese año apenas menor entre las mujeres (1,9%) que entre los varones (2%). Esto responde a que entre ambos censos, la disminución de la tasa de analfabetismo resultó levemente más marcada entre las mujeres que entre los varones (Gráfico 17).



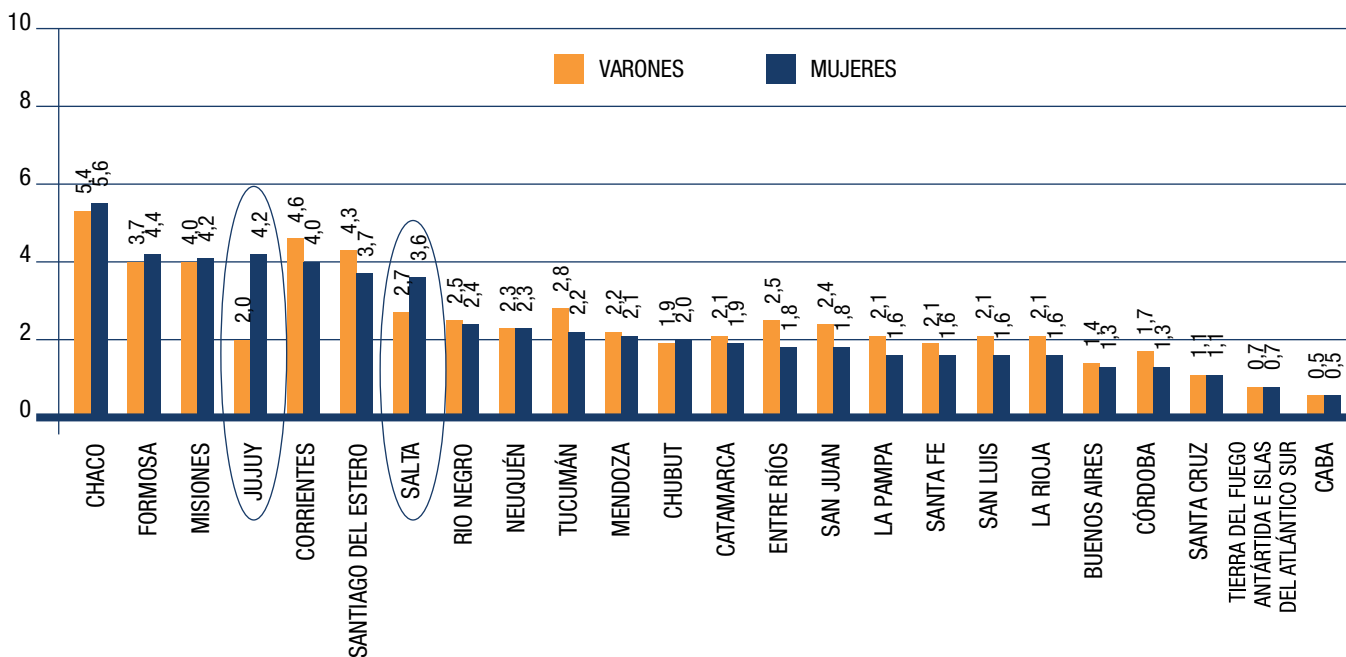
Gráfico 17. Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más por sexo. Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

En este punto, es interesante articular la mirada de género con la territorial. Es así como un análisis más pormenorizado permite resaltar las situaciones donde se está lejos de la paridad observada en el conjunto, como sucede en las provincias de Jujuy y Salta. En Jujuy, por ejemplo, llama la atención que el analfabetismo entre las mujeres duplique al de los varones (4,2% vs. 2%) (Gráfico 18). Allí las mujeres constituyen casi el 69% del total de los analfabetos de la provincia. Probablemente los guarismos en esta provincia encuentren explicación en las mayores de 30 años, ya que es ese grupo de edad que concentra el valor más alto de “nunca asistencia” a la escuela, que alcanzaba al 6% entre las mujeres y al 3% entre los varones de esa franja de edad. La situación se agudiza en localidades como Yavi o Rinconada donde el 81% de los analfabetos son mujeres. En ambos departamentos se verifican enormes diferencias en las tasas de analfabetismo por sexo, que rondan el 10% entre las mujeres y que entre los varones, son del 2% (en Rinconada) y del 3% (en Yavi).

Gráfico 18. Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más por sexo según provincia. Año 2010



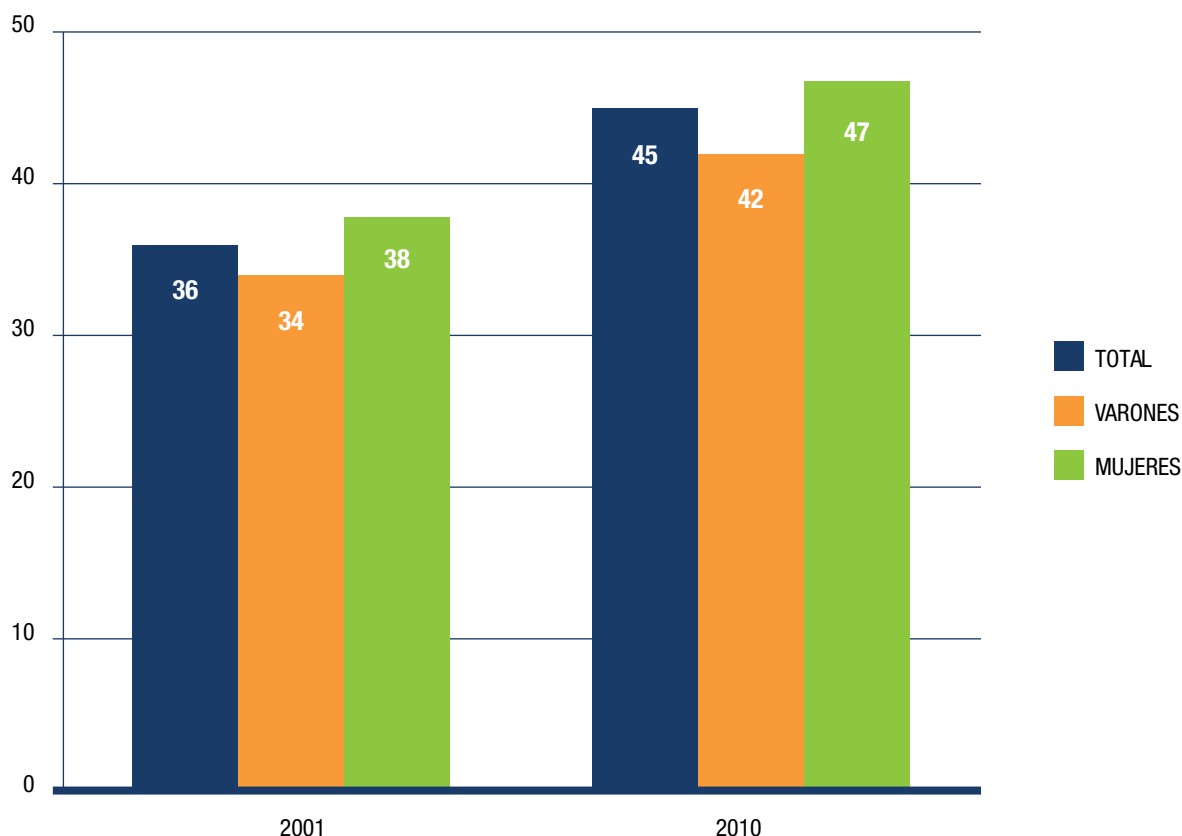
Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

En cuanto a la población con nivel primario completo o más, se observa que aumentó de 81% en 2001 a 86% en 2010, tanto entre los varones como entre las mujeres (Gráfico 19). A la vez, el porcentaje de población masculina con estudios secundarios completos aumentó 8 puntos porcentuales: de 34% en 2001 a 42% en 2010. En el caso de las mujeres, el incremento fue aun mayor, de 9 puntos: de 38% a 47%. Persistió en el tiempo la posición ventajosa de las mujeres en términos de completud del nivel secundario, en comparación con los varones.

En cuanto a la población adulta que logró culminar alguna carrera superior –ya fuera universitaria o terciaria-, fueron las mujeres quienes lograron en mayor medida esa titulación (Gráfico 20). Entre las mujeres, la completud de estudios superiores aumentó unos cuatro puntos porcentuales, mientras que entre los varones el incremento resultó de tres puntos entre los años 2001 y 2010.

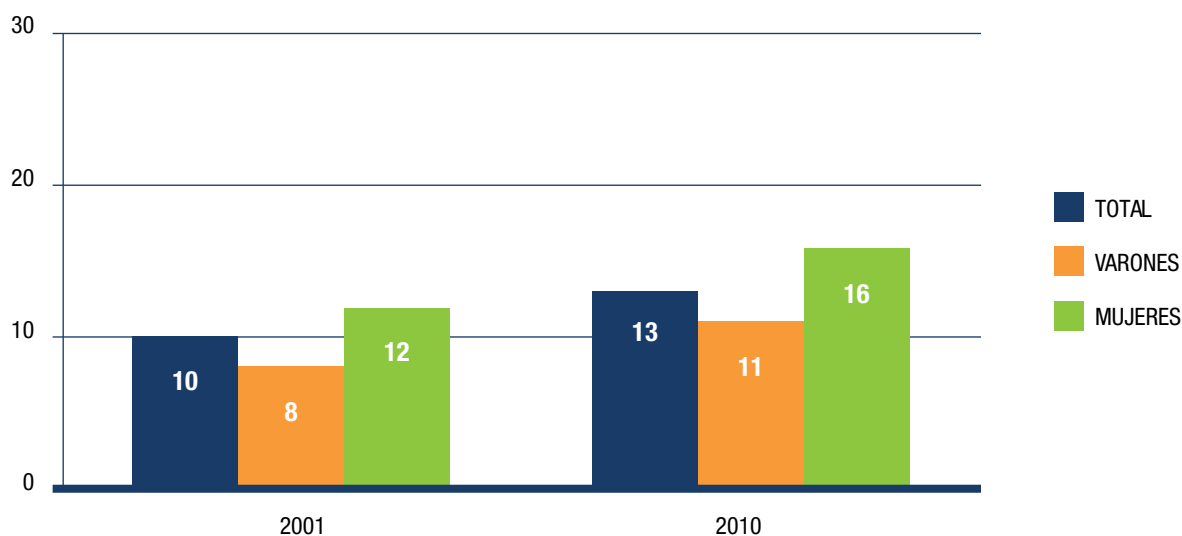


Gráfico 19. Población de 20 años y más con nivel secundario completo o más según sexo (en porcentajes sobre total de la población). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Gráfico 20. Población de 20 años y más con nivel superior completo según sexo (en porcentajes sobre total de la población). Años 2001 y 2010



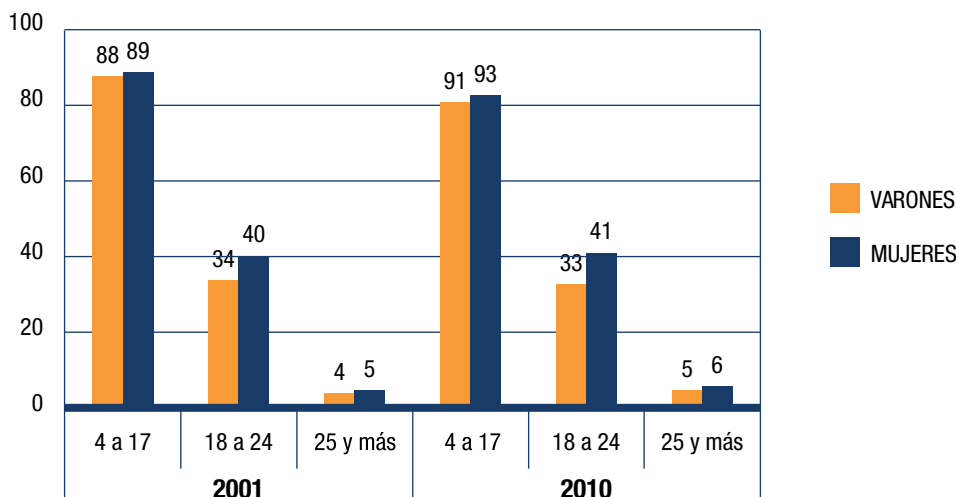
Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

En cuanto a la asistencia escolar, se observa que la misma aumentó tanto entre los varones como entre las mujeres de los diferentes grupos etarios, con excepción de los varones de 18 a 24 años, que pasaron de una asistencia del 34% al 33% (Gráfico 21).

Tanto en 2001 como en 2010, la asistencia escolar femenina fue superior a la masculina en los todos los tramos de edad, especialmente entre los 18 y 24 años. En ese grupo, el 41% de las mujeres asistía a un establecimiento educativo en 2010, mientras que solo lo hacía el 33% de los varones.



Gráfico 21. Población de 4 años y más que asiste a un establecimiento educativo según grupo de edad y sexo (en porcentajes). Años 2001 y 2010



Fuente/ Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

Jorrat explica que Chile y Argentina muestran una mayor movilidad educacional de las mujeres con respecto a los varones, distinto de las pautas que se evidencian a nivel internacional (Jorrat, 2010: 597). Una posible explicación para esto podría ser que las mujeres se hallan en situación de una mayor desventaja en el mercado de trabajo, lo cual las impulsa a una mayor permanencia en el sistema educativo. Los mismos datos del censo 2010 muestran que los niveles de actividad son menores entre las mujeres (55% de ellas son económicamente activas) que entre los varones (77% de varones activos) (Indec, 2012: 155)¹. Al mismo tiempo, son las mujeres las más afectadas por la desocupación, con niveles que duplican a los registrados entre los varones (8% vs. 4%, según datos del censo 2010).

Consideraciones finales

En este artículo se ha comparado la situación educativa de la población en Argentina entre los años 2001 y 2010 considerando tres temáticas clave: el analfabetismo, los niveles educativos de la población, y la asistencia (así como la no asistencia) a un establecimiento educativo. Sobre la base de datos provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, se presentaron en primer lugar algunas lecturas globales considerando los años extremos de la década, algunas de las cuales fueron a su vez desplegadas considerando como criterios de comparación el género y la territorialidad, tanto jurisdiccional como relativa a los escenarios rurales y urbanos.

Si bien la Argentina registra desde hace varias décadas bajos niveles de analfabetismo, es un dato ciertamente alentador que el mismo se haya reducido aún más durante la década pasada. El diagnóstico, que nos revela una mejoría global, debe estimular lo que aún queda por hacer en este terreno. Un dato a destacar es la sensible reducción del analfabetismo en los ámbitos rurales, aunque todavía es notoria la disparidad con las zonas urbanas del país. A la vez, la situación desventajosa de la población femenina con respecto de la masculina apenas ha variado (se registró una leve mejoría entre las mujeres). El análisis territorial más desagregado da claras muestras de que las desigualdades de género en relación con el analfabetismo resultan muy disímiles entre jurisdicciones, siendo las provincias de Jujuy y Salta donde se observan las mayores brechas.

En el artículo se expresa que más allá de las limitaciones que presenta la tasa de analfabetismo como indicador de cariz netamente educativo referido a las competencias reales en materia de lectura y escritura, se trata de una medición que remite al autopoicionamiento de los individuos frente a la distribución de oportunidades educativas en la sociedad (UNESCO, 2009). Es en este sentido que la alfabetización expresa la concreción de los derechos más básicos de acceso a la educación, a la vez que resulta clave para una mejor calidad de vida de las personas en las múltiples dimensiones de la vida social.

Por otra parte, resulta contundente el aumento de los niveles educativos alcanzados por el conjunto de la población argentina entre 2001 y 2010. En forma resumida, se puede señalar que entre 2001 y 2010 aumentó de 81% a 86% la población con un mínimo de nivel primario completo, de 36% a 45% la población con nivel secundario completo o más, y de 10% a 13% la población que accedió a un título superior. El análisis pormenorizado de la relación entre los niveles alcanzados y las políticas educativas impulsadas durante la década excedió los propósitos de este trabajo. No obstante, el repaso de la legislación y de las políticas implementadas, así como de los avances en los niveles de asistencia escolar que se derivan de aquellas, bastan para hipotetizar acerca de la estrecha conexión entre ambas cuestiones.



En el caso de la educación secundaria esto se hace más evidente: parecería que las políticas de retención y de terminalidad dieron sus frutos, puesto que la población con un mínimo de nivel secundario aumentó 9 puntos porcentuales (en cifras absolutas, un incremento del orden de los 3.425.052 de personas).

Otro aspecto sobre el que se profundizó es el de las desigualdades de género y entre ámbitos rurales y urbanos. Por un lado, se observó que son las mujeres quienes desde hace varias décadas logran en mayor medida acceder a los títulos secundarios y terciarios, lo cual se confirmó en los datos aquí presentados. En cuanto a la población rural -la cual representa cerca del 9% de la población total- se ha visto que si bien hubo progresos en cuanto a las posibilidades de finalización del nivel secundario, se trata de un perfil poblacional aún postergado en cuanto a las posibilidades de terminalidad de dicho nivel. En este sentido, se plantea la necesidad del fortalecimiento de las políticas educativas en las áreas rurales, las cuales podrían extenderse más allá de la secundaria, abarcando también niveles educativos superiores a través de modalidades semipresenciales o a distancia, sobre la base de generación de condiciones materiales que las habiliten (mayor electrificación, conectividad a internet, etc).

Las leyes y las políticas educativas impulsadas durante la década pasada parecen haber tenido un papel destacado en el aumento de la asistencia escolar de la población de niños y jóvenes. La elevación de la asignación presupuestaria destinada a la educación, el establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria, la ratificación de la obligatoriedad de la escolarización a los 5 años de edad y el impulso a la escolarización a los 4 años, han tenido efectos concretos. La asistencia escolar se incrementó sensiblemente a las edades de 4 y 5 años, y mantuvo la cobertura casi universal entre los 6 y 11 años. No obstante, la información censal permite constatar que es efectivamente en el nivel secundario donde hoy se presentan los mayores desafíos para las políticas educativas, puesto que es el tramo de 12 a 17 años que se observan los menores progresos en la asistencia escolar. Evidentemente, la repetición, el abandono escolar y el ingreso tardío al nivel se traducen en trayectorias educativas discontinuas y más prolongadas, con dinámicas que en principio se alejan de las teóricas. Efectivamente, se halló que la “no asistencia” entre la población sin estudios secundarios completos se redujo sensiblemente en el tramo 18 a 24. Un dato a destacar es que 6 de cada 10 de estos jóvenes que no asistían, habían interrumpido su escolaridad recién al llegar al nivel secundario.

En el artículo también se analizó cómo la inasistencia escolar de la población de 4 a 17 años disminuyó tanto en los ámbitos urbanos como rurales, y todas las provincias del país, particularmente en aquellas que se hallaban más rezagadas en 2001, como Misiones, Chaco y Santiago del Estero. A la vez, en consonancia con los niveles educativos, la asistencia escolar femenina se mantuvo por encima de la masculina.

En síntesis, podría decirse que la progresiva ampliación de las posibilidades de acceso a la educación, especialmente entre las generaciones más jóvenes, se está viendo reflejada en un mejoramiento de la situación educativa de la población. Se trata de procesos que, observados globalmente, resultan auspiciosos. No obstante ello, es importante continuar trabajando con el desafío de mirar las desigualdades a lo largo del territorio y entre diferentes grupos poblacionales. En este sentido, el análisis de las desigualdades asociadas a los rasgos locales de los territorios y los diferentes grupos poblacionales, puede contribuir al diseño de las políticas, tanto de aquellas orientadas a la atención de problemáticas que parecieran prácticamente erradicadas en el diagnóstico de conjunto -como sucede con el analfabetismo- como de aquellas orientadas a las problemáticas más extendidas en el actual contexto, -como es el caso de la terminalidad en el nivel secundario-.

¹ Los principales instrumentos del derecho internacional en materia de derechos humanos se plasman en: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). En el ámbito regional, se agregan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) y su Protocolo adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Además se pueden mencionar las conferencias multilaterales como “La Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, Tailandia (1990), la Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997) y el Foro Mundial de Educación de Dakar, Senegal (2000), en los cuales se propuso la línea de acción Educación para Todos. La relevancia que ha cobrado este derecho se vislumbra a través del establecimiento de una Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, bajo la órbita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

² Entre otros trabajos se puede consultar “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)” (Gentili, 2009); “El oro por las cuentas” (Muñoz, 2006); “El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos” (Muñoz, 2000); “El derecho a la educación vulnerado. La mercantilización de la educación en Centroamérica” (Sverdlid y Croso, 2010) y “Movimientos Sociales y Derecho a la Educación: cuatro estudios” (Gentili y Sverdlid, 2008).

³ La AUH consiste en un pago mensual que se realiza a las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo vital y móvil, y que tiene como requisito la realización de controles periódicos de salud, así como la asistencia escolar de los niños y adolescentes

⁴ Constituye uno de los programas distintivos de la época. El mismo fue impulsado a partir de 2010 y se halla orientado a la inclusión digital educativa mediante la distribución de computadoras portátiles a alumnos de las escuelas estatales de educación secundaria, de educación especial y aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los últimos años de los Institutos Superiores de Formación Docente estatales de todo el país (Resolución CFE N° 123/10)



- ⁵ Programa orientado a apoyar a las jurisdicciones en distintos tipos de acción: la articulación entre niveles de enseñanza, la organización institucional y curricular, el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la actualización de las prácticas pedagógicas. En el marco del programa también se otorgan becas estudiantiles, se implementan proyectos institucionales de retención escolar, y se dota de recursos de aprendizaje y libros de textos a las escuelas.
- ⁶ También se impulsó el Programa Nacional 700 Escuelas, para la construcción de edificios escolares nuevos y la sustitución de los edificios escolares existentes, el Programa Nacional de Refacción Integral de Edificios de Establecimientos de Educación Técnico Profesional (financiado por el INET), el programa nacional "Todos a estudiar" cuyo principal objetivo es la inclusión educativa de los adolescentes entre 11 y 18 años que nunca ingresaron o que abandonaron los estudios; los Centros de Actividades Juveniles cuyo objetivo es brindar apoyo pedagógico y socioafectivo a niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa, social y económica; el Programa Nacional de Educación Solidaria, que apunta a la participación comunitaria y ciudadana en todas las escuelas e instituciones de Educación Superior, tanto de gestión estatal como privada; el Plan Nacional de Lectura que impulsa y articula políticas públicas de promoción de lectura en todo el país, etc.
- ⁷ Algunos programas y proyectos dirigidos a la Educación Rural son el PROMER (Programa de Mejoramiento de la Educación Rural) que tiene como fin proveer asistencia técnica y pedagógica a las escuelas rurales de todo el país a través de la capacitación, la provisión de material didáctico y la mejora edilicia. Y el PERMER (Proyecto de energías Renovables en Mercados Eléctricos Rurales) que tiene entre sus principales objetivos la electrificación de las escuelas rurales.
- ⁸ Los censos de población y viviendas se realizan cada diez años de acuerdo a lo establecido por la Ley de Estadística 17.622 y su decreto reglamentario 3110/7. Aunque es de público conocimiento que el censo de 2001 ha sido objeto de numerosas críticas en términos de confiabilidad y cobertura, en este trabajo se utilizan como fuentes tanto dicho censo como el de 2010 porque constituyen la información disponible que permite analizar los cambios ocurridos a lo largo de la década pasada en cuanto a las características demográficas, económicas y sociales de la población.
- ⁹ La mirada evolutiva de los indicadores cuantitativos y su distribución territorial, articulada a un análisis de las políticas educativas y sociales implementadas entre un censo y el siguiente, puede darnos una idea general y aproximada de la incidencia de los programas implementados en el marco de dichas políticas.
- ¹⁰ La tasa de analfabetismo es el cociente entre el número de personas que no saben leer ni escribir de 10 años y más, y el total de población de 10 años y más, multiplicado por 100.
- ¹¹ Para evitar una lectura sesgada de los datos, en el análisis se excluye la población de hasta 19 años que en teoría y en su mayoría, estaría asistiendo a los niveles obligatorios.
- ¹² Estos datos resultan consistentes con los que se desprenden del Anuario de Estadísticas Universitarias 2010. Según esta última fuente, los estudiantes de títulos de pregrado y grado pasaron de ser 1.412.999 en 2001 a 1.718.507 en 2010, lo cual significó un aumento del 22%. El 80% cursaba sus estudios en universidades estatales (SPU, 2011).
- ¹³ Cabe aclarar que al momento del procesamiento y análisis de los datos se hallaba disponible al público únicamente la variable "edad" declarada al momento del censo. Esto significa que los datos de asistencia escolar aquí presentados tienen un cierto sesgo con respecto a los que resultarían de aplicar los criterios utilizados en la normativa y las estadísticas educativas, las cuales establecen el 30 de junio como fecha límite para el cumplimiento de las edades de ingreso y matriculación.
- ¹⁴ Esto significa que las poblaciones que se hallaban dentro de esta franja de edad al momento de realizarse los censos de población 2001 y 2010, deberían haber estado asistiendo a un establecimiento escolar, de acuerdo con lo previsto por la ley.
- ¹⁵ Ya se aclaró anteriormente que este tramo de edad excede a las edades para las cuales están previstos en teoría los niveles obligatorios.
- ¹⁶ De acuerdo con los criterios de publicación de los datos censales, en el año 2001 el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica (EGB), y el secundario, al 8° y 9° años de la EGB y a todos los años del nivel polimodal. En el año 2010, también la población que declaró que asistió a la EGB fue reasignada a los niveles primario o secundario de acuerdo a esos criterios. Para dicho año, se excluyó a la población que declaró asistir o haber asistido a educación especial y se incluyó a las personas viviendo en situación de calle.
- ¹⁷ Al volver la mirada sobre las provincias con mayores tasas de analfabetismo, se observan brechas significativas entre los ámbitos urbanos y rurales. Por ejemplo, en Chaco las tasas alcanzan al 11% en las zonas rurales vs. el 5% en ámbitos urbanos. Corrientes (9% vs. 3%), Misiones (7% vs. 3%), Santiago del Estero (7% vs. 3%) y Formosa (8% vs. 3%) también presentan patrones similares.
- ¹⁸ Hacia el año 2010, el 67% de la población rural de 20 años y más tenía como mínimo aprobado el nivel primario, mientras que en las zonas urbanas, ese porcentaje trepaba al 87%.
- ¹⁹ En cuanto a los estudios universitarios, hacia 2010 el 8% de la población urbana había completado dicho nivel, frente al 2% en las zonas rurales.
- ²⁰ Queda pendiente para futuros trabajos el análisis de los niveles educativos de la población por jurisdicciones.
- ²¹ Según datos de la EPH continua del INDEC correspondiente al segundo semestre de 2011
- ²² En cuanto a los porcentajes de población analfabeta por departamento, General Güemes es el que se hallaba en una situación más crítica en el año 2010, puesto que según los datos censales había allí unas 5.684 personas analfabetas, las cuales representaban el 11% de la población del departamento. Estos niveles de analfabetismo se hallarían asociados a los niveles de pobreza: de acuerdo con datos del censo 2010, el 66% de los hogares de General Güemes carecía de sanitarios con descarga de agua, y el 42% no disponía de heladera. Para más detalles, consultar los datos publicados por departamentos, disponibles en la página del INDEC: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>.
- ²³ Dado que la información difundida para el año 2001 se halla disponible por distrito escolar y no por comuna, la comparación con 2010 no sería rigurosamente posible.
- ²⁴ Estos datos se pueden consultar en el cuadro referido a la población de 3 años y más por condición de asistencia escolar para la provincia de Jujuy (<http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>).
- ²⁵ De las 103 personas analfabetas en el departamento de Rinconada, 83 eran mujeres. En Yavi había 1.086 personas analfabetas, de las cuales eran mujeres unas 875.
- ²⁶ Estos datos son globales y seguramente habrá disparidades jurisdiccionales en las que aquí no profundizaremos.
- ²⁷ En el año 2001, tanto el 5% de las mujeres como de los varones habían accedido a un título universitario. Nueve años más tarde, lo habían logrado el 7% de los varones y el 8% de las mujeres de 20 años y más.
- ²⁸ Lo mismo ocurre con la tasa de empleo que mide la proporción de ocupados sobre total de la población: alcanza al 50% entre las mujeres y al 74% entre los varones (Indec, 2012, p.156), lo cual reflejaría una menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Un trabajo aún no difundido del Centro de Estudios Mujeres y Trabajo de la Argentina (Cemyt) sugiere la necesidad de ahondar en las explicaciones acerca de las diferencias en la participación y modalidad de inserción laboral de mujeres y varones, considerando que las mujeres ganan menos al insertarse en puestos más precarios con menor carga horaria, debido a las cargas domésticas. Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-214963-2013-03-03.html>



Bibliografía

CEPAL (2012) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones>

Consejo Federal de Educación (2010). Resolución N° 123/10 de aprobación del documento “Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad”.

Consejo Federal de Educación (2009). Resolución N° 88/09 de aprobación del documento “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”.

Doberti, J., Rigal, J. y Bottinelli, L. (2012) El nivel primario. Un análisis cuantitativo. Serie Informes de Investigación N° 7. Buenos Aires, DiNIECE. Disponible en <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/serie/informe/info7.pdf>

Gentili, P. (2009) „Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)“, en Revista Iberoamericana de Educación, Vol. (49), 19-57.

Gentili, P. y Sverdlick, I. (2008) Movimientos Sociales y Derecho a la Educación: cuatro estudios. LPP, Buenos Aires. Disponible en http://www.lpp-buenosaires.net/LPP_BA/Publicaciones/libros/mov_soc_der_educ.pdf

INDEC (2012) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos, Serie B N° 2. Disponible en http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/cento2010_tomo1.pdf

INDEC – DiNIECE (sf) Metodología para el ajuste de las tasas de escolarización a partir de la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001, Instituto Nacional de Estadística y Censos - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

Jorrat, R. (2010) „Logros educacionales y movilidad educacional intergeneracional en Argentina“, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 49(196), 573-604.

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Congreso de la Nación, Argentina, Diciembre de 2006.

Muñoz, V. (2006) El oro por las cuentas. San José, Luna Híbrida ediciones.

Muñoz, V. (2000) El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos. San José, Luna Híbrida ediciones.

Olea, M. (2009) “Ruralidad y educación en Argentina: instituciones, políticas y programas”. Ponencia presentada en VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires, 11 al 13 de Noviembre de 2009.

Secretaría de Políticas Universitarias (2011) Anuario de Estadísticas Universitarias 2010. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios>

SITEAL (2010) El analfabetismo en América Latina, una deuda social, Disponible en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8106>

Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011) Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org>

Sverdlick, I. (2010) “El derecho a la educación en la agenda pública”, en Revista Voces en el Fénix N° 3. Disponible en <http://www.voce-senelfenix.com/sverdlick.html>

Sverdlick, I. y Croso, C. (2010) El derecho a la educación vulnerado. La mercantilización de la educación en centroamérica. CLADE – FLAPE. Disponible en <http://foro-latino.org/flape/producciones/flape-clade/ELDERECHOALAEDUCACIONVULNERADO.pdf> UNESCO (2009) La nueva generación de estadísticas sobre competencias en analfabetismo: implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP). Disponible en <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/tech1-spa.pdf>



Antecedentes académicos y profesionales de las autoras

Ingrid Sverdlick es Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA), Doctora en Pedagogía (Universidad de Málaga – España) y Especialista Universitaria en Sistemas Interactivos de Comunicación (UNED). Es docente e investigadora de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires (UNIPE). Consultora internacional en temas de Derecho a la Educación, Evaluación y Educación Superior. Se desempeñó como Directora de Investigación del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2006 y asesora del Ministerio de Educación de la Nación entre 2008 y 2009. Actualmente se desempeña profesionalmente como asesora del Senador Daniel Filmus y en el ámbito académico dirige una investigación sobre las políticas y prácticas de la gestión y conducción institucional en las escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires.

Rosario Austral es Licenciada en Sociología (UBA), Magister en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF) y Especialista en Estadísticas Aplicadas a las Ciencias Sociales (CEIA). Se desempeña desde hace varios años como investigadora en la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde ha participado de varias investigaciones sobre educación secundaria. Anteriormente también colaboró en estudios sobre abandono escolar (IPE), desigualdades territoriales y educativas en Argentina (UPEA) e identidades docentes (Instituto de Investigaciones Gino Germani). Actualmente integra un equipo de investigación de la UNIPE, abocado al estudio de las políticas y prácticas de gestión y conducción institucional en la escuela secundaria.





Sección de Estudios e Investigaciones



La Educación Secundaria en la modalidad de la Educación Hospitalaria: España y Argentina

Secondary Education at the Hospital Education Track: Spain and Argentina

Antonio García Álvarez

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Autónoma de Madrid, España

RESUMEN

En este trabajo, se presentan resultados de una investigación que toma a una de las modalidades educativas de mayor consideración reciente: las escuelas y las aulas hospitalarias. A través de este análisis, se pretende plantear debates en relación con la adquisición y mantenimiento de derechos para el funcionamiento de servicios de educación secundaria en esta modalidad en países con diferente nivel de desarrollo socioeconómico, tales como España y Argentina. En esta presentación se desarrolla una exposición del tema, de su regulación en cada caso nacional estudiado así como de ciertos aspectos presentes en los proyectos pedagógicos.

La atención a alumnos de educación secundaria en las escuelas hospitalarias reviste condiciones diferentes en diversos países. Si bien en las naciones mencionadas se ha garantizado la existencia del derecho a una educación de este tipo, se han puesto de relieve factores divergentes como la variedad de niveles atendidos, la formación requerida para el profesorado, el tipo de escuelas hospitalarias en que la enseñanza en educación secundaria tiene lugar, los imperativos legales que rigen las obligaciones de los docentes y la dependencia administrativa o coordinación de estos maestros en los diversos países analizados.

Palabras clave: Educación Hospitalaria, Derecho a Educación, Atención a la Diversidad, Perspectiva comparada internacional, España, Argentina, Educación Secundaria

ABSTRACT

In this paper, we show outcomes from a research taking one of the largest educational tracks recently integrated: hospital schools and classrooms. Through this analysis, we propose discussions on the acquisition and maintenance of rights for secondary education services in this track in countries with different standards of economic development, such as Spain and Argentina. This work develops an introduction of the subject, its regulation in each national paradigm as well as certain aspects existing in educational projects.

Attention to high school students at hospital education means different conditions in various countries. Though in nations previously mentioned the existence of rights to education of this type have been guaranteed, we can stress a reality of divergent factors just like: a wide range of educational levels, the training required for hospital teachers, the type of hospital schools where teaching takes place in secondary education, the legal requirements governing duties of teachers and the administrative dependence or coordination of these professionals that ensued from services in all countries selected and included.

Keywords: Hospital Education, Education Right, Diversity Care, International and Comparative Perspective, Spain, Argentina, Secondary School



En el presente artículo se recoge un trabajo comparado entre ofertas del servicio educativo en hospitales pertenecientes a dos capitales de Estado que presentan ciertas convergencias en la organización del servicio pero con divergencias en sus proyectos pedagógicos, esto es, similitudes en la organización institucional y diferencias en la académica. Si bien la dinámica de la *educación hospitalaria* reviste en cada país matices diferentes en cada una de sus dimensiones de estudio, la atención educativa guarda siempre un objetivo o finalidad común de minimización del riesgo social que supone la hospitalización de la infancia en edades de escolarización obligatoria y no obligatoria (Gallardo y Tayara, 2009a). En los últimos años, la educación hospitalaria no se ha restringido al nivel primario sino que ha abarcado a la educación secundaria, lo cual estuvo en congruencia con la ampliación del rango de obligatoriedad de estudios (Molinari y Ruiz, 2006; Ruiz y Molinari, 2009). Esto último ha sobresalido en países como Argentina, en los cuales este nivel se ha convertido en parte de la educación obligatoria. La congruencia de ampliación de la obligatoriedad y el fortalecimiento de la modalidad hospitalaria evidenciaría así la ampliación del propio derecho a la educación.

De esta forma intentamos, a partir de diferentes dimensiones de análisis, describir la organización de la educación hospitalaria en Madrid y en Buenos Aires. Para ello se consideran dos instituciones educativas ubicadas en hospitales pediátricos de ambas ciudades, para luego identificar algunas convergencias que surgen del análisis comparativo en lo que atañe a la educación secundaria que brindan estas instituciones.

1. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LAS ESCUELAS HOSPITALARIAS DE MADRID

1.1. SOBRE LA UBICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN HOSPITALARIA

Según Hinojosa, Martínez y Merino (2007) la escolarización y atención sanitaria son derechos adquiridos en España, que pasaron de ser servicios para minorías a su universalización. En el cruce de estos dos factores, nació en la década de 1940 el ámbito que nos ocupa: la educación hospitalaria. La educación formal en España se encuentra descentralizada en las Comunidades Autónomas que son las que administran sus respectivos sistemas educativos, en todos los niveles, modalidades y servicios. La educación obligatoria comprende la Enseñanza Básica: Educación Primaria -1º a 6º, con tres ciclos de dos años respectivamente- y Educación Secundaria Obligatoria -1º a 4º. Por tanto, son estos los niveles cuya atención educativa debe cubrir en todo caso el Aula Hospitalaria, y en este sentido el área se relacionaría con el ámbito de la educación general (Grau y Ortiz, 2001). En el Segundo Ciclo de la Educación Infantil (tres a seis años de edad), si bien hay cobertura completa y plena no está pausada en la legislación vigente la obligatoriedad de este tipo de educación.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, las Aulas Hospitalarias se localizan administrativamente dentro de un grupo denominado *Atención Educativa al Alumnado Enfermo*, conformado por las propias Aulas Hospitalarias (AA.HH.), los Centros Educativos Terapéuticos (C.E.T.) y el Servicio de Apoyo Educativo Domiciliario (S.A.E.D.). En las Instrucciones de la Dirección General de Promoción Educativa se cita, como destinatarios de las Aulas Hospitalarias, a alumnado de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria hospitalizado en Unidades Escolares de Apoyo; si la cantidad de atenciones lo permite, se atenderá incluso al alumnado de etapas no obligatorias (Guillén y Mejía, 2002). Los alumnos con patología psíquica serán atendidos en las Unidades de Hospitalización Breve de Psiquiatría o en los Centros Educativos Terapéuticos, teniendo estos últimos su propia normativa. En estos casos, el alumnado hospitalizado continuará escolarizado, a todos los efectos, en el Centro Educativo correspondiente. El profesorado debe conocer diariamente el número de ingresos. La prioridad en la atención se hará de la siguiente forma: primero se atenderá a alumnos de Educación Obligatoria (primero hospitalización larga y luego corta), y más tarde a los de Educación No Obligatoria (con dinámica semejante a la anterior) (Hernández, 1999).

Si bien el Hospital "Niño Jesús" es el único centro exclusivamente pediátrico en Madrid, hay otros que pueden considerarse grandes hospitales generales con amplio número de camas pediátricas en su interior, como el Doce de Octubre, el Gregorio Marañón, el Ramón y Cajal, el Clínico y La Paz. Sin embargo, existen diversas especialidades médicas en todos aquellos hospitales en que la educación pública tiene campo de acción, como Cardiología, Oncología, Cirugía Infantil, Traumatología, Psiquiatría y Nefrología, entre otras.

En los Hospitales Niño Jesús y Gregorio Marañón, una diferencia fundamental respecto al resto de Aulas es la existencia de atención educativa en el servicio de Psiquiatría, mediante profesores de Educación Secundaria con jornada completa. En el Aula del Hospital Gregorio Marañón, la psiquiatría es similar a la del Hospital Niño Jesús en cuanto que los alumnos acuden juntos a un mismo espacio, que es lo más común en psiquiatría, aunque últimamente se expande la atención a las habitaciones.

El Hospital Gregorio Marañón es el antiguo hospital provincial, que tenía turnos fijos y no estaba subvencionado por el INSALUD. Actualmente, cuenta con Aula de Psiquiatría con dos docentes que atienden a enfermos psíquicos agudos; esta ha sido la primera de este tipo en Madrid, aunque la primera en España fue la de Vall d'Hebron (Barcelona). El Aula de Psiquiatría acoge a alumnos entre doce y dieciocho años y se encuentra en otro edificio. De 10.30 horas a 13.30 horas hay dos turnos con dos profesores; durante los turnos unos chicos acuden a clase y otros a terapia de forma alterna.

En el Hospital Niño Jesús hay mucha población con trastornos de alimentación, lo cual no existe en el Hospital Gregorio Marañón, teniendo este otro hospital trastornos más complicados desde una perspectiva educativa, como psicosis o psicopatías. El espacio destinado a los



pacientes psiquiátricos no se encuentra en un edificio aparte, sino en el mismo que el resto de especialidades médicas. En el hospital de día de psiquiatría del Hospital Niño Jesús han trabajado sólo dos maestros, los mismos que fueron nombrados desde el comienzo.

En el Aula del Hospital Niño Jesús, cada profesor está adscrito a una especialidad médica, por lo que el profesor generalista va a tener Educación Infantil, Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de una Unidad, sea ésta de Oncología, Pediatría, Cirugía o Traumatología, exceptuando el caso de Psiquiatría. En este punto conviene destacar que, en el Hospital Ramón y Cajal, también se vienen demandando profesores de Educación Secundaria durante un tiempo, aunque sea de modo compartido con otras Aulas, pero no hay recursos económicos para poner en práctica este proyecto. La Educación Secundaria supone mayor dificultad de enseñanza en cuanto que el docente debe estar actualizado en contenidos más fuertes que los de Educación Primaria (Viñao, 2002). Respecto a los apoyos de Compensatoria, Diversificación y Garantía Social que acompañan a la Educación Secundaria Obligatoria en los centros ordinarios, en la actualidad no tienen lugar en ninguno de los hospitales de Madrid.

1.2. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DEL AULA HOSPITALARIA “NIÑO JESÚS”

Este Aula, la más grande de Madrid, cuenta con once docentes, aunque en la práctica son sólo ocho los que suelen ocuparse de la atención educativa en el hospital, mientras que los tres restantes realizan el servicio en los domicilios de los niños y apoyan en el Aula cuando algún docente se encuentra de baja, no está nombrado o existe otra situación similar. Sin duda, la cantidad de profesorado de Educación Secundaria (dos) es comparativamente menor que la del de Educación Primaria y S.A.E.D. (nueve). Otras Aulas diferentes a la del Hospital Niño Jesús se centran en tres a catorce años, como consecuencia de la inexistencia del profesor de Educación Secundaria.

En general, cuando el niño padece una hospitalización de quince a veinte días, se solicitan al centro las materias instrumentales (matemáticas y lengua), y algo de ciencias naturales en la Educación Secundaria Obligatoria o conocimiento del medio en Educación Primaria, ya que no suele haber tiempo para más al tener el servicio una duración de cuatro horas. Con los niños en general no hay planteamiento de objetivos terminales, sino de objetivos de corto recorrido. Como la disposición es de Escuela unitaria, se comienza trabajando con los niños más mayores que funcionan de forma más autónoma y más tarde con los pequeños para estar más tiempo con ellos (Trilla, 1998).

En Psiquiatría, trabajan los dos profesores de Educación Secundaria por ámbitos y una docente que atiende toda la Educación Primaria y Secundaria hasta 2º de Educación Secundaria Obligatoria, es decir, hasta el final de la antigua Educación General Básica (8º de E.G.B.). La idea de que los niños de 3º de Educación Secundaria Obligatoria en adelante asistan al hospital de día en horario de tarde, supone obligar a los alumnos mayores a ir toda la mañana a sus centros e institutos, controlando así que el niño asista. La última clase en sus centros la pierden porque es obligatorio que coman en el hospital, y por la tarde hacen los trabajos de su Escuela.

Al conllevar la atención sanitaria tratamientos infantiles largos, cuando acaban unos niños empiezan otros, de modo que existe gran variabilidad. Hasta 2º de Educación Secundaria Obligatoria hay una media de entre ocho y doce alumnos atendidos simultáneamente. De 3º de Educación Secundaria Obligatoria en adelante, la cantidad de alumnos en hospital de día es de entre doce y catorce. En hospitalización hay entre nueve y doce niños; en este caso, los dos profesores de Educación Secundaria se reparten a los niños y luego los alternan, pero no en hospital de día al constituir una atención más individualizada, orientada a lo que necesita en ese momento el alumno debido a algún daño psicológico.

Además de la atención directa al niño, los docentes dedican más horas preparando trabajos. Por ejemplo, hay niños de hospitalización que acuden de fuera de Madrid y los primeros días no van a tener los libros; gracias a la coordinación con el tutor, el maestro sabe lo que se trabaja, por lo que puede seleccionar libros y fotocopias al efecto.

El horario del Aula comprende de 9.00 horas a 15.00 horas para todos los profesores excepto para los de Educación Secundaria en Psiquiatría que tienen también turnos de tarde cuatro días. Hospital de día funciona cuatro días también. El equipo directivo tiene docencia directa por las mañanas pero no tiene atención a encamados puesto que requiere tiempo para las labores administrativas, que a veces les suponen más tiempo del prescrito.

Los profesores de Educación Secundaria prestan atención en hospital de día de cuatro días entre las 14.30 horas y 16.30 horas. Por las mañanas, atienden la sala de hospitalización tres días de 10.30 horas a 13.00 horas, momento en que el niño come obligatoriamente delante de los enfermeros. En cuanto a la docente de Educación Primaria en hospital de día, ésta atiende cuatro días de 9.30 horas a 12.30 horas, puesto que a esta hora es la ducha obligatoria de los niños.

La etapa de Educación Secundaria se imparte desde las Aulas Hospitalarias mediante profesores por ámbitos (1) socio-lingüístico y (2) científico-tecnológico y en función del número de camas pediátricas existentes en el servicio de Psiquiatría. Así, las denominadas “Aulas de Psiquiatría” tienen dependencia directa de las propias Aulas Hospitalarias del mismo hospital. Los docentes de Educación Secundaria deben permanecer obligatoriamente treinta horas en el centro, por lo que tienen horarios de mañana y tarde, de acuerdo a los niños que tengan.



1.3. FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

En la Comunidad de Madrid la formación inicial del profesorado que accede a las Aulas Hospitalarias consiste en un curso habilitador obligatorio pero de realización posterior al acceso a la plaza. Por lo tanto, en Madrid se exige un curso inicial. Dicha formación se produce en el Centro Regional de Innovación y Formación (C.R.I.F.) "Las Acacias", espacio heredero de algunas de las funciones de los antiguos Centros de Profesores y Recursos (CPR) y Centros de Apoyo al Profesorado (CAP), mediante un curso que comienza en septiembre y se prolonga hasta la primera semana de octubre, por lo que suele durar un mes. Se ha considerado dicho periodo como apto para la formación docente debido a que corresponde al comienzo de curso. Es formación de inicio al programa de atención educativa en hospitales, con contenidos generales sobre el área que versan en torno a la situación actual de las Aulas. Los profesionales que imparten el curso de formación específica inicial son -por lo general- maestros especialistas, como un maestro del S.A.E.D. y un especialista en TIC y recursos informáticos, así como las Directoras de las Aulas Hospitalarias de la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital.

Los docentes asisten semanalmente al mismo, en horario vespertino de 16.00 horas a 20.00 horas, ya que tiene carácter intensivo. La idea es que el docente trabaje por la mañana y asista al curso por la tarde, sin suprimir su tiempo de tareas en la Escuela. El curso se aprueba mediante un trabajo de carácter práctico o memoria, realizado al final del periodo que dura la formación. La brevedad del curso de iniciación así como la ausencia de estudio de casos específicos de las Aulas, supone que los docentes acaben de complementar esa capacitación del curso inicial en compañía de los docentes más experimentados en el terreno, mediante su continuo asesoramiento.

Conviene destacar que no existe formación específica en las Universidades de la Comunidad de Madrid en relación con el campo de la Pedagogía Hospitalaria, más allá de una asignatura optativa en las carreras de Pedagogía y Psicopedagogía de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente, no se incluye este sector de atención educativa en los contenidos de las asignaturas de Educación Especial. En cambio, sí se producen convenios entre las universidades y los hospitales para ofrecer la posibilidad de realización de prácticas por los alumnos, que suelen pertenecer a las carreras de Educación (Quintana, 1984).

No existe un perfil particular para el profesor de Aula Hospitalaria en las antiguas Diplomaturas de Magisterio ni en los actuales Grados en Educación; la persona interesada en el área consigue una plaza investigando por su propia cuenta y siguiendo un itinerario personal y particular. Cabría pues definir algunas de las cualidades y competencias del docente desde el nivel legislativo (Ortiz, 1999), lo que no ha existido hasta el momento actual. Debido a la inexistencia de un perfil específico de docente hospitalario, existen algunas Aulas donde han ingresado docentes que no encajaban bien en el puesto. La elaboración o diseño del mencionado perfil supondría así la reducción de problemas derivados de la actual selección de profesorado para las Aulas.

1.4. FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

La formación ha tenido lugar históricamente en Centros de Profesores y Recursos y Centros para consecución de la Aptitud Pedagógica, pasando recientemente a desempeñar las funciones de formación permanente el Centro Regional de Innovación y Formación de "Las Acacias", que también imparte la formación inicial. Antiguamente, había una formación conjunta en mayor grado de docentes hospitalarios en Madrid-Capital. Actualmente, el círculo de maestros que trabajan en atención educativa hospitalaria es muy reducido, por lo que todos los que asisten a los cursos periódicamente se conocen, aunque en la actualidad no se fomente la facilitación de espacios para intercambio de experiencias y puestas en común más allá del propio de los cursos. El contacto entre docentes suele ser habitual a través de Educamadrid, aproximadamente desde 2007. En función de los intereses del personal que ya está trabajando en el área se incluyen contenidos para los cursos formativos desde el CRIF. Existen muy pocos cursos presenciales, y casi todos se desarrollan a través de la modalidad virtual.

Periódicamente se realizan jornadas de hospitales o de Aulas Hospitalarias; por ejemplo, en el Hospital Niño Jesús hay unas jornadas médicas proyectadas por psiquiatría con una parte pedagógica sobre el tema de la anorexia, que se suelen realizar todos los años, al igual que en el Hospital Clínico; estas jornadas se han realizado durante quince años hasta la actualidad. Además, en estas jornadas tiene lugar la invitación de especialistas extranjeros para divulgación y contacto con otras realidades. Además, existe un Congreso Nacional de Pedagogía Hospitalaria, de carácter bianual, habiéndose celebrado por última vez en Murcia (mayo de 2011), donde los docentes y Directores de las Aulas de toda España pueden participar de forma activa con ponencias y publicaciones. Anteriormente, los profesores participaban en congresos en los que tenían espacio mediante la elaboración de artículos que se concretaban en unas Actas. En la actualidad, los docentes sólo publican ocasionalmente en los periódicos de los hospitales (cada hospital posee el suyo).

Los cursos de actualización tienen que ser en horario de tarde aparte del trabajo que ya realizan los docentes, y además el lugar donde se realizan (el CRIF) está apartado del centro de Madrid, por lo que el total de las plazas no se suele cubrir. Además, la formación tampoco es obligatoria, sino por voluntad propia. El aprendizaje de nuevas técnicas y estrategias nos habla de una concepción de la educación en el Aula Hospitalaria centrada no exclusivamente en los contenidos a desarrollar para el alumno, sino en un trabajo y progreso de las actitudes infantiles y en la consideración del niño como un ser integral.

Actualmente no está prescrito que la formación deba ser en un área en concreto, sino que puede ser diversa, bien en materias instrumentales, en Educación Especial o acreditativos de hospitales (Ortiz, 1999). Por tanto, los cursos que se realizan no tienen contenidos



específicos del área sino generales, y los compañeros del curso son notoriamente maestros de Escuela común, lo cual aporta menor especificidad en la formación de la que podría alcanzarse.

La libertad de los docentes en la elección de su formación es una de las razones por las que tiene más éxito la capacitación en el propio centro y en el propio grupo de trabajo, solicitando los profesores del centro la formación que precisan en función de sus necesidades. Esta modalidad, que consiste en seminarios dentro de la propia Escuela, tiene lugar al final de la mañana, cuando ya no asisten niños. Estos seminarios o cursos de formación son temáticos, variando cada año académico: recursos informáticos y digitales, competencias lingüísticas y conocimiento de idiomas, educación en cuidados paliativos o relajación y modificación de conductas, entre otros. En este tipo de cursos asisten habitualmente varios ponentes, con los que se establece un apoyo a la semana. Al final de estos seminarios, se elaboran memorias individuales que son evaluadas.

Además, desde el hospital se celebran seminarios y los médicos facilitan mucha información; cuando el docente trabaja con unas determinadas patologías, el personal médico expone brevemente al maestro lo que éste debe conocer acerca de ellas. Sin embargo, es psiquiatría el departamento hospitalario que más conciencia tiene acerca de la importancia de formación al maestro hospitalario, ya que tiene una perspectiva de trabajo fundamentalmente interdisciplinar. Esto se traduce en convocatorias desde el servicio médico a cursos de formación inicial y a otros específicos para profesores en el ámbito de la psiquiatría.

Desde un punto de vista académico, en 1991 se empezaron a publicar tesis relacionadas con el sector de Aulas Hospitalarias en España, existiendo actualmente trece defendidas en distintas universidades españolas¹, si bien hubo una investigación de tipo clínico previa en el área antes de esta nueva “etapa educativa”. Estas tesis no están elaboradas por docentes hospitalarios sino por expertos universitarios en su mayoría, por lo que se postula la necesidad de implicación mayor de los primeros ya que su experiencia y contacto con la realidad de las Aulas es constante. La presente situación puede deberse fundamentalmente a que el docente hospitalario no recibe actualmente formación inicial ni continua en relación con la investigación.

1.5. ACCESO A LA PROFESIÓN DOCENTE EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

Para el acceso a las Aulas, en la actualidad, el requisito fundamental es ser poseedor del título de maestro generalista con oposición aprobada e ingreso en el sistema educativo público. Si bien sólo se requiere por el momento el título de maestro sin especificidad, es recomendable por las características del servicio haber tenido algún tipo de formación en atención a la diversidad, por medio de Educación Especial, Psicopedagogía u otras especialidades, o bien haber estado trabajando previamente en algún tipo de centros específicos de Educación Especial (Grau y Ortiz, 2001). Aunque esta es la realidad teórica, en la aplicada hay mayor flexibilidad en la formación exigida; por ejemplo, hay pedagogos con formación en orientación y Educación Especial, pero que no estudiaron Magisterio. Los docentes hospitalarios suelen contar con más formación que la imprescindible para el acceso, habitualmente con Licenciaturas en el área de Educación, generalmente estudios de Psicología o Pedagogía.

Los profesores de Educación Secundaria que atienden a niños hospitalizados deben tener obligatoriamente formación como licenciados, siendo especialistas en contenidos relacionados con alguna de las áreas comprendidas en este tipo de enseñanza. Por ejemplo, los docentes de Educación Secundaria en el Hospital Niño Jesús tienen titulaciones en Filología Hispánica e Inglesa y en Farmacia, habiendo realizado oposiciones por Literatura y por Física y Química respectivamente; previamente han ejercido la docencia en institutos de las áreas socio-lingüística y científico-tecnológica.

Cuando los docentes ya son funcionarios² y tienen suficiente cantidad de puntos en acto público, se puede solicitar el acceso a las Aulas. De este modo, es posible que puedan acceder otro tipo de maestros fuera del campo de la Educación Especial. Está prevista una nueva normativa al respecto.

Los maestros no acceden a las plazas de las Aulas Hospitalarias por concurso de traslados, sino en categoría de comisión de servicios. En la selección de candidatos que van a obtener dicha categoría de comisión, se considera y barema la trayectoria y méritos de los docentes que concursan para las plazas vacantes. Una vez habiendo accedido, cada año, en función de que el docente quiera continuar y de que desde la Dirección General se lo evalúe positivamente, el maestro sigue o se retira a su plaza ordinaria. Las plazas de las Aulas Hospitalarias no salen a concurso porque son de carácter voluntario, de forma que alguien puede acceder por motivación personal pero nunca de forma obligada. La otra forma de acceso es mediante una sustitución; normalmente estas suplencias son realizadas por personal docente perteneciente al S.A.E.D. que tiene contactos previos con el Aula. Para acceder a la Dirección o Coordinación, se requiere presentar un proyecto y recibir puntuación por concurso de méritos. Los docentes también ingresan mediante concurso de méritos, y aunque no es preceptivo se trata de buscar perfiles afines a la Educación Especial.

Hasta la década de 1990 han existido otro tipo de accesos, como los de posesión de una formación base en Pedagogía o la experiencia en centros de reabsorción social. Las plazas salían en acto público para la especialidad de Pedagogía Terapéutica. También ciertos hospitales nombraron a maestros desde el INSALUD, práctica ya desaparecida. La antigua forma de acceso a las Aulas consistía en un concurso con valoración de méritos y examen con un patronato. Uno de estos casos fue el del acceso de docentes al Hospital de La Princesa en 1967.



2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LAS ESCUELAS HOSPITALARIAS DE BUENOS AIRES

2.1. SOBRE LA UBICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN HOSPITALARIA

En Argentina el servicio analizado pertenece a la modalidad “Escuelas Hospitalarias y Domiciliarias” (Ley 26.206 de Educación Nacional), constituye una de las ocho modalidades en las que se organiza el sistema educativo, diferente de educación especial. El Ministerio Nacional regulaba la educación especial hasta 1994, cuando se concluyó con el proceso de transferencia completa de los servicios nacionales de educación secundaria y terciaria a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. La intencionalidad del término “Educación Hospitalaria y Domiciliaria” redundante en que el niño es asistido primero en el hospital y luego en el domicilio; es decir, la nomenclatura sigue el orden natural de la atención.

Actualmente, cada jurisdicción ha elaborado o bien se encuentra definiendo su propia ley en base a la normativa nacional, así que todavía no existe concreción mayor. Educación Hospitalaria, así como la Educación en Contextos de Privación de la Libertad (desarrollada en el contexto carcelario), son modalidades transversales a todos los niveles educativos, constituyendo un avance su salida de la Educación Especial. En el caso que nos ocupa, el de la Ciudad de Buenos Aires, vale destacar que la ausencia de legislación educativa jurisdiccional afecta al desarrollo de la educación hospitalaria que le compete. Por ende, las normas de menor jerarquía como el estatuto docente, constituyen las herramientas normativas para comprender la organización de este servicio. El Estatuto del Docente elaborado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires expone en uno de sus capítulos las Escuelas pertenecientes al área de la Educación Especial, de tres tipos: Escuelas Domiciliarias y Hospitalarias; Escuelas de Recuperación, Centros Educativos para Niños con Trastornos Emocionales Severos (CENTES) y Escuelas de Discapacitados.

En la actualidad, existen tres Hospitales en Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cuentan con servicio de escuela hospitalaria. En el Hospital de Niños Dr. Ricardo Gutiérrez se ubica la “Escuela Hospitalaria número 1”, en el Hospital de Pediatría S.A.M.I.C. Prof. Dr. Juan P. Garrahan se encuentra la “Escuela Hospitalaria número 2” y en el Hospital General de Niños Pedro de Elizalde (ex Casa Cuna) se localiza la “Escuela Hospitalaria número 3”. Por lo tanto, son tres las Escuelas Hospitalarias que existen en Buenos Aires, en tres hospitales pediátricos de la ciudad con cierta solera histórica, uno de ellos -el Hospital Garrahan, de construcción más reciente- de alta complejidad (Gallardo y Tayara, 2009b).

Las Escuelas Hospitalarias prestan servicios educativos en numerosas especialidades médicas, entre las que destacaremos Cardiología, Neumología, Nefrología, Oncología, Quemados, Transplantes, Terapia Intensiva, Centro Quirúrgico, Nutrición y Diabetes, Neonatología, entre otras. La rotación de docentes por las diversas especialidades médicas es opcional, pero recomendada y facilitada por la Directora de cada Escuela. Por lo tanto, los maestros suelen cambiar de servicio cada año, dentro del mismo hospital, y consideran beneficiosa esta práctica ya que ayuda al conocimiento de la globalidad de la escuela. Además es una buena forma de evaluar los servicios que más se aproximan a las motivaciones personales de cada docente.

2.2. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE LA ESCUELA HOSPITALARIA N° 2

Esta escuela se halla en el Hospital de Pediatría Juan P. Garrahan, una institución sanitaria de alta complejidad, que recibe pacientes con mayor gravedad patológica que los de un hospital pediátrico ordinario. Además, se trata de un centro de segunda hospitalización, donde se reciben niños enfermos que no pudieron ser ayudados desde sus respectivos hospitales (Gallardo y Tayara, 2009b). La Escuela número 2 se ubica en el Hospital de Pediatría S.A.M.I.C. Prof. Dr. Juan P. Garrahan, un hospital de pediatría de alta complejidad, moderno e innovador y de referencia nacional e internacional. Cuenta aproximadamente con sesenta docentes, habiendo comenzado con quince en su creación. La Escuela de este hospital fue pionera en la generación de talleres de trabajo, gracias a una mayor articulación entre salud y educación. Recibe gran número de personas del interior de la Argentina en sus hospitalizaciones, así como de países cercanos entre los que principalmente se encuentran Paraguay, Bolivia, Perú y Uruguay. El trabajo interdisciplinario ha condicionado a lo largo de su evolución las acciones desarrolladas. Este hospital cuenta con los CIM y está organizado por tiras y por colores, según las patologías. La Escuela N° 2 cuenta con maestros de jardín (Educación Infantil), de grado (Educación Primaria), así como con maestros curriculares (especialistas) de Educación Musical, Educación Plástica, Tecnología, Educación Especial y Educación Física. Todos ellos tienen la posibilidad de calificar a los alumnos, cuando llega el momento de hacerlo. También hay plazas de Estimulación Temprana.

Los maestros de grado imparten las enseñanzas de 1° a 7° grado de Educación Primaria; como hay niños de muchas provincias argentinas diferentes, hay gran divergencia de conocimientos previos. En Ciudad de Buenos Aires, la Educación Primaria se divide en dos ciclos: el Primer Ciclo comprende los cursos 1° a 3° y el Segundo Ciclo los de 4° a 7°. Existen maestros de todas las especialidades tanto para la oferta de atención en las distintas disciplinas escolares como para talleres. La jornada está dividida con un recreo en el medio. Los talleres escolares tienen lugar por la mañana con profesorado dependiente de la Escuela, mientras que la atención puramente escolar tiene lugar a la tarde. Los talleres³ tienen lugar de 8.00-9.00 horas a 12.00-12.15 horas. En cambio, la atención curricular se produce de 13.00 horas a 16.15 horas para jardín de infantes y de 13.00 horas a 17.15 horas para los grados. Una idea fundamental para la elaboración del horario lectivo es la no coincidencia de las clases con las pruebas médicas, que se realizan por la mañana. La atención para Prevención en Cirugía es cuatro días de 13.45 horas a 16.00 horas (Proyecto de Escuela Hospitalaria n° 2).



La docencia cuenta también con un servicio de Enseñanza Media (Educación Secundaria), que se encontraba en proyecto piloto⁴ y con dependencia directa de la Dirección de Educación Especial en 2009 y no de la conducción de las Escuelas Hospitalarias⁵. Sin embargo, se consideraba que pertenecían a la Escuela Hospitalaria por constituir servicios educativos que se realizan en el hospital. Es fundamental destacar la idea de que los proyectos piloto de Educación Secundaria se han instalado simultáneamente en todas las Escuelas Hospitalarias. Se debe tener en cuenta que la educación media en Argentina es obligatoria desde 2006.

El programa de Educación Media o Secundaria cuenta con precedentes en la Escuela N° 2. Sin embargo, la Administración no permitió el desarrollo de tales iniciativas, comenzando después un proyecto propio en relación con este ámbito sin la consulta ni el acuerdo con las Direcciones de las diversas Escuelas Hospitalarias, que además deben responder ante las actuaciones de Educación Secundaria puesto que están representando a la parte educativa en el hospital. Por otra parte, debe destacarse que estos profesores de Educación Secundaria en el hospital no han recibido una formación específica en relación con el contexto de su trabajo.

Merece destacarse que la aplicación diferencial de la estructura académica dispuesta por la Ley Federal de Educación de 1993, dio lugar a situaciones como la de la Ciudad de Buenos Aires. Esta jurisdicción no aplicó dicha estructura académica sino que hizo cambios en el primer y segundo ciclo solamente (no en el tercero), ya que mantuvo la extensión de la vieja Escuela secundaria de 1° a 5° año. El sistema educativo en Ciudad de Buenos Aires tiene los grados de 1° a 7° de Educación Primaria. Antiguamente, a los chicos provenientes de las provincias matriculados en 8° y 9°, se les ofrecían desde la Escuela Hospitalaria los talleres para adolescentes (de carácter más informal), pero desde 2008 se han iniciado clases de educación media para estos chicos. La diferenciación de sistemas educativos a que ha dado lugar la Ley Federal ha causado frecuentes cuestionamientos y controversias.

El servicio educativo de nivel medio o secundario domiciliario-hospitalario es uno de los tres proyectos inclusivos de nivel medio que dependen directamente de la Dirección de Educación Especial. Tiene su origen en el año 2005, incorporándose la parte hospitalaria al proyecto original a comienzos de 2008. Este servicio atiende a los chicos que están en su domicilio por un periodo de más de treinta días en la Ciudad de Buenos Aires para Escuelas públicas de nivel medio, y está atendido por profesores también de nivel medio. Estos profesores reciben un registro con los chicos de nivel de Educación Secundaria, facilitada por la Escuela Hospitalaria. En el año 2008, cuando el proyecto se creó, se trataba de un curso sólo para chicos de Ciudad de Buenos Aires, criterio que a posteriori se ha modificado. Existen aproximadamente diez profesores de educación media que la Escuela Hospitalaria N° 2 comparte con las otras dos Escuelas Hospitalarias de Buenos Aires (Proyectos de las Escuelas Hospitalarias n° 1, n° 3). Estos docentes tienen poco grado de estabilidad, e imparten clases dos días a la semana en cada hospital. Al resultar complicado lograr profesores especialistas para las diferentes materias, se buscan profesores que impartan bloques de asignaturas relacionados.

A largo plazo, se planeó desarrollar el proyecto piloto existente en 2009 para enseñanza secundaria o media. Finalmente, en 2010, se consiguió estabilizar laboralmente a los profesores con la colocación de una coordinación psicopedagógica y de asesores pedagógicos que dependen directamente de las Direcciones de Hospitalaria y Domiciliaria, equivalentes al rol de Vicedirector pero dependientes de las Direcciones.

2.3. FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

Durante muchos años no existió formación específica, lo que cambió a partir de la década de 1990. La formación inicial para el ingreso a las Escuelas Hospitalarias en la actualidad se imparte por medio de un curso habilitador específico y obligatorio para los maestros de grado, de carácter presencial, que dura aproximadamente un año y se evalúa mediante trabajos. En el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires este curso está a cargo del Centro de Pedagogías de Anticipación (CEPA) y comenzó en 2006, debiendo realizarse con carácter previo al acceso a las Escuelas. El curso del CEPA consiste en la capacitación sobre contenidos como el concepto hospitalario, la noción de educación, el rol del pedagogo, las variables que se deben tener en cuenta cuando el niño está internado y enfermo y el modo de realizar intervenciones. Así, es un curso de carácter básico, primario, pero es el único habilitador. No se puede obtener título ni concursar sin esta formación, que otorga al docente hasta nueve puntos sobre los seis del título básico. El mismo comienza en abril y dura hasta octubre-noviembre y ofrece una parte de teoría tras la que hay una visita de los docentes a las distintas Escuelas Hospitalarias.

Los profesionales trabajando en el sector se han pronunciado constantemente de forma favorable ante la necesidad de formación específica para el personal que accede a las Escuelas, ya que se trata de un campo muy particular y al que se accede por decisión expresa y voluntaria del docente. En este nivel de formación inicial, se pretende que el docente conozca desde el principio la realidad laboral y así pueda elegir si se adecúa a sus expectativas. La realidad actual de las Escuelas Hospitalarias argentinas atraviesa un momento donde se está posibilitando el acceso a gran cantidad de personal joven sin experiencia previa en el campo, lo que reivindica la enorme importancia de una buena formación inicial de base. En caso contrario, esto supone tareas adicionales desde la Dirección, como el mayor acompañamiento de los docentes y su asesoramiento en diversos aspectos.

Los docentes recomiendan asimismo la relevancia de que la formación habilitadora existente tenga un carácter y peso más específicos ya que actualmente trata aspectos generales sobre la Educación Especial, respondiendo a la necesidad de que los profesionales que



trabajan en esta capacitación tengan las competencias necesarias para otorgar este tipo de formación. Esto no soslaya la idea de que la experiencia aportada por maestros experimentados de la Escuela es muy enriquecedora y prácticamente insustituible.

Los maestros hospitalarios no fueron avisados para participar en la creación del curso de capacitación habilitador, por lo que consideran que la clase política está en frecuencia diferente a la necesaria para responder a sus necesidades. Además, desde una perspectiva histórica, la formación inicial ha resultado incluso más complicada para aquellos que ingresaron en el cuerpo de maestros hospitalarios cuando no existía formación obligatoria para el acceso, de modo que en esos casos la capacitación corría a cargo del contacto con los maestros experimentados de la Escuela de Llegada, del trabajo diario personal, de los planes conjuntos y espontáneos con otros profesionales hospitalarios y de la propia experiencia a lo largo del tiempo.

Hasta el momento, no existe formación inicial en relación con el campo de la Educación Hospitalaria desde el ámbito universitario (Gallardo y Tayara, 2009b). En la actualidad no hay en la educación universitaria o terciaria ninguna asignatura relacionada específicamente con el sector. Tampoco la materia de Educación Especial abarca contenidos del área; lo único que existe son pasantías (por parte del Gobierno de la Ciudad) que se pueden realizar por elección voluntaria del estudiante con formación de base en Educación, así como prácticas docentes y estudios de campo⁶. El perfil del docente en este área es fundamental y específico, con condiciones particulares que (si bien no se recogen en la normativa oficial) son indispensables para las buenas prácticas docentes y el desempeño del trabajo en general.

2.4. FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

La formación continua es fundamental en el área de las Escuelas Hospitalarias, al constituir ésta una realidad muy cambiante con pluralidad de situaciones irrepetibles y gran variedad de casuística (Gallardo y Tayara, 2009a). Para la actualización profesional en Educación Hospitalaria, existe formación en los profesorados terciarios no universitarios y en institutos de formación docente, así como otros cursos ofrecidos por médicos del hospital a los docentes de cada servicio, una vez que ya ingresaron al cuerpo de la Escuela Hospitalaria, para que conozcan las cuestiones concretas inherentes a las diferentes enfermedades. También se ofrecen cursos por parte del Gobierno de la Ciudad, de los gremios, de las facultades y universidades como la Universidad de Buenos Aires (UBA), de la Fundación Telefónica y Chicos.net, de la universidad FLACSO y de CEPA que promueve posgrados. Existen cursos virtuales desde otros países, como España. En 2009, por ejemplo, se impartió un curso en Educared, por Telefónica, de forma gratuita.

En ocasiones existieron iniciativas de las Escuelas, como de la Escuela N° 2 que propuso jornadas de estudio, sin embargo no autorizadas por el Ministerio. Los docentes no cuentan con incentivos ni remuneración económica por su actualización, lo que claramente constituye un inconveniente al fin de dedicar horas extras al reciclaje de la formación. La ausencia de formación específica en la actualización lleva a iniciativas de menor categoría e importancia por parte de las propias Escuelas y centros docentes para no caer en el riesgo del ostracismo, como las charlas, conferencias (como las jornadas de la Semana de Educación Especial) y jornadas que aportan información puntual y cuya organización puede ser más escasa al tener que resultar autodeterminada.

En los cursos de capacitación en servicio actuales se pretende fomentar cada vez más el desarrollo del criterio del docente como profesional reflexivo. Es indiscutible la inherente especificidad de situaciones particulares en las Escuelas Hospitalarias que nunca acaba, puesto que siempre se mantiene la novedad de casos. La preparación y revisión de casos prácticos es fundamental, puesto que presentan al docente realidades de diversa índole, a veces duras y también controvertidas, ante las cuales éste puede adquirir una visión eminentemente crítica y aproximada de la fuerte implicación y carácter social de este trabajo (Gallardo y Tayara, 2009b).

Algunos Ministerios de Educación provinciales han comenzado a dar oportunidades de capacitación no solamente a nivel de formación docente sino también al de los maestros que trabajan en la actualidad. Tal vez en la Ciudad de Buenos Aires hay más movilización, sistematización y reflexión histórica sobre la cuestión, y esto también está condicionado por cantidad de docentes que hay en cada Escuela. De este modo, surge en Buenos Aires una fuerte necesidad desde el Ministerio del Gobierno de la Ciudad de formar profesionales.

La formación de los docentes en cada Escuela Hospitalaria toma la impronta del Director de cada una de ellas. Cuanto más inserto esté el Director en el área y más conocimiento y actualización tenga (lo cual está íntimamente ligado a su larga experiencia), mayor cantidad es el número de propuestas de acción formativa que puede ofrecer a los docentes, al haber establecido por lo general más lazos comunes con distintas Escuelas y centros de capacitación, así como con otros servicios de carácter profesional distinto dentro del hospital.

El contexto del Hospital Garrahan es distinto ya que la Fundación Garrahan, inserta en el propio hospital, tiene una relación muy directa con la Escuela, y a su vez ésta tiene dependencia de aquella. La Escuela ha mantenido sucesivos proyectos con la Fundación a lo largo del tiempo, regentando dicha Fundación uno de los cursos formativos realmente específicos (impartido por expertos que han trabajado en las Escuelas Hospitalarias durante mucho tiempo) dentro del área que nos ocupa, mientras que el curso habilitador obligatorio del CEPA ofrece formación impartida por especialistas de Educación Especial en general. Además, el curso de la Fundación tiene una modalidad virtual implantada recientemente. Este último curso imparte contenidos sobre educación y salud durante 752 horas de duración, teniendo por título "Educación y salud: el abordaje pedagógico del niño hospitalizado"⁷. Las herramientas metodológicas son siete módulos con



los ejes temáticos propuestos; los ejes en torno a los que gira la formación son dos: uno procedimental y otro reflexivo. El curso cuenta con auspicios del Ministerio Nacional de Educación, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de la Dirección General de Educación de Gestión Privada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de UNESCO y de las provincias de Santa Fe, San Juan, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén y Mendoza.

Para los cursos de actualización, existen varias sedes en la capital. El docente elige alguno que quiera realizar por iniciativa propia y tienen una puntuación máxima, como 0,25 ó 0,50 centésimas. En el año natural se pueden hacer cursos hasta un máximo de 0,60 puntos. También existen las Jornadas de Educación Hospitalaria y Domiciliaria a nivel nacional, que tienen lugar cada dos años, así como las Jornadas Multidisciplinares organizadas por los distintos Hospitales. Ambas constituyen una formación permanente actualizada y de calidad para los docentes, con participación de profesionales insertos en el sector. Estas Jornadas de carácter nacional tienen localización física en el Hospital Garrahan.

La concepción de la formación inicial específica en la actualidad, a pesar de los cursos existentes, no resulta suficiente ya que su brevedad impide conocer la realidad de los niños hospitalizados. Un factor beneficioso de cambio lo supondría la selección de muestras representativas acerca de situaciones problemáticas vividas, para lo que se contaría con la experiencia de las personas experimentadas en la docencia hospitalaria, y también ofrecimiento de anexos sobre la dinámica de estas situaciones a los alumnos de los cursos de capacitación. Quizás esto llegue a producir una comprensión más global del trabajo desarrollado en este sector. Siempre y cuando la formación inicial no mejore, la formación permanente puede amortiguar las lagunas docentes; de ahí, su radical importancia una vez que el docente accedió al puesto. El maestro requiere la conexión íntima con el equipo sanitario ya que no recibió formación médica antes de acceder al puesto; es el equipo médico quien le puede ayudar a conocer las situaciones de los niños y quien tiene recursos médicos en caso de accidentes o crisis.

Numerosos maestros postulan lo imprescindible de la actualización docente para el trabajo interdisciplinario con los diversos profesionales en los hospitales; es decir, la indiscutible importancia de una buena puesta a punto personal para que se llegue a ofrecer una buena imagen profesional al resto de personas, para seguir siendo docentes reflexivos y, al mismo tiempo, para lograr un mayor alcance y repercusión del trabajo compartido. Educar es transformar, y en esta línea, también la actualización y autoeducación de los docentes nunca debe terminar. Como se observa, existe capacitación para las áreas con dinámicas distintas para maestros de grado y curriculares, en cuanto que tienen lugar en espacios diferentes (unos se producen en el exterior del hospital y otros no).

A veces pueden observarse las controversias y disparidades que hay entre la norma y la necesidad para una determinada institución. Los docentes inciden en que, a veces, la perspectiva no está en lo que es más importante para la profesión; así, la puntuación es otorgada, en ocasiones, a cursos cuya formación no revierte tanta mejora a la formación profesional docente a diferencia de cursos mucho más sustanciosos pero sin reconocimiento.

En cuanto a las publicaciones, necesarias para la concesión de puntuación, el Ministerio también propuso en el pasado documentos con participación de la Dirección de Educación Especial que, aun habiéndose comenzado, por inconstancia y abandono de los promotores, se dejaron de lado y olvidaron, como unos Anales sobre Educación Especial y Educación Hospitalaria. A este tipo de cuestiones administrativas, se une el inconveniente de que los maestros históricamente no recibieron a lo largo de su formación una capacitación tendente a la investigación. En Argentina, la cuestión de ser investigador siendo docente tiene un reconocimiento muy difícil, ya que no se va a recibir un incentivo por investigar. Muchos docentes destacan asimismo la dificultad de seguir en la formación continua cuando los maestros regentan dos o más lugares de trabajo, entre otras condiciones laborales adversas. Por tanto, la investigación por parte de los docentes se ha realizado predominantemente cuando era imprescindible para su participación en jornadas, congresos, seminarios y reuniones de carácter interno o externo, o por voluntad expresa de la Directora de alguna de las Escuelas. De este modo, la dificultad que supone la vertiginosidad del trabajo docente queda de manifiesto en numerosas ocasiones.

Se ha instaurado una necesidad de sistematización de la investigación. En las Escuelas hubo varios intentos al respecto, pero se interrumpieron. La tarea es dura porque no hay compensación económica y lleva tiempo. En la actualidad, la Escuela adolece de una falta de documentación de las experiencias, que se pierden si no se escriben, y que ayudarían a entender otros casos infantiles en el futuro. Asimismo, no se han defendido tesis doctorales sobre Escuelas Hospitalarias en Argentina, a pesar de los numerosos beneficios que supondrían las investigaciones a distintos niveles en este campo de existencia tan antigua.

Sería loable en opinión de algunos profesionales que la Dirección de Educación Especial, conjuntamente con la Supervisión de Escuelas Hospitalarias y Domiciliares, prevenga la desaparición de documentos mediante la creación de un registro y catalogación de archivos.

En el presente y mediano plazo, la representación de la modalidad Hospitalaria y Domiciliaria en el Ministerio de la Nación prevé trabajo en materia de políticas de formación docente para esta modalidad, mediante el Consejo Federal de Educación en concordancia con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).



2.5. ACCESO A LA PROFESIÓN DOCENTE EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

El acceso a las Escuelas Hospitalarias tiene lugar por medio de la posesión del título de maestro común normal regular (en los docentes antiguos, maestro normal nacional) en cualquiera de sus especialidades, más la formación inicial específica y habilitadora en el área. Hay formación terciaria universitaria y no universitaria para conseguir este título. Es importante destacar que, en las Escuelas Hospitalarias argentinas, los nombramientos no vienen asociados al número de camas, sino que vienen motivados por la presentación de Proyectos por la Escuela que requieren un determinado número de profesionales para llevarlos a cabo. Por ello, la Dirección de cada una de las Escuelas Hospitalarias es la que realiza peticiones para recabar un número óptimo de plazas para docentes que desarrollen los proyectos, por medio de la comunicación con la Administración. Otro aspecto clave es que, con el acceso, se obtiene plaza interina en el sector hospitalario; no se trata de una comisión de servicios con plaza definitiva en centros ordinarios.

Los docentes dependen del Ministerio de Educación de cada jurisdicción provincial o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que establece los concursos. Existe una Junta de Clasificación mediante la cual los maestros son evaluados por títulos, por sección y antigüedad, y todo ello está contemplado en el Estatuto del Docente. Existen diversas Juntas de acuerdo con los distintos sectores educativos. La Junta de Clasificación depende del antiguo Secretario de Educación (hoy, Ministro de Educación). Las labores de la Junta de Clasificación son otorgar la puntuación (a su vez, la Comisión de Títulos califica los cursos y títulos), elaborar listados con las calificaciones de la Comisión de Títulos, examinar los cursos y títulos presentados, clasificar uno por uno a los docentes y elaborar las listas; finalmente, la Junta llama a concurso en base a los órdenes de méritos.

Como los docentes han aportado, destaca la dureza del trabajo donde existen compañeros que son representantes políticos con intereses diferentes a los de la práctica educativa. Al mismo tiempo, la constitución y forma de trabajo descritas en la Junta deja entrever que en ocasiones se ha buscado la concesión de mayor número de licencias a efecto de obtener comodidades laborales para algunas personas. En la actualidad, el ingreso a la docencia se produce por antecedentes, pero para formar parte del equipo directivo se requiere un número de antecedentes más una oposición, es decir, estar en los mejores lugares de la lista y concursar. En el caso del acceso a la Dirección, se debe ascender en el orden de méritos por título y por antigüedad, además de aprobar un concurso-oposición con tres exámenes. Suelen ser muchos los candidatos que se presentan a este concurso. El concurso-oposición cuenta con tres fases: una teórica, una con observación de clase y otra de carácter oral, donde se examina al docente acerca de la resolución de situaciones concretas.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES COMPARATIVAS

3.1. SOBRE LA UBICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN HOSPITALARIA

En Madrid, la Educación Hospitalaria pertenece al área de “Atención Educativa al Alumnado Enfermo”, la cual comprende los servicios de Aulas Hospitalarias (AA. HH.), Centros Educativo-Terapéuticos (C.E.T.) y Servicio de Apoyo Educativo Domiciliario (S.A.E.D.). En Buenos Aires, las Escuelas se ubican en el área de “Escuelas Hospitalarias y Domiciliarias”, que actualmente es una modalidad transversal a todos los niveles educativos, uno de los cuales sería la Educación Especial. De este modo podemos concluir que en los dos países no hay un área exclusiva para la Educación Hospitalaria, siendo frecuente que se englobe en un solo área con otros tipos de educación al niño enfermo o convaleciente.

La legislación más específica en Madrid correspondería a las Instrucciones de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria para el funcionamiento de las Unidades Escolares de Apoyo en Instituciones Hospitalarias de la Comunidad de Madrid, de diciembre de 2010, que englobarían tanto la Educación Hospitalaria de la D.A.T. Madrid-Capital como de la D.A.T. Madrid-Sur; el organismo responsable de las Escuelas es la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, en Buenos Aires se cuenta con una versión preliminar de Lineamientos Curriculares sobre la Modalidad Hospitalaria y Domiciliaria, que son específicos para el sector, desde diciembre de 2010; la Ley de Educación Nacional prevé la existencia de este área en una modalidad particular fuera de la Educación Especial.

Si estudiamos comparadamente el número y tipo de hospitales con servicio de Escuela Hospitalaria en las dos ciudades, podemos determinar que Madrid cuenta con seis hospitales, siendo uno de ellos pediátrico y el resto generales con camas pediátricas; Buenos Aires cuenta con tres hospitales pediátricos, aunque el resto de hospitales (generales) tienen atención educativa desde la modalidad de Educación Domiciliaria debido a que no siempre cuentan con gran cantidad de niños enfermos. Buenos Aires es la capital que más pediátricos tiene (tres), mientras que Madrid tiene sólo uno.

Una vez expuestas la cantidad de hospitales y de sus Escuelas, conviene aclarar que en España y Argentina la Educación Hospitalaria se entiende como un servicio educativo que presta atención a niños con patologías físicas o somáticas y psiquiátricas. En concreto, las Escuelas Hospitalarias madrileñas ofertan educación a distintas especialidades, entre las que se encuentra la de Psiquiatría como una más. En Buenos Aires, la Escuela Hospitalaria atiende a todos los niños hospitalizados, que pueden tener afecciones psiquiátricas, aunque habitualmente estos niños suelen solicitar atención a las Escuelas de recuperación, centros educativos para niños con trastornos emocionales severos (CENTES) y otros; conviene destacar que no existen rupturas tan nítidas entre lo físico y lo psíquico dentro de la Educación Hospitalaria.



La cantidad de docentes actuales de las Escuelas Hospitalarias es de: once en Madrid incluyendo los del S.A.E.D., ya que éstos se encuentran adscritos al Aula Hospitalaria y deben dar clase en el hospital si no tienen alumnos convalecientes en su domicilio; sesenta en Buenos Aires. Las rotaciones de los docentes por las distintas especialidades atendidas por la Escuela no existen en Madrid, pero sí en Buenos Aires donde éstas se fomentan por la Dirección Escolar cada curso académico con el fin de que todos los docentes de la Escuela Hospitalaria conozcan todas las áreas en que desarrolla su tarea la atención educativa, por lo que en Buenos Aires los docentes conocen de modo más integral la atención de la Escuela en el hospital.

Las especialidades de los maestros en las diversas Escuelas Hospitalarias son divergentes. En Madrid, sólo son maestros de Educación Primaria o de Educación Especial, puesto que la ley no determina una trayectoria concreta; las plazas no están creadas, por lo que los maestros generalistas asumen las materias de los especialistas; asimismo, hay maestros de Educación Secundaria no obligatoria, uno para cada ámbito, que atienden exclusivamente en Psiquiatría. Buenos Aires cuenta con diversidad de maestros especialistas: maestros de jardín de infantes, maestros de grado, maestros de Educación Secundaria, maestros curriculares de Música, Plástica, Tecnología, Educación Especial y Educación Física, así como un maestro para cada una de las áreas de ajedrez, teatro, inglés y computación; en Argentina, los cargos se denominan “cargos sala múltiple” debido a que cada maestro debe ser responsable de todos los saberes escolares de los niños ingresados en una zona concreta y asignada del hospital; junto a los maestros, hay Estimuladores Tempranos y Estimuladora Visual.

La atención de los alumnos de Educación Secundaria queda a cargo en España de docentes de Educación Secundaria que atienden sólo en Psiquiatría desde 3º de E.S.O. hasta 2º de Bachillerato, al tiempo que una docente de Educación Primaria se encarga de 1º y 2º de E.S.O. en Psiquiatría (los últimos dos cursos de la antigua E.G.B.); la atención a alumnos de 1º a 4º de E.S.O. en el resto de especialidades médicas se lleva a cabo por todo el resto de docentes del Aula, que son de Educación Primaria o Especial. En Argentina, la atención a toda la Educación Media (Educación Secundaria) hasta los 18 años es obligatoria para toda la población, encontrándose a cargo de docentes que dependen de la Dirección de Educación Especial y distintos de los del resto de la Escuela Hospitalaria; los profesores contratados para atender la franja de Educación Secundaria imparten bloques de materias relacionadas; conviene destacar además la controversia existente en Argentina debido a los sistemas educativos diferentes de las jurisdicciones provinciales, que dificultan la atención educativa cuando los niños se trasladan de una a otra.

3.2. FORMACIÓN DEL PROFESORADO Y ACCESO A LA PROFESIÓN DOCENTE EN LA EDUCACIÓN HOSPITALARIA

Podemos afirmar que existen cursos de formación inicial en los contextos español y argentino, si bien en el español dicha formación tiene lugar tras el acceso del docente a la plaza en la Escuela Hospitalaria, mientras que en el argentino se realiza previamente. Destaca la ausencia de formación docente específica para el nivel secundario en ambos casos. Además, en los dos contextos, la toma del curso de formación es obligatoria, aprobándose éste mediante la realización de trabajos, a cargo de centros de formación de profesorado independientes de las universidades. La formación de los dos cursos es más teórica que práctica y con más profesionales de Educación Especial o especialistas que de las propias Escuelas Hospitalarias en el contexto argentino. El curso es presencial en ambos países y para su realización es obligatorio poseer un título de tres años o más en Educación. Sólo existe una asignatura universitaria ligada al campo de la Educación Hospitalaria en Madrid, aunque en ambas ciudades hay trabajos prácticos y de investigación. Otras diferencias serían la gratuidad del sistema educativo superior en Argentina y la formación adicional para plazas especializadas, como las de Estimulación Temprana.

Respecto a los cursos de formación, puede decirse que en los dos contextos son ofrecidos por organismos de capacitación no universitarios, como el C.R.I.F. (Madrid) y el Gobierno de la Ciudad o el CEPA (Buenos Aires); en todos ellos se otorga puntuación. La formación continua en universidades tiene lugar en Buenos Aires mediante cursos de Educación Especial en general, sin vínculo específico con la Educación Hospitalaria (con excepciones como la del curso de la Fundación Garrahan). En todos los países los respectivos hospitales imparten cursos de formación continua o actualización, mediante Jornadas Médicas (Madrid), Jornadas Multidisciplinares de los hospitales (Buenos Aires) y otras actuaciones; es importante destacar que los Departamentos de Psiquiatría suelen ofrecer en todas las ciudades, debido a las particulares condiciones de algunos de sus alumnos, formación especializada a los docentes que trabajan en ellos, constituyendo estos Departamentos los que más relación tienen con la parte educativa de cada hospital. En ambas ciudades se organizan reuniones de especialistas para el intercambio de experiencias, siendo el Congreso Nacional de Pedagogía Hospitalaria bianual en Madrid y las Jornadas Nacionales de Educación Hospitalaria y Domiciliaria de carácter bianual en Buenos Aires. En general, falta carácter científico en la formación continua otorgada, ya que no se considera la investigación como una parte imprescindible de la docencia. Conviene aclarar que el contexto argentino no cuenta con ninguna Tesis Doctoral defendida; sin embargo, España tiene trece Tesis, aunque muchas veces éstas se centraron en aspectos médicos o psicológicos.

En cuanto al acceso a la profesión, España exige un título de maestro sin concreción clara de una especialidad para el acceso a las plazas de la Escuela Hospitalaria, lo que no sucede en Argentina, donde se especifica qué tipo de especialista se precisa. Mientras en España se prefiere formación adicional en Educación Especial de los docentes, en Argentina se requiere, además del título de maestro, el curso habilitador para la Educación Hospitalaria. En España exclusivamente se requiere una oposición docente aprobada de ingreso en el sistema educativo público, ligada al nivel del sistema exigido. Además, en este país, se requiere tener bastante puntuación y acceder de forma voluntaria; en el contexto porteño, la Junta de Clasificación y la Comisión de Títulos evalúan y puntúan las trayectorias de los



candidatos. En el contexto español, el carácter de las plazas es en Comisión de Servicios, asociándose los nombramientos al número de camas; en Argentina, los nombramientos se asocian a las plazas necesarias para cubrir todos los proyectos escolares. Finalmente, los equipos directivos que toman poder en la Escuela Hospitalaria argentina tienen relación previa con el área de las Escuelas Hospitalarias, lo que no sucede en España. El sistema más estricto desde un punto de vista objetivo es el argentino, donde se necesitan aprobar los exámenes selectivos.

4. A MODO DE CIERRE

Podemos concluir el artículo indicando que la Educación Hospitalaria de nivel secundario todavía no se ha instalado completamente en ninguno de los dos países seleccionados para este trabajo, faltando cierto desarrollo en lo que atañe a la especificidad de su alumnado: los adolescentes hospitalizados. A pesar de constituir uno de los niveles educativos más reformados en las últimas décadas, dichas transformaciones sistémicas no han alcanzado aún a esta modalidad educativa (Molinari y Ruiz, 2009). Ciertamente, la organización de la educación hospitalaria secundaria con entidad institucional y organización específica repercutirá en la formación de los docentes así como también en los regímenes de supervisión del servicio por parte de las autoridades educativas. Ello repercutirá en las propuestas curriculares implementadas en el Aula y en la Escuela Hospitalarias, algo que parece que aún no se abordó de manera sistémica en ninguno de los dos casos analizados. Lo cual supone nuevos desafíos académicos y para la formación de los docentes de los jóvenes que asisten a la Educación Hospitalaria de nivel secundario en el mediano plazo.

¹ El listado de las Tesis defendidas en orden cronológico es el siguiente: Del Pozo, 1991; Lizasoain, 1991; Ochoa, 1996; D'Angelo, 1997; Fernández, 1999; Alcaide, 2001; Serradas, 2002; González, 2002; Calvo, 2002; Ávila, 2005; Carrasco, 2008; Albar, 2010; Castillo, 2011; García Álvarez, 2012, autor del presente artículo.

² Es decir, poseen su cargo permanente/regular.

³ De acuerdo con los documentos institucionales de la Escuela Hospitalaria número 2, los talleres son Lineamientos pedagógicos que integran el arte en la educación, promoviéndose la creatividad y la metodología del encuentro entre la educación y el juego.

⁴ En 2009, las áreas que se abordan son: Lengua y Literatura, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Contable y Artística.

⁵ Este servicio de enseñanza secundaria pasó a depender en 2010-2011 de las dos Escuelas Domiciliarias existentes en la Ciudad (la número 1 y número 2), formando parte del mismo 20 profesionales por cada Escuela: 17 profesores de Educación Secundaria, 2 asesores psicopedagógicos y 1 coordinador psicopedagógico. Para el ejercicio 2012, se solicitaron 10 nuevos cargos de profesores de Educación Secundaria para cada una de las dos Escuelas Domiciliarias.

⁶ Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Educación Nacional en 2006, se dispuso que cada una de las modalidades del sistema educativo tuviese Lineamientos Curriculares nacionales para la formación de profesorado respectiva. Al ser la Educación Hospitalaria y Domiciliaria una de las ocho modalidades dispuestas por esta Ley, se encuentran en elaboración los Lineamientos Curriculares nacionales para la formación de profesores en esta especialidad, habiéndose publicado una versión preliminar.

⁷ El curso de capacitación del Hospital Garrahan surge como respuesta a las nuevas demandas del personal docente: falta de tiempo para asistir a cursos, gastos por los mismos y problemas en relación con la búsqueda de bibliografía (Gallardo y Tayara, 2009b). Así, se ha flexibilizado enormemente el sistema de educación.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gallardo, M. T. y Tayara, G. (2009a). Instituciones educativas hospitalarias y domiciliarias. En Zanga, A. M. (Coord.), Instituciones educativas de campo, cárcel, domicilio, frontera, hospital, isla, montaña y monte (49-59). Buenos Aires: Fundación Arcángel San Miguel.
- Gallardo, M. T. y Tayara, G. (2009b), Pedagogía Hospitalaria. Manual del curso sobre Pedagogía Hospitalaria. Buenos Aires: Fundación Garrahan.
- Grau, C. y Ortiz, M. C. (2001). La pedagogía hospitalaria en el marco de una educación inclusiva. Archidona, Málaga: Aljibe.
- Guillén, M. y Mejía, A. (2002). Actuaciones educativas en aulas hospitalarias. Atención escolar a niños enfermos. Madrid: Narcea.
- Hernández, J. P. (1999). Organización y funcionamiento de las aulas hospitalarias. En Dirección Provincial de Educación de Madrid (Coord.), Libro de actas de las VII Jornadas de Pedagogía Hospitalaria (59-64). Madrid: M.E.C.
- Hinojosa, M. J., Martínez, M. A. y Merino, S. (2007), La atención al niño enfermo en Madrid: desde 1950 hasta nuestros días. En Casanova, M. A. (Dir.), Atención educativa al alumnado enfermo en la Comunidad de Madrid (pp. 39-86). Madrid: Consejería de Educación.
- Ley de Educación Nacional nº 26.206 para la Argentina, de 14 de diciembre de 2006.
- Molinari, A. y Ruiz, G. (2006). Políticas Educativas y estructura académica del sistema educativo. Su organización inicial. Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana, celebrado en Buenos Aires, 30 de octubre a 2 de noviembre.
- Ortiz, M. C. (1999). Formación de los profesionales del contexto hospitalario. Revista de currículum y formación del profesorado, 3, 105-120.
- Quintana, J. M. (1984). Pedagogía Social. Madrid: Dykinson.
- Ruiz, G. y Molinari, A. (2009). Las definiciones en torno al rango de obligatoriedad en las reformas educativas: debates pedagógicos y cuestiones problemáticas para su implementación. Trabajo presentado en el XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA2009. Repensando las desigualdades, celebrado en Río de Janeiro, 11-14 de junio.
- Trilla, J. (1998). La educación fuera de la escuela. Ámbitos no formales y educación social. Barcelona: Ariel.
- Viñao, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Madrid: Morata.

Datos del Autor

Su formación de Posgrado comprende un Doctorado en Educación con Mención Internacional (UAM, 2012) calificado de Apto Cum Laude (por Unanimidad) y un Master en Calidad y Mejora de la Educación (UAM, 2008), habiendo realizado a lo largo de dicho proceso diversas estancias de investigación en Argentina, Australia, Suecia, Reino Unido y Alemania. A lo largo de su formación previa ha obtenido los títulos de Licenciado en Psicopedagogía (UAM, 2007), Diplomado en Educación Musical (UAM, 2004).

Desarrolla labores de investigación en un Grupo de Investigación Consolidado de la Universidad de Buenos Aires; ha estado vinculado como Investigador contratado FPU en la Universidad Autónoma de Madrid, al tiempo que desempeña tareas docentes en diversas materias del área de Didáctica y Organización Escolar en el Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación. Trabaja en líneas de investigación ligadas tanto a la Educación Comparada como a la Educación Especial. Algunos de los temas clave en su formación son: Derecho a Educación, Atención a la Diversidad, Escuelas Hospitalarias y Perspectivas Internacionales y Comparadas.

Contacto: anto.galvarez@gmail.com





Re-sistematización de la educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Un marco conceptual para el estudio de los cambios recientes de los sistemas educativos.

Re-systematization of secondary schooling in Buenos Aires province. A framework to study the recent changes of educational systems.

Daniel Pinkasz / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

RESUMEN

El propósito de este trabajo es exponer algunas ideas para el estudio de las dinámicas recientes de expansión de los sistemas educativos adoptando los conceptos de “sistematización” y de “segmentación” que han demostrado su productividad en la descripción de los procesos de constitución de los sistemas educativos de varios países de Europa durante el siglo XIX y principios de siglo XX.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera describiremos de manera panorámica en una jurisdicción de la Argentina –la Provincia de Buenos Aires– el proceso de diferenciación de la oferta educativa de nivel secundario compuesta por diferentes tipos institucionales.

En la segunda parte, desarrollaremos un breve estudio de caso enfocándonos en dos unidades administrativas (distritos) de la provincia mencionada y en once escuelas y argumentaremos que a los diferentes tipos institucionales corresponden diferentes culturas institucionales y que estas culturas están relacionadas con los resultados y las experiencias educativas de los estudiantes.

El material de reflexión para esta segunda parte surge del análisis de indicadores socioeconómicos de los establecimientos escolares, de indicadores de eficiencia de esas escuelas y de información cualitativa recogida en entrevistas a directores y a profesores y de observaciones en las escuelas.

Palabras clave: Sistema educativo, políticas nacionales, sistematización, segmentación, estudios de política

ABSTRACT

This paper aims to present some arguments for the study of the educational system expansion process in the last decades by using the concepts of “systematization” and “segmentation”, which have shown their productivity in the explanation of the educational systems formation processes in several European countries during the nineteenth and early twentieth Century.

The paper is divided into two parts. In the first, we describe, in the province of Buenos Aires, Argentina, the segmentation process of the sub-secondary education system as a result of the formation of different types of institutions.

In the second part, we will develop a brief case study focused on two administrative units (districts) of Buenos Aires, in eleven schools. In this part we will argue that different institutional types have different institutional cultures and that those cultures are related with the results and with students’ educational experiences.

The empirical data for this part arises from the analysis of the socioeconomic indicators of the school, indicators of efficiency and qualitative information gathered in interviews with principals and teachers and observations in schools.

Keywords: Educational system, national policies, systematization, segmentation, policy studies



Presentación

El propósito de este trabajo es exponer algunas ideas para el estudio de las dinámicas recientes de expansión de los sistemas educativos adoptando los conceptos de “sistematización”¹ y de “segmentación”² que han demostrado su productividad en la descripción de los procesos de constitución de los sistemas educativos de varios países de Europa durante el siglo XIX y principios de siglo XX. Nuestro objetivo es leer las reformas y los cambios recientes de los sistemas en el marco de lógicas que llamaremos de “re sistematización” de los sistemas educativos³.

Estudios históricos que hoy son de referencia (Müller, Ringer y Simon, 1992) describieron los procesos de conformación de los sistemas educativos y su articulación con el sistema social estudiando dinámicas que identificaron como de “sistematización” y de “segmentación”. Además de estos aportes específicos, estos trabajos nos mostraron un modelo de análisis de la relación entre los sistemas educativos y sistemas sociales “en movimiento”. En América Latina y en Argentina en particular desde los últimos 20 años los sistemas sociales y educativos han estado en permanente cambio, por lo que nos parece pertinente volver al estudio de la sistematización dado que estamos en un verdadero proceso de resistematización en el siglo XXI. La globalización, la pérdida de centralidad de los sistemas nacionales, la emergencia de los estados sub nacionales y de actores locales, la organización de movimientos sociales, el “éxit” de las clases medias de la escuela pública, el cierre social, las reformas del estado, la sucesión de reformas educativas, todos estos procesos pueden leerse como el ocaso de las estructuras y del funcionamiento de los sistemas educativos tal como se sistematizaron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Volver sobre las dinámicas de sistematización y segmentación puede facilitar la comprensión de los procesos actuales y su dinámica de cambio. Desde nuestra perspectiva y objeto de investigación nos interesa reconstruir esas dinámicas para incorporarlas como categorías a los estudios comparados de la implementación de políticas públicas en educación.

En los últimos 20 años, los sistemas de la región han sido objeto de reformas que han modificado profundamente su configuración. Este trabajo argumenta sobre la importancia de estudiar la dinámica de dichos cambios así como la fisonomía resultante de las reformas. Se argumenta asimismo que la descripción que surge de las normas y de las especificaciones formales de los sistemas no describen por completo su estructura real por diversos factores entre los que se cuentan razones tales como que los procesos de resistematización aún están en curso, que perduran elementos residuales de etapas anteriores, que los cambios han afectado de diferente manera a unos componentes y a otros, por ejemplo: el reclutamiento y la formación de los docentes que se desempeñan en el nivel secundario, los cambios curriculares; la circulación de los alumnos por nuevos circuitos de oferta. Asimismo influyen dimensiones simbólicas relacionadas con la manera en que la población ha percibido los cambios y cómo se comportan en tanto “demanda”, etc.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera describiremos de manera panorámica en una jurisdicción de la Argentina el proceso de diferenciación de la oferta educativa de nivel secundario compuesta por diferentes tipos institucionales. Este es el proceso que denominamos “resistematización”. Presentaremos asimismo algunos elementos conceptuales presentes en trabajos de investigación disponibles que permiten identificar dinámicas sociales que articulan la demanda con la dicha oferta institucional diferenciada, lo que nos permite hablar de segmentación.

En la segunda parte, asumiendo la existencia de un sistema segmentado en la provincia de Buenos Aires, desarrollaremos un breve estudio de caso enfocándonos en dos unidades administrativas (distritos) de la provincia de Buenos Aires y en once escuelas de ambos distritos. En esta segunda parte intentaremos aportar evidencia para argumentar que a los diferentes tipos institucionales corresponden diferentes culturas institucionales y que estas culturas están relacionadas con los resultados y las experiencias educativas de los estudiantes. El material de reflexión para esta segunda parte surge del análisis de indicadores socioeconómicos de los barrios donde están localizados los establecimientos escolares, de indicadores de eficiencia de esas escuelas y de información cualitativa recogida en entrevistas a directores y a profesores y de observaciones en las escuelas. (Anexo I)

PRIMERA PARTE

1. Sistemas y subsistemas en la estructura de la educación argentina

Históricamente la Argentina fue conformando un sistema educativo diferenciado, desde la perspectiva de su gobierno, compuestos por un conjunto de escuelas dependientes de una autoridad central nacional y por otro conjunto de establecimientos dependientes de las autoridades provinciales. Por tanto y hasta 1993, año de la descentralización educativa, existían en cada provincia al menos dos subsistemas con autoridades y sistemas administrativos propios aunque similares desde el punto de vista de sus ofertas académicas, de la estructura curricular y de su funcionamiento: una escuela primaria obligatoria de siete años (6 a 12 años⁴), una secundaria dividida en cuatro modalidades de cinco años (de 13 a 17 años) cada una (6 para la modalidad técnica de 13 a 18 años), una formación docente de nivel postsecundario de 2 años y medio para los maestros de educación primaria (básica), de 4 años para los profesores de educación secundaria o de cinco años en el caso de profesores formados en la universidad. Por otra parte, lo oferta privada, que gozaba y goza de



autonomía -dependiente en proporción importante de la Iglesia Católica, pero también de otras confesiones, de comunidades extranjeras afincadas en el país y de una creciente oferta privada laica- era regulada por una oficina estatal¹⁵ nacional en dependencias centrales que también fue transferida a partir de 1993.

En lo que se refiere su expansión, la educación secundaria argentina ha experimentado un crecimiento constante durante la segunda mitad del siglo XX. La matrícula de este nivel creció tres veces entre 1947 y 1960 y se duplicó entre este año y 1970. De una tasa neta de escolaridad del 38% en 1980 se pasó a un 68% en 2001 (Censos de Población y Vivienda, en Acosta, 2011). Esta expansión se ha explicado por diversos factores convergentes: por la tendencia histórica de las clases medias urbanas a demandar la educación secundaria (Tedesco, 2003), por las políticas de incorporación de las clases trabajadoras urbanas no manuales, (Wiñar, 1970 y 1974) y por los procesos de modernización social y expansión económica de la década de los sesenta que impactaron en el sistema educativo (Braslavsky, 1980), o por una combinación de los factores mencionados (Acosta, 2011). A partir de la década de los noventa del siglo XX el proceso de expansión ingresa en una nueva etapa impulsada por políticas estatales de extensión de la escolaridad obligatoria. Esta etapa puede dividirse en dos fases: la primera desde la sanción de la escolaridad obligatoria del ciclo inferior a principios de los años noventa y la segunda, a partir de mediados de la década de los 2000, con la sanción de la obligatoriedad del ciclo superior.

2. La expansión de la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires, 1996 – 2011: constitución de una oferta dual segmentada en el sistema educativo provincial

La descentralización de principios de los años noventa y una nueva ley de educación modificaron este panorama descrito en los párrafos anteriores⁶. En 1996, la provincia de Buenos Aires, en el marco del nuevo encuadramiento legal nacional, ubicó el ciclo inferior obligatorio para la escuela secundaria como prolongación de la escuela primaria y estableció un nivel Polimodal de tres años que absorbería al conjunto de las modalidades existentes hasta el momento. Es decir que extendió en dos años la educación básica obligatoria (denominada educación general básica - EGB) hacia “arriba”⁷ y creó una educación media de tres años, denominada Educación Polimodal.

La manera en que se plasmó este cambio estuvo condicionada por la estructura de la oferta de un sistema ya existente. Dado que la red escolar primaria era de mayor extensión que la red escolar secundaria, en regiones del conurbano densamente poblados pero sin cobertura de red escolar secundaria –así como en las zonas rurales⁸ y semi rurales - la decisión menos costosa en términos presupuestarios –aunque exigió un enorme esfuerzo de construcción de aulas- y de aplicación inmediata sería localizarla como prolongación de la red de educación primaria. Esta decisión también fue política dado que se orientó a crear la oferta educativa del ciclo inferior, allí donde se encontraba concentrada la demanda de aquellos sectores sociales que tradicionalmente no habían sido favorecidos por la dinámica de expansión de la educación secundaria anterior a esta fase de expansión (Freytes, 2007; Gorostiaga, Acedo y Senen González, 2004).

Esta orientación estuvo acompañada por el objetivo complementario de favorecer la retención de estudiantes que tradicionalmente abandonaban la escuela en 1º o en 2º año -equivalentes al 8º y 9º de la EGB- fomentando la unidad de la EGB, es decir con el supuesto -correcto aunque insuficiente como luego se demostró- que para los estudiantes, el cambio de establecimiento y de cultura institucional favorecía los altos índices de abandono existentes (Freytes, 2007). Al mismo tiempo tales medidas fueron acompañadas por un conjunto de políticas sociales focalizadas destinadas a mejorar las condiciones de demanda de dichos sectores en un contexto de reconfiguración social y de incremento creciente de la pobreza. Es decir que la “localización” del ciclo inferior en escuelas primarias fue parte de una suerte de alianza entre la fuerza política que gobernaba la provincia -el justicialismo- y aquellos sectores sociales de bajos ingresos que fueron destino de las políticas sociales.

Existieron, no obstante, otras formas de localizar el ciclo obligatorio – también denominado EGB 3- igualmente condicionadas por la ubicación de la red escolar existente y bajo el lema de mantener la “unidad de la EGB”. Estas formas fueron, por un lado, las llamadas EGB 3 “articuladas”, que consistieron en vincular los 1º y 2 años –a partir de ese momento 8º y 9º- a escuelas primarias existentes y vecinas y la de renombrar a los terceros ciclos (EGB 3) que ya formaban parte de un mismo establecimiento. Este último tipo institucional se verificó, por lo general, en las antiguas escuelas normales nacionales⁹ o en escuela privadas con oferta de nivel primario y secundario en una misma unidad educativa. El siguiente cuadro presenta los modelos de localización del tercer ciclo de la EGB 3.

MODELO DE LOCALIZACIÓN DE EGB 3	DESCRIPCIÓN
EGB completa	Una escuela primaria que incorpora el 8º y 9º año
EGB 3 articulada	Los dos primeros años de una escuela secundaria existente que se relaciona con una escuela primaria cercana
EGB 3 en una unidad educativa mayor	Tercer ciclo diferenciado administrativamente en una escuela que tiene más de un nivel educativo



Una consecuencia de la política que priorizó y logró la inclusión de los sectores social y educativamente excluidos fue la de mantener el tipo institucional histórico de escuela secundaria para las clases medias y altas, dado que en los circuitos urbanos por los que circulaban o en los barrios en los que habitaban estos sectores se mantuvo el tipo “articulado” que se correspondía en la mayoría de los casos con el tipo institucional dominante del bachillerato humanista, o de su variación la modalidad comercial, alrededor de las cuales se estructuró el modelo institucional que hegemonizó la expansión del nivel. Se mantuvieron también los establecimientos con oferta completa de todos los niveles -primario, secundario y en algunos casos terciario- de antiguos establecimientos Normales Nacionales o escuela privadas con oferta de educación y secundaria. Es decir modelos institucionales que de hecho, no se dividieron entre una EGB de nueve años y una Polimodal de tres.

Surgió en la práctica un sistema dual segmentado conformado por la ampliación de los antiguos establecimientos primarios, a los que se les agregó el ciclo inferior de nueva creación por un lado y, por otro, por establecimientos compuestos por los ya existentes ciclos inferiores que perduraron en los antiguos edificios de las tradicionales escuelas secundarias y que se vincularon en forma “virtual”¹⁰ con las viejas escuela primarias o los establecimientos de oferta completa que sólo introdujeron cambios administrativos.

Entre 2005 y 2011 la provincia de Buenos Aires realiza una nueva serie de cambios en la estructura de la oferta del sistema educativo provincial tendiente a reunificar una escuela secundaria de seis años, lo que concreta en dos movimientos. A partir de 2006 se inicia una transformación del ciclo inferior de la escuela secundaria -que había sido emplazado física y administrativamente en escuelas primarias- en una Escuela Secundaria Básica (ESB) y los ciclos superiores denominados escuelas Polimodales son convertidos en Escuelas Secundarias Superiores (ESS), modificándose asimismo su estructura académica organizada en modalidades. Finalmente, a partir de 2011 establece que las Escuelas Secundarias Básicas se deberían unir con Escuelas Secundarias Superiores para conformar nuevos establecimientos educativos llamados “Escuelas de Educación Secundaria” (EES) de seis años de duración¹¹.

El lapso de 15 años de armado y rearmado de la oferta educativa, con modificaciones en las bases normativas, en la dependencia administrativa, en la estructura académica, en los planes de estudio, en los perfiles profesionales de los docentes y directivos, con alta rotación de autoridades y docentes, los establecimientos educativos pugnarán por mantener sus características básicas o por adaptarse a los nuevos públicos que las cambiantes circunstancias le imponían, realizando esfuerzos por mantener, incrementar o “mejorar” el perfil la matrícula, mientras que las familias incrementaron y sofisticaron sus estrategias de elección de escuelas de sus hijos, eligiendo los momentos de sus trayectorias en que los cambiarían de establecimientos (Gorostiaga y otros, 2004).

3. El papel de la relación entre el sistema social y el sistema educativo en la configuración de un sistema educativo segmentado.

Esta estructura diferenciada resultó de la confluencia del reordenamiento de la oferta con el sistema existente, como ya hemos afirmado, pero también del comportamiento de la demanda, es decir de la sociedad. En efecto, al circuito conformado por escuelas primarias y nuevos ciclos o años agregados, se orientó a cubrir la demanda de grupos sociales cuyos hijos eran primera generación escolarizada y, como puede suponerse, se correspondía y aun se corresponde con grupos sociales de bajos ingresos y de economía informal (Freytes, 2007; Gorostiaga y otros, 2004). Por su parte, el circuito que mantuvo características similares a las de la escuela secundaria tradicional, siguió alojando a las clases medias que ya habían conquistado la escolaridad secundaria dado que las familias que tenían históricamente acceso al nivel persistieron en mantenerse en los establecimientos denominados “articulados” o con oferta de varios niveles, los que mantuvieron características similares a las vigentes antes del mandato legal de la extensión del ciclo inferior. Esta distribución es la que nos permite hablar de una estructura segmentada del nuevo sistema.

Las adaptaciones y las persistencias resultaron de la combinación de prácticas sociales y mecanismos formales e informales de asignación y reasignación del flujo de alumnos. Ya a mediados de los años ochenta un estudio pionero señaló que la estructura unitaria del Sistema Educativo Argentino en realidad no era tal, al detectar patrones de asistencia escolar que asociaban origen social con grupos de instituciones formalmente iguales pero con diferencias importantes en relación con las características de su oferta: menor duración de la jornada escolar, deterioro de la infraestructura y el equipamiento, entre otros factores (Braslavsky, 1985). Dichos estudios alertaron sobre la existencia de una creciente diferenciación -a la que llamaron segmentación y delinearon la existencia de mecanismos informales de asignación de matrícula. A dos décadas y más del estudio pionero, otros estudios (Feijoo y Corbetta, 2004; Gallart 2006, Veleda, 2012) aportaron evidencias parciales de la existencia de mecanismos de selección de matrícula en la educación primaria y en la educación secundaria.

3.1. Articulación de los sistemas educativos con el sistema social

Las sucesivas transformaciones descritas en la provincia de Buenos Aires pueden leerse como procesos de resistemización de su sistema educativo y en particular del subsistema de educación secundaria. Con “resistemización” nos referimos a: la modificación de



gran parte de su sistema normativo, la conformación de nuevos tipos institucionales y tipos de escuelas, a la alteración de los sistemas de autoridad y dependencia burocrática, a cambios en los perfiles profesionales y en la estructura curricular, al ingreso de nuevos públicos en el marco de procesos de expansión matricular. Por tanto remitirse a los estudios históricos que pusieron de manifiesto los procesos de sistematización en los orígenes de los sistemas educativos, puede ayudar comprensión de los recientes procesos de cambio de los sistemas educativos en la región.

Estudios comparados han puesto de manifiesto la existencia de dos modelos de relación entre los sistemas educativos con el sistema social para explicar la dinámica de sistematización con segmentación que ellos describen. El modelo francés y el prusiano que se corresponden con sistemas educativos centralizados y el inglés o anglosajón que se corresponde con sistemas educativos descentralizados. Nuestra tesis es que en la dinámica de resistematización de la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires, estos dos modelos han operado de manera simultánea y que en los últimos años se verifica un desplazamiento hacia el modelo descentralizado como resultado de la descentralización y de la consolidación de un modelo de gobierno federal que consiste en otorgar una creciente autonomía a las provincias y éstas, en el caso de la provincia de Buenos Aires, a las escuelas (Freytes, 2007)

Este desplazamiento puede verificarse en cinco aspectos. En primer lugar en la dimensión jurisdiccional, una condición de este desplazamiento y un desplazamiento en sí mismo: la unificación de la potestad del Estado en una unidad territorial (provincia) y su desconcentración del nivel nacional al nivel provincial. En segundo lugar, en la federalización de toma de decisiones. En tercer lugar en, lo que llamaremos el “modelo de consenso” como resultante de la federalización (Pinkasz, 2010).. Este modelo consiste en desplazar cierto tipo de decisiones al nivel jurisdiccional inmediatamente “inferior” mediante la enunciación de criterios o reglas de juego dejando “abierto el juego de su concreción a la provincia, o a la escuela, según el nivel de la decisión original: por ejemplo ciertas definiciones curriculares para las escuelas, las decisiones de “articulación” entre establecimientos o la elección de orientaciones en el ciclo superior. En cuarto lugar, la idea de proyecto institucional como tecnología para el cambio en la unidad escolar. En quinto lugar, la vinculación de las escuelas con la “comunidad”, entendiéndose por tal la comunidad de padres y/u organizaciones sociales. El escenario producto de este desplazamiento es el campo de posibilidades dentro del cual se verifica una dinámica que tiende a la segmentación que emerge de una combinación entre la acción “por omisión” en la cúpula estatal - burocrática y una acción “efectiva” con componentes formales e informales que enlaza en la base del sistema a autoridades de las unidades administrativas locales, a directores de establecimiento y a familias.

En los modelos centralizados la articulación entre sistema educativo y sistema social se establece por los procesos políticos (van Zanten, 2008) mientras que en los modelos descentralizados habría más juego para los procesos micropolíticos y los actores de mercado (van Zanten, 2008) y en el nivel local (Veleda, 2011). Es decir, en el modelo descentralizado el moldeado de los sistemas no se produce por el juego de grupos sociales y sus mediadores políticos sobre el sistema educativo, sino de manera directa por las familias sobre los establecimientos educativos. Se trata de procesos en los que la mediación de la estructura burocrática es menos homogénea y está menos alineada con objetivos impulsados desde la cúpula. Las descripciones de la dinámica de los procesos de segmentación en Prusia y en Francia pueden presentarse como derivados de una coalición o grupos de coaliciones de „reformadores“ cuyo objeto de disputa es la estructura académica y el currículum. Mientras que en el caso de Inglaterra parece haber una lógica descentrada que permite trasladar la disputa a la base.

Así en los modelos educativos descentralizados en cuyo origen han tenido un papel preponderante la sociedad civil, como ha sido puesto en evidencia por los estudios sobre la sistematización en la historia inglesa (Müller y otros, 1992), la dinámica de la segmentación parece ser explicada por el papel de las unidades educativas o por la interacción entre esta dinámica y las decisiones de sistematización de las autoridades reguladoras. Por ejemplo, la existencia de “instituciones determinantes” (Steedman, 1992), un grupo de selectas public schools que irradiaron su influencia al conjunto de la educación secundaria a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, tuvo un papel central. Estas instituciones influyeron sobre el proceso de sistematización imponiendo circuitos de formación de elites articulados con las universidades de Oxford y Cambridge. En el proceso de difusión del modelo tuvo un papel fundamental la competencia entre escuelas por los alumnos y por la atracción de profesores, un tipo de organización escolar que facilitaba el manejo de la sociabilidad de los jóvenes en “instituciones totales”, la definición de las orientaciones académicas, entre otros factores.

Los mecanismos descriptos en los modelos descentralizados muestran cierta fertilidad a la hora de la descripción de los factores que tienen un peso decisivo en la dinámica de resistematización del sistema escolar en la provincia de Buenos Aires. Su identificación, así como la descripción de su dinámica son importantes para revisar abordajes que suponen la unidad del sistema basados en descripciones estructurales, estáticas con fuente en la lectura de la organización formal.

3.2. Mecanismos sociales de articulación de oferta y demanda entre familia y escuela

Dichos mecanismos fueron recientemente tomados como objeto de estudio en una investigación cualitativa en la Provincia de Buenos Aires, que revela con algo más de detalle su funcionamiento específico (Veleda, 2012). Si bien el trabajo de Veleda se refiere al nivel primario pone de manifiesto los factores que juegan un papel en el interés de los establecimientos por atraer la demanda. El alumnado es un „recurso indirecto“ dado que, también para las escuelas oficiales, de la cantidad de estudiantes depende la dotación de personal y la



jerarquía informal que ocupan en la burocracia estatal. Una baja continua en la matriculación de estudiantes supone el cierre de cursos y la disminución del personal. La reducción no solo supone una baja de prestigio, sino la disminución de los márgenes de acción de la escuela, menos personal directivo, menos personal administrativo, menos preceptores. Las escuelas se preocupan también por el “tipo” de alumno que aspira a ingresar que es seleccionado por mecanismos informales de acuerdo con una lectura del su origen social, su lugar de residencia, su historia escolar (no conflictiva en cuanto a su comportamiento y fluidas en términos de trayectorias escolares), que no exhiba problemas de aprendizaje y disciplina.

Existen asimismo, jerarquías locales de prestigio que ordenan las preferencias de las familias por las escuelas. Estas preferencias articulan imágenes sociales, operaciones de cierre social (Tiramonti, 2004), tradiciones escolares arraigadas en la zona y un más o menos constante flujo de alumnos entre escuelas públicas y privadas al que las familias y las autoridades prestan suma atención. (Braslavsky 1985, Veleda 2012)

Al papel del número y el “perfil” de alumnos como recurso y la existencia de una escala de prestigio local de establecimientos educativos, hay que agregar una dinámica de selección, relevada por el reciente trabajo de Veleda (2012), consistente en la puesta en juego de estrategias de atracción de familias mediante la promoción informal de las „bondades“ de la escuela, mediante mecanismos de selección abierta (aunque vedados por las normas), mediante una mejora de la oferta con actividades extra programáticas con otros establecimientos¹², con la asociación entre escuelas públicas de distintos niveles y ciclos para la derivación y aceptación de alumnos. Si bien los directores son los artífices de estas estrategias, las autoridades locales participan en distintos grados por acción u omisión.

Otra estrategia consiste en que, en momentos de cambio, algunos directivos pueden elegir la o las orientaciones o modalidades del ciclo superior¹³ que ofrecerá su escuela. Aunque el margen de maniobra del director está restringido por las especialidades de su plantel docente de acuerdo a las cuales la escuela ofrecerá como orientación, por ejemplo, Ciencias Naturales en lugar de Economía y Administración o Comunicación, eventualmente y con algunos cambios, los directores han aprendido a leer las expectativas de las comunidades y a ofrecer orientaciones atractivas para estas comunidades, de manera de alentar o aumentar el flujo de alumnos que ingresan¹⁴. Las expectativas de las comunidades pueden estar relacionadas con lo que las familias perciben que es la orientación menos dificultosa y que pone menos obstáculos para la graduación de los alumnos. La génesis de estas representaciones sociales debería estudiarse.

De todos los mecanismos descriptos por la literatura que hemos mencionado, nos interesa destacar aquellos que vinculan a diferentes instituciones públicas porque configuran verdaderos circuitos informales de articulación y porque como pretendemos demostrar mediante el modelo que proponemos discutir se configuran a partir del año 1996 alrededor de establecimientos con distintas características.

SEGUNDA PARTE

4. Análisis de la cultura de las organizaciones educativas en un sistema segmentado

En esta segunda parte desarrollaremos la hipótesis que la resistemización descrita trajo como consecuencias establecimientos con diferentes culturas organizacionales y que pueden encontrarse patrones de cultura institucional asociados al tipo de establecimiento. Estos patrones culturales configuran prácticas educativas que tienen consecuencias para los y las estudiantes. Por tanto, si la segmentación se demuestra y si diferentes tipos de culturas institucionales se corresponden con los circuitos podremos hablar de un sistema educativo heterogéneo con prácticas educativas sistemáticamente diferentes. A continuación procedemos a presentar un modelo de análisis de la cultura de establecimientos educativos, para aplicar este modelo a un estudio de casos.

En nuestro estudio de caso, realizamos una adaptación del modelo de análisis propuesto por Dimmock (2010) para la comparación de las organizaciones educativas entre distintos sistemas educativos. Si bien este modelo ha sido pensado para la comparación entre establecimientos de diferentes culturas, opinamos que puede ser adoptado para la comparación en el marco de una misma cultura, porque de cuenta de diferencias entre culturas organizacionales y permitiría hablar de subsistemas en una misma unidad administrativa.

4.1. Dimensiones de la “cultura organizacional”

“La mayor parte de la variación de las prácticas podría categorizarse en seis dimensiones aunque requieran una posterior validación” (Dimmock, 2010, p.353). Las dimensiones presentadas por el autor son las siguientes:

1. Orientada a los procesos – Orientada a los resultados

La oposición presentada por el autor se refiere a la clásica oposición entre cultura orientada a los procesos técnicos o burocráticos frente a la orientación hacia los resultados. En general, esta oposición refleja parcialmente la diferencia entre otras tantas formas de regulación. La primera entre sistemas educativos con fuerte control burocrático y normativo, por un lado, y por otro, sistemas educativos en los que



la regulación se ejerce por mecanismos de control y de evaluación de resultados. En nuestro contexto esta oposición no se verifica ya que no existe tradición de prácticas de evaluación o mecanismos de responsabilización (“accountability”). No obstante, sí es posible distinguir prácticas preocupadas por el control burocrático y la respuesta a dicho control e incluso el refugio en la normativa o el uso de la normativa como obstáculo y prácticas orientadas por el efecto pedagógico en los estudiantes, aunque esto último no pueda ser verificado en los resultados de aprendizaje agregados para toda la provincia.

2. Orientada a las personas – orientada a las tareas

Esta categoría se refiere a las tareas de los profesores y demás profesionales en las escuelas y opone las prácticas cuya orientación tienen como referencia el bienestar personal y el cuidado de las personas, frente a las orientaciones hacia la tarea que exigen el máximo del esfuerzo y una preocupación por el rendimiento y la maximización de resultados. Según Dimmock esta segunda orientación descuida el bienestar y el ambiente de trabajo aunque ambas pueden complementarse. En nuestra adaptación esta dimensión no se refiere al clima de trabajo, sino a qué es lo que privilegian los profesores y directivos a la hora de hacer opciones cuando realizan sus propuestas pedagógicas. En nuestro modelo, la orientación a las personas se refiere a si sus decisiones están orientadas por criterios de conveniencia personal o laboral o por criterios de conveniencia profesional para la tarea pedagógica¹⁵. Debemos aclarar por qué presentar como opciones de mejora del bienestar laboral y decisiones vinculadas a la tarea. Digamos entonces que esta oposición no siempre depende o es manejable por los directivos y los docentes sino que son opciones “de hierro” frente a las cuales los actores son puestos por determinadas decisiones de política educativa. No obstante en nuestro estudio nos hemos circunscripto a considerar decisiones que, cuando son de legítimo interés profesional, como por ejemplo la renuncia a determinada tarea porque no es conveniente a la carrera profesional, tiene una consecuencia inmediata en la tarea y no está en manos del directivo su mitigación inmediata. Por lo tanto, la explicación del tipo de opción no refiere únicamente en las personas, sino también en las condiciones organizacionales.

3. Parroquial o Profesional

Las culturas con orientación parroquial se inclinan por la aplicación de criterios y de prácticas generadas en la misma institución en la que trabajan y, en nuestro caso, aunque trabajen en más de una institución, parecen tener un criterio local, es decir prácticas definidas en el marco de una situación que no siempre son aplicables a otras instituciones. La cultura profesional supone la existencia entre el personal calificado, de estándares definidos fuera del ámbito local (a nivel nacional o internacional) o estandarizadas por comunidades de práctica, por ejemplo, los profesores de matemática. La oposición se reduce a la existencia de marcos de referencia externos o internos sobre los cuales basarse para tomar decisiones y evaluar o autoevaluar las prácticas. Los marcos de referencia exclusivamente internos o endógenos, poco relacionados con estándares o prácticas validadas por comunidades de prácticas tendrían consecuencias pedagógicas diferentes a las que se referencian en modelos profesionales más amplios

4. Abierta – cerrada

Se refiere al grado en que las escuelas son permeadas por la cultura del entorno, las familias, por ejemplo. No incluimos esta dimensión en nuestro modelo ya que no tenemos cómo medirla en nuestro abordaje.

5. Control y vinculación

Se refiere a cómo se ejerce la autoridad y el control. El modelo de Dimmock se refiere a tres subdimensiones

- a. *Formal – informal*: según el grado de ajuste a procedimientos formales
- b. *Ajustada – suelta*: se refiere al grado de cohesión de valores y prácticas entre sus miembros
- c. *Directa – indirecta*: al modo de ejercicio de liderazgo

En nuestro contexto no seguimos las tres subdimensiones porque en el caso de la primera, el grado de apego del sistema educativo provincial a la dimensión informal es muy alto y los actores se comportan en el marco de una gama de prácticas formales e informales y por lo tanto para “medir” esta subdimensión sería necesario contar con instrumentos elaborados ad hoc de los que no disponemos. En relación con la segunda dimensión, contamos con información asociada al ejercicio de un programa específico en las escuelas y la consideramos en función del grado de división de tareas con las que el director o directora encara este programa. En relación con la tercera subdimensión no contamos información ya que no la hemos medido en el diseño original.

6. Pragmática – normativa

En el modelo de Dimmock se refiere a la manera en que la organización “sirve” a sus clientes. Aplicada a la escuela se refiere a la medida en que los establecimientos educativos pueden adecuarse a las necesidades individuales de sus estudiantes o son forzados a adecuarse a la institución. En nuestro caso, nosotros modificaremos el sentido de “pragmático” y “normativo” realizando dos operaciones. Por un lado referiremos esta dimensión a las decisiones y las prácticas curriculares, es decir a si adaptan o no los contenidos curriculares y a la manera en que estos contenidos son adaptados. La segunda operación es de interpretación sobre adaptaciones que hacen las escuelas “a su clientela” en contextos de pobreza basada en la literatura (Gallart, 2006 y Veleda 2012). En nuestro modelo la adaptación pragmática del currículum no es en rigor adaptación a las “necesidades” de los estudiantes, sino una simplificación de los contenidos y las exigencias bajo una imagen depreciada de los destinos sociales de los estudiantes según su origen social y trayectoria educativa.



4.2. La tipología: establecimientos con prácticas inclusivas integradas y establecimientos con prácticas inclusivas segmentadas

Desde hace varios años se ha venido estudiando del papel de los establecimientos educativos en la promoción de oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Un conjunto de investigaciones partiendo de enfoques diferentes coinciden en la inquietud por identificar aquellos factores que configuran el “factor escuela” (Murillo, 2003, LLECE, 2002). Ha sido muy influyente, por ejemplo, el llamado movimiento de escuelas eficaces el cual, originado en los países con sistemas educativos descentralizados en los que los establecimientos gozan de relativa autonomía, se ha expandido a otros países. Algunos de estos estudios referidos a experiencias en la región (Murillo, 2003) destacan por ejemplo el papel que en las organizaciones educativas desempeñan las metas compartidas, el consenso, el trabajo en equipo, el tipo de liderazgo, la orientación al aprendizaje de los distintos actores institucionales, el clima escolar y de aula, las altas expectativas sobre los logros de los estudiantes, la calidad del currículo, la organización del aula, el seguimiento de los alumnos y evaluación frecuente, el aprendizaje organizativo y el desarrollo profesional de los profesores, la participación e implicación de la comunidad educativa, entre otros factores

En nuestro país y de manera convergente, se ha señalado recientemente la importancia de que la escuela, en tanto organización constituya un marco adecuado para la interacción y que defina con claridad metas y enfoque la tarea hacia ellas, entre otros factores (Ruiz y Feldman, 2012). Uno de los puntos comunes de los diversos estudios es el peso de la cultura organizacional en el sentido de configurar a la acción pedagógica alrededor de un conjunto consistente de pautas formales e informales articuladas a marcos institucionales (horarios, currículos, estándares, sistemas de evaluación, marcos de actuación profesional, etc.)

En nuestro modelo y en forma convergente con los resultados de los estudios sobre los factores escolares, las instituciones cuya cultura institucional se orienta a resultados pedagógicos a la tarea de enseñar, asume los criterios y las prácticas de una cultura profesional, mantiene un esquema de diferenciación y especialización de funciones y se apega a la selección curricular de contenidos como marco común de enseñanza, en lugar de realizar una selección propia, son instituciones que ofrecen mejores oportunidades de aprendizaje para los estudiantes y una tendencia a generar aprendizajes integrados a las exigencias de las sociedad.

Por el contrario aquellas instituciones que se orientan a los procesos de manera ritual, privilegian en sus decisiones y en sus prácticas la conveniencia personal o los requerimientos individuales del personal docente, como conveniencias horarias por ejemplo, orientan sus prácticas por criterios especiales contruidos y dependientes de la dinámica organizacional endógena y presenta un bajo nivel de especialización y diferenciación de funciones; reducen las oportunidades de aprendizaje y la calidad de los contenidos y privilegian la socialización. Cuando estas instituciones se concentran en contextos sociales de bajos recursos esta reducción de oportunidades se convierte en segmentación.

Del conjunto de cinco dimensiones que tomaremos organizamos una tipología dicotómica que resume las características de cada uno de los dos conjuntos institucionales el primero al que llamaremos “A” concentra en forma predominante las características que en el modelo hemos denominado “integrador” y la que denominaremos “B” concentra las prácticas del modelo que denominamos “segmentación”.

A continuación presentamos tres tablas que muestran la distribución de los modelos de cultura institucional tipo “A” y tipo “B” según sean de ciclo inferior y ciclo superior y según su ubicación en relación con un índice de vulnerabilidad social (IVS). El IVS es un índice construido con información del censo 2001 que pretende dar cuenta de las condiciones de vida y de vulnerabilidad de la población y de los hogares, por radio censal. Pondera aspectos socioeconómicos y educativos y contempla cinco dimensiones (Véase Anexo II). Cuanto más alto es el índice, mayores condiciones de vulnerabilidad social. Procedemos asignando a cada una de las dimensiones del modelo con una “A” (integrador) o “B”, (segmentador) según surge del análisis de datos de entrevistas a directivos y una selección de docentes y observaciones en las 11 escuelas (Véase Anexo I). Cuando la mayoría de las dimensiones tienen asignada “A” consideraremos a la institución como generadora de oportunidades de aprendizaje y cuando la mayoría de las dimensiones tienen asignadas “B”, las clasificaremos en el modelo de estrechamiento de las oportunidades de aprendizaje, según hemos desarrollado en los párrafos precedentes.

La tabla 1 muestra resultados no del todo concluyentes pero que permiten seguir sosteniendo algunas afirmaciones. De los once establecimientos seis se corresponden con el modelo de oportunidades educativas reducidas y cuatro muestran prácticas educativas integradas. Uno se encuentra en un grado intermedio

La tabla 1 muestra también que los establecimientos de ciclo inferior concentran un mayor número de establecimientos que se orientan al desempeño de prácticas segmentadas, a pesar de que en la muestra hay más establecimientos de ciclo superior.



Tabla 1: Establecimientos de la muestra según tipología de cultura organizacional

INSTITUCIÓN	CICLO	PROCESOS / RESULTADOS	PERSONAS / TAREAS	PARROQUIAL / PROFESIONAL	DIVISIÓN DE FUNCIONES	PRAGMÁTICA / NORMATIVA	PROMOCIÓN EFECTIVA	IVS
1	I	B	B	B	B	B	57,53	0,23
2	I	B	B	B	B	B	63,37	0,41
3	I	A	A	A	A	A	91,33	0,17
4	I	A	B	B	B	B	77,27	0,28
5	I	A	B	A	B	A	51,06	0,23
6	S	B	B	B	B	B	77,67	0,33
7	S	A	A	A	A	A	71,18	0,17
8	S	B	B	B	B	B	82,72	0,2
9	S	B	B	B	B	B	74,47	0,46
10	S	A	A	A	B	B	86,76	0,17
11	S	A	A	A	A	A	77,67	0,12

La tabla 2, muestra que los establecimientos de ciclo inferior están ubicados en zonas donde asiste población con la vulnerabilidad más alta o media. Los establecimientos con Ciclo Superior que despliegan prácticas segmentadas también coinciden con altos índices de vulnerabilidad. Por su parte, los establecimientos que se corresponde con el modelo de oportunidades de aprendizaje se concentran en los establecimientos de ciclo superior. Los establecimientos de prácticas integradas en el ciclo inferior corresponden a una vulnerabilidad baja.

Tabla 2: Establecimientos según tipología de cultura organizacional ordenados según índice de vulnerabilidad social (IVS)

INSTITUCIÓN	CICLO	PROCESOS / RESULTADOS	PERSONAS / TAREAS	PARROQUIAL / PROFESIONAL	DIVISIÓN DE FUNCIONES	PRAGMÁTICA / NORMATIVA	PROMOCIÓN EFECTIVA	IVS
11	S	A	A	A	A	A	77,67	0,12
3	I	A	A	A	A	A	91,33	0,17
7	S	A	A	A	A	A	71,18	0,17
10	S	A	A	A	B	B	86,76	0,17
8	S	B	B	B	B	B	82,72	0,2
1	I	B	B	B	B	B	57,53	0,23
5	I	A	B	A	B	A	51,06	0,23
4	I	A	B	B	B	B	77,27	0,28
6	S	B	B	B	B	B	77,67	0,33
2	I	B	B	B	B	B	63,37	0,41
9	S	B	B	B	B	B	74,47	0,46

La tabla 3 muestra una vinculación, tampoco del todo concluyente, pero que indica una tendencia a la asociación entre el índice de “Promoción efectiva” (Véase Anexo II) y las características de la cultura organizacional.

Tabla 3: Establecimientos de la muestra según cultura organizacional ordenados por tasa de promoción efectiva

INSTITUCIÓN	CICLO	PROCESOS / RESULTADOS	PERSONAS / TAREAS	PARROQUIAL / PROFESIONAL	DIVISIÓN DE FUNCIONES	PRAGMÁTICA / NORMATIVA	PROMOCIÓN EFECTIVA	IVS
5	I	A	B	A	B	A	51,06	0,23
1	I	B	B	B	B	B	57,53	0,23
2	I	B	B	B	B	B	63,37	0,41
7	S	A	A	A	A	A	71,18	0,17
9	S	B	B	B	B	B	74,47	0,46
4	I	A	B	B	B	B	77,27	0,28
11	S	A	A	A	A	A	77,67	0,12
6	S	B	B	B	B	B	77,67	0,33
8	S	B	B	B	B	B	82,72	0,2
10	S	A	A	A	B	B	86,76	0,17
3	I	A	A	A	A	A	91,33	0,17



Por tanto, podemos afirmar que las escuelas que atienden a población pobre despliegan prácticas educativas que tienden a la segmentación. La pregunta es cómo llegan esas características a concentrarse en esas instituciones. Nuestra explicación es que coinciden una serie de factores que se explican, a su vez, por la historia reciente de la resistemización del sistema educativo provincial, que creó establecimientos de ciclo inferior en zonas de mayor pobreza y en establecimientos primarios, que orientaron profesionales de la educación con una cultura profesional menos orientada a los resultados educativos y más preocupados por las prácticas de socialización. Estos procesos a su vez fueron reforzados por las prácticas de selección, concentración y derivación de estudiantes. La existencia de estas culturas organizacionales explica, asimismo la manera de asimilar las políticas educativas, que parecieran tender a privilegiar la inclusión reforzando al mismo tiempo las tendencias existentes a la segmentación.

5. Conclusiones y aperturas

Hemos argumentado sobre la fertilidad del empleo de la categoría de “resistemización” para analizar los cambios de los sistemas educativos en las últimas décadas en una provincia argentina, con el propósito de situarla como categoría útil para el estudio de las políticas educativas. Esta categoría, como la de “sistematización”, nos provee un marco que permite visualizar los sistemas educativos “en movimiento” como resultado combinado de las políticas públicas y de las adhesiones / resistencias / presiones del sistema social para la adquisición de nuevas posiciones educativas o para conservar las posiciones adquiridas en su demanda por educación. Con los mismos propósitos tomamos el argumento de la segmentación como un proceso endógeno a la dinámica de expansión de los sistemas educativos (Acosta 2011) y tratamos de describir, a partir de investigaciones cualitativas previas, algunos aspectos de la diferenciación institucional argumentando que en diferentes tipos institucionales se configuran culturas organizacionales también diferentes.

Un esquema de este tipo para abordar las políticas educativas llama la atención sobre el uso que hacemos de la noción de “sistema educativo”. Aún reconociendo la naturaleza fragmentada de los sistemas educativos actuales (Tiramonti 2004 y 2009) el problema no es, desde nuestro punto de vista, el su disolución, sino el de las categorías con las que componemos la visión sistémica o de conjunto. Parece existir un “comportamiento” sistémico, desde el momento que las escuelas responden a las modificaciones mandatorias de las políticas y al mismo tiempo lo hacen con lógicas relativamente autónomas y en articulación con el sistema social. Esta dinámica sugiere la importancia de mirar el sistema “por abajo”, considerando al mismo tiempo la existencia de un desplazamiento también “hacia abajo” de la acción política: es decir de los efectos de una agenda de políticas públicas orientadas desde arriba a la existencia de operaciones locales que conservando una lógica relativamente autónoma pueden leerse como movimientos estratégicos al ser puestos en relación con los movimientos de otras unidades educativas, de docentes, de cambios en los sistemas administrativos y de autoridad, etc.

Asimismo, este trabajo propone la ampliación de los estudios sobre la segmentación que originalmente estuvieron enfocados en el estudio del ensamblaje de las ofertas académicas y de los planes de estudio con los grupos sociales, al estudio del ensamblaje -“por abajo”- de modelos institucionales, perfiles profesionales, ofertas curriculares y grupos sociales; al papel de las burocracias públicas como mediadoras entre el sistema educativo y el sistema social y al estudio de los mecanismos informales de funcionamiento de los sistemas educativos.

Hemos propuesto una tipología de instituciones educativas seguramente discutible en varios de sus aspectos y, eventualmente, reemplazable por otra que resulte del recorte de otras dimensiones del funcionamiento organizacional; nuestro interés, no obstante, ha sido el de mostrar mediante un ejercicio de modelización, la utilidad de fijar la atención sobre el “factor escuela” en la dinámica institucional y en los resultados de aprendizaje y al mismo tiempo, argumentar que establecimientos educativos de comportamiento similar no se ordenan aleatoriamente en el universo total de los establecimientos sino que existen patrones que el enfoque de la resistemización permite enmarcar. En lo que respecta a la provincia de Buenos Aires y muy probablemente a un grupo muy importante de provincias de la República Argentina, este proceso todavía sigue abierto, al menos para la escuela secundaria. Un sistema educativo “en movimiento” que los diseños y los estudios de política educativa deberían tener en cuenta.

¹ Cuando las diversas formas escolares o las instituciones educativas están interconectadas y las partes del sistema están interrelacionadas, así como sus funciones definidas, se puede recurrir al concepto de sistema (Muller, p. 39 en Muller, Ringer, Simon, 1992)

² Consiste en la subdivisión de los sistemas educativos en escuelas o programas paralelos que difieren tanto en los planes de estudio como en los orígenes sociales de los estudiantes (Muller, *ibidem*)

³ Expreso mi reconocimiento a Felicitas Acosta porque a ella debo, a partir de conversaciones y lecturas de algunos de sus trabajos sobre educación secundaria, mi renovado interés por la categorías de “sistematización” para el estudio de las Políticas Educativas. Le agradezco también su estímulo para concluir este artículo, por cuyas imprecisiones, naturalmente, no tiene ninguna responsabilidad.

⁴ Aunque a comienzos del siglo XX la provincia de Buenos Aires contaba con escuelas primarias de 4 años en zonas no urbanas y con escuelas de 6 años, en centros urbanos (Pinkasz, 1992)



⁵ La regulación se concentraba básicamente en control de la emisión de títulos

⁶ Ley de transferencia de servicios educativos N° 24.049 y Ley Federal de Educación, 25.195

⁷ Y también hacia “abajo” ya que estableció la obligatoriedad de un año de preescolar (sala de 5 años de edad) en consonancia con la nuevas normativas nacionales, aunque esta medida está fuera de nuestro tema de estudio.

⁸ En 1999 el 40% de los establecimientos primarios estaban en zonas rurales, aunque estos concentraban el 20% de la matrícula (Gorostiaga et al, 2004)

⁹ Se trata de históricos y por lo general prestigiosos establecimientos de formación de maestros y profesores que ofrecían todos los niveles de educación desde el primario hasta el terciario.

¹⁰ Con “virtual” nos referimos a que si bien en estas instituciones se modificó la estructura de autoridad y se alteró parcialmente las dotaciones de profesores, las escuelas se arreglaron para introducir modificaciones “cosméticas”.

¹¹ Estos cambios están sincronizados con los cambios en el resto del país impulsados por políticas nacionales. En 2005 el Congreso Nacional sancionó una Ley de Educación Técnico - Profesional que estableció las bases para devolver la unidad a esa modalidad que había sido disuelta al ser incorporada al nivel Polimodal por la ley de 1993 y en 2006 sancionó una Ley Nacional de Educación que estableció, entre otros factores, la escolarización obligatoria del ciclo superior para todo el país. Las modificaciones que hemos descripto en la provincia de Buenos Aires están enmarcadas en dichos cambios que revisaron aspectos fundamentales de las políticas de reforma educativa de los años noventa.

¹² En una de las entrevistas realizadas, la directora de una prestigiosa escuela del centro de una populosa localidad del Conurbano relató el uso de recursos especiales para la realización de actividades con escuelas de la zona que finalizan en una exposición pública barrial. Las funciones de actividades como las relatadas son múltiples, una de las cuales es mostrar a la comunidad la bondades de la escuela

¹³ El ciclo superior de la escuela secundaria se diferencia horizontalmente en “orientaciones” que son las siguientes: Ciencias Naturales, Ciencia Sociales, Economía y Administración, Comunicación, Artes (Visuales, Danza, Literatura, Música, Teatro); Educación Física; Lenguas Extranjeras.

¹⁴ En un entrevista un director de una escuela del Conurbano en una zona periférica de la misma localidad que la anterior (véase nota 7) señalaba que la elección de la orientación “Comunicación” en lugar de “Economía y Administración”, favoreció el incremento del número de estudiantes en el ciclo inferior porque la modalidad incorporada es “más fácil” para los estudiantes que la que existía hasta entonces.

¹⁵ Uno de los primeros estudios sobre segmentación educativa en la Argentina, aunque referido al nivel primario (Braslavsky, 1984), reparaba en lo que denominaba el “modelo organizacional” entre cuyas dimensiones analizaba los criterios que se empleaban en las escuelas para realizar asignaciones de maestras a tareas en las que se consideraba importante la mayor idoneidad profesional. El modelo distinguía entre criterios “profesionales” o criterios de conveniencia laboral ya fuera horaria y funcional para los maestros y directivos. La lectura de esta dimensión del modelo de Dimmock se basa en este antecedente.



Referencias bibliográficas

- Acosta, Felicitas (2011). "Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina". *Revista Histedbr On-line*, Campinas, 42, 3-13.
- Braslavsky, Cecilia (1980). "La educación argentina 1955-1980". *Colección: El País de los Argentinos, 191. Primera Historia Integral*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Braslavsky, Cecilia (1984). *Un Estudio acerca del pasaje del nivel primario al nivel medio*. Buenos Aires, mimeo, FLACSO
- Braslavsky, Cecilia. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires. GEL.
- Feijoó, María del C. y Corbetta, Silvina (2004). *Escuela y pobreza: desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, IPE, UNESCO.
- Dimmock, Clive (2010). "La comparación entre instituciones educativas". En Bray Mark, Bob Adamson y Mark Manson; (2010) *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Buenos Aires, Granica
- Freytes Frey, Ada Cora (2007). *Implementando el tercer ciclo de la Educación General Básica: Tensiones en la provincia de Buenos Aires*. Cuadernos del IPE. Buenos Aires, IPE – UNESCO
- Gallart, María Antonia., (2006). *La construcción social de la escuela media*. Buenos Aires, Editorial Stella y Ediciones La Crujía
- Gorostiaga, Jorge, Acedo, Clementina y Senen González, Silvia (2004). "¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la provincia de Buenos Aires". *Revista electrónica iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 2-1. Madrid
- LLECE, (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, Santiago de Chile, UNESCO / Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- del estado del arte. Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- Müller, Detlef, Ringer, Fritz y Simon Brian (1992). *El desarrollo del sistema educativo moderno*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Murillo Torrecilla, Javier, (2003). "El movimiento de investigación de Eficacia Escolar". Murillo Torrecilla, Javier (Coord.), *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica*. Revisión internacional. Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- Pinkasz, Daniel, (1992). "Escuelas y Desiertos. Hacia una historia de la escolarización de la provincia de Buenos Aires". En Adriana Puigros (comp.) *Historia de la Educación. En las provincias y Territorios Nacionales, 1884 -1945*. Buenos Aires, Galerna.
- Pinkasz, Daniel (2010). *Universalización de la Educación Secundaria (Proyecto de investigación)*. Buenos Aires, FLACSO, Inédito.
- Ruiz, C y Feldman, D, 2011 (Dir.) "Parámetros, regulaciones, mecanismos y estrategias para la mejora del trabajo escolar: entre la tarea institucional y la integración del sistema". *Informe de Investigación*, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA PROVINCIAL (UNIFE)
- Steedman, H. (1982). "Las endowed grammar schools como instituciones determinantes". En Müller, Detlef, Ringer, Fritz. y Simon, Brian (comp.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920*. (Pp. 161- 194). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad.
- Tedesco, Juan Carlos. (2003). *Educación y sociedad en la Argentina, 1880-1945*. Buenos Aires, Siglo XXI, 4a. ed.
- Tiramonti, Guillermina (comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires, Manantial
- Tiramonti, Guillermina, (2009). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Guillermina Tiramonti y Nancy Montes (comp) *La escuela media en debate*. Buenos Aires, Manantial / FLACSO.
- UNESCO (1998). *Estudio de seguimiento y evaluación de la Transformación Educativa en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires. OREALC / UNESCO- Argentina
- Veleda, Cecilia (2012). *La segregación educativa*. Buenos Aires, Editorial Stella y Ediciones La Crujía.
- van Zanten, Agnès (2008). "¿El fin de la meritocracia? Cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social". En Tenti Fanfani (comp.) (2008) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires. UNESCO / IPE / Siglo XXI
- Wiñar, David L. (1970). "Poder político y educación, el peronismo y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional", Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación
- Wiñar, David L. (1974) "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino, 1900-1970". *Revista del Centro de Estudios Educativos*, S/L, 4-4.



Descripción del trabajo de campo realizado hasta el momento

(mayo 2012 – noviembre 2012)

Alcance

- Distrito (“A”)
- Distrito (“B”)
- Once escuelas (cinco escuelas Distrito “A” y seis Distrito “B”)

Selección de las escuelas

		ÍNDICE DE VULNERABILIDAD ZONA ESCUELA			
RANGO MATRÍCULA	TIPO ESCUELA	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
2 51 A 100	ESB		A		
	EEM				
3 101 A 200	ESB		A B		
	EEM				
4 201 A 300	ESB				B
	EEM			B	
5 301 A 400	ESB				
	EEM	A	A		B
6 401 A 500	ESB	B			
	EEM	A			
7 501 A 600	ESB				
	EEM				
8 601 Y MÁS	ESB				
	EEM	B			

Entrevistas en escuelas (N: 57)

DISTRITO	A	B
Directores	5	6
Jefes de Departamento	3	2
Docentes (profesores de materias y preceptores)	18	20
Equipos de orientación	1	2
TOTAL	27	30



ANEXO II

Índice de Vulnerabilidad Social: es un índice construido con información del censo 2001 que pretende dar cuenta de las condiciones de vida y de vulnerabilidad de la población y de los hogares. Pondera aspectos socioeconómicos y educativos y contempla cinco dimensiones:

- Hacinamiento moderado y crítico de los hogares
- Condiciones deficitarias en la calidad de los materiales de la vivienda
- Relación de dependencia de los miembros del hogar según miembros ocupados, jubilados ó sin ocupación ni jubilación
- Hogares con sistema de salud pública como única cobertura
- Bajo clima educativo (menos de 11 años de escolaridad formal)

Cada una de las dimensiones tiene a su vez una situación definida como moderada ó crítica y, según esta condición una ponderación diferente de manera que a cada hogar se le asigna un peso diferencial según su situación con respecto a estas dimensiones. A más bajo el valor del índice, menores condiciones de vulnerabilidad tienen los hogares pertenecientes a un determinado partido; a mayor valor, mayores condiciones de vulnerabilidad, es decir, peores condiciones de vida.

Tasa de Promoción Efectiva: es el porcentaje de alumnos matriculados en un año de estudio de un nivel de enseñanza particular, que se matriculan como alumnos nuevos en el año de estudio inmediato superior de ese nivel en el año lectivo siguiente

Antecedentes académicos y profesionales

Licenciado en Educación y Magíster en Ciencias Sociales con mención en educación egresado de la FLACSO. Se desempeña como investigador del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor de la Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Educación en la misma institución y es consultor independiente. Sus áreas de interés son el estudio de las Políticas Educativas, los Estudios del Currículum y la Historia de la Educación. Actualmente investiga la implementación de las políticas de universalización de la educación secundaria en la Argentina. Ha sido profesor e investigador de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en diversas universidades nacionales se desempeñó en la función pública en las áreas de currículum y de educación secundaria.

Daniel Pinkasz: dpinkasz@gmail.com





Reforma do estado e políticas educacionais no Brasil: repercussões das avaliações externas sobre o trabalho docente em instituições públicas e privadas

Reform of state and educational policies in Brazil: effects of external reviews on teaching work in public and private institutions

Verônica Lima Carneiro¹

Carlos José de Melo Moreira²

Michele Borges de Souza³

Pedro Henrique de Sousa Tavares⁴

Resumo

Este trabalho resulta de pesquisa cujo objetivo consistiu em analisar as políticas públicas educacionais instituídas a partir da década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, com foco na introdução das avaliações externas e suas repercussões sobre o trabalho docente. Assim, adotou-se o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como referência, na perspectiva de um estudo comparado sobre seus impactos entre professores da rede pública e privada de ensino. A pesquisa foi realizada por meio de estudos bibliográficos e entrevistas com docentes de escolas de natureza pública e privada de nível médio no Estado do Pará. A análise dos dados revelou que as avaliações externas implementadas objetivando promover resultados satisfatórios do ponto de vista quantitativo, têm provocado, consequentemente, intensificação do trabalho docente e alargamento das atribuições impostas, dadas as exigências de desempenho de várias funções pelo professor, estimulando a emergência de um novo perfil profissional, mais polivalente e preocupado com o êxito dos alunos nos exames de larga escala, inclusive em detrimento da efetiva aprendizagem, comprometendo a qualidade educacional.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Políticas educacionais. Avaliações externas. Trabalho docente.

Abstract

This work results from research whose goal was to analyze the educational policies instituted from the 1990s, in the context of the reform of the Brazilian state, focusing on the introduction of external evaluation and its impact on teachers' work. Thus, we adopted the Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) as a reference, in the perspective of a comparative study on the impacts of teachers from public and private schools. The survey was conducted by means of bibliographic studies and interviews with teachers from public school and private middle level in the state of Pará. Data analysis revealed that the external evaluations implemented aiming to promote satisfactory results from a quantitative standpoint, have provoked consequently, work intensification and broadening of teaching duties imposed, given the performance demands of various functions by the teacher, encouraging the emergence of a new professional profile, more versatile and concerned with the success of students in examinations of large scale, even at the expense of effective learning, compromising educational quality.

Keywords: State Reform. Educational policies. External evaluations. Teacher work.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará - UFPA. Professora na Universidade Federal do Maranhão - UFMA. E-mail: vercar1407@gmail.com.

² Doutorando em Educação na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Professor na Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA. E-mail: carpedfil@gmail.com.

³ Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: michelinhe@yahoo.com.br.

⁴ Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. E-mail: pedrohstavares@yahoo.com.br.



Introdução

No Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado adotou a perspectiva da gestão pública eficiente, pautada pela reconfiguração da atuação do Estado no concernente às políticas sociais, fundada pela remarcação dos limites entre o público e o privado, bem como pela reorientação das relações erigidas entre Estado, mercado e sociedade civil (ADRIÃO & PERONI, 2005). A reforma administrativa do Estado, eixo central nos debates e discussões no campo das políticas nos anos de 1990, no Brasil e no mundo, foi instituída enquanto mecanismo de enfrentamento à crise do capital iniciada nos anos de 1970.

Para Dourado (2002), “a defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo”, visando uma “adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso” (p. 235-236). Assim, a gestão do Estado brasileiro voltou-se para uma administração gerencial, de modo que os diferentes setores do Estado moderno foram organizados como: - núcleo estratégico; - atividades exclusivas; - serviços não-exclusivos; - e, produção de bens e serviços para o mercado. Cabe ressaltar que “a saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica compõem, nesse projeto, o setor de serviços não-exclusivos”, os quais passam a poder ser ofertados também pelo segmento privado e/ou público não estatal (DOURADO, 2002, p. 236).

No bojo desse processo, o campo da educação, dentre outros, no que diz respeito à sua gestão, foi sendo reconfigurado nos moldes de uma reforma gerencialista⁵, com impactos “no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional” (DOURADO, 2002, p. 236), regulação essa que contempla alterações significativas no planejamento educacional, dada a influência de interesses vinculados à reestruturação capitalista, norteadas por reformas educacionais impostas sob a orientação e diretrizes de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O objetivo do presente estudo consistiu em analisar as políticas públicas educacionais instituídas a partir da década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, com foco na introdução das avaliações externas e suas repercussões sobre o trabalho docente, adotando-se o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como referência, na perspectiva de um estudo comparado sobre seus impactos entre professores da rede pública e privada de ensino. Para alcançar esse objetivo, realizou-se um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica e de campo, sobre a emergência do Estado avaliador no contexto pós reforma do Estado e suas repercussões sobre o trabalho docente em uma escola pública estadual e uma escola privada, ambas de ensino médio, situadas no município de Belém, capital do estado do Pará.

Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil: emergência do Estado avaliador

Na América Latina, especialmente a partir de 1989, devido à crise da dívida externa, foram elaboradas políticas de ajustes ou estratégias econômicas com “[...] uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributárias, previdência, etc.), liberalização comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras” (SILVA, 2003, p.68). De acordo com Soares, essas políticas de ajustes são definidas como:

[...] um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (2003, p. 18).

Em 1997, em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, o Banco Mundial, enfatizou que uma das razões determinantes da crise econômica e fiscal de diversos países no mundo seria a ineficiência do Estado. Portanto, foi proposta, como solução, a política neoliberal de reformar o Estado, pois o mesmo foi considerado “[...] essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador”. Verificou-se, no referido documento, um conjunto de conceitos neoliberais para a constituição de um Estado reorganizado, com funções mínimas, a partir do “diálogo democrático” entre o “Estado e a sociedade” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 09).

Nessa perspectiva, cabe destacar que as políticas educacionais possuem forte relação com as políticas sociais em geral, estando vinculadas às políticas econômicas de ajuste estrutural demandadas no processo de reestruturação do capital, de modo que, a partir da reforma do Estado, verificou-se uma tentativa de os Estados tornarem-se competitivos para a atração de capitais, utilizando-se da desregulamentação da economia, minimização de barreiras ao comércio, privatização e descentralização do Estado nacional, valorizando-se, sobre-

⁵ Na concepção do gerencialismo, parte-se do princípio de que a burocracia deve ser substituída pela administração gerencial, esta compreendida enquanto um modelo de administração ágil, orientada para os denominados pelos gerencialistas de clientes (PEREIRA, 2002, p. 19).



maneira, segundo Dourado (2002, p. 238), a “atuação do Banco Mundial, considerando a sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras”. Ainda segundo o mesmo autor:

Além dessa premissa geral, é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação. [...] Das orientações gerais do Banco Mundial é possível depreender a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural (DOURADO, 2002, p. 238-239).

O Estado reformado, segundo Maués (2010), assumiu um caráter de regulação e avaliação, sendo que a avaliação é um aspecto que assume uma centralidade crescente no que diz respeito à viabilização da qualidade dos sistemas educacionais, dado que o Estado, por meio dos governos, lança mão desse mecanismo como um modo de controlar e manter sob sua vigilância as instituições educacionais escolares, por meio do estabelecimento de metas e da posterior cobrança dos resultados. Nesse sentido, Broadfoot (2000) ressalta a perspectiva do *accountability*⁶ como uma das características principais atribuídas à avaliação, quando aplicada aos sistemas educacionais:

*Pode-se considerar o **accountability** como um processo em duas etapas: primeiramente trata-se da identificação e da medida das performances do sistema educacional em relação aos objetivos previamente fixados. Em segundo lugar trata-se de uma resposta trazida pelas instituições educacionais, graças aos mecanismos de controle destinados a reparar toda distância entre os objetivos e os resultados. Mesmo sendo distintos no plano teórico, essas duas etapas se confundem frequentemente na prática (BROADFOOT, 2000, p. 44).*

Constitui parte inerente à natureza do “Estado avaliador”, instaurado com maior vigor a partir da Reforma do Estado no Brasil, a desconcentração dos sistemas educacionais e a implementação de mecanismos de controle, no formato das avaliações, de modo a promover a regulação da educação e assegurar os valores dominantes no contexto das escolas das redes públicas e privadas, controlando seus resultados e sua eficiência. Faz parte da natureza do Estado gerenciador, a valorização dos princípios da descentralização compreendida enquanto desconcentração ou, mesmo, desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, da parceria, do foco nos resultados, da excelência, da performance, como aspectos fundamentais para a obtenção de plena eficiência e eficácia na educação (MAUÉS, 2010).

De acordo com Carnoy e Castro (1997), o principal mecanismo utilizado para a implementação das reformas educacionais em todo o mundo e, sobretudo, na América Latina, constituiu-se do recurso à descentralização, o que, segundo os referidos autores, redundou em um equívoco, dado que a descentralização compreendida como a desregulamentação, incorpora valores típicos do individualismo na condução dos processos. Além disso, segundo Popkewitz (1997), os pressupostos teóricos da descentralização coadunam-se à ideologia da democracia liberal, inclusive ao estimular a ideia da participação coletiva e individual, mas fazendo-o apenas sob uma perspectiva estritamente técnica, no que se refere ao desenvolvimento dos processos de gestão da educação com vistas à descentralização.

Relativamente a essa questão da descentralização, que permeia de forma significativa o contexto das políticas educacionais a partir da década de 1990, Rivas (1991), ao discorrer sobre os conceitos mais utilizados quando se discute políticas de descentralização, identifica duas formas de execução dessa política: a desconcentração e a descentralização, sendo que na primeira, o órgão central atribui funções e responsabilidades às unidades regionais, que permanecem na dependência direta da decisão da central, de modo que não estão livres e nem possuem autonomia total para decisão; enquanto que na descentralização as entidades regionais possuem um grau significativo de poder de decisão, ou seja, há de fato não apenas a delegação de atividades e responsabilidades, mas, principalmente, a atribuição de um real poder de decisão a respeito de “aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS, 1991, p. 20).

Para Mcmeekin (1993), há uma diferença significativa entre políticas de desconcentração e de descentralização, uma vez que a desconcentração consiste na transferência de algumas funções, pelo governo central, para estados e municípios, mantendo, contudo, o poder de decisão e a autoridade global; já a *descentralização*, se refere à transferência da responsabilidade e da autoridade e poder de decisão às entidades regionais e às escolas. O autor acrescenta, ainda, o conceito de “devolução”, o qual consiste na entrega completa da posse das escolas aos níveis hierarquicamente inferiores de governo ou até mesmo à iniciativa privada, que assumirá a responsabilidade pela manutenção e pelo controle do processo educacional escolar nas respectivas Unidades.

Ainda sobre o binômio desconcentração x descentralização, Casassus (1995) se manifesta contrapondo-os, sendo que descentralização constituiria o fato de “confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas”. Desconcentração, por sua vez, “reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central (...). Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de ‘cima para baixo’” (CASASSUS, 1995, p. 82-84).

⁶ Trata-se de um termo da língua inglesa que não possui tradução exata para a língua portuguesa, correspondendo à obrigatoriedade quanto à prestação de contas às instâncias controladoras ou a seus representantes, numa ideia de imputabilidade ou responsabilização.



Dessa forma, ao analisarmos a realidade apresentada na América Latina e, sobretudo, no Brasil, é possível verificar que o movimento que vem sendo gestado a partir das políticas educacionais e instituído no âmbito da realidade educacional escolar, a partir da década de 1990, em decorrência da reforma do Estado, possui natureza compatível com as características que se vinculam à desconcentração. Nesse sentido, vale ressaltar que, para, Amaro (1996):

A desconcentração é perfeitamente compatível com centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já quer ter. Descentralização é outra coisa: é o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis (AMARO, 1996, p. 22-23).

Com esse processo de crescente desconcentração, e não de descentralização, como demonstrado anteriormente, tem-se, no Brasil, a crescente “desresponsabilização” do Estado para com a execução das políticas sociais, em função do novo papel assumido de gerenciador e avaliador. A educação em geral e, sobretudo, o ensino superior, no Brasil e na América Latina, tornou-se alvo da atuação de investidores financeiros, de modo que a privatização educacional é uma realidade cada vez mais presente, inclusive no âmbito da educação básica.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o Estado foi ineficiente ao assumir funções diretas de execução, e, portanto, fazia-se necessário, mais do que nunca, reformá-lo, transferindo as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado para o setor privado, supostamente mais eficiente e melhor preparado para tal (BRASIL, 1995).

Assim é que, segundo Peroni (2003), de acordo com este diagnóstico, procura-se racionalizar recursos, reduzindo o papel do Estado no que tange às políticas sociais, e isso exatamente em um contexto no qual o governo federal tem como posicionamento, para fazer frente à crise desencadeada, favorecer a atração de capital especulativo, conseqüentemente, ampliando as dívidas interna e externa e gerando uma crise fiscal nos Estados e Municípios. Para a autora, deriva daí a ideia de descentralização das políticas sociais apresentada pela União, repassando-as para a sociedade, de modo que o Estado passa a se caracterizar como Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital.

Nessa perspectiva, as avaliações externas adquiriram centralidade, como forma de o Estado se manter no exercício do controle sobre os processos anteriormente sob sua incumbência. É por meio desse controle que o Governo afirma poder atuar no sentido da reversão de possíveis índices de qualidade considerados insatisfatórios. Para Afonso (1998), entretanto, a alternativa da avaliação termina por restabelecer a centralização do controle pelo Estado, ainda que este tenha aberto mão de acompanhar o processo, atendo-se basicamente aos resultados dessas avaliações.

Não obstante, nos contextos em que foram adotadas políticas neoliberais, a avaliação acabou por ser “utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (Afonso, 1998, p. 76). Assim é que emerge com grande força o conceito de *accountability*, consolidando-se a partir dos anos de 1980, reforçando o pressuposto de que as denominadas avaliações em larga escala mantêm, na atualidade, um espaço central no contexto das políticas sociais. Para Freitas (2007, p. 01):

A avaliação em larga escala firmou-se recentemente no Brasil como componente importante do monitoramento da educação básica e superior, propondo-se não só à aferição da qualidade dos resultados de ambas como à indução da qualificação pretendida para os sistemas e as instituições de ensino.

Relativamente ao desenvolvimento e ampliação das avaliações em larga escala no Brasil, Sousa (2008) afirma que as mesmas vão se fortalecendo sob um discurso voltado para a implementação de melhorias na qualidade da educação, sendo que a aplicação dos testes padronizados estaria direcionada para a verificação do grau de proficiência dos alunos, sobretudo no que tange à leitura, à escrita e à matemática, sendo que os resultados aferidos são utilizados pelo Governo como indicadores da qualidade da educação. Segundo a autora:

O governo federal, a partir de 1990, passa a organizar sistemas nacionais de avaliação educacional, que são difundidos à sociedade como mecanismos voltados a subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino. Acompanhando o governo federal, também, governos subnacionais formulam propostas próprias de avaliação, como complementares às avaliações que se realizam em âmbito nacional (SOUSA, 2008, p. 82).

Assim, gradativamente, esse modelo avaliativo foi sendo incorporado e adquirindo crescente relevância no âmbito da formulação e instituição das políticas públicas educacionais. Contudo, conforme nos alerta Vianna (2000), é amplo e complexo o conceito de avaliação, quando o que se está em pauta é a questão educacional escolar. Para ele, a avaliação “não se limita apenas à verificação do rendimento escolar, atividade rotineira (e burocrática) no âmbito institucional da escola. A avaliação atual concentra-se em um nível maior, segundo uma perspectiva integrada a programas de qualidade” (p. 21).

Ao analisar a realidade específica do estado de São Paulo, que instituiu o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), Sousa e Arcas (2010) relatam que, nesse contexto de extrema valorização das avaliações externas padronizadas, o que



nos cabe, antes de qualquer coisa, é uma reflexão quanto aos usos que vêm sendo feitos dos resultados, não somente pelas escolas, mas também pelos gestores do sistema, com vistas a que sejam utilizados para uma efetiva busca de melhor qualidade do processo ensino-aprendizagem dos alunos.

Naquele estado, segundo os autores, o Saresp, enquanto avaliação externa padronizada vem adquirindo centralidade no processo de organização e reestruturação do trabalho escolar, direcionando práticas avaliativas, de modo que “a avaliação em larga escala vem sendo, crescentemente, apropriada pelas escolas [...], induzindo a uma ênfase na aplicação de provas e exames simulados como meios de preparar os alunos para se saírem bem no Saresp” (SOUSA & ARCAS, 2010, p. 194). Pode-se inferir, porém, que essa realidade vem se alastrando pelos diferentes Estados do Brasil, sendo que no Pará, pudemos constatar, por meio da pesquisa de campo, que a situação é deveras aproximada da realidade de São Paulo, no que tange às repercussões produzidas por essa avaliação externa de larga escala.

Nesse cenário delineado, surgiram também propostas que, para além da avaliação do aluno, se pretende a avaliação do desempenho docente, de curso, institucional, do sistema educacional como um todo, contemplando desde a educação básica até o ensino superior, incluindo a pós-graduação. Desse modo, para Dias Sobrinho (2003):

Como avaliador ou interventor, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamentos de cursos e accreditation. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizadas ex post e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas. (p. 59)

Verifica-se que o papel do Estado em relação às políticas sociais é alterado significativamente, especialmente a partir da década de 1990, objetivando:

[...] racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2006, p. 14).

Portanto, o Plano de Reforma do Estado no Brasil, predominantemente influenciado pelo neoliberalismo, parte de um diagnóstico no qual a crise é do Estado, e tem como importante estratégia a privatização, um dos pontos fundamentais que o pautam. De acordo com Peroni (2006), uma das principais justificativas apresentadas para a implementação da reforma do Estado consiste no agravamento da crise fiscal. Contudo, cumpre destacar que, para além de uma crise apenas de natureza fiscal, o que se tem atualmente constitui uma grave crise do próprio capital, de modo que as estratégias de reforma do Estado apresentadas não apenas não solucionam o problema, como acabam por esfacelar o Estado no concernente às políticas sociais, considerando que o modelo propõe que empresas públicas sejam privatizadas ou alteradas para organizações sociais, atuando como “parceiras” do Estado, afinal, segundo Pereira (1996), estas organizações são mais eficientes, flexíveis e competitivas. Portanto, quanto às políticas sociais, o Estado deveria continuar financiando-as, sendo que sua execução ficaria a encargo de organizações públicas não estatais.

No âmbito da educação, a ideologia neoliberal apresenta-se, por meio das reformas estruturais, orientadas para redução da intervenção do Estado na prestação do serviço educativo, fomentando fortemente a crítica ao serviço público e promovendo o “encorajamento do mercado”, este traduzido, principalmente, na submissão das políticas educacionais à lógica da economia global, na tradução de valores e princípios mercadológicos, tais como a competição, a concorrência e a excelência, dentre outros, com vistas à “modernização” da educação pública, fomentando, assim, uma atuação voltada para sua privatização. Conforme Barroso (2005):

Assiste-se, por isso, à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos transformando a ideia de “serviço público” em “serviços para clientes”, onde o “bem comum educativo” para todos é substituído por “bens” diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os “consumidores” de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais. Para estimular a criação destes mercados, o financiamento da educação (mesmo se à custa do erário público) é dirigido às famílias pelo sistema de “vouchers”, ou equivalente, e procede-se à privatização parcial ou total da propriedade ou da gestão das escolas [...]. O objectivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (BARROSO, 2005, p. 742).

Portanto, considerando-se a nova regulação que vem sendo posta para a educação nesses tempos de neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, etc., a qual vem sendo alterada na perspectiva do atendimento a mercados cada vez mais competitivos e excludentes, Apple (2005) crítica fortemente o impacto das políticas neoliberais na educação e nos diferentes aspectos da vida, problematizando as



tendências gerais que envolvem a ampliação da mercantilização da vida cotidiana e da cultura de auditoria, cujas consequências, inclusive para a educação, são altamente perniciosas. Para o autor, o fenômeno mundial da estranha combinação da mercantilização com a centralização do controle (cultura da auditoria) tem gerado forte impacto nas instituições em toda a sociedade, com a exigência de que muitos aspectos de nossas vidas sejam completamente adequados à economia e à lógica econômica (Habermas *apud* APPLE, 2005, p. 34).

Nesse cenário, a educação fica exposta às forças do mercado e passa a ser, cada vez mais, exigida em termos de apresentação de resultados mensuráveis, bem como em relação a submeter-se ao controle social. O Estado tende a eximir-se da execução das políticas sociais, assumindo a função de ente regulador, visando à garantia do cumprimento de metas de eficiência e o impedimento de monopólios; permanece responsável pelos direitos sociais, sem, contudo, exercer diretamente as funções vinculadas à educação, saúde e assistência social, contratando, para esse fim, organizações públicas não-estatais; portanto, assume um caráter gerenciador e avaliador, em detrimento de sua função de executor.

No âmbito do Estado gerenciador, é forte a cultura da avaliação, consistindo na criação de mecanismos para medir e avaliar o desempenho de professores e funcionários em geral (no caso da escola), sendo que no espaço em que os resultados não forem considerados satisfatórios, abre-se oportunidade para a competição pela iniciativa privada (APPLE, 2005), tudo sob a ideologia da “desvalorização de bens e serviços públicos”, no qual se utiliza de diferentes artifícios para que as pessoas passem a compreender tudo o que é público como ruim e inoperante e tudo o que é privado como bom e funcional.

Assim, tendo em vista a crescente relevância que vem sendo dada ao monitoramento da educação, por meio da medição, avaliação e informação, alguns instrumentos componentes do processo têm sido fartamente utilizados, tais como: indicadores estatísticos, índices, exames amostrais e censitários, auditorias, relatórios, dentre outros. Para que isso fosse possível, alguns arranjos tiveram que ser produzidos, tais como a Emenda Constitucional n. 19/1998, que, definindo os princípios da administração pública, autorizou a avaliação e prestação de contas pelos serviços públicos (SOUZA, 2009), favorecendo a exacerbação do uso da avaliação de forma indiscriminada, inclusive com distorções em relação aos seus objetivos e fins sociais.

Mediante esse processo de crescente valorização do recurso à avaliação, em 1997, por meio da Lei Nº 9.448, de 14 de março, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP transformou-se em uma autarquia especialmente voltada para o desenvolvimento de indicadores educacionais por meio da mensuração estatística, direcionada para a avaliação de desempenhos, com o objetivo de “planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País” (Art. 1º, II).

Essas modificações na natureza institucional do Inep promoveram amplamente a aproximação do MEC com entidades nacionais e estrangeiras voltadas para o desenvolvimento e propagação de dados e informações a respeito de diversas realidades sociais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, desde 1989, mantém acordos de cooperação técnica com o Brasil, por meio do Inep, para prestar assistência, especialmente, na área da educação e de formação de professores, as quais, segundo Souza (2009), foram sofrendo transformações ao longo do tempo:

Da assistência técnica inicial, o Brasil passou a estabelecer uma relação bilateral de cooperação, visando atender interesses burgueses contidos nas relações intra-classe e entre-classes, diluindo cada vez mais a fronteira entre o público e o privado, o nacional e o internacional (SOUZA, 2009, p.66).

Uma das especificidades do modelo de “Estado avaliador” adotado com a reforma implementada a partir da década de 1990, foi a sujeição das políticas sociais às políticas econômicas, sendo que, na área da educação, isso reverberou na expansão da educação de forma bastante excludente, dado que essa expansão vem se concretizando, sobretudo, pela via da iniciativa privada. A importância da avaliação recrudescer diante desta problemática.

Repercussões das Avaliações Externas sobre o Trabalho Docente em Instituições Públicas e Privadas: breve análise comparada

Para a viabilização prática desse modelo, chegou-se a empreender o estilo empresarial nas escolas, com base no estabelecimento de missões e objetivos a serem atingidos, focando na perspectiva do *accountability*. Como suporte, segundo Oliveira (2009), lançou-se mão à descentralização das ações, bem como de mecanismos voltados para a valorização dos “recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos”, foram sendo postas “em prática novas formas de controle e vigilância, de auto verificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos” (p. 202).

O Estado, nesse contexto, tende a se desresponsabilizar quanto à execução dessas políticas, delegando-as às parcerias, sobretudo com a iniciativa privada. As avaliações standardizadas ou em larga escala, assim, constituem mecanismos para a garantia do controle sobre



essas políticas, as quais, por sua própria natureza, estão impossibilitadas de avaliar as particularidades e as especificidades de cada realidade educacional. No que diz respeito às principais críticas atribuídas ao modelo das avaliações externas realizadas em larga escala, cabe destacar que estas estimulam um sistema de recompensas e punições, favorecendo aos sujeitos envolvidos uma obsessão relativa à competição e às exigências por melhorias em seu desempenho, uma vez que:

Designada aqui como avaliação estandardizada criterial com publicização de resultados, esta modalidade de avaliação permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado “paradoxo do Estado neoliberal”: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador) mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros “clientes” ou “consumidores” (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado). Produz-se assim um mecanismo de quase-mercado em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objectivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional é apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os resultados/produtos do sistema educativo sejam também controlados pelo mercado (AFONSO, 2009, p. 122).

Sobretudo a partir dos anos de 1990, a temática referente à avaliação educacional adquiriu centralidade na pauta das discussões e debates voltados para as políticas públicas educacionais, em todos os níveis e modalidades de ensino. Numa preocupação extrema para com o produto, em detrimento do processo, o “Estado avaliador” passou a adotá-la como um mecanismo de regulação da educação, sem que haja, necessariamente, ampla reflexão na perspectiva de superação de resultados pontuais, verificados nesse modelo de avaliação centralizado.

Ao analisarmos as repercussões das políticas de avaliação formuladas e implementadas atualmente, tanto em uma escola pública estadual quanto em uma escola particular do município de Belém, capital do estado do Pará, verificou-se que as mesmas vêm alterando significativamente o modelo de gestão educacional, constituindo-se como instrumentos de controle, em sintonia com a crescente introdução de mecanismos mercadológicos na educação. Isso porque, segundo Sousa & Oliveira (2003), o instrumento que melhor caracteriza e estimula o “quase-mercado educacional” é a avaliação, uma vez que a mesma se configura como mecanismo privilegiado de superação da dicotomia entre “gestão ‘estatal-centralizada-burocrática-ineficiente’ de um lado, ‘mercado-concorrencial-perfeito’ de outro” (p. 876).

No âmbito do quase-mercado educacional, os sistemas de avaliação assumem papel fundamental à medida que constituem “peça central” nas ferramentas de controle, alternando seu foco “dos processos para os produtos”, por meio de testes sistêmicos, e, de outro, “legítima [m] ‘valorações’ úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala” (SOUSA & OLIVEIRA, 2003, p. 875). Essas provas, normalmente de múltipla escolha, tais como o Enem, a Prova Brasil, dentre outros, tendem a assumir uma finalidade voltada para “determinar posições e estabelecer *rankings* entre os indivíduos examinados. Este *ranking* é construído em relação a uma média estandardizada” (CASASSUS, 2009, p. 74),

Para a realização deste estudo, em cada escola pesquisada (uma pública estadual e uma privada, ambas de ensino médio), entrevistamos 03 (três) professores, cujas perguntas centraram-se nos aspectos voltados para as repercussões desse modelo avaliativo sobre seu trabalho. Independentemente da escola em que atuam, os 06 (seis) professores foram uníssonos ao afirmar com veemência que muitas são as repercussões advindas desse modelo avaliativo sobre o seu trabalho, à medida que se sentem cada vez mais cobrados em relação ao êxito e aos resultados quantitativos que devem possibilitar aos alunos nesses exames. Nesse sentido, é preocupante que este modelo de avaliação venha assumindo grande legitimidade no contexto educacional, uma vez que prioriza a lógica dos resultados – e não o processo – valorizando as “políticas de *accountability*, de incentivos e de castigos, de afectação de recursos, de orientação das competências, de uso da informação para a tomada de decisões, etc.” (CASASSUS, 2009, p. 74), promovendo, nesse diapasão, forte competição entre as escolas e entre os sujeitos que a compõem.

Ao analisarmos, comparativamente, as duas escolas pesquisadas, as falas dos professores entrevistados revelaram que é forte o controle instituído em função dos processos avaliativos, que, na atualidade, visam avaliar o produto da escola, e não o processo ensino-aprendizagem, por meio de dados estatísticos e índices educacionais.

Isso é preocupante por proporcionar a valorização da lógica meritocrática na escola e entre os sujeitos, estimulando, conseqüentemente, a competitividade, bem como há o risco de que “os professores ocupem o tempo a exercitar os alunos a escolher uma resposta entre as apresentadas”, na perspectiva de “ensinar para o exame” (CASASSUS, 2009, p. 75). Além disso, este modelo avaliativo não favorece aos professores, para que deem melhores aulas, já que “usá-las como instrumentos de gestão apenas serve para identificar posições e rankings, ou dito de outra forma: segregar e desintegrar; gerando, em conseqüência e a todos os níveis do sistema, muito sofrimento inútil e injusto” (p. 76). O autor se coloca contrário a:

[...] uma avaliação que tem como consequência não a melhoria da qualidade, mas sim o aumento da pressão sobre os docentes, mediante uma parafernália de prêmios e castigos. É muito difícil compreender a lógica subjacente às



teorias que levam a pensar que os professores ensinarão melhor se castigados (ou premiados). É bem conhecido na literatura do “management” e nas práticas de gestão de ministérios e secretarias da educação que este sistema não funciona. Tem, por vezes, algum efeito a curtíssimo prazo, mas que rapidamente desaparece (CASASSUS, 2009, p. 76).

No caso das escolas pesquisadas, verificou-se que, especialmente ao professor, vem sendo cada vez mais delegada a responsabilidade pelos possíveis resultados negativos de seus alunos em exames estandarizados, os quais desconsideram o contexto de cada escola, ao comparar escolas públicas e particulares, localizadas nas diferentes partes do país, com todas as particularidades a elas inerentes. Esta realidade, para Freitas (2012), decorre de uma proposta fundamentada na “política liberal”, a qual preconiza uma “igualdade de oportunidades e não de resultados”, onde “dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida”. Portanto, “diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho [...] e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados” (p. 383).

Esta situação é bastante complexa, já que a avaliação interfere fortemente na vida daqueles que constituem a escola – alunos, professores, pais e gestores. Portanto, ao analisarmos a realidade das duas escolas pesquisadas, foi possível constatar que um dos fatores negativos centrais intervenientes no que tange ao modelo de avaliação nos moldes dos exames estandarizados, diz respeito ao fato de que lança mão da responsabilização e da meritocracia como aspectos privilegiados do processo, os quais possuem íntima relação com uma terceira categoria, que é a da privatização, conforme ressaltado por Freitas (2012), o qual afirma que: “pode-se dizer que, de fato, as duas primeiras visam criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação” (p. 386).

Considerações Finais

A partir da realização deste estudo, constatamos que, no Brasil, a Reforma do Estado teve um papel fundamental no que tange às reformas e políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990, as quais tiveram grande impacto e promoveram amplas alterações sobre o contexto educacional na atualidade. É especialmente a partir de então que o Estado brasileiro passou a se eximir de suas responsabilidades no concernente às questões sociais como educação e saúde, dentre outros, pois estes passaram a ser considerados atividades não exclusivas do Estado, portanto, podendo ser mantidos pela iniciativa privada.

Constatou que as reformas educacionais instituídas mais recentemente no Brasil, por possuírem forte orientação dos organismos internacionais, pautando as agendas dos Estados nacionais e a elaboração das políticas educacionais no interior da reforma do Estado, vêm promovendo ampla reconfiguração do trabalho docente na escola, dadas as reformas geridas e avaliadas com base nas diretrizes emanadas de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Cabe destacar que esses organismos internacionais estimulam o desenvolvimento e implementação de projetos voltados a determinados contextos de forte agravamento da situação de pobreza e de reação popular à implantação das políticas neoliberais nos países considerados mais vulneráveis, como é o caso do Brasil.

Quanto à educação, especialmente a educação básica, houve significativas alterações, com vistas a adequá-la a novos parâmetros impostos pelos organismos internacionais e exigidos pelo capital. No âmbito desse processo, aos docentes foi atribuído um papel central em relação à promoção de uma educação de qualidade, à revelia das condições objetivas de trabalho existentes, tanto nas escolas públicas, quanto nas de natureza privada, impondo exigências crescentes a esses profissionais, o que vem a repercutir sobre sua identidade e suas condições de trabalho, com reflexos, muitas vezes, sobre a saúde dos mesmos.

Portanto, a presente pesquisa revelou que os professores da educação básica, especificamente os do ensino médio, independentemente de estarem atuando na educação pública ou privada, estão passando por uma ampla reestruturação de seu trabalho, em função, sobretudo, das avaliações externas que vêm alterando profundamente a natureza do trabalho desses profissionais, imputando-lhes novas funções e responsabilidades, acarretando a intensificação da atividade docente, uma vez que as entrevistas revelaram que os mesmos são extremamente demandados e considerados peça chave para o sucesso dos índices educacionais nas escolas, contudo, em sua grande maioria, constatou-se que não há, em contrapartida, maiores investimentos educacionais, especialmente em termos de formação e valorização docente.



Referências

- ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera. (2005). *O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã.
- AFONSO, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez.
- AFONSO, Almerindo Janela. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga, Universidade do Minho.
- AMARO, R. R. (1996). Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- APPLE, M.W. (2005). *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: DP&A editora.
- BANCO MUNDIAL. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- BARROSO, João. (2005). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – Out.
- BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília.
- BROADFOOT, Patrícia. (2000) *Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur*. Revue Française de Pédagogie, Paris, nº 130, p. 43-55.
- CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio M. (Orgs.). (1997). *Como anda a Reforma educacional na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV.
- CASASSUS, Juan. (2009). Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda da qualidade e a segmentação social. Sísifo: *Revista de Ciências da Educação*, p. 71-79, 2009. Disponível em: <www.sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em 12 nov. 2012.
- CASASSUS, J. (1995). *Tarefas da educação*. Tradução de: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados.
- DIAS SOBRINHO. (2003). *Avaliação: Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.
- DOURADO, Luiz Fernandes. (2002). Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, vol. 23, n. 80. Campinas.
- FREITAS, Luiz Carlos. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério a destruição do sistema público e educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, Jun. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid>. Acesso em 01 nov. 2012.
- FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. (2007). *A Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas – SP: Autores Associados.
- MAUÉS, O. C. (2010). A Avaliação e a Regulação. O Professor e a responsabilização dos resultados. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (et al.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Coleção Didática e Prática de Ensino. Belo Horizonte: Autêntica, p. 703-729.
- MCMEEKIN, R. W. (1993). *Descentralización de la Educación*. Boletín del Proyecto Principal de Educación, Nº 31.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. (2009). As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *BBPAE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (2002). *Depois do estruturalismo, os desafios enfrentados pelo desenvolvimento brasileiro*. Disponível em <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00222_1.pdf>. Acesso em 01 nov. 2012.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr.



- PERONI, V. M. V. (2006). Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- PERONI, Vera Maria Vidal. (2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã.
- POPKEWITZ, T. S. (1997). *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução de Beatriz Afonso Neto. Porto Alegre: Artes Médicas.
- RIVAS, R. H. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago/Chile: Unesco/Reduc.
- SILVA, I. G. (2003). *Democracia e participação na reforma do Estado*. São Paulo: Cortez.
- SOARES, Laura Tavares. (2003). *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record.
- SOUSA, Sandra Z. L.; ARCAS, Paulo H. (2010). Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Revista Educação: teoria e prática* - v. 20, n.35, jul-dez., p. 181-199.
- SOUSA, S. Z. L. (2009). Avaliação e gestão da educação básica: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Editora Xamã, p. 31-45.
- SOUSA, S. Z. (2008). Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan/dez.
- SOUSA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela. (2003). Políticas de avaliação e quase-mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.23, n. especial, p. 873-896.
- SOUZA, T. R. (2009). *(Con) Formando professores eficazes: A relação política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. 2009. 300fl. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ): UFF.
- VIANNA, H. M. (2000). *Avaliação Educacional: teoria, planejamento, modelos*. São Paulo: IBRASA, 196 p.



 Reseñas



Conversaciones con un maestro. *Liber Amicorum* José Luis García Garrido

Madrid: UNED / Ediciones Académicas (ISBN-13: 978-84-92477-93-7), 877 pág.

María José García Ruiz / UNED, Madrid

Introducción

El académico comparatista español José Luis García Garrido —ahora Profesor Catedrático Emérito— ha sido uno de los estudiosos más dinámicos, emprendedores y activos del panorama internacional en el ámbito de la Educación Comparada. Su impacto ha sido incuestionable en todo el entorno internacional de los diversos continentes. Pero, ciñéndonos al ámbito español, como haremos en este escrito, no podemos sino afirmar con rotundidad que el influjo de José Luis García Garrido ha marcado una huella indeleble en el quehacer y en el pensamiento académico de los comparatistas españoles que conformamos la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC) que él ha contribuido a fundar y de la que ha sido Presidente largos años.

En este breve escrito abordaré algunos aspectos del impacto del pensamiento de José Luis García Garrido en la Educación Comparada española, y ofreceré una reseña tanto del merecido Acto Homenaje celebrado en su honor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madrid el 18 de junio de 2013 como, de igual modo, de los rasgos principales del *Liber Amicorum* titulado *Conversaciones con un maestro* que más de setenta y cuatro académicos nacionales e internacionales elaboramos para el profesor José Luis García Garrido y del cual le hicimos entrega en ese Acto Homenaje.

Impacto del pensamiento del Dr. José Luis García Garrido en la Educación Comparada española

De todos es conocido que la epistemología de la Educación Comparada está atravesando un momento de gran incertidumbre. Los actuales fenómenos de la globalización y el postmodernismo han impactado de lleno en la disciplina, de suerte que, en estos primeros años del siglo XXI, están siendo cuestionadas muchas certezas modernas y positivistas.

Diversos académicos líderes en nuestra disciplina, han avanzado al menos cuatro propuestas para devolver a la Educación Comparada el dinamismo del que ha gozado en épocas anteriores. La reflexión de la naturaleza, de los rasgos y del carácter del pensamiento académico del profesor José Luis García Garrido evidencia que este Catedrático siempre ha ido por delante, desde siempre, en el cumplimiento de estas medidas propuestas, y de otras destinadas a impulsar la Educación Comparada. Ese pensamiento ha impactado de lleno en la epistemología de la Educación Comparada española.

La primera propuesta avanzada radica en la necesidad imperiosa de “elaborar una Educación Comparada con una problemática intelectual compleja” (Cowen, 2009; Schriewer, 2000). La crítica actual en relación a la irrelevancia, e incluso banalidad, de las investigaciones comparativas, ha sido firmemente elevada por académicos como Cowen y Schriewer, que han denunciado que, en dichas investigaciones, la teoría está ausente, y que la Educación Comparada debe ser, genuinamente, una “ciencia de la complejidad” (SCHRIEWER, 2000). Esta crítica está directamente relacionada con la crítica que Schriewer hace del método comparativo convencional en su obra del año 2000. En cuestión de metodología comparativa, Schriewer reivindica el paso de una metodología positivista, induccionista e hipotética-inductiva, representada típicamente por George Bereday, a otra moderno-tardía, postneopositivista y postnewtoniana, que establezca “relaciones entre relaciones” (no “relaciones entre hechos observables”) y que responda a la complejidad propia del ámbito de la Educación Comparada.

Desde la publicación por el profesor José Luis García Garrido de sus numerosas obras de gramática latina, su doctorado en Filosofía, y sus proliferos escritos sobre Lucio Anneo Séneca, la vocación por el rigor filosófico ha impregnado toda la obra comparatista del profesor José Luis García Garrido. A sus discípulos españoles José Luis García Garrido nos ha enseñado el valor de la escrupulosidad en los análisis, y el valor de la Sociología para alcanzar el rigor de los mismos, pero nos ha mostrado más, si cabe, la mayor relevancia de la teleología de los mismos, siempre apuntando a una mayor humanización de las sociedades internacionales. El profesor José Luis García Garrido nos ha enseñado a amar la Filosofía. De manera que en todos sus escritos ha abordado con claridad y decisión la complejidad de los problemas intelectuales de nuestra ciencia comparativa.



La segunda propuesta elevada por los académicos más innovadores para dinamizar la Educación Comparada afirma la necesidad de incorporar la dimensión histórica en Educación Comparada (GARCÍA GARRIDO, 1996; COWEN, 2009; SCHRIEWER, 2000 y KAZAMIAS, 2009a, 2009b). La reivindicación de estos autores por la introducción de los análisis históricos en los estudios comparativos no implica, en modo alguno, la vuelta a formas de análisis antaño empleadas por comparatistas de relieve como Niemeyer, Kay, Arnold o Sadler en sus teorías factorialistas, historicistas y culturalistas. La demanda por la contemplación de la vertiente histórica en los trabajos comparados supone el estudio evolutivo, a la par riguroso y profundo, de nuestro objeto de análisis. El fuerte nexo entre las disciplinas de la Educación Comparada y la Historia de la Educación es algo tradicionalmente destacado por numerosos autores. No en vano muchos de nuestros departamentos universitarios, aúnan en su denominación a estas dos disciplinas. A este respecto, destacar la dilatada trayectoria docente e investigadora del profesor José Luis García Garrido en el ámbito histórico en diversas universidades como la Universidad Autónoma de Barcelona, previa a su inmersión decidida en el ámbito de la Educación Comparada, y la fértil producción científica que ha desarrollado en el área de la Historia de la Educación. Los estudios comparativos del profesor José Luis García Garrido nunca han dejado de abordar los fundamentos y la evolución histórica de todos los países cuyos sistemas educativos ha analizado. Esta sensibilidad histórica es otro de los legados de José Luis García Garrido a la Educación Comparada española.

La tercera propuesta de los académicos comparatistas pioneros para trascender el inmovilismo actual de los estudios comparativos insta a desarrollar una actitud de “creatividad y curiosidad” en la construcción epistemológica de la disciplina de la Educación Comparada. Ciertamente, no es la Educación Comparada el único ámbito en el que se reivindica una actitud de creatividad. En la sociedad contemporánea ha emergido un nuevo discurso en la última década que concibe la creatividad, el conocimiento y la innovación como factores clave de la nueva economía. Se habla de la “nueva economía del conocimiento” y de la “economía creativa”. Según Cowen (2009: 1287), el desarrollo de la imaginación creativa y la curiosidad precisa de la trascendencia de ideas, normas, modelos y relaciones tradicionales. Cowen afirma que los comparatistas debemos investigar ámbitos de estudio y disciplinas externas a la nuestra, y huir de las convenciones y tradiciones en las que hemos sido formados.

En la misma línea, Marianne Larsen afirma que nuestro mundo social es un sistema caótico, contradictorio y contingente. Y que el desarrollo de nuestras imaginaciones de investigación creativas nos permitirá comprender mejor las complejidades, aleatoriedades e incertidumbres de los mundos que habitamos (LARSEN, 2010: 191). Junto a ello afirma que debemos alejarnos del énfasis epistemológico en la predicción, mejora y lógica deductiva, y buscar los “cisnes negros” en nuestra visión del ámbito comparativo, es decir, buscar “el impacto de lo altamente improbable” (TALEB, 2007, citado por LARSEN, 2010: 182). Cuando leo en algún trabajo académico apreciaciones acerca del carácter caótico y aleatorio de nuestro mundo, siempre viene a mi mente la cita bíblica del Salmo 118, que dice “hace tiempo comprendí que tus preceptos los fundaste para siempre”. Es obvio que el mundo está en constante cambio, pero pienso que, en nuestro pensamiento personal y académico, los académicos que estamos activamente comprometidos con la liturgia de la Palabra y eucarística cristianas, como José Luis García Garrido, tenemos un sentido mayor de estabilidad, orden y comunión con el pasado histórico que los que no lo están. Ahora bien, estas creencias y prácticas en modo alguno son incompatibles con la creatividad y el cambio, en tanto que el principal precepto cristiano fundado para siempre es la caridad y el amor a Dios y al prójimo (“Ama y haz lo que quieras”, dijo San Agustín). Y ello posee una gran potencialidad a ser desplegada en la actualidad y en el futuro. José Luis García Garrido ha demostrado un gran espíritu emprendedor e innovador muy particularmente, aunque no sólo, en el ámbito de las nuevas tecnologías, donde, como buen académico de una institución de enseñanza a distancia, la UNED, ha estado siempre a la última de todos los dispositivos y recursos informáticos y de sus aplicaciones y derivaciones educativas, contagiando a todos los académicos españoles el gusto por los mismos.

Marianne Larsen expone lo que, para ella, son las causas del inmovilismo en la epistemología comparativa, y las cita como “el énfasis tradicional en un enfoque nomotético (que trata de establecer principios universales) y el énfasis tradicional en los métodos deductivos de investigación” (LARSEN, 2010: 179). En el fondo, lo que reivindican Larsen, Cowen y también otros autores como Carney es la superación de la Modernidad. Ciertamente, la cuarta propuesta avanzada por Carney (2010) para trascender el inmovilismo de nuestra ciencia apunta a leer el nuevo cosmos y a la “superación de las historias triunfales de la cultura occidental de progreso, razón y orden”, es decir, a la superación de la Modernidad.

Si la Modernidad se vincula a ideas de transición continuada, Cristianismo, Europa, racionalismo, universalismo, normativismo, tradición, moralidad, historia y virtudes, la Postmodernidad se asocia a ideas de ruptura, cultura de lo nuevo, movilidad, aceleración de la historia, discontinuidad, nuevo valor atribuido a lo transitorio, lo esquivo y lo efímero (HABERMAS, 1988: 89), relativismo, rebelión contra todo lo que es normativo, contra la tradición, y posthistoricismo (GARCÍA RUIZ, 2011b).

Diversos académicos han ratificado la pertenencia de la disciplina de la Educación Comparada al proyecto de la Modernidad (KALOYANNAKI y KAZAMIAS, 2009). Desde Jullien de Paris, todo el patrimonio epistemológico de la Educación Comparada en los siglos XIX y XX revela rasgos marcadamente modernos y ha sido construido desde las pretensiones de la ciencia objetiva, la moralidad y la ley universales típicas de la Modernidad. Como afirma Cowen, “la Educación Comparada nunca ha superado del todo esta orientación” (1996: 152) y, por ello, “hay muchas Educaciones Comparadas” (COWEN, 2009), unas que siguen ancladas en la Modernidad, y otras que se elaboran desde planteamientos moderno-tardíos o postmodernos.



El pensamiento de José Luis García Garrido a este respecto ha marcado profundamente el de los académicos comparatistas españoles. Pese a la reivindicación actual de lectura del nuevo cosmos, José Luis García Garrido lleva décadas informando de la crisis del postulado básico del nacionalismo, y de la apertura y vocación mundialista y globalizadora de la actual realidad. En relación a la Modernidad y las reivindicaciones de algunos académicos de la condición moderno-tardía o postmoderna de nuestro actual tiempo histórico, José Luis García Garrido ha sabido, con extraordinaria sabiduría, conservar lo mejor de la Modernidad (ie. tradición, humanismo y, sobre todo, Cristianismo), y abrirse y potenciar en su pensamiento lo mejor de la Postmodernidad (es decir, el culto por la diversidad, la diferencia y las voces del otro, la crítica a la injusticia social), rechazando con valentía los aspectos más negativos del movimiento filosófico del Postmodernismo (es decir, el relativismo y la interpretación atea del mundo). Como Habermas (1988), el profesor José Luis García Garrido sostiene que el proyecto de la Modernidad no está aún concluido, aunque en él caben perfectamente algunos correctivos legítimos de la Postmodernidad. Sobre todo, el profesor José Luis García Garrido ha mantenido en su pensamiento una equilibrada y sensata postura de “transición continuada”, de “relación renovada”, de “equilibrio continuado” entre ambas etapas históricas, sin rupturas drásticas, y defendiendo la verdad tanto de filósofos de la antigüedad grecorromana y de Padres de la Iglesia, como de autores moderno-tardíos como Carney. José Luis García Garrido nos ha legado a los comparatistas españoles toda esta huella de su pensamiento equilibrado, histórico, comparado, mundialista, emprendedor, decidido, innovador, cristiano. Por ello siempre será nuestro padre académico, una condición reservada a muy pocos.

Reseña de un merecido homenaje

El martes 18 de junio de 2013, a las 12.00 am, celebramos el Acto Homenaje al Prof. Dr. José Luis García Garrido. La celebración tuvo lugar en el Salón de Actos de la Facultad de Educación, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en la calle Juan del Rosal nº 14, 28040 Madrid, y estuvo presidida por el Rector de la UNED, el Sr. D. Juan A. Gimeno Ullastres, el Decano de la Facultad de Educación de la UNED, el Sr. D. José Luis García Llamas, y los académicos Dra. María José García Ruiz, de la UNED, la Dra. Inmaculada Egido Gálvez, de la Universidad Complutense de Madrid, y el Dr. Vicente Llorent Bedmar, de la Universidad de Sevilla.

Durante el Acto Académico intervinieron los académicos Prof. Dr. D. Ramón Pérez Juste, Catedrático Emérito de la UNED, el Prof. Dr. Dr. D. Winfried Böhm, de la University of Würzburg, Alemania, el Prof. Dr. D. Miguel A. Pereyra, Past-President de la *Comparative Education Society of Europe* (CESE), de la Universidad de Granada, el Prof. Dr. D. Luis Miguel Lázaro Lorente, Presidente de la *Sociedad Española de Educación Comparada* (SEEC), de la Universidad de Valencia, la Prof. Dra. Dña. Gabriela Ossenbach Sauter, Directora Dpto. Historia de la Educación y Educación Comparada de la Facultad de Educación de la UNED, la Prof. Dra. Dña. Inmaculada Egido Gálvez, de la Universidad Complutense de Madrid, la Prof. Dra. Dña. Elisa Gavari Starkie, de la UNED, y tuvo lugar la Proyección de vídeo realizado por la Prof. Dra. Dña. María José García Ruiz, de la UNED, con el asesoramiento del Prof. D. Vicente Llorent Bedmar, de la Universidad de Sevilla y del Prof. Dr. Javier Valle López de la UAM.

Las diversas intervenciones de los académicos citados enfatizaron los rasgos más sobresalientes del quehacer universitario del Profesor Dr. José Luis García Garrido; la naturaleza y características del pensamiento académico de este Catedrático; las características y peculiaridades propias de su extensa producción bibliográfica; su larga trayectoria en la presidencia y dirección de múltiples sociedades nacionales, europeas y mundiales vinculadas con la Educación Comparada, y otros muchos atributos de su labor docente, universitaria e investigadora.

Al Acto asistieron más de ciento cincuenta académicos españoles y extranjeros. Entre los académicos extranjeros destaca la presencia de los profesores Robert Cowen y Maria Figueredo Cowen, los profesores Michel Söetard y Claudine Söetard, el profesor Winfried Böhm, y el profesor Roberto Albarea. Se adhirieron al Acto más de veinticinco académicos cuya asistencia al Acto no fue posible, pero cuya adhesión fue explícitamente leída al término del Acto.

La visualización íntegra del Acto Homenaje puede realizarse en la siguiente página web: <http://www.canal.uned.es/mmobj/index/id/14328>

Al término del Acto el Sr. Rector hizo entrega al Profesor Dr. José Luis García Garrido del libro homenaje *Conversaciones con un maestro* preparado por más de setenta y cuatro académicos de más de cuarenta y tres universidades españolas y extranjeras. A esta ingente obra me referiré a continuación.

Tras el Acto Homenaje disfrutamos de un aperitivo en la Cafetería de la Facultad de Educación de la UNED, y tras ello, más de sesenta académicos nos fuimos a comer juntos al Restaurante El Gamo, situado en El Pardo, a 9 kilómetros de Madrid.



Algunos rasgos del libro homenaje *Liber Amicorum Conversaciones con un maestro*

Los organizadores del Acto Homenaje al Profesor Dr. José Luis García Garrido decidimos editar un Libro Homenaje a este profesor que le acompañara y que le diera una muestra tanto del impacto que su labor profesional ha tenido en nuestro quehacer académico, como del extraordinario respeto, gratitud y afecto que le profesamos. Así, decidimos compilar un estudio interdisciplinar de discípulos y colegas con la participación de los académicos españoles y extranjeros más cercanos a esta emblemática figura. La selección de los académicos invitados no fue tarea fácil, dada la vasta extensión de contactos profesionales realizados por José Luis García Garrido a lo largo de su dilatada carrera académica. De forma inevitable, y por obligado imperativo de la limitada extensión del libro –que finalmente abarca 877 páginas– no pudimos invitar a todas las personas de merecida presencia en la obra y cuyo recuerdo y aparición en la obra hubiera sido muy grato a José Luis García Garrido.

El título que elegimos para el libro fue el de *Conversaciones con un maestro (Liber Amicorum)*. Deseábamos con ello elaborar un Libro Homenaje cercano, entrañable, riguroso pero amistoso, de intercambio de visiones y concepciones. En su conjunto, han participado como autores del Libro Homenaje setenta y cuatro académicos españoles y extranjeros de más de cuarenta y tres instituciones españolas, europeas y mundiales.

El contenido epistemológico de esta obra de sesenta y cuatro capítulos abarca, esencialmente, las disciplinas de la Educación Comparada, la Historia de la Educación, la Sociología, la Antropología y la Teoría de la Educación. Fundamentalmente, los capítulos están redactados en lengua española, inglesa e italiana.

El volumen *Conversaciones con un maestro (Liber Amicorum)*, publicado por Ediciones Académicas (Madrid) constituye una ingente obra de gran calado y relevancia académica por el gran prestigio de los académicos que colaboran en la misma. Las temáticas que se abordan en el libro se agrupan en torno a los siguientes ámbitos:

- Epistemología de la Educación Comparada (seis capítulos);
- Historia de la Educación (diez capítulos);
- Estudios Internacionales (seis capítulos);
- Calidad de la Educación (cinco capítulos);
- Proceso de Bolonia y Enseñanza Superior (cuatro capítulos);
- Formación del Profesorado (dos capítulos);
- Derecho a la Educación (un capítulo);
- Educación musical (dos capítulos);
- Estudios varios de Educación Comparada (veintiséis capítulos).

La alegría del Profesor José Luis García Garrido tanto en el Acto Homenaje como al recibir el Libro Homenaje fue para nosotros, los organizadores, una enorme recompensa que nos ratificó de la valía del esfuerzo realizado.





Journal of Supranational Policies of Education (JOSPOE), N° 1: “Política educativa supranacional: fundamentos y métodos”. Editada por el Grupo de Investigación sobre políticas educativas supranacionales (GIPES), con sede en la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

GIPES – UAM, 2013 (ISSN 2340-6720); 115 páginas

<http://jospoe-gipes.com/actual.htm#>

Guillermo Ruiz / Universidad de Buenos Aires – CONICET

Una de las características de la etapa actual es la creciente competencia internacional en contextos donde aún prevalece el nacionalismo político que incluyen situaciones de movimientos separatistas en diversos Estados, como algunos europeos. Por otra parte, la propia competencia internacional funciona como un mecanismo de desnacionalización de las economías, cuando hasta cuarenta o cincuenta años, según el caso, fomentaba el desarrollo del capitalismo nacional, como elemento constitutivo incluso del nacionalismo político. De hecho, diversos autores han demostrado que a partir de la década de 1980 han acontecido importantes cambios en las estructuras internas del Estado nacional, los cuales forman parte de la era global contemporánea (Ruggie, 1998; Tabb, 2004). En desmedro de los planteos generalizados por los que se sostiene que la globalización ha dado lugar a una decadencia del Estado, se ha observado, en diversos casos, que los Estados afrontan e incorporan cada vez más dos nuevas geografías de poder. Por un lado, se evidencia una redistribución interna del poder en desmedro del Legislativo para favorecer al Ejecutivo y, por otro lado, se comprueba la presencia de una variedad de actores extraestatales así como el auge de nuevos regímenes normativos que exceden al Estado-nación (Sassen, 2012). En este contexto, la definición de políticas educativas constituye un área de estudio y también un ámbito de acción de políticas públicas que refleja estas dinámicas cambiantes e inestables. Cabría pues preguntarse, a la luz de las definiciones político-educativas que instrumentan los Estados en la actualidad, si la globalización constituye un proceso que abarca a todos los componentes de la sociedad ya que la capacidad administrativa del Estado nacional resulta necesaria e irremplazable para la gestión de los sistemas educativos de alcance nacional e incluso para los emprendimientos educativos que se inspiran en la lógica organizadora de la era global.

La revista que aquí se comenta constituye un intento de captar la complejidad que presentan las definiciones político-educativas contemporáneas así como la incidencia cada vez mayor de lo global en lo local, desde una perspectiva en la cual se privilegia el análisis del rol que poseen los organismos internacionales como agentes de reformas y de transformaciones educativas regionales, nacionales y locales. Al menos eso se deriva del artículo que inicia este número, a cargo de uno de los directores de la revista, Javier Valle López (Universidad Autónoma de Madrid), que constituye la versión en inglés de un artículo publicado en 2012, en la Revista Española de Educación Comparada, N° 20 (http://www.uned.es/reec/pdfs/20-2012/05_valle.pdf). Este trabajo sirve como encuadre de la línea editorial que se plantea para esta publicación, la que constituye una de las tareas del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES), que tiene sede en la Universidad Autónoma de Madrid.

Para este primer número la revista presenta una sección monográfica denominada “Política educativa supranacional: fundamentos y métodos”. La sección monográfica resulta diversa en cuanto a los artículos que la conforman y con esa diversidad teórica gana en riqueza analítica y en contrastación de posturas teóricas y estudios sobre diferentes aspectos de la política educativa contemporánea. Más que fundamentos y encuadres metodológicos sobre lo que se denomina política educativa supranacional, los artículos de la sección monográfica desarrollan diferentes líneas teóricas útiles para comprender los efectos y consecuencias (divergentes, conflictivas aunque, a veces, también convergentes) que tiene la era global sobre las definiciones nacionales en materia de políticas educativas. Los artículos que conforman este primer monográfico podrían organizarse en dos grupos. En el primero, se ubican tres trabajos que ponen de manifiesto las discusiones teóricas que apuestan tanto a demarcar el campo de estudio de la política educativa supranacional o bien las interpretaciones referidas a la educación desde perspectiva internacional. El segundo grupo de trabajos se concentra en discusiones recientes sobre las transformaciones que han tenido lugar en el nivel superior de los sistemas educativos en Europa y América Latina.

Como primer artículo de la sección monográfica, tal como se mencionó previamente, se ubica el trabajo a cargo de Valle López, que se titula “Supranational Education: A New Field of Knowledge to Address Educational Policies in a Global World”. Esta contribución se presenta como ambiciosa al considerar que con la denominación de política educativa supranacional se estaría constituyendo un área de saber



pedagógico específico. Sin embargo, cabría tener en cuenta que diversos epistemólogos han señalado que los problemas científicos (y sus áreas de estudios) no se presentan fenomenalmente: tienen que ser concebidos y esto supone la formulación de proposiciones en términos de categorías. Si nuestras palabras que designan categorías son empleadas acríticamente conducen a conceptos erróneos y a un planteo inapropiado del problema. Si las palabras que designan categorías entrañan dificultades conceptuales, lo mejor es resolver estas dificultades primero y rectificar la formulación de las hipótesis antes de embarcarse en una posible teoría (Korn y De Asúa, 2004; Needham, 2004). De hecho, en las ciencias de la educación en particular se ha evidenciado una especie de irrefrenable apetito por crear categorías de todo tipo para mencionar a problemas de investigación que a veces no terminan de ser definidos con precisión.

En este sentido una apuesta importante en pos del avance del conocimiento sobre la realidad educativa contemporánea sería evitar el surgimiento de un nuevo cuerpo doctrinario que prometa una interpretación más estricta y fiel pero que en realidad no constituya un aporte al conocimiento. Así en este caso surge un posible paralelo con la ya vieja noción de “superestructura”, la cual ante el término “supranacional” podría recobrar majestad. Aquella superestructura suponía aceptar grados y variables de autonomía para las instituciones políticas y para el Estado. Según aquellas interpretaciones del marxismo estructuralista, la indagación sobre los modos de producción, las formaciones sociales y los intereses materiales se detiene momentáneamente y estos conceptos pasaban a integrar una guardia de honor pretoriana ante las nuevas lucubraciones que podrían mencionarse (Gallo, 1977). Similarmente, lo supranacional parece imponerse sobre las estructuras y modos organizativos del Estado nacional, tratando de imponer políticas educativas que desbordarían las capacidades de acción dentro de los territorios demarcados por la nación. Pero cabría preguntarse si esta aseveración se puede sustentar en todos los casos nacionales y, más aún, si ello es supranacional o supra-estatal. Este cuestionamiento es válido ya que cuando en el marco de una cultura, de un sector dentro de una cultura, o de un campo de conocimiento (como podría ser este caso), no aparecen preguntas sino sólo respuestas, o cuando una respuesta se cristaliza, el obstáculo epistemológico se incrusta sobre el conocimiento que ya no se cuestiona.

En consecuencia podría pensarse que el texto de Valle López corre ese riesgo: el de generar un planteo doctrinario que pierda capacidad explicativa ante una complejidad como lo es la planteada por la era global para pensar la educación y para entender las complejas y dinámicas interacciones que se dan entre los sistemas educativos y los Estados nacionales. Sobre todo si se pretende generar un cuerpo de saber específico, como señala el autor, que sirva para interpretar la educación escolar en contextos tan diferentes como pueden ser los de América del Norte, los de América Latina o los de Europa, por citar ejemplos de regiones que han tenido una intensa relación de intercambio cultural y educativo en los últimos siglos y que experimentan diferentes ensayos de políticas educativas de diverso alcance dentro de los Estados nacionales particulares. Precisamente ese riesgo podría ser bienvenido si este planteo constituye un punto de partida para profundizar el análisis de la dinámica de lo global y de lo local así como las cada vez más cambiantes realidades institucionales intra-estatales.

El segundo artículo de esta sección, “Globalization and Comparative Education Research: Misconceptions and Applications of Neo-Institutional Theory, de Alexander W. Wiseman (Lehigh University), M. Fernanda Astiz (Canisius College, Buffalo, NY) y David P. Baker (Penn State University), constituye el de mayor desarrollo teórico de este número y presenta con claridad y rigurosidad el lugar que ha obtenido la teoría neo-institucionalista en los debates académicos derivados de los estudios en educación comparada relativos al proceso de globalización. Los autores sostienen que a pesar de su relevancia para la educación comparada, la teoría neo-institucionalista genera aún incertidumbre en cuanto a su empleo e interpretación en la investigación educativa comparada. En tal sentido consideran que esos problemas se derivan de la malinterpretación de las bases, variantes y de la capacidad explicativa de la teoría neo-institucionalista. Asimismo, Wiseman, Astiz y Baker advierten sobre la creencia que sostiene que la versión conocida como la “cultura global” es la única variante del neo-institucionalismo relevante a la investigación educativa comparada. De esta forma, en el artículo se describen y refutan las interpretaciones incorrectas a través de un caso de estudio que se toma como ejemplo (la educación saudí) para no sólo evidenciar los errores sobre la teoría neo-institucionalista sino también demostrar una de las tantas aplicaciones posibles a la investigación comparada en educación. Según los autores riqueza, diversidad teórica y metodológica del neo-institucionalismo en el campo de la educación comparada provee de un marco teórico productivo para la interpretación de los fenómenos educativos comparados sobre todo aquellos que atañen a los efectos de la globalización en la educación y en los procesos de institucionalización contextualizada de estos efectos.

En tercer lugar, el trabajo de Antonio Luzón y Mónica Torres (Universidad de Granada, España), “Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza”, se analizan los procesos internacionalización y globalización y sus efectos e implicancias para la educación. Según los autores, los procesos de internacionalización no son un fenómeno emergente sino que surgen con la creación de los Estados-nación modernos y están referidos a las relaciones, intercambios, transferencia entre ellos. Los autores dan cuenta que a comienzos del siglo XX aparecieron las primeras organizaciones e instituciones internacionales que presentaban una vocación universalista en el ámbito educativo y eran representativas de un claro proceso de internacionalización entendido como un entramado de relaciones y de cooperación entre las diferentes naciones.

La principal diferencia con la situación actual está dada por el hecho de que las organizaciones internacionales se están convirtiendo en agentes independientes en el ámbito de la educación, en lugar de ser organismos consultivos para sus Estados nacionales. Su influencia hoy es notoria en diferentes ámbitos de la política a través de la generación de una estandarización y armonización de los sistemas educativos. La contemporánea internacionalización educativa visualizada a través del nuevo rol que juegan las organizaciones internacionales viene acompañada de otra clase de internacionalización vinculada a redes mercantilistas en la educación, es decir, la influencia creciente



de las organizaciones internacionales en el ámbito educativo ha contribuido decisivamente a una emergente mercantilización de la educación que funciona a su vez como una nueva manera de gobernanza en red.

Los dos trabajos siguientes de la sección monográfica de JOSPOE demuestran la vigencia que mantiene el planteo de Burton Clark (1983) en referencia a la educación superior como el nivel más internacionalizado de los sistemas escolares modernos. En el artículo “Desafíos para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas supranacionales”, Norberto Fernández Lamarra (Universidad Nacional de Tres de Febrero, SAECE, Argentina) y Natalia Coppola (Universidades Nacionales de Río Negro y de Tres de Febrero, Argentina) presentan los desafíos que afrontan los países de América Latina para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior ante la desordenada diversificación y fragmentación institucional que se registra en la región. Advierten sobre la importancia que tendría la constitución de un ámbito regional de educación superior para evitar mayores niveles de diferenciación sistémica frente a un panorama internacional que podría, incluso, dar lugar a una imposición de carácter neo colonial por parte del Espacio Europeo de Educación Superior y de otros emprendimientos similares. Además de describir algunos de los principales programas de convergencia y su contribución a un espacio común de educación superior, los autores plantean algunas propuestas para atender al desafío de consolidar el Espacio Latinoamericano de Educación Superior. De todos modos, concluyen que hasta el momento las iniciativas orientadas en esta dirección son escasas y se han generado en nichos y campos muy específicos de la educación superior y sin marcos de regulación comunes. Todo lo cual disgrega los esfuerzos y diferencia aún más los sistemas nacionales de educación superior en la región.

Finalmente, como cierre de la sección monográfica se encuentra la contribución de José Luis García Garrido, “La reciente política universitaria británica en el contexto de la Unión Europea”. En ella el autor analiza críticamente las reformas relativas a la enseñanza superior promovidas en el Reino Unido por el actual gobierno de coalición de centro derecha. La preocupación que trasciende en su análisis refiere hasta qué punto estas políticas de reforma británicas podrían ser instrumentados en otros países de Europa y hasta qué punto podrían considerarse compatibles con las líneas marcadas por el Proceso de Bolonia y, más en general, con una posible política universitaria unificada o al menos armónica dentro de la Unión Europea. Para el autor, pese a los movimientos de oposición a la reforma británica, la política actual de reforma educativa del Reino Unido parece propiciar una mercantilización progresiva del ámbito universitario y superior, una diversificación progresiva de las instituciones, la asunción prioritaria de los costos por parte de los usuarios. Según García Garrido, existe un acuerdo tácito entre los dos grandes partidos británicos, conservador y laborista, a los que se han sumado otros (como el partido liberal) así como numerosas fuerzas sociales y económicas. Ello lo lleva a conjeturar que esas líneas de reforma van a acabar por estabilizarse en el inmediato futuro y que, en consecuencia, van a convertirse en elemento sustancial del modelo universitario británico.

Ante este panorama, el autor se pregunta por el posible influjo o contagio que esta política universitaria presentes hoy en el Reino Unido pueda tener en resto de Europa. Si se toma en cuenta la crisis económica que atraviesa que todavía la región y si se consideran los motivos que han llevado a la reforma en el Reino Unido se hallan igualmente presentes en significativos movimientos de reforma surgidos ya en Alemania, los países nórdicos, Holanda, e incluso Francia, Italia y España, podría iniciarse un influjo del nuevo modelo británico. Es previsible que si esa tendencia se acrecienta el futuro del Espacio Europeo de Educación Superior podría verse seriamente afectado. Es más, algunos indicadores abonarían esta apreciación, tales como el desfinanciamiento sufrido por el Programa Erasmus, al amparo de la crisis y sustentado en un argumento todavía más cuestionable: que son los países miembros de la Unión Europea los que han decidido ahorrar fondos. Así, un influjo importante del nuevo modelo universitario británico en los países continentales obligaría a un replanteamiento en profundidad del “Proceso de Bolonia”.

Cierra el número la sección Miscelánea, conformada por un único artículo, desvinculado de la línea argumental de la sección Monográfica, a cargo de Denise Vaillant (Universidad ORT, Uruguay) y Jesús Manso (Universidad Nebrija, España), que deja este espacio, dedicado a Estudios e Informes, incompleto y falto de contenido, resultando algo extemporáneo, pero que encierra, al mismo tiempo, la promesa de lo que se puede a llegar convertir la sección.

En suma, JOSPOE constituye una importante invitación para conformar un espacio de discusión y de difusión de investigaciones que refieran a las transformaciones que están aconteciendo en la educación enmarcada en los planos del territorio nacional, los derechos y la autoridad en una era en la cual la economía global pone a prueba los límites de la autoridad del Estado nacional. Allí radica su aporte al campo de estudios de la educación comparada, en la medida en que se privilegien perspectivas rigurosas para el análisis de las interacciones entre el Estado y las tendencias globales en las definiciones de los sistemas educativos.



Referencias bibliográficas

- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México, DF., Nueva Imagen.
- Gallo, E. (1977). "Otras Palabras". En Korn, F. (compiladora). *Palabras y Conjeturas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Korn, F. y De Asúa, M. (2004). *Errores eruditos. Ciencias sociales y otras consideraciones*. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias.
- Needham, R. (2004). "Introducción". En Needham, R. (editor). *Rethinking Kinship and Marriage*. Londres, Routledge
- Ruggie, J. G. (1998). "Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge". En Ruggie, J. G. *Constructing the world polity: Essays on International Institutions*. Londres, Routledge.
- Sassen, S. (2012). Territorio, autoridad y derechos. *De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid, Katz.
- Tabb, W. (2004). *Economic governance in the age of globalization*. Nueva York, Columbia University Press.





Estela M. Miranda y Newton A. P. Bryan (Edit.) (2011)
(Re) Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil.
Córdoba. Editorial FFyH, Universidad Nacional de Córdoba. 290 págs.

Yanina Débora Maturo / Universidad Nacional de Córdoba.

Este libro es el resultado de los trabajos realizados por docentes e investigadores en el marco del Programa Binacional de Centros Asociados de Posgrado Argentina y Brasil (CAPG-BA) donde participa el Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y el Doctorado en Educación de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).

Pueden señalarse al menos dos razones para destacar esta publicación dirigida y editada por la Dra. Estela Miranda y el Dr. Newton Bryan, reconocidos investigadores del campo de las políticas educativas y del planeamiento educacional. Por un lado, es una obra que pretende dar a conocer las producciones de sus docentes e investigadores; y por el otro, se constituye en un aporte relevante para el campo de la investigación socio educativa y de los estudios comparados; por cuanto las diferentes producciones presentan reflexiones, conceptos y nuevos marcos teóricos desde distintas disciplinas, que intentan contribuir al abordaje de las problemáticas sociales y educativas que afectan en la actualidad tanto a Argentina como a Brasil.

La obra está organizada a partir de una Presentación a cargo de los Editores y, de doce Capítulos agrupados en cuatro Apartados, que refieren a temáticas específicas.

En la Presentación del Libro los editores destacan que en la actualidad, América Latina, evidencia una recuperación de la centralidad de los Estados en la iniciativa, diseño y concreción de alternativas para la inclusión social y educativa; lo que da indicios de un horizonte esperanzador para la educación pública. A partir de esta tesis, los editores marcan la necesidad de contar con producciones que permitan “pensar” y “proponer” nuevas formas de leer y comprender el mundo de la educación. En palabras de Miranda y Bryan: *“pensar las múltiples y diversas realidades educativas de nuestros países implica ponerlas en el lugar del conocimiento y reconocimiento desde particulares coyunturas históricas y políticas y, a la vez, imaginar nuevas propuestas en una oportunidad política inédita en esta segunda década del siglo XXI”* (op.cit.:10).

En el Primer Apartado de este libro, titulado “Ideas pedagógicas y paradigmas de conocimiento. Debates y contribuciones desde una Pedagogía Histórico - Crítica”, se encuentran las reflexiones de Dermeval Saviani y Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira, ambos docentes e investigadores de la UNICAMP.

El reconocido pedagogo brasileiro, Dermeval Saviani, realiza una recontextualización de “Las ideas pedagógicas en Brasil” desde sus orígenes hasta la actualidad, a partir del desarrollo de cuatro tópicos: la cuestión teórica que justifica la necesidad actual de un abordaje de la historia de las ideas pedagógicas en Brasil, el problema que representa la periodización de la historia de esas ideas pedagógicas, una visión general de la historia de las ideas pedagógicas y por último, un análisis comparativo de las ideas pedagógicas con énfasis en los casos de Argentina y Brasil. Lo interesante de este trabajo, es la opción teórico – metodológica que realiza el autor en donde recupera los aportes de las corrientes actuales ligadas a la “Escuela de los Annales”; brindando así una síntesis global, crítica y sistemática para el campo de la Historia de la Pedagogía en su país.

Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira, en su trabajo “Universidades, currículo y conocimiento: bases paradigmáticas”, indaga sobre las implicancias que tuvieron a lo largo de la historia las alteraciones de los paradigmas del conocimiento en las universidades. Centra su análisis en los efectos que tiene el debate actual sobre los paradigmas epistemológicos en la estructuración del currículum universitario. Retoma para dicho análisis, los aportes de Bernstein y Giroux desde el campo de la Sociología Crítica y también se sirve de desarrollos más posmodernos como los de Foucault y Popkewitz. Por último, con el propósito de profundizar el estudio sobre los cambios en el currículum, recupera la noción de transversalidad trabajada por Deleuze y Guattari,

En el Segundo Apartado, “Pensar la Filosofía de la Educación desde Foucault, Deleuze y Guattari”, se exponen los trabajos realizados desde el campo de la Filosofía de la Educación de María Cristina Donda (UNC) y Silvio Donizetti de Oliveira Gallo (UNICAMP).



En “Michael Foucault: ética y espiritualidad”, María Cristina Donda retoma algunas categorías teóricas del Filósofo francés para analizar e interpretar los problemas actuales de la educación. De esta manera, y considerando a la educación como práctica política, la autora afirma que *“las luchas políticas actuales deben girar alrededor de la pregunta ¿quiénes somos?”*; lo cual supone *“inventar nuestra identidad promoviendo formas de subjetividad más libres”*... (op.cit.:78). El trabajo de Donda representa un aporte teórico interesante para analizar los problemas de la educación en el presente; poniendo como foco al sujeto y la construcción de su subjetividad a partir de la relación con los otros.

Silvio Donizetti de Oliveira Gallo, analiza la conformación del campo disciplinar de la Filosofía de la Educación en Brasil. Para el autor, a partir de los años '90 la Filosofía de la Educación dejó de ser una de las más importantes áreas de concentración de investigación y producción de conocimiento como lo fue en épocas anteriores; por cuanto destaca la necesidad actual de estudiar el campo de la Filosofía de la Educación indagando sobre sus límites y su relación con otros campos disciplinares. Para ello retoma los aportes teóricos de Foucault, Deleuze y Guattari.

El Tercer Apartado, reúne varios trabajos que intentan contribuir a partir de reflexiones, conceptos y nuevos marcos teóricos al análisis de las políticas educativas, de la gestión y las reformas escolares; desde una perspectiva histórica y un análisis comparado. Aquí encontramos las obras de Estela Miranda (UNC), Luis Aguilar (UNICAMP), Newton Bryan (UNICAMP), Fátima De Benedictis Delphino (UNICAMP) y Silvia Roitenburd (UNC).

Estela Miranda, realiza un importante aporte al proponer “Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa”. Para ello, retoma los conceptos más relevantes de la perspectiva teórico - metodológica desarrollada por Stephen Ball sobre los “ciclos de la política”; realizando una caracterización de cada uno y destacando los principales núcleos temáticos y conceptuales. También recupera al sociólogo inglés cuando refiere a la necesidad de contar con una “mirada crítica” en el ámbito de la investigación científica de las políticas educativas.

En su trabajo “Políticas de evaluación y políticas de incentivo al desempeño docente: análisis comparativo del caso de Brasil, México y Chile”, Luis Aguilar presenta un interesante estudio comparado, donde reúne estudios anteriores de su propia autoría, para dar cuenta de cómo las diferentes políticas de evaluación y de incentivo al trabajo docente han llevado a la degradación de la calidad educativa, al aumento de la conflictividad entre los agentes escolares y al deterioro salarial en los países estudiados.

En el capítulo siete del Tercer Apartado, Newton Bryan, realiza un análisis de las propuestas formuladas para atender las problemáticas educativas derivadas de la implementación de las políticas neoliberales de la década de los '90. Pone en evidencia a través de su estudio, cómo diferentes esquemas de mercado permanecen vigentes en la actualidad a pesar de los cambios de gobierno. Asimismo, el autor reflexiona sobre los paradigmas más relevantes de la planificación y la gestión de las instituciones escolares de las últimas décadas. A partir de ello, realiza una propuesta superadora basada en la gestión participativa.

Fátima De Benedictis Delphino, presenta un recorrido histórico sobre la conformación de la modalidad de Educación Técnico Profesional en Brasil y Argentina, centrando su análisis en las políticas educativas implementadas en el sector a principios del siglo XXI. Su estudio se focaliza en la relación educación, economía y proyectos políticos nacionales en ese período, destacando las diferencias entre las propuestas para la modalidad desarrolladas en cada país.

Silvia Roitenburd, presenta en su trabajo: “La reforma escolar en la Argentinas de entreguerras. Políticas y pedagogía en el horizonte del reformismo crítico”; un estudio minucioso de lo que denomina el movimiento reformista de entreguerras. En este trabajo la autora trata de ir más allá del impacto que tuvo el mismo en las universidades, para *“desplegar algunas reflexiones en torno a discursos sobre la reforma escolar, y su conexión con experiencias alternativas democráticas en el período posterior al movimiento reformista de Córdoba...”* (op. cit. 192). Para ello, centra su reflexión en la articulación entre lo político y lo pedagógico, tomando como expresión máxima al cordobés Saúl Taborda.

Por último, en el Cuarto Apartado, Silvio Sánchez Gamboa (UNICAMP) María del Carmen Lorenzatti (UNC) y Elisa Cragno (UNC); presentan algunas reflexiones en torno a los recursos teórico – metodológicos y al proceso de investigación socio educativo.

Este Capítulo da inicio con los aportes de Silvio Sánchez Gamboa al campo de la investigación científica. El autor presenta un interesante trabajo en donde aborda cuestiones referidas a la elaboración de proyectos de investigación científica, poniendo énfasis en la fundamentación lógica que deben tener los mismos. Para Sánchez Gamboa la investigación científica *“exige un rigor lógico”* y *“ese rigor debe acompañar los diversos pasos que van desde la localización del problema, a su transformación en cuestiones o preguntas a la elaboración de las respuestas a ese problema”* (op.cit.: 224). De esta manera, el autor ofrece fundamentos lógicos necesarios a tener en cuenta en la elaboración de proyectos de investigación.

¹ Traducción propia.



María del Carmen Lorenzatti describe el proceso de construcción del objeto de estudio, la perspectiva metodológica y las estrategias desplegadas en una investigación que llevó a cabo en el marco de su Tesis Doctoral; donde el interrogante central que guió su trabajo fue: “¿cuáles son los saberes cotidianos que, en relación con el mundo social, tienen los alumnos de nivel primario de jóvenes y adultos y cómo se vinculan a través de la cultura escrita? (op.cit.: 253)”. La autora esboza las diferentes decisiones teóricas y metodológicas que desarrolló a fin de dar respuesta a su interrogante; entre ellos: recuperar los aportes de la Teoría de la Actividad Humana de Leontiev (1981), de los nuevos estudios sobre literacidad y de la investigación etnográfica, para evidenciar los sentidos que los sujetos adultos le otorgan a sus prácticas de escritura.

Cierra este libro, el trabajo de Elisa Cragnolino con el título: “Contribuciones de una perspectiva sociológica crítica y de la etnografía analítica a la formación de maestros rurales”; en el mismo, la autora recupera a Pierre Bourdieu –uno de los principales exponentes de la Sociología Crítica- y a Elsie Rockwell –dentro del marco de la etnografía analítica latinoamericana-, para invitarnos a pensar la “educación rural y la formación de los maestros rurales”. Una propuesta interesante para el campo de la formación docente, en tanto nos posibilita el “reconocimiento de los condicionamientos sociales” que intervienen en la práctica educativa, y el uso de “enfoques relacionales e históricos” para comprender los espacios sociales en los que participa la escuela.

En síntesis, esta obra constituye un valioso aporte al campo de la educación en ambos países; ya que presenta discusiones teóricas, metodológicas y pedagógicas relevantes que intentan contribuir al desarrollo de alternativas para el abordaje de distintas problemáticas que actualmente nos interpelan como educadores e investigadores.





Ana Ancheta Arrabal, 2012

La Educación y Atención de la Primera Infancia en la Unión Europea. Un estudio comparado entre los sistemas educativos de Suecia, Inglaterra y España.

Editorial: Universitat de València, ISBN:978-84-370-9046-7 ,213 pag.

Miriam Lorente Rodríguez / Universidad de Valencia

Que el desarrollo y la potenciación de las capacidades del ser humano durante la primera infancia¹ son fundamentales para el correcto desenvolvimiento de éste, es un hecho ampliamente aceptado por la comunidad académica que ya acumula un vasto conocimiento en torno a la cuestión, así como por la sociedad en general.

El concepto de primera infancia es relativamente joven y pone de manifiesto la importancia de una etapa clave en el crecimiento del ser humano, en la cual, el desarrollo cerebral es extraordinario. Por ello, de la Educación y Atención en la Primera Infancia² (EAPI) que se preste a la infancia depende su correcto desarrollo, que repercutirá, sin duda, en el adulto de mañana.

Así pues, la EAPI ha cobrado una importancia fundamental en las agendas mundiales de política educativa en las tres últimas décadas. Importancia asumida y promovida por numerosos organismos internacionales como UNESCO, OCDE, y UNICEF y que nace del reconocimiento por parte de los responsables políticos que garantizar el cuidado y un acceso equitativo a una educación de calidad en la primera infancia pueden fortalecer las bases de la educación permanente de todos los niños y apoyar las amplias necesidades educativas y sociales de éstos y sus familias³.

Es por ello que en los principales programas para el desarrollo de los pueblos como el de Educación Para Todos (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2002) ambos emprendidos por Naciones Unidas, en clave europea la Estrategia Educación y Formación 2020 (2010) y, en clave iberoamericana el proyecto Metas Educativas 2021 (2010), la atención y educación de la primera infancia se ha convertido en uno de los principales objetivos estratégicos de los países.

Su estudio sobre la infancia también se integra en el discurso del movimiento internacional de derechos humanos y por tanto, amparada en la concepción planteada por el Comité de los Derechos del Niño, que reconoce al niño como sujeto de derechos, la primera infancia es concebida como una etapa propia y con importancia intrínseca. La atención de la infancia ya no es una cuestión de necesidad, de caridad o proteccionismo, como había venido planteándose, sino de derechos. Unos derechos humanos amparados de forma específica y prolífica en uno de los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes que mayor acogimiento ha tenido por parte de los distintos países en la historia de la política internacional: La Convención sobre los Derechos del Niño, del año 1989. Elemento central que incardina y orienta la investigación en todo momento.

En coherencia con este enfoque y siguiendo las aportaciones de la OCDE en materia de primera infancia (clave en el contexto europeo en el que se enmarca la investigación) el planteamiento que hace la autora de EAPI tiene un carácter holístico e integral⁴.

¹ “En su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar hasta la transición al período escolar. En consecuencia, el Comité propone como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de edad”. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2006): “Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia”, 40º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005, Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño /CRC/GC/7/ Rev.120, 20 de septiembre.

² El término educación de la primera infancia (EAPI) incluye todas las disposiciones o medidas que proporcionan atención y educación a los niños con una edad inferior a la de escolarización obligatoria, independientemente del contexto, la financiación, el horario o el contenido del programa. El período de la primera infancia se define comúnmente como el comprendido desde el nacimiento a los 8 años. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Education and Skills. París: OECD Publishing. p.14.

³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011): Starting Strong III: Early Childhood Education and Care. París: OECD Publishing.

⁴ Los expertos de la OCDE destacan el amplio alcance de la EAPI, por un lado, y un enfoque integrado y coherente de la atención y educación, por otro. Respecto al primer aspecto, se ha adoptado un enfoque amplio e integral que tenga en cuenta cómo las políticas, los servicios, las familias y las comunidades pueden apoyar el desarrollo y aprendizaje temprano de los niños pequeños. Respecto al segundo aspecto, se ha prestado atención a los vínculos entre los dominios relacionados con la EAPI y otros, incluidos el apoyo familiar, la salud, el aprendizaje permanente, el empleo y las políticas sociales de integración. Lo que refleja que la atención y la educación son conceptos inseparables y que los servicios de calidad para los niños son proporcionados necesariamente por ambos. ANCHETA ARRABAL, A. (2011): La Escuela Infantil Hoy. Perspectivas Internacionales de la Educación y Atención de la Primera Infancia. Valencia: Tirant Lo Blanch.



Por tanto, el estudio que presenta la Dra. Ancheta Arrabal en las páginas de su libro: “La Educación y Atención de la Primera Infancia en la Unión Europea. Un estudio comparado entre los sistemas educativos de Suecia, Inglaterra y España”, así como el tratamiento teórico-discursivo soberbio que realiza sobre la primera infancia se muestra totalmente relevante y pertinente.

Fruto de los principales hallazgos que se extraen de su trabajo de tesis doctoral, en él se estudia la situación de la primera infancia desde una perspectiva histórica, política y comparada en clave internacional. Se examina, describe y compara el modo en el que el derecho equitativo a una educación y atención de calidad durante la primera infancia es desarrollado desde las distintas políticas y sistemas europeos. Para ello se centra en el estudio de tres países europeos representativos de los distintos regímenes de bienestar y que cuentan con experiencia histórica en la provisión de esta etapa educativa. Éstos son España, Suecia e Inglaterra.

Siguiendo las palabras de la propia autora en su obra, “la investigación comparada de la EAPI y el estudio de evidencias internacionales permite ampliar nuestra perspectiva en los distintos aspectos de esta compleja materia que abarca un amplio espectro de políticas que inciden en las vidas de los más pequeños” (p.8).

Es por ello, que este estudio va más allá del análisis comparativo del acceso a la EAPI en los países europeos, que es el aspecto central al que suelen reducirse la mayoría de estudios internacionales que versan sobre esta temática. En él, no sólo se analiza la etapa educativa concreta, sino también la realidad socioeducativa y, en general, el contexto de bienestar de los distintos países en aras de comprender y analizar con el máximo rigor la interacción existente entre las políticas desarrolladas en este sentido y los derechos de los niños. Así pues, esta investigación comparativa permite examinar la relación entre el tipo de regímenes de bienestar, por una parte, desde las instituciones y servicios de EAPI y, por otra, los niveles de equidad de estos sistemas.

El libro se divide en cuatro capítulos. Los tres primeros se encargan del estudio, para cada uno de los tres países trabajados, de los sistemas de EAPI dentro de sus respectivos regímenes de bienestar. Bajo una estructura común que facilita la posterior comparación, cada capítulo analiza, en primer lugar, la expansión y desarrollo de las políticas para la primera infancia; en segundo lugar, el sistema y los servicios de EAPI; y en tercer lugar, las orientaciones en la calidad y la equidad del sistema de EAPI. En el cuarto y último capítulo se presenta el estudio comparativo de la EAPI en Suecia, Inglaterra y España y unas conclusiones desde la perspectiva de la equidad, extraídas de los resultados del análisis efectuado. La estructuración de la investigación realizada le permite a la autora, en última instancia, establecer tendencias y proyecciones futuras.

Sin duda, se trata de una investigación ambiciosa y bien resuelta que trata de aportar un marco de acción a las comparaciones internacionales y elementos de juicio válidos para abordar las políticas de EAPI. Por tanto, esta obra no puede pasar inadvertida para politólogos, educadores e investigadores expertos o neófitos en el terreno de la Educación comparada.





Titulo: Retos y oportunidades en la Formación Docente, el “Congreso Internacional Euro-Iberoamericano sobre la Formación del Profesorado de Educación Secundaria” como escenario para la reflexión, el cambio y la mejora.

Title: Challenges and opportunities in Teacher Education, the “Congreso Internacional Euro-Iberoamericano sobre la Formación del Profesorado de Educación Secundaria” as opportunity for reflection, change and improvement.

Eva Expósito Casas

El Congreso Internacional Euro-Iberoamericano sobre la Formación del Profesorado de Educación Secundaria, *Reflexión, Análisis y Propuestas*, fue celebrado en Madrid los días 16 a 19 de Julio de 2013. Durante estos días, la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) acogió a unos 370 congresistas y a más de una treintena de expertos nacionales e internacionales, convirtiéndose en el perfecto escenario para el análisis, la reflexión y el intercambio de ideas y propuestas. De este modo, el congreso ha sido un referente internacional en materia de formación del profesorado. La excelente organización del congreso permitió a los asistentes disfrutar de diversas actividades como talleres, comunicaciones, conferencias plenarias, paneles de expertos, simposios, y actividades culturales.

Entre los momentos más destacados del congreso se encuentra el acto inaugural, celebrado en el salón de actos de la Facultad de Educación, en el que pudimos disfrutar de la participación del Excelentísimo Rector de la UNED, Don. Alejandro Tiana Ferrer, el director general de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, D. Alfonso González Hermoso, el decano de la Facultad de Educación, D. José Luis García Llamas y el presidente del congreso, Don. Santiago Castillo Arredondo. La conferencia inaugural bajo el título “*Tendencias de la formación del profesorado de Educación Secundaria en perspectiva internacional*”, a cargo del profesor emérito Dr. D. José Luis García Garrido, suscitó gran interés entre los asistentes, presentando un análisis comparado de las políticas de formación inicial y permanente del profesorado en países como Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos, y constituyendo el elemento de inicio ideal para la apertura de un congreso de estas características. En dicha conferencia el profesor García Garrido apuntó que “*la calidad de un sistema educativo puede estar por debajo de la calidad de sus docentes, si éstos se ven obligados a ejercer su trabajo en condiciones desfavorables del tipo que sean y no simplemente ligadas a la economía o a la financiación*” apuntando que, en los últimos años, España ha sido uno de ellos. Por otro lado, destacó la falta de claridad en la definición de las metas propuestas, así como en la configuración del espacio socio-cultural y laboral del docente, de especial importancia en la época en la que nos encontramos.

En las jornadas dedicadas a Iberoamérica, Europa y España pudimos asistir a completos análisis desde las perspectivas de distintos países y bajo la mirada de especialistas procedentes del ambos lados del Atlántico. De este modo, el día de Iberoamérica Denise Vaillant (Universidad ORT, Uruguay) realizó un interesante recorrido por la situación actual que atraviesa América Latina en materia de formación del profesorado. En el Panel de Expertos Manuel S. Saavedra Regalado (Escuela Normal Superior de Michoacán, México), Vicente Santiváñez Limas (Universidad San Martín de Porres, Perú), Juan Carlos López García (EduTEKA, Colombia) y José Manuel Morán (Universidad Anhuera- Uniderp, Brasil), permitieron a los asistentes conocer de forma exhaustiva la Formación Docente en estos cuatro países, incluyendo novedosas perspectivas.

La tercera sesión del congreso, dedicada a Europa, comenzó con la conferencia plenaria de António Sampaio de Nóvoa (Rector de la Universidad de Lisboa), quién analizó las bases para el cambio en materia de formación, destacando la necesidad de transformar la práctica docente en conocimiento, siendo la creatividad el camino para su consecución, de este modo invitó a los docentes a “*implicarse como investigadores activos y participar en la creación del conocimiento*”. El panel de expertos contó con la participación de Günter L. Huber (Universidad de Tübingen, Alemania), Alain Michel (Inspector General Honorífico del Ministerio de Educación, Francia), Isobel MacGregor (Consultora Especialista en Sistemas de Mejora de la Calidad, Autoevaluación y Liderazgo escolar, Escocia), Reijo Laukkanen (Universidad de Tampere, Finlandia) y Jerzy Wisniewski (Departamento de Estrategia, Ministerio de Educación Nacional, Polonia), quienes nos acercaron a la formación del profesorado desde una perspectiva europea.



Por último, en la conferencia plenaria del día de España, D. Francisco López Rupérez (Presidente del Consejo Escolar del Estado) inició su ponencia destacando la complejidad de la labor docente, definiendo la misma como *“una profesión robusta”,* que exige *“apoyarse en un código deontológico, definir sus competencias y aplicar las investigaciones y la experimentación que día a día genera el sector”* para apuntar la necesidad de acometer importantes cambios en el modelo de formación inicial actual, cuyo funcionamiento hasta ahora no ha sido el adecuado. En ese sentido, sugirió la conveniencia de un *“MIR educativo”* (por analogía con el modelo de formación médica en España), con el fin de contar con un sistema avanzado de selección docente. En el panel de expertos, Luis Miguel Villar Angulo (Universidad de Sevilla), Rufino Cano González (Universidad de Valladolid), Olga M^a Alegre de la Rosa (Universidad de la Laguna), M^a Ángeles Pascual Sevillano (Universidad de Oviedo) y Felipe Trillo (Universidad de Santiago de Compostela) analizaron las piedras angulares de la formación docente, tales como el desarrollo de competencias, el máster de formación del profesorado, el trabajo fin de máster o la especialidad de orientación educativa, entre otras.

El Museo de América acogió el acto de clausura, en el que Dña. Concepción García Saiz (Directora del Museo) expuso una panorámica global de la historia del museo así como de sus implicaciones educativas. Posteriormente, la Dra. Esther López Martín (Secretaria del Congreso) ofreció un resumen detallado de los datos que avalan el éxito del mismo, entre los que destaca el número de participantes, los seguidores en Twitter (más de 500), o las más de 62.000 visitas a la web oficial del congreso. El presidente del congreso, Dr. Santiago Castillo Arredondo, concluyó invitando a realizar una reflexión a los asistentes *“Ustedes deben decirnos ahora si ha merecido la pena el esfuerzo, son ustedes los que han de juzgar nuestro trabajo”*. Sin lugar a dudas, el esfuerzo mereció la pena y, gracias a la celebración de este congreso, hemos podido disfrutar de un marco incomparable de reflexión, análisis y propuestas sobre la formación del profesorado de Educación Secundaria, tendiendo puentes y ampliando horizontes para el futuro, por todo ello ¡Muchas gracias!





XV Congreso Mundial de Educación Comparada Buenos Aires, 24-28 de junio de 2013

Nuevos Tiempos, Nuevas Voces. Perspectivas Comparadas para la Educación

Cristian Pérez Centeno

Entre el 24 y el 28 de junio pasados, se desarrolló el XV Congreso Mundial de Educación Comparada organizado por la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) y el World Council of Comparative Education Societies (WCCES), con el apoyo de la UNESCO, la OEI, los ministerios de Educación y de Turismo de la Nación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Cerca de 1300 personas de casi 70 países del mundo participaron del Congreso que se realizó en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, destacándose una muy fuerte presencia latinoamericana, particularmente de Argentina, Brasil y México.

Se desarrollaron tres conferencias centrales y seis paneles que buscaron profundizar la temática general del Congreso “Nuevos tiempos, Nuevas Voces. Perspectivas comparadas para la Educación”:

- La reconfiguración Institucional del campo de la EC: nuevas voces y sociedades.
- Paulo Freire, Educación Popular y la lucha por un mundo mejor: 50 años después de Angicos.
- Recontextualización de la cultura mundial.
- Revisitando el Informe Delors
- La democratización de los sistemas educativos: políticas educativas para nuevos tiempos y actores
- Inversión en educación y equidad: aportes de la economía a la educación comparada

La conferencia de apertura estuvo a cargo de Bernardo Kliksberg (PNUD – Universidad de Buenos Aires) quien disertó sobre “Desarrollo y Educación para nuevos tiempos”. El Prof. Miguel Pereyra de la Universidad de Granada (España) expuso sobre “Cosmopolitismo, historia y escolarización en el mundo contemporáneo: los orígenes del estudio de los sistemas educativos en la formación del profesorado”. La Prof. de la Universidad de California-Los Ángeles (EE.UU), Sondra Hale, dictó la conferencia final del Congreso, titulada “Post-colonialismo, movimientos sociales y género en un nuevo mundo”.

Además se desarrollaron 8 paneles cuya significación por la temática que desarrollaban, la calidad de los panelistas que participaron de ellos así como el hecho de ofrecer un panorama actual de la Educación Comparada en diversas regiones del mundo, fueron especialmente destacados y atendidos por los asistentes.

El “corazón” del Congreso, sin embargo, han sido las 1.115 presentaciones aceptadas por el Comité Académico organizadas en 201 sesiones de presentación de trabajos individuales y en 83 sesiones de paneles, que dieron cuenta de cada uno de los 12 ejes temáticos y permitieron desplegar la producción académica de colegas de todos los continentes del mundo y un verdadero estado del arte del campo disciplinar. En el sitio web del Congreso (www.wcces2013.com/resumenes) es posible encontrar los resúmenes de todos ellos agrupados según los 12 ejes temáticos de presentación que abordaron problemáticas específicas del sistema educativo:

1. Nuevas voces teóricas y metodológicas en educación comparada.
2. Voces desde el sur.
3. Nuevas miradas sobre el estado, lo local, lo global y los estudios comparados en educación.
4. Actores como protagonistas de nuevos escenarios.
5. Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación.
6. La internacionalización de la educación: voces académicas y políticas públicas.



7. Voces de la diversidad y nuevas formas de democratización educativa.
8. Voz y lenguaje.
9. Nuevos tiempos para el curriculum.
10. Voces desde países y regiones en conflicto y fragilidad.
11. Voces desde la educación de adultos, el aprendizaje a lo largo de la vida y la educación no formal.
12. Nuevas formas de comunicar voces.

A nivel institucional tres hechos deben destacarse centralmente:

- La realización de dos reuniones formales del WCCES que reúnen los representantes de todas las sociedades de Educación Comparada miembros del mismo;
- La participación de importantes autoridades educativas nacionales e internacionales, en las personas de Alberto Sileoni, Ministro de Educación de la Nación de Argentina, y del Sr. Qian Tang, Subdirector General de Educación de la UNESCO.
- La designación del colega argentino, Carlos Alberto Torres, distinguido catedrático de la Universidad de California-Los Ángeles (UCLA), como nuevo Presidente del WCCES por un período de tres años. En tanto que Norberto Fernández Lamarra –Presidente de la SAECE– continúa como Vicepresidente por otro período de tres años junto con el Prof. Yingjie Wang de la Universidad Normal de Beijing (China), organizador del XVI Congreso Mundial a realizarse en Beijing, en 2016.

Finalmente, debe destacarse, la aprobación por parte de la Asamblea General del WCCES de una “Declaración Pro UNESCO”, en la que se denuncia la decisión de algunos países miembros de la UNESCO de no pagar las correspondientes cuotas financieras como medida de rechazo a decisiones de la Conferencia General del organismo, afectando la capacidad operativa de la UNESCO para el cumplimiento de su misión e introduciendo un mecanismo de presión que desnaturaliza el proceso democrático de decisión. Por lo que solicita formalmente el abandono inmediato de estas prácticas que impactan negativamente a escala global en el ámbito educativo.

Finalizado el Congreso se inició la tarea de desarrollo de publicaciones de trabajos a ser seleccionados por los respectivos coordinadores de cada grupo temático, ya sea en libros o en revistas de carácter académico, tanto en idioma inglés, francés, castellano o portugués. Su impacto será visible en los próximos dos años y constituirá un valioso aporte académico al desarrollo del campo de los estudios comparados en educación, particularmente en nuestro país y en la región.

La innumerable cantidad de mensajes recibido expresan la valoración de quienes asistieron, por la organización del Congreso en términos académicos y destacan el clima de trabajo y la disposición que encontraron durante todo su desarrollo por parte de los organizadores.

