

PROYECTO: DESIGUALDADES EN LA EDUCACION SECUNDARIA

Ida y vuelta: Políticas educativas y las estrategias de las escuelas secundarias en contextos de pobreza. Estudios de caso en América Latina

Traducción al español del artículo publicado en:

JACINTO, C. y A. FREYTES (2007) “Coming and going: Educational policy and secondary school strategy in the context of poverty – Latin American case studies” en **International Handbook on School Effectiveness and Improvement**, Springer.

Claudia Jacinto y Ada Freytes Frey¹

Desde hace más de una década, a medida que se expandió la escuela secundaria en América Latina, se hizo evidente que su modelo institucional y pedagógico no se adecuaba a los desafíos sociales y económicos, ni a las nuevas culturas juveniles, ni a características de los jóvenes de los nuevos sectores sociales que se incluían por primera vez en ese nivel educativo. Un gran interrogante es cómo responder institucional y pedagógicamente a la masificación en un marco de crecientes desigualdades. Y cómo hacerlo con más equidad y eficacia, dando mayores oportunidades a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Enfrentadas a estos desafíos, las políticas educativas han comenzado a reconocer la dimensión institucional como clave en el mejoramiento de las prácticas y los resultados del aprendizaje. Las reformas, y muchos programas emprendidos pusieron en juego propuestas para mejorar la gestión institucional y pedagógica. Uno de los focos de las iniciativas, estuvo particularmente orientado a mejorar los resultados de retención y de aprendizaje, en particular en contextos de pobreza, entendiendo que eficacia y equidad son parte de un mismo proceso.

Los estudios sobre implementación de las reformas y programas para el mejoramiento de las oportunidades evidencian que existen distancias considerables entre el modelo inicial y las prácticas escolares. Una de las razones de este fenómeno parece vincularse al hecho de que no se concibe la implementación como un proceso conjunto de construcción, en el que los contextos, los procesos institucionales y las lógicas de los actores, son centrales.

A diferencia de lo suele pensarse, sostendremos aquí que aquello que sucede con una determinada política en el nivel de la escuela no es un desvío. Los resultados de una política son producto de la acción de diversos actores sociales, individuales y

¹ Claudia Jacinto es investigadora responsable regional del proyecto de investigación del IIPE e investigadora del CONICET de Argentina. Ada Freytes Frey fue co- investigadora del estudio en Argentina.

colectivos, que con sus orientaciones políticas, sus intereses, sus valores, etc. influncian y modifican las decisiones iniciales. De este modo, la eficacia de una política orientada a mejorar la retención y los resultados de aprendizaje, debiera tener en foco las formas en que las escuelas re-crean las medidas propuestas, y también las propias iniciativas de las escuelas para hacer frente a su problemática.

Este artículo se propone ilustrar y discutir estos procesos a partir de los resultados de una investigación que contó con estudios en Argentina, Uruguay y Chile². Dos de los estudios, uno en Ciudad de Buenos Aires (Jacinto y Freytes, 2004) y otro en Uruguay (Aristimuño y Lasida, 2004), tuvieron como objetivos identificar, relevar y comparar diferente tipo de políticas y programas, dentro y fuera del sistema educativo regular, que contribuyan a la inclusión de los jóvenes desfavorecidos en la escuela secundaria. Otro objetivo fue examinar las estrategias institucionales y pedagógicas de las propias escuelas para mejorar la retención y la calidad de los aprendizajes, a través de un estudio cualitativo en 10 escuelas (en cada caso) que atendiendo jóvenes de sectores desfavorecidos, presentaban buenos resultados comparadas con otras escuelas en contextos similares. El tercer estudio de caso se refiere a un programa de discriminación positiva en el ámbito de la educación secundaria en Chile, el "Liceo para todos" (Marshall Infante, 2004).

De las políticas a las escuelas: apropiación, pasividad, resistencia

Como viene de sostenerse, las investigaciones que sirven de base a este artículo, como muchas otras del campo educativo, muestran que existe un largo camino entre la concepción y diseño de una política, y la llegada a las escuelas. En este recorrido, los actores participantes (el personal de cada institución escolar, pero también funcionarios y equipos de supervisión, padres y alumnos) juegan un rol activo, "re-creando" las líneas de intervención a partir de sus propias creencias, valores y estrategias.

Esta observación tiene particular importancia si consideramos los programas que buscan mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes provenientes de contextos de pobreza. Esto es así porque en este proceso de resignificación puede cambiarse el sentido de las propuestas, no logrando el impacto esperado, o bien potenciarse tal impacto, cuando se produce una adaptación creativa de los proyectos a la realidad específica de cada establecimiento. En esta línea, los estudios de caso realizados en Argentina, Uruguay y Chile analizaron los procesos de implementación de las políticas y su llegada a las escuelas. Se advirtieron así esencialmente tres tipos de

² Los estudios fueron realizados en el marco del proyecto "Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de la educación secundaria en América Latina" del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, coordinado por Françoise Caillods y Claudia Jacinto.

estrategias: **apropiación, resistencia o pasividad**, según cómo la escuela recibe las iniciativas impulsadas desde las políticas y cómo las desarrolla internamente.

La **apropiación** supone la adaptación de las propuestas a la realidad y cultura institucional de la escuela, y su articulación con otras actividades dentro del proyecto institucional más general. Se trata, por lo tanto, de una verdadera re-creación de las iniciativas externas, a fin de que éstas sirvan para brindar soluciones a las problemáticas propias de la institución, tal como son percibidas por directivos y docentes. En consecuencia, esta clase de estrategia suele darse en establecimientos que se perciben activos en la identificación de los desafíos que deben enfrentar y en la búsqueda de medios adecuados para ello.

El estudio de Uruguay (Aristimuño y Lasida, 2003) muestra algunos ejemplos de apropiación al examinar la implementación en las escuelas de ciertos cambios en la gestión institucional impulsados por la reforma del Ciclo Básico (CB). Esta última constituyó uno de los ejes prioritarios del Proceso de Reforma Educativa del período 1995-2000. Además de modificar el currículum, introduciendo una estructura por áreas e incorporando nuevos espacios curriculares, la reforma del CB introdujo una serie de transformaciones en el funcionamiento de las escuelas, tales como la extensión de la jornada escolar, el fortalecimiento del rol del director, la promoción del desarrollo de Proyectos Educativos Liceales, la concentración de los docentes en los establecimientos, la creación de una instancia de coordinación semanal entre el cuerpo docente y la dirección. El desarrollo en las escuelas de este último espacio, orientado a la reflexión pedagógica y el trabajo conjunto entre directivos y profesores, servirá para ejemplificar la estrategia de **apropiación**.

Las evaluaciones generales llevadas a cabo por la Administración Nacional de Educación Pública muestran un amplio grado de satisfacción con el señalado espacio de coordinación docente. No obstante, se mencionan problemas en la participación y también carencias en el funcionamiento de los grupos que tienen que ver, indudablemente, con las dificultades para superar la tradición de trabajo individual que caracteriza a la docencia -y más aún a la docencia de nivel medio-. En tal sentido, se advierten "importantes necesidades de orientación en cuanto a la forma de trabajar (mayores en el Interior del país); todo lo cual puede suponerse que por lo menos debilitó la motivación a la participación" (Aristimuño y Lasida, 2003: 48).

Frente a estas luces y sombras en el panorama general de la implementación del espacio de coordinación docente, en las diez escuelas incluidas en el estudio de caso uruguayo se advierte que los tiempos suplementarios destinados a este espacio son ampliamente aprovechados, probablemente a partir de la existencia en estos centros de culturas institucionales que previamente favorecían la colaboración y el intercambio entre docentes, particularmente orientado a la búsqueda de respuestas a las necesidades detectadas en sus alumnos. Los docentes entrevistados manifestaron que el espacio de

coordinación funciona como "núcleo de trabajo" que permite romper el aislamiento tradicional de los docentes en el aula, incidir en cuestiones de gestión y realizar un seguimiento más integral de la evolución de los estudiantes.

No obstante, aún entre estas escuelas se advierten distintos grados de aprovechamiento de este espacio, constituyendo algunas de ellas ejemplos particulares de **apropiación** de la propuesta. Así, en determinados casos se conformaron comisiones de trabajo para delegar tareas específicas desde la dirección, o múltiples equipos con responsabilidades funcionales específicas. En otras instituciones se ha avanzado todavía más en la utilización de los espacios de coordinación como ámbitos donde se discuten y acuerdan estrategias de aula: en una de las escuelas, por ejemplo, los profesores han consensuado pautas comunes sobre escritura. Como se ve con el ejemplo, cuando se produce una **apropiación** adaptando las políticas al contexto institucional, la transformación de las líneas de acción propuestas por las políticas opera como mediación para que sus objetivos puedan cumplirse efectivamente.

Otro ejemplo de este tipo de resignificación "positiva" puede verse en la implementación del "Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media", encarado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires a partir de 2001. El mismo otorga un monto de "módulos" institucionales para generar condiciones que favorezcan el mejoramiento de la retención y de los aprendizajes. Los módulos consisten en que se asignan horas adicionales a los docentes que desarrollan proyectos destinados prioritariamente a los alumnos de primero y segundo año. De este modo, el programa favorece una acción pro-activa de la escuela frente a las dificultades percibidas en los estudiantes, alentando la formulación de proyectos propios, aunque brindando también una orientación a los mismos.

Ahora bien, entre las escuelas analizadas en el estudio de caso de Buenos Aires, se destaca un grupo que evidencia una verdadera re-creación de esta política, con distintos matices (Jacinto y Freytes Frey, 2004). En algunas de estas instituciones, los proyectos recuperan propuestas de trabajo elaboradas por distintas áreas del gobierno municipal -por ejemplo, taller de radio y cine; empresa simulada; retención y cuidado a alumnas madres y embarazadas; tutorías de los alumnos mayores a los ingresantes-, pero adaptando tales propuestas a objetivos pedagógicos o sociales definidos por la institución y, sobre todo, articulándolas en una línea institucional coherente. Esto se logra fundamentalmente a partir del funcionamiento de instancias de discusión colectiva (Consejo Consultivo) y de coordinación (reuniones por departamentos, seguimiento y monitoreo general de los proyectos a cargo de un miembro del equipo directivo), que permiten definir estrategias comunes.

Así las cosas, en ocasiones la **apropiación** puede transformarse en una verdadera modificación de la propuesta según criterios propios de la escuela cuando ésta tiene una cultura institucional fuerte, marcada por compromisos ideológicos definidos. Esto es lo

que ocurre en dos de las escuelas estudiadas, caracterizadas por una trayectoria de trabajo a favor de los sectores más excluidos. En una de ellas, por ejemplo, se reformuló el formato tradicional de las tutorías impulsadas por el Programa por considerar que los docentes no tienen la formación para acompañar la gravedad de las problemáticas nacidas de la exclusión social, y se encaró en cambio un trabajo de discusión y diálogo con todo el curso, que sirviera además para desarrollar competencias expresivas y de autorreflexión por parte de los alumnos. Por otro lado, el compromiso con los sectores vulnerables de estas instituciones da lugar a la participación en verdaderas redes interinstitucionales que apuntan a una atención integral de las problemáticas de estos jóvenes. Esto ha permitido el surgimiento de proyectos específicos, registrándose esfuerzos por incluirlos en el Programa de Fortalecimiento Institucional, planteando una ampliación de las orientaciones de la política.

La apropiación de las políticas examinada hasta aquí contrasta con el segundo tipo de respuesta institucional frente a las políticas educativas: las estrategias de **resistencia**. Las mismas han sido largamente abordadas por la literatura, en particular la que se refiere al cambio educativo. De hecho, el fracaso de numerosas experiencias de reforma es explicado a partir de las contradicciones que surgen entre los proyectos de transformación y las concepciones y prácticas habituales de los directivos y docentes que deben implementarlos (Bolívar, 1999). Estas últimas constituyen el marco valorativo a partir del cual las políticas son evaluadas por los actores institucionales: si los diseños son considerados inviables o inadecuados, si los esfuerzos exigidos son juzgados como desmesurados en relación a los beneficios esperados, los actores escolares difícilmente se comprometan en la implementación, incorporando a menudo sólo las nuevas categorías discursivas, mientras las prácticas permanecen sin muchas modificaciones.

En tal sentido, en este nuevo período de reforma educativa, las escuelas se ven literalmente bombardeadas por múltiples programas innovadores, muchas veces contradictorios entre sí, que no sólo limitan la posibilidad de absorber un cambio sino que muchas veces genera resistencias (Ezpeleta, 2004). Tales resistencias de los actores institucionales a menudo desvirtúan incluso el objetivo de mejoramiento de la equidad y la eficacia que tiene la medida política, haciendo surgir efectos no deseados o contrarios.

Veamos esto con un ejemplo concreto: las líneas de acción desarrolladas por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de los años '90 para promover la inclusión en el nivel medio de todos los adolescentes que terminan el nivel primario. Como política general, la jurisdicción no tiene mecanismos explícitos de selección de la matrícula, tales como exámenes de ingreso o asignación de escuelas según lugar de residencia. Sin embargo, las estrategias de gestión de la matrícula por parte de las

escuelas, sumadas a la segregación urbana, configuran mecanismos de selección de los jóvenes (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Especialmente desde el establecimiento de la obligatoriedad escolar para los dos primeros años del nivel medio (desde 1994), se ha orientado a las escuelas a desarrollar proyectos de articulación con escuelas primarias, consistentes en charlas, visitas, etc. para que los alumnos del nivel primario conozcan de antemano las escuelas secundarias de su zona y las orientaciones de la oferta. El objetivo de este tipo de vinculación entre instituciones es suavizar el pasaje de la educación primaria a la secundaria, brindando información y estableciendo mecanismos que simplifiquen la inscripción, para facilitar el acceso fundamentalmente de los jóvenes de sectores más desfavorecidos. Sin embargo, el análisis de las formas en que las escuelas implementan estos proyectos muestra que algunas instituciones generan procesos de selección de la matrícula a través de la articulación. En efecto, los alumnos de los establecimientos primarios con los que la escuela secundaria articula tienen el ingreso garantizado a esta última, llegando a constituir más de 50 % de los alumnos de 1º año. Por lo tanto, la selección de determinadas escuelas primarias con las cuales articularse conlleva la definición del perfil socio-educativo de al menos de un porcentaje importante de los ingresantes³.

Ahora bien, esta posibilidad de las escuelas de seleccionar a los alumnos matriculados depende también de la demanda que tenga el establecimiento. Sólo algunas escuelas, más prestigiosas o tradicionales tienen mayor cantidad de solicitantes de plazas que vacantes, por lo cual deben derivar matrícula a escuelas menos demandadas. En cambio, otras escuelas han disminuido en forma importante su matrícula en los últimos años, especialmente en el centro de la ciudad, de la mano de un proceso de captación de mayor matrícula en escuelas privadas subvencionadas y de disminución de la población en ciertos barrios. Al existir una reglamentación que establece una cantidad mínima de alumnos para abrir un curso, la captación de nueva matrícula puede tornarse una cuestión crítica en esas escuelas que tienden a perderla, y puede operar disminuyendo mecanismos de selección. De hecho, en el estudio caso de Buenos Aires se han identificado instituciones que despliegan "estrategias de recopilación" para la captación de la matrícula, vale decir, reciben alumnos que han tenido dificultades, repetido el año o incluso han sido expulsados de otras escuelas. El problema es que este tipo de estrategia puede contribuir a la gestación y consolidación de circuitos educativos "de segunda categoría", alentando la segmentación educativa que atenta contra la equidad.

³ Por ejemplo, en una de las escuelas analizadas la articulación con cuatro establecimientos primarios se relacionaba explícitamente con tener un cierto *mix* social en la composición del alumnado. La elección de las escuelas primarias con las cuales articular apuntaba a garantizar la presencia en la escuela de sectores de clase media o clase media baja, a la vez que se favorecía la diversificación de la composición social de su público, al ofrecer la posibilidad de acceso directo también a sectores de menores recursos. También es significativo que, en el estudio de Buenos Aires, las escuelas con proyectos de articulación eran las que tenían un porcentaje mayor de alumnos provenientes de sectores de clase media.

A partir de lo expuesto se advierte cómo en una jurisdicción en la que, según la reglamentación del sistema educativo local, no existen procedimientos explícitos de selección de la matrícula, estos últimos aparecen a nivel institucional, motivados por intereses diversos de los actores escolares (asegurar cierto perfil social del alumnado, mantener o expandir la matrícula).

Sin embargo, las estrategias implementadas por las escuelas pueden ser consideradas parte de un entramado mucho más amplio, en el que los distintos niveles de la gestión de la política educativa también “dejan hacer”. Por ejemplo, se ha señalado que la compleja trama de actores que media entre la administración central y las escuelas –las jefaturas de inspección, los inspectores y los consejos escolares- en la que se han instalado modalidades clientelares de acción, pareciera más bien estar contribuyendo a reforzar las desigualdades (Veleda, 2003).

En la misma línea, también las elecciones y prácticas de las familias y los jóvenes pueden tener estos efectos. En el ejemplo que estamos examinando, las acciones desarrolladas por la Ciudad de Buenos Aires para ampliar la inclusión en el nivel medio incluyeron, a principios de los años '90, la creación de un conjunto de escuelas para cubrir la creciente demanda en áreas urbanas marginales o barrios caracterizados por la pobreza. Esto ha sido complementado recientemente con la relocalización de otros establecimientos. Estas acciones han tenido el efecto positivo de extender la escolarización a jóvenes que antes no accedían al nivel medio. Sin embargo, se advierte en algunas de estas escuelas procesos de "auto-exclusión" que refuerzan la segregación espacial y dan lugar a la estigmatización de las mismas como “el lugar para los pobres”.

Tales procesos tienen que ver también con "estrategias de autoasignación" por parte de familias, para las cuales la "escuela del barrio" aparece como la única alternativa posible para sus hijos, ya que la percepción es que en otras instituciones corren el riesgo de fracasar. Por otra parte, esta autoasignación se manifiesta también en cómo se percibe la escuela a sí misma: los directivos y entrevistados manifiestan que “**ésta** es la escuela para **estos** jóvenes”.

Este último ejemplo muestra entonces la complejidad y poca linealidad de las interacciones entre los diseños de políticas y las lógicas de los actores involucrados en su implementación. Por un lado, las escuelas estudiadas efectivamente contribuyen a ampliar la inclusión y los aprendizajes en la escuela secundaria, con docentes activamente comprometidos en la búsqueda de alternativas pedagógicas adecuadas a las necesidades educativas de jóvenes que viven en contextos de pobreza extrema. Por otro lado, los procesos de selección y auto-asignación contribuyen a la concentración en estos establecimientos de adolescentes excluidos social y culturalmente, reforzando la segregación y la estigmatización.

Se discutirá a continuación un tercer tipo de estrategia: la **pasividad institucional** ante las políticas y programas que llegan a la escuela. Se trata en este caso de escuelas

"abiertas" a recibir e incorporar iniciativas tanto de los distintos niveles de la administración educativa -nacional, provincial, municipal- como de las múltiples ONGs que buscan desarrollar proyectos en el campo educativo, particularmente aquellas orientadas al trabajo con jóvenes en contexto de pobreza. Sin embargo, esta receptividad es a menudo acrítica, mostrando bajos niveles de reflexión acerca de la adecuación de las propuestas a la realidad institucional. De este modo, aparece escasa capacidad de aprendizaje a partir de la experiencia, lo cual se manifiesta en la falta de continuidad de las líneas de acción, o bien en la insistencia en estrategias ya probadas, sin éxito.

Por otra parte, este tipo de respuesta hacia las políticas aparece asociado a cierto tipo de funcionamiento institucional, caracterizado por una coordinación laxa entre directivos y docentes. De esta manera, la implementación de cada línea de acción aparece a menudo como la iniciativa de un profesor que se hace cargo de llevarla adelante, más que un elemento que aporte a un proyecto institucional global.

Algunos ejemplos de pasividad institucional se advierten en el estudio de caso de Argentina. Algunos de los establecimientos estudiados mostraban una gran receptividad ante los proyectos impulsados por distintas dependencias del gobierno de la Ciudad -u otros organismos-, adoptando una multiplicidad de acciones (por ejemplo: articulación con escuelas primarias, "formación del alumno como estudiante", proyectos especiales destinados a desarrollar competencias ligadas a prácticas habituales en las situaciones reales de trabajo, tutorías, clases de apoyo, radio y periódico escolar). La contracara problemática de esta incorporación pasiva de diversas propuestas era la acumulación de distintos modos de intervención, producto de un conjunto de iniciativas personales, con la consiguiente desarticulación y dispersión de esfuerzos. La debilidad de una estrategia institucional a largo plazo, que diera coherencia a tales esfuerzos, quedaba evidenciada en la falta de continuidad de las líneas de trabajo, que se iban abandonando en el tiempo sin evaluación alguna.

Otros ejemplos se encuentran en las respuestas de las escuelas a la Línea "Planes de Acción" del Programa Liceo para Todos⁴, de Chile. Esta política promueve el diseño y ejecución por parte de la comunidad educativa de cada liceo de un plan de acción "orientado a reducir la deserción escolar, cuestión que supone abordar dos dimensiones complementarias: el desarrollo pedagógico (prácticas de enseñanza) y el desarrollo psico social (necesidades de los alumnos), sin dejar de lado las características de la gestión institucional del liceo y la relación del liceo con su entorno" (Marshall Infante, 2004: 62). El programa financia este plan con un monto de recursos no concursable, que

⁴ El Programa Liceo para Todos de Chile fue creado en 2000 con el propósito de mejorar la retención y la calidad de la educación en los liceos que atienden a jóvenes de mayor vulnerabilidad socioeconómica y educativa. El Programa posee tres componentes principales -a los que se agregan otras líneas menores de intervención-: a) becas para alumnos en riesgo de deserción; b) estrategias para mejorar las formas de organizar la enseñanza; y c) apoyo a las iniciativas y planes de cada liceo para reducir la deserción y mejorar las oportunidades de aprendizaje -Línea planes de acción- (Marshall Infante, 2004).

cada establecimiento recibe de acuerdo a su tamaño (entre 3000 y 8000 dólares por dos años).

Ahora bien, una evaluación⁵ sobre los planes elaborados por las escuelas (Raczynski, 2002) muestra una adopción acrítica del vocabulario y los modelos de acción sugeridos por el “Cuaderno de Apoyo a la Elaboración del Plan de Acción 2002-2003”, documento que orientaba la formulación de los proyectos en las escuelas. Esta implementación poco reflexiva se manifiesta en varios indicadores. En primer término, los evaluadores subrayan como un aspecto que llama la atención la homogeneidad entre los distintos planes. "La similitud atraviesa a todas las dimensiones de los Planes, partiendo por la identificación de problemas similares y terminando con la propuesta de actividades que no se apartan mucho de las propuestas que el Programa sugiere" (Raczynski, 2002: 18). En segundo lugar, no se advierte una jerarquización de los problemas identificados y, sobre todo, de los aspectos sobre los cuales intervenir a partir de las líneas de acción propuestas. La política, como se ha dicho, sugiere cuatro ejes a tener en cuenta (prácticas de enseñanza, necesidades de los alumnos, comunidad y entorno, y gestión institucional). Y, en general, los planes incluyen propuestas de acción en todos los ejes, sin decidir prioridades ni pensar interrelaciones. Estas dificultades para definir prioridades de intervención también se manifiesta en la incoherencia entre el diagnóstico, los objetivos, las actividades y los recursos solicitados. Por último, la pasividad se expresa en las actividades concretas a implementar, las cuales presentan un alto grado de estandarización (reproduciendo ejemplos presentes en el Cuaderno de Apoyo) y de tradicionalismo (reproduciendo prácticas habituales de los establecimientos, sin evaluar resultados previos de tales prácticas). Sólo 8 de los 97 planes analizados rompen con algunas de estas características, siendo calificados en el informe como "planes destacados".

Escuelas en la búsqueda de estrategias adecuadas

Muchos problemas nuevos de la gestión institucional y pedagógica requieren de la invención y adecuación de las prácticas en aspectos escasamente planteados desde las políticas. Un ejemplo de ello son las formas y estrategias que hoy desarrollan las escuelas secundarias ante la gestión de la convivencia escolar.

Los modos tradicionales de manejo de la disciplina en la vida escolar están hoy en cuestión, como consecuencia de transformaciones sociales más amplias. En la escuela secundaria, históricamente la regulación de las interacciones diarias entre adultos y jóvenes estuvo fuertemente basada en el disciplinamiento, el respeto a la autoridad

⁵ Esta evaluación analizó una muestra de 97 Planes de acción presentados en el año 2002, realizando luego un estudio de casos en 10 liceos, para profundizar sobre el proceso de implementación de los mismos y sobre las percepciones de los actores institucionales acerca del Programa Liceo Para Todos.

jerárquica y la incorporación de rituales no cuestionados -por ejemplo, fórmulas de intercambio cotidiano, formas de vestir, etc.-. Estos esquemas establecidos entraron progresivamente en crisis en los últimos años, en medio de un clima de época caracterizado precisamente por el cuestionamiento a la legitimidad de las tradiciones y de las jerarquías consolidadas. Los comportamientos considerados "válidos" por la cultura escolar tradicional y los límites entre lo aceptable y lo no tolerable dentro de la institución, son permanentemente desafiados por los jóvenes.

Por otra parte, hasta hace algunos años, la tradición selectiva de la escuela secundaria hacía que el joven que no se adecuara a las reglas y rituales propios de la secundaria, fuera excluido de la misma. A medida que comenzó a establecerse como obligatoria, empezó a conformarse un consenso acerca de la necesidad de retener a cada vez más jóvenes.

De este modo, la construcción de un clima de convivencia se ubica en el centro de la escena. Los estudios realizados en escuelas de Argentina, Uruguay y Chile coinciden acerca de un punto esencial: una adecuada gestión de la convivencia resulta un factor que contribuye a mejores logros no sólo en términos de retención, sino también de aprendizajes. La incorporación de las "reglas del juego" que ordenan los intercambios en la escuela es un requisito para lograr la integración de los jóvenes, evitar la deserción y posibilitar los aprendizajes. En efecto, el logro de un clima de convivencia armonioso forma parte de las condiciones institucionales que facilitan la eficacia y continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Aunque resulte sorprendente, el tema que aparece reiteradamente dentro de las preocupaciones centrales de los docentes⁶ todavía parece ocupar un lugar marginal en la investigación sobre la escuela secundaria y dentro de las propias políticas educativas. En efecto, si bien ha aparecido una creciente preocupación y recomendaciones acerca de las situaciones de convivencia más críticas, como puede ser la violencia escolar, la construcción cotidiana de una convivencia que facilite la retención al mismo tiempo que cree el clima propicio para los aprendizajes, no parece estar en las agendas de las políticas educativas.

En cambio, las propias escuelas, en especial las que actúan en contextos de pobreza, no tienen más remedio que plantear "reglas del juego" al respecto. El objetivo de retener a los alumnos diversos que hoy tiene la escuela secundaria hace que la regulación de la convivencia cotidiana aparezca como una construcción permanente, en la que intervienen procesos de diálogo, confrontación y negociación entre actores desiguales.

⁶ Así lo muestran distintos estudios sobre el malestar docente. Una encuesta realizada por el IIPE (Tedesco, 2003), muestra que los docentes suelen ser mayoritariamente pesimistas y críticos en su percepción de los valores de los jóvenes, poniendo de manifiesto su perplejidad ante las nuevas generaciones de alumnos.

Ahora bien, este proceso enfrenta particulares obstáculos, ante una cultura juvenil cuyos códigos de comunicación e interacción están cada vez más alejados de los que maneja la escuela secundaria. Los docentes quedan perplejos ante el lenguaje y las nuevas formas de expresión de la sociabilidad juvenil, más aún cuando ésta adquiere un carácter violento -enfrentamiento entre diversos grupos barriales, discriminación-. Por otra parte, la escuela se ha transformado en caja de resonancia de la ruptura del tejido social y los fenómenos de polarización socio-económica.

Veamos las evidencias empíricas recogidas en los estudios acerca de cómo se las arreglan las escuelas en contextos difíciles para lograr (cuando lo logran) una convivencia que facilite la retención y cree condiciones para el aprendizaje.

Las investigaciones han puesto de manifiesto que una adecuada gestión de la convivencia logra construir compromisos entre las pautas de comportamiento e interrelación que los jóvenes traen de su entorno, y las propias de la cultura escolar. Más allá de la diversidad de enfoques en el abordaje de las dificultades de convivencia, en la totalidad de los establecimientos analizados se percibe una paulatina incorporación de principios y prácticas que buscan dejar atrás un esquema de regulación de los intercambios cotidianos fundado en el control de la conducta a través de las sanciones. Adoptan, en cambio, una visión que concibe el orden escolar como una construcción colectiva.

La construcción de un "buen ambiente" aparece como requisito fundamental para promover un sentido de pertenencia de los jóvenes hacia la escuela (Aristimuño y Lasida, 2003). De ahí la importancia que se asigna al diálogo, la reflexión y el establecimiento de vínculos personalizados como medios para lograr la modificación de conductas que atentan contra la vida en común. Las evidencias empíricas muestran que una gestión de la convivencia basada en el diálogo y la negociación resulta fundamental para permitir la permanencia de los jóvenes que presentan mayor distancia actitudinal con la cultura escolar. La gestión cotidiana de la convivencia en las escuelas que se insertan con contextos más críticos supone la generación de un vínculo donde juegan la confianza y el afecto, y la escuela es percibida como un lugar de contención ante las graves problemáticas que viven los jóvenes. Cuando se producen estos vínculos, especialmente con quienes tienen mayor cercanía a los jóvenes, como pueden ser tutores, preceptores o incluso el personal directivo, es posible ir planteando una secuencia de nuevos logros de los alumnos en términos actitudinales. La mayoría de los jóvenes, sintiéndose reconocidos, empiezan a dejar de lado actitudes desafiantes y anómicas, y logran comenzar a integrarse a ciertas reglas del juego "básicas y sin *equa non*".

No obstante, este esfuerzo de comprensión y adaptación a las pautas culturales de los jóvenes no deja de ser complicado, ya que la escuela se enfrenta a una disyuntiva. Si se plantea un contrapunto tajante entre las pautas de comportamiento e

interrelación al interior de la escuela, y las imperantes en el contexto habitual de los jóvenes, muchos jóvenes quedan en condición de ser excluidos, afectando por lo tanto la equidad de oportunidades. Por el contrario, una adaptación excesiva a los códigos y formas de conducta habituales de los jóvenes -sobre todo cuando los mismos son el producto de procesos de marginación social- tampoco favorece el accionar de la escuela ni su capacidad de generar nuevas actitudes y aprendizajes.

En este marco, las escuelas estudiadas están explorando estrategias más innovadoras de gestión de la convivencia. En primer lugar, se incorporan formas alternativas de sanción, que tienden a privilegiar la responsabilización de los jóvenes sobre su propia conducta, y a propiciar el cambio de actitudes por sobre el castigo. Tal es el caso de las "actas o acuerdos de convivencia" en Argentina y Uruguay, donde los alumnos, asistidos por sus padres, asumen compromisos frente a las autoridades de la escuela. Otro ejemplo son las "tareas reparadoras" o las "sanciones comunitarias", que consisten en realizar algún tipo de servicio (Aristimuño y Lasida, 2003; Jacinto y Freytes Frey, 2004).

En segundo lugar, en algunas escuelas se menciona el desarrollo de actividades que tienden a favorecer la integración entre los alumnos y la generación de sentimientos de pertenencia con respecto a la institución. Tal es el caso de los proyectos recreativos y deportivos o de las jornadas de reparación o de pintura. La misma posibilidad de "estar" en la escuela, realizando distintas tareas, contribuye a la generación del "buen ambiente" que caracteriza a estas instituciones.

Finalmente, una de las estrategias centrales para la gestión de la convivencia ha sido la instalación de una figura que realiza un rol de tutoría y acompañamiento de los jóvenes. Los tutores, inicialmente centrados en la contención y orientación individual de los alumnos, van incorporando cada vez más espacios grupales para trabajar las formas de interacción y los problemas entre los jóvenes (Jacinto y Freytes, 2004).

Más allá de la figura del tutor, también cumplen un papel fundamental los preceptores, figuras originalmente ligadas al control de las asistencias, y de la disciplina. Los estudios muestran que, cuando pasan de un énfasis en el control a un énfasis en el acompañamiento, su rol es clave para construir un clima de trabajo que propicie los aprendizajes. Son quienes están continuamente en contacto con los jóvenes, los que realizan un seguimiento de cada alumno y los que conocen la problemática de los cursos. Realizan una tarea estratégica de diálogo con los alumnos, de orientación, y de prevención de la violencia. Esto incluye la búsqueda y seguimiento de aquellos estudiantes que muestran un ausentismo elevado. Asimismo, hay casos en que los preceptores tienen a su cargo la coordinación de proyectos relacionados de alguna manera con la convivencia o con la atención a problemáticas específicas de algunos grupos (por ejemplo, la protección y cuidado a las alumnas madres y embarazadas, o la prevención de adicciones). De este modo, los preceptores llegan a cumplir un papel

crucial en la creación de un encuadre afectivo y en la socialización de los jóvenes en las "reglas del juego" propias de la institución, favoreciendo así la retención.

Veamos ahora qué se observa desde las políticas para hacer frente a la construcción de la compleja convivencia escolar.

Por el lado de la reglamentación de las normas de disciplina y convivencia, en algunas jurisdicciones se viene produciendo un cambio que propicia la mayor participación de los jóvenes. Tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde existe desde hace algunos años una reglamentación que estimula la intervención de los jóvenes en la elaboración de regímenes institucionales de convivencia, elimina las amonestaciones, y crea los Consejos de Convivencia. Si bien las evaluaciones disponibles muestran que su aplicación es parcial en los establecimientos, las escuelas han desarrollado experiencias valiosas a este respecto (Jacinto y Freytes Frey, 2004). Este cambio de reglamentación constituye una iniciativa valiosa a favor de una mayor democratización, pero la complejidad de la temática de la convivencia escolar en la actualidad lleva a pensar que las herramientas pedagógicas que se precisan, exceden en mucho un marco regulatorio de este tipo.

En cuanto a las tutorías, sobre la base de la experiencia acumulada en algunas escuelas que mostraban la potencialidad de este rol, tanto en el caso de la Ciudad de Buenos Aires como en la reforma de 1996 en Uruguay, se promovió la introducción de tutores. Sin embargo, el análisis realizado en liceos uruguayos revela que resulta difícil para los centros educativos generar las condiciones para que las tutorías funcionen adecuadamente, razón por la cual en muchos establecimientos educativos no se han consolidado como un instrumento propio de la institución. En tal sentido, una de las principales limitaciones de la acción tutorial se presenta cuando el proyecto de tutoría queda restringido a las tareas del tutor (Aristimuño y Lasida, 2003). En efecto, muchas veces los tutores actúan sin suficiente apoyo de profesionales con una formación específica (psicólogos, psico-pedagogos) ni de los docentes.

Pero tal vez la mayor ausencia o escasez de las políticas respecto a estos temas se refiere a la formación y capacitación docente. En efecto, los docentes entrevistados solieron remarcar la necesidad de una capacitación para todo el personal dirigida a adquirir herramientas para hacer frente a las diferentes situaciones institucionales y pedagógicas que plantea actualmente el trabajo con los jóvenes y tratar de prevenir la frecuente "patologización" de los alumnos. (Jacinto y Freytes, 2004). Este vacío sólo es suplido en algunos casos por directivos con grandes capacidades de adecuación a las nuevas situaciones contextuales y los nuevos públicos, y/o por una formación adquirida por intereses personales fuera del marco de la oferta formativa orientada a docentes y directivos.

Ni la formación inicial ni la capacitación posterior suelen contemplar las vicisitudes del desempeño docente en los nuevos contextos y ante los nuevos jóvenes.

En definitiva, las escuelas que logran una convivencia basada en la adecuación y un lento trabajo vincular con los jóvenes, sobre todo en contextos de pobreza, muestran caminos innovadores cuyo valor las políticas aún no parecen haber reconocido suficientemente como para desarrollar estrategias de apoyo a las escuelas a través de políticas sistemáticas de formación y capacitación docente.

Conclusiones

La evidencia empírica analizada pone claramente de manifiesto los dos procesos adelantados en la introducción de este artículo:

a) el papel activo, de “re-creación” que las instituciones escolares juegan en la implementación de las políticas que buscan mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes que viven en contexto de pobreza.

b) Las estrategias de las escuelas para buscar respuestas adecuadas ante los numerosos desafíos de la gestión institucional, en particular en contexto de pobreza.

Con respecto a lo primero, se ha observado que el impacto de esta mediación institucional no siempre es el mismo: puede potenciar la eficacia de las propuestas en relación con los resultados buscados (mayor equidad, mejores resultados de aprendizaje) adaptándolas a la realidad del establecimiento y generando nuevos aprendizajes, pero también puede bloquear su concreción o cambiar el sentido de las mismas.

Muchas escuelas se apropian de las políticas de mejoramiento de las prácticas, adecuándolas y promoviendo cambios que van incluso más allá de lo propuesto. Sin embargo, muchas otras veces las escuelas reaccionan con pasividad o resistencia. Se ha visto que los programas que llegan a las escuelas muchas veces son considerados como alejados de la realidad del establecimiento, desconectados los intereses y preocupaciones de los docentes, e implicando una sobrecarga de requerimientos administrativos. De esto modo, muchas veces son recibidos con pasividad, los proyectos se acumulan, pero no logran interpelar las prácticas cotidianas, o con resistencia, porque son considerados inútiles y trabajosos.

La constatación de distintos modo de respuesta frente a las políticas por parte de las escuelas parece sugerir la necesidad de diversificar estrategias en los esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas. Como señala Marshall Infante, "la experiencia muestra que cuando los programas son instalados de un modo único y homogéneo en los establecimientos, existe el riesgo de perpetuar las inequidades o de no ajustar la oferta a las formas específicas con que las necesidades se manifiestan en cada caso" (2004, 71-72).

Esto implica esquemas de implementación que permitan introducir modalidades diferenciadas tanto en términos de los contenidos de las acciones, como de las formas de acompañamiento al equipo directivo y docente, respondiendo a las particularidades de la institución y su contexto. Tales modos complejos de intervención, no obstante, requieren de condiciones institucionales y perfiles de los supervisores y directivos que puedan acompañar adecuadamente ese proceso.

Como se ha visto, desde las propias escuelas surgen muchas veces respuestas adecuadas, que las políticas aún se plantean incipientemente. Esto introduce una nueva cuestión: ¿Cómo recuperar, desde la política, los aprendizajes y experiencias desarrolladas en las escuelas? ¿Cómo extender las "buenas prácticas" de las escuelas? ¿Qué modificaciones estructurales requiere la posibilidad de extensión de las mismas? Esencialmente se ha planteado que éste es un gran desafío para que la formación inicial y la capacitación docente fortalezcan y amplíen las capacidades de enfrentar los complejos desafíos de la convivencia y el mejoramiento de los aprendizajes, particularmente en contextos de pobreza.

Se sabe que las condiciones requeridas para la multiplicación de una estrategia que ha probado ser eficaz en un contexto e institución determinada, requiere de muchas condiciones y nunca se trata, por supuesto, de una réplica exacta. Más bien debe tenderse a pensar que el apoyo y la sistematización de experiencias como éstas pueden llevar a ciertas lecciones para el diseño de políticas públicas (Jacinto y Terigi, 2005).

De hecho, reconociendo esta importancia de la participación institucional en la implementación, las políticas han comenzado tener en cuenta en el diseño los mecanismos de mediación. En efecto, el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media, analizado en el estudio de Argentina, y el Programa Liceo para Todos, de Chile, contemplan un acompañamiento a los equipos escolares a través de asesorías técnico-pedagógicas que en el primer caso han estado a cargo de un plantel *ad hoc* de especialistas y en el segundo del sistema ministerial de supervisión (Jacinto y Freytes Frey, 2004; Marshall Infante, 2004)⁷.

⁷ Los estudios muestran que cada opción tiene sus dilemas. La apelación a los supervisores tiene como límite la persistencia de una visión más tradicional del rol, asociada al control del cumplimiento de las normas, como así también la sobrecarga habitual de tareas de los supervisores. Ambos elementos obstaculizan un cambio hacia una supervisión concebida como asesoría, que requiere la capacidad de analizar los problemas y necesidades particulares de cada escuela, y de apoyar e impulsar los procesos institucionales de búsqueda de soluciones, acercando las ofertas adecuadas desde las políticas.

En cambio, en el caso de las asesorías *ad hoc*, una de las dificultades que se observa es una cierta superposición o imprecisión de sus incumbencias en el proyecto con las de los supervisores, lo cual puede dificultar la relación. La clave está, entonces, en cómo se gestiona la complementación para que ambos roles se potencien. En el programa de Buenos Aires, a medida que se acumuló experiencia en la intervención, y pasó la primera etapa de formulación de los proyectos, se reconoció la necesidad de apoyarse más intensamente en la estructura de supervisión, como mecanismo de institucionalización de las prácticas.

El hecho de que ciertas estrategias resulten tanto de las iniciativas de las escuelas como del impulso de políticas estatales lleva a pensar que ante el consenso de las limitaciones de las políticas ya probadas para mejorar las prácticas institucionales y pedagógicas, empieza a abrirse un consenso de reconocimiento de los mismos problemas. Así lo advierte, por ejemplo, un trabajo reciente con respecto a temas tales como estrategias para resolver el ausentismo o la sobreedad de los estudiantes; y las tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes (Jacinto y Terigi, 2005). Para el mejoramiento de la eficacia con equidad es preciso, entre otros, ese camino de ida y vuelta entre políticas y estrategias de las escuelas.

Bibliografía

ARISTIMUÑO, Adriana y Javier LASIDA. 2003. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*, París, IPE - UNESCO.

BOLÍVAR, Antonio. 1999. "Diseño, diseminación y desarrollo del curriculum: perspectivas actuales", en J. M. ESCUDERO (ed.), *Diseño, desarrollo e innovación del curriculum*, Madrid, Síntesis.

EZPELETA, Justa. 2004. "Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa", en Emilio TENTI FANFANI (org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

JACINTO, Claudia y Ada FREYTES FREY. 2004. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio en la Ciudad de Buenos Aires*, París, IPE - UNESCO.

JACINTO C, y F. TERIGI, 2005. "**Estrategias antes las desigualdades en la escuela secundaria**", IPE-UNESCO. (en prensa).

MARSHALL INFANTE, María Teresa (con la colaboración de Daniela Centeno Gazmurri). 2004. *Programas de mejoramiento de las oportunidades. El Liceo para Todos en Chile*, París, IPE - UNESCO.

RACZYNSKI, Dagmar. 2002. *Evaluación de la línea Planes de Acción de los liceos adscriptos al Programa Liceo Para Todos*, Santiago de Chile, Asesorías para el Desarrollo.

TEDESCO, Juan Carlos. 2003. en “ Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso”. Emilio Tenti Fanfani (Comp.). Buenos Aires, IPE-UNESCO.

VELEDA, C., 2003, “**Mercados Educativos y Segregación Social. Las Clases medios y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense**”. Documento de Trabajo N°1, CIPPEC.