

JACINTO, C. y TERIGI, F. (2007). **¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana.** Buenos Aires, Santillana.

í

INDICE

Listado de siglas

Lista de cuadros y gráficos

Agradecimientos

1. Introducción

1.1. Encuadre, alcances y enfoque del proyecto

1.2. Los contenidos de este volumen

2. La educación secundaria y las desigualdades en América Latina

2.1. ¿Adonde estamos respecto al acceso y permanencia en el nivel secundario?.

2.2. Una expansión con logros insuficientes.

2.3. Dilemas para una educación secundaria de calidad para todos

2.3.1 ¿Es posible una escuela igualitaria en una sociedad crecientemente desigual?

2.3.2 ¿Qué estrategias ante las condiciones y características de los nuevos jóvenes?

2.3.3 ¿Puede la escuela superar sus propias tendencias selectivas?

2.3.4 Universalismo, focalización, transversalidad: ¿cómo enfocar la atención de las desigualdades desde las políticas educativas?

2.4. Acceso, permanencia y aprendizajes: tensiones en torno a la inclusión.

3. Políticas de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes en la educación secundaria

3.1. Los cambios en el curriculum de la escuela secundaria

3.1.1. Los problemas del currículo de secundario

3.1.2. Una oleada de grandes reformas curriculares en los noventa

3.1.3. Las restricciones para el cambio curricular

3.1.4. Los cambios curriculares posteriores a las grandes reformas

3.2. La formulación de proyectos institucionales como herramienta de mejora de las oportunidades

3.2.1. Los proyectos institucionales en las políticas bajo análisis

3.2.2. Problemas en la gestión institucional de las escuelas secundarias

3.2.3. Aspectos de la gestión institucional considerados por las políticas

4. Políticas de apoyo económico para facilitar la escolarización: los programas de becas

- 4.1. La beca como dispositivo de apoyo a la inclusión y la retención en el nivel secundario
- 4.2. ¿Programas de lucha contra la pobreza o de promoción de la asistencia escolar?
- 4.3. Organización y gestión
- 4.4. ¿A quiénes están dirigidas las becas? Criterios de focalización y selección de los becados: entre los indicadores socio-económicos y los educativos
- 4.5. Montos de las becas, frecuencia y formas de cobro
- 4.6. Contraprestaciones y criterios de permanencia: ¿derecho o mérito?
- 4.7. Articulación de los programas con otras medidas
 - 4.7.1. Articulación con medidas pedagógicas
 - 4.7.2. Articulación con otras medidas sociales
- 4.8. Impactos educativos
- 4.9. Algunas cuestiones pendientes
 - 4.9.1. Cobertura y fondos dentro del presupuesto educativo
 - 4.9.2. Participación social
 - 4.9.3. Estrategias de monitoreo y evaluación de los programas

5. Estrategias para la inclusión en las instituciones escolares

- 5.1. Estrategias centradas en el ausentismo de los alumnos
- 5.2. Estrategias centradas en la sobreedad de los estudiantes
- 5.3. Estrategias de la reformulación de los tiempos de instrucción
- 5.4. Estrategias de reformulación del régimen académico
- 5.5. Estrategias centradas en la convivencia en la escuela y la disciplina
- 5.6. Tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes
- 5.7. Estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes
- 5.8. Estrategias centradas en la reformulación didáctica de las clases presenciales
- 5.9. Estrategias centradas en la formación para el trabajo

6. Más allá de la escuela: apoyos intersectoriales y relaciones con los contextos

- 6.1. Las escuelas ante la necesidad de apoyos inter-sectoriales
- 6.2. Contexto local desfavorecido y escuela: formas y alcances de las relaciones inter-institucionales
 - 6.2.1 Las diferentes perspectivas
 - 6.2.2 ¿Quiénes, cómo y qué de las relaciones con el contexto como estrategia de ampliación de oportunidades?
- 6.3. La relación con el contexto local y su vínculo con el mejoramiento de los aprendizajes

7. Conclusiones y recomendaciones

- 7.1. Desigualdades educativas y estrategias.
- 7.2. Acerca del cambio en los currículos del nivel.
- 7.3. Acerca de las becas como estrategia de retención.
- 7.4. Acerca de la formulación de proyectos institucionales.

- 7.5. Acerca de las estrategias institucionales para la inclusión escolar de los adolescentes y jóvenes.
- 7.6. Acerca de las relaciones intersectoriales y con el contexto.
- 7.7. Las paradojas de la mayor inclusión.

Bibliografía citada

LISTA DE RECUADROS Y GRÁFICOS

Recuadro 1	Algunas características de los programas de becas
------------	---

Gráfico 1	Tasa neta de matrícula en educación secundaria. Países de América Latina. 2000-2001.
Gráfico 2	Tasa neta de escolarización secundaria por clima educativo del hogar. Países de América Latina. Datos más recientes (porcentajes).
Gráfico 3	Término de la educación secundaria. América Latina. 1990 - 2002 (porcentajes)
Gráfico 4	Porcentaje de alumnos por niveles de desempeño en la escala combinada de lectura. PISA 2000/2003.
Gráfico 5	Hogares y población bajo la línea de pobreza e indigencia. América Latina. 1980-2002 (porcentajes)
Gráfico 6	Concentración del ingreso. Índice de Gini. Países de América Latina. 2002.

LISTADO DE SIGLAS

ANEP	Administración Nacional de la Educación Pública (Uruguay)
BI	Beca Indígena (Chile)
BLPT	Beca Liceo para Todos (Chile)
CM	Contenidos Mínimos Obligatorios (Chile)
CODICEN	Consejo Directivo Central (Uruguay)
EGB	Educación General Básica
IIEE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INAME	Instituto Nacional del Menor, (Uruguay)
INJU	Instituto Nacional de la Juventud (Uruguay)
LPT	Liceo para Todos (Chile)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OF	Objetivos Fundamentales (Chile)
PBE	Programa de Becas Estudiantiles (Ciudad de Buenos Aires)
PFI	Programa de Fortalecimiento Institucional de las Escuelas Medias (Ciudad de Buenos Aires)
PNBE	Programa Nacional de Becas Estudiantiles (Argentina)
PISA	International Program for Students' Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE)
PREL	Proyectos Educativos Liceales (Uruguay)
TTP	Trayectos técnico- profesionales (Argentina)

AGRADECIMIENTOS

Las autoras queremos agradecer a quienes de uno otro modo colaboraron en la elaboración de este trabajo.

A Françoise Caillods, quien nos encomendó el trabajo, nos brindó útiles orientaciones y nos dio interesantes comentarios a las versiones preliminares.

A María Eugenia Longo y Silvina Cimolai, que colaboraron en diferentes etapas de recolección de información y edición. También a Tamara Escolar que colaboró en la revisión de documentación y en la preparación de síntesis para los capítulos 3 y 5.

A Alfredo Ferrari, quien leyó una versión completa del libro, realizó señalamientos útiles que permitieron mejorar su consistencia y ganar en claridad.

A los autores de los estudios que se comentan y en los cuales se inspiraron varios de los análisis de este trabajo. Entre ellos, Ada Freytes, Adriana Aristimuño, Javier Lasida, Ana María de Andracca, Teresa Marshall Infante; Dana Borzese, Daniel García, Carmen Bruzzone, Alejandra Scafati, Elisabeth Barolli, Francisco Carlos da Silva Dias y Cristina Almeida de Souza.

Finalmente, también a aquellos directivos y docentes que, con esfuerzo, saberes y inagotable energía, día a día construyen escuelas que brindan mayores oportunidades a los jóvenes y nos permiten ampliar los horizontes de lo posible.

CAPÍTULO 1. Introducción

1.1. Encuadre, alcances y enfoque del proyecto:

Durante la década pasada, la mayoría de los países de Latinoamérica ha avanzado hacia la universalización del acceso a la educación básica. La inscripción en la educación secundaria, considerada cada vez más como el nivel mínimo requerido para tener acceso al empleo, llegó a casi el 70% hacia el final de los años '90. Sin embargo, todavía hay serios problemas por resolver: muchos niños y adolescentes dejan el sistema escolar muy temprano, sin adquirir los niveles mínimos de conocimientos ni las capacidades necesarias para la continuación de estudios, la vida ciudadana y el mercado de trabajo. La tasa de deserción es mucho más frecuente entre los niños y adolescentes de los hogares más pobres: mientras que es de 37% entre los jóvenes pertenecientes al 25% de los hogares de menores ingresos en áreas urbanas, en el 25% de los hogares de mayores ingresos es de 14% (CEPAL, 2002). La repetición de grados y la sobreedad, junto con un bajo nivel de logros de aprendizaje básicos, son otros serios problemas de los sistemas educativos latinoamericanos.

Enfrentados a profundas desigualdades socio-económicas, a la crisis de los modelos de desarrollo y a riesgos para la gobernabilidad, los países latinoamericanos deben hacer frente a serias dificultades para insertar laboral y socialmente a todos los jóvenes. Junto a las transformaciones en la organización del trabajo, y la introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sigue creciendo un sector informal que genera trabajos con bajos ingresos y desprotegidos, y al mismo tiempo, se deterioran las condiciones de trabajo en el sector del empleo formal. Muchas de las competencias requeridas en un mundo del trabajo incierto y cambiante constituyen una deuda de la educación básica, que la educación secundaria no alcanza a consolidar.

A medida que se expandió la escuela secundaria, se hizo evidente que el modelo institucional y pedagógico no se adecuaba a los desafíos sociales y económicos, ni a las características de los jóvenes actuales y de los nuevos sectores sociales que se incluían por primera vez en ese nivel educativo. El gran interrogante fue y es cómo responder institucional y pedagógicamente a la masificación en el marco de crecientes desigualdades. Y cómo hacerlo con más equidad, dando mayores oportunidades a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.

Durante la década de los noventa se emprendieron en la mayoría de los países de América Latina importantes reformas de los sistemas educativos, incluyendo en varios casos la reorganización institucional¹ y la reformulación curricular de la educación secundaria. En el marco de esos procesos, el mejoramiento de la equidad fue uno de los focos manifiestos, junto con los conceptos de eficiencia y calidad.

Ahora bien, cabe interrogarse acerca de si era posible contribuir al mejoramiento de la equidad educativa en el marco del aumento de las desigualdades económicas y de los procesos de exclusión. Aunque hubo en general un consenso acerca de los estrechos márgenes de acción que imponía la situación contextual, la evidencia de que el sistema educativo incluso reforzaba las desigualdades de origen brindando menos educación y de menor calidad a los sectores más pobres, condujo a desarrollar distintos tipos de estrategias orientadas al mejoramiento de la igualdad de oportunidades.

¹ Por ejemplo, la transformación de la tradicional estructura primaria/ secundaria en una nueva estructura de educación general básica/ educación polimodal, en Argentina.

Se dispone hoy de considerable bibliografía respecto a estos temas, que ha venido enfatizando la complejización del escenario económico-social de la región, el aumento de la pobreza y las desigualdades, y los desafíos que ello impone a la educación. Los diagnósticos acerca de la expansión suelen advertir acerca de los bajos resultados de aprendizaje y la alta deserción. Se cuenta también con algunas investigaciones socio-antropológicas que han mostrado el advenimiento de los nuevos jóvenes a la escuela secundaria, y su impacto sobre las dinámicas institucionales. En cambio, son menos los trabajos que analizan las estrategias institucionales y pedagógicas que se han desplegado, desde las políticas educativas y desde las propias escuelas, para abordar las funciones de la escuela secundaria en el escenario actual. El propósito de este libro es contribuir a aportar evidencias y reflexiones sobre ese último punto.

Partiendo desde esa preocupación, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO encaró entre los años 2000 y 2003 el proyecto “Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de la educación secundaria en América Latina”. Este libro sistematiza y reflexiona sobre los hallazgos de una serie de estudios desarrollados en el marco de ese proyecto. En términos generales, los estudios examinaron estrategias de las políticas educativas, institucionales y pedagógicas, que se proponen mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje de todos los adolescentes en una educación secundaria de calidad. También se examinaron estrategias inclusoras desde las propias escuelas.

Dos de los estudios, uno en Ciudad de Buenos Aires (Jacinto y Freytes Frey, 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 media. Otro objetivo fue examinar las estrategias institucionales y pedagógicas de las propias escuelas para mejorar la retención y la calidad de los aprendizajes. Utilizaron datos secundarios disponibles: estadísticas educativas y encuestas de hogares; revisaron investigaciones previas sobre la temática y realizaron un estudio cualitativo en 10 escuelas que atendiendo jóvenes de sectores desfavorecidos, presentaban buenos resultados comparadas con otras escuelas en contextos similares.

Otro estudio realizado en la Ciudad de San Pablo, Brasil (Barolli et al, 2003), enfocó específicamente la educación secundaria nocturna, interrogándose la medida y la forma en que esta estrategia, planteada como alternativa a la educación media regular, brinda oportunidades de calidad a los jóvenes estudiantes. En efecto, la expansión de la educación media en Brasil se ha desarrollado principalmente a través de la educación nocturna ya que, ante el aumento de la demanda social, no hubo espacio disponible para los adolescentes en las escuelas diurnas; además muchos de los adolescentes trabajan, por lo cual prefieren ese turno. Hacia el año 2000, 60% de la matrícula de la educación media se concentraba en escuelas nocturnas. Por ello, resultó relevante estudiar las políticas al respecto, las prácticas pedagógicas e institucionales, y los perfiles de los alumnos y de los docentes, detectando los principales problemas, y las estrategias para abordarlos, con un interrogante de fondo: ¿se trata de una oferta de “segunda calidad” para los más pobres?

También se incluyó un estudio sobre un programa de discriminación positiva en el ámbito de la educación secundaria en Chile, el “Liceo para todos” (Marshall Infante, 2004). El interés por analizar este programa radica en dos razones. Primero, porque representa una política educativa focalizada para intentar superar la persistencia de las desigualdades educativas. Segundo, porque el programa parte del supuesto de que las situaciones de pobreza y exclusión sólo pueden abordarse desde la escuela con más y mejores oportunidades de aprendizaje: se postula así que los grupos escolares no tradicionales requieren recorridos

pedagógicos especialmente cuidados para alcanzar las metas curriculares establecidas. De este modo, se pone en discusión la noción de “política compensatoria” en tanto remedial.

En el marco del proyecto se examinaron también las acciones desarrolladas desde el campo de la sociedad civil, específicamente por ONGs, en articulación con escuelas públicas a las que concurren jóvenes de bajos recursos, con dos trabajos, uno en Argentina (Borzese y García, 2004) y otro en Uruguay (Bruzzone y Scafati, 2004). Este último abordó la implementación de la experiencia piloto Red de Casas Jóvenes, dependiente del INAME e INJU. La experiencia se propuso la construcción de una estrategia de intervención sobre adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años en situación de vulnerabilidad, creando en el período 1999–2002 diez espacios educativos, llamados Casas Jóvenes, en zonas desfavorecidas de Montevideo y Canelones. El eje del análisis fue la articulación entre el proyecto y el subsistema de enseñanza secundaria de la educación media uruguaya. El otro trabajo se basó en tres estudios de caso de escuelas innovadoras en diferentes provincias argentinas, examinando los procesos de participación abiertos desde las escuelas hacia la comunidad. Las escuelas se auto-consideran “comunidades de aprendizaje”, lideran procesos de desarrollo comunitario, e intentan incidir en las políticas públicas al mismo tiempo que ponen el foco en el desarrollo de prácticas pedagógicas innovadoras.

Una característica común de los estudios cualitativos realizados es que enfocaron el análisis en escuelas que intentan desplegar activamente mayores y mejores estrategias de inclusión. Por ello, ponen de manifiesto algunos resultados interesantes y muchas vicisitudes y límites que se les imponen. De unos y otras, es posible aprender para las políticas públicas.

Otro trabajo en que se apoya este libro compara los programas de becas orientados a facilitar y promover la asistencia escolar de los niños y jóvenes de menores recursos. Como se sabe, estos programas han venido ampliándose en los últimos años, y el estudio del IPE analizó y comparó los alcances, enfoques, estrategias de implementación y resultados disponibles en varios países (De Andracca, 2004).

También resultaron particularmente útiles las discusiones y conclusiones del Seminario-taller regional sobre “Educación media y equidad en América Latina. Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes”², y los resultados de otros estudios sobre estrategias de expansión de la educación secundaria realizados por el IPE en Chile y en México. Finalmente, otra fuente de análisis es información secundaria disponible en páginas WEB sobre estadísticas, programas y políticas educativas y sociales en los países de América Latina, y un análisis bibliográfico de producciones recientes sobre la temática en la región.

El presente libro sistematiza y reflexiona a partir de los principales hallazgos de los estudios citados y de alguna otra información secundaria disponible, para terminar proponiendo desafíos y recomendaciones para las políticas públicas.

1.2. Los contenidos de este volumen:

En el capítulo 2 se traza un panorama general de la problemática, presentando algunos de los dilemas que atraviesan cualquier intento de disminuir las desigualdades educativas en el nivel y de mejorar las oportunidades de inclusión para los jóvenes en situación más

2 Seminario-Taller regional sobre “Educación media y equidad en América Latina. Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes”. Organizado por Universidad Católica de Uruguay – IPE/UNESCO. 4 y 5 de noviembre de 2002, Montevideo.

desfavorecida. Para ilustrar cuantitativamente los principales problemas, se ofrecen algunos indicadores educativos y sociales de la región.

Hace ya mucho tiempo que los diagnósticos sobre la educación en América Latina han señalado que la enseñanza media concentra la mayor densidad de problemas, pese a lo cual se trata del nivel para el que existe la menor cantidad de soluciones y respuestas. Precisamente por lo difícil que es encontrar alternativas válidas para atender estos problemas, y por las serias dificultades para la inclusión educativa de la población adolescente y joven en situación de mayor vulnerabilidad, cobra interés el análisis de las políticas que relevan los estudios de casos desarrollados en Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. El capítulo 3 presenta estas políticas, que se han concentrado en dos grandes asuntos: los currículos del nivel, y la formulación y desarrollo de proyectos por parte de las escuelas.

Entre las políticas orientadas a mejorar la inclusión en la educación secundaria, en los últimos años ocupan un lugar importante las becas otorgadas a los alumnos en situación más desfavorecida. El desarrollo de este tipo de medidas en el ámbito de la educación secundaria es reciente, concomitantemente con el aumento de los años de obligatoriedad escolar y el empeoramiento de la situación socio-económica. Entre las iniciativas más amplias se destacan las desarrolladas en Brasil, México y Argentina. En el capítulo 4 se examinan los objetivos, enfoques y estrategias de los programas de becas asociados a la asistencia en el nivel secundario.

El capítulo 5 analiza las estrategias llevadas adelante por las propias escuelas para mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso de los adolescentes y jóvenes en mayor riesgo educativo. En él se ofrecen elementos para comprender mejor las condiciones institucionales y pedagógicas que se requieren para el despliegue de estas estrategias.

El capítulo 6 aborda las relaciones que las escuelas establecen con sus contextos, con otras instituciones y organizaciones. Más allá de la importancia general de estos vínculos, se enfatizan aquí los desafíos y formas que éstos adquieren cuando las deterioradas condiciones de vida de los hogares y las necesidades personales y sociales insatisfechas desafían a la escuela a hacerles frente para poder cumplir su función.

En las conclusiones se sintetizan los desarrollos de los capítulos anteriores y se proponen recomendaciones tanto a nivel de las políticas como de la gestión institucional y pedagógica que parten de los análisis efectuados.

Finalmente es preciso remarcar que hay una cantidad de temas sustantivos vinculados a las estrategias de mejoramiento de las oportunidades educativas que no han podido ser abordados en los estudios previos y en este libro. Entre ellos, cabe resaltar la formación docente (inicial y continua) para el nivel, clave para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas; las especiales dificultades para la expansión con calidad del nivel en las zonas rurales; el análisis de algunas de las formas alternativas de provisión de educación secundaria, tal como por ejemplo, la tele-secundaria (de mucha importancia en México y países centroamericanos) e incluso las acciones inter-sectoriales para la atención de las desigualdades educativas. Las referencias generales a estos importantes temas en este libro deben entenderse sólo como un recorte ante la amplitud y complejidad de la problemática general, que ojalá pueda ser abordada en el futuro.

CAPÍTULO 2

La educación secundaria y las desigualdades en América Latina

La educación secundaria latinoamericana se expandió en las últimas décadas (aunque, como suele señalarse, no en la misma medida que en otros países emergentes como los del sudeste asiático³) acompañando la generalización de la educación primaria, las mayores demandas educativas de los distintos sectores sociales y productivos, y la extensión de la escolaridad obligatoria. Sin embargo, esta mayor expansión se dio en el marco de crecientes dificultades y gran descontento con sus resultados en materia de calidad y equidad.

En este capítulo se presentan algunos de los dilemas que atraviesan cualquier intento de disminuir las desigualdades educativas en el nivel y de mejorar las oportunidades de inclusión para los jóvenes en situación más desfavorecida. Para ilustrar cuantitativamente la dimensión de los problemas de la inclusión en la educación secundaria, se ofrecen algunos indicadores educativos disponibles de la región.

2.1. ¿Adonde estamos respecto al acceso y permanencia en el nivel secundario?:

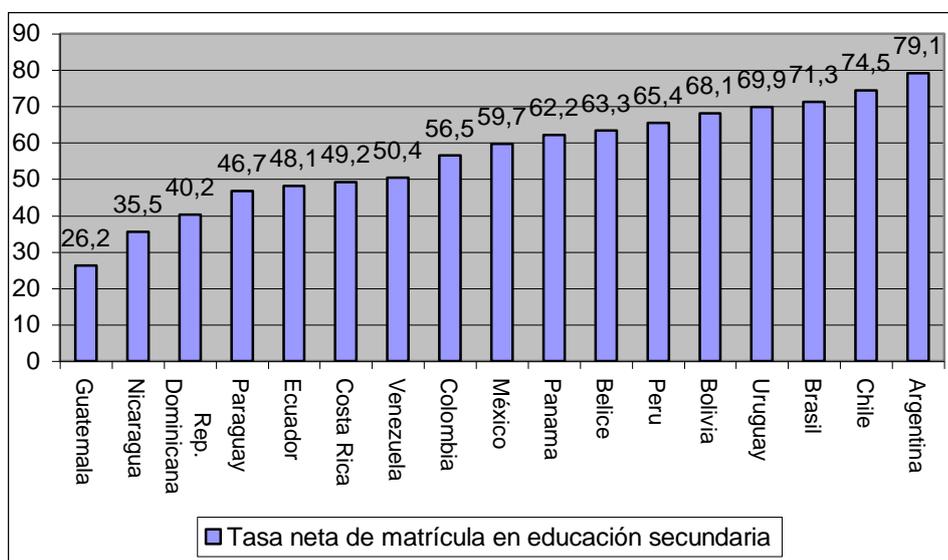
Al contrario de lo que sucede en la educación primaria, los niveles de acceso al secundario presentan mayor variabilidad entre países de la región. Algunos presentan todavía tasas bajas, en particular relacionadas con la dispersión geográfica y los niveles de pobreza. En otros países el acceso está resuelto, y la preocupación se concentra en la calidad de educación y en mejorar los niveles de retención.

Como muestra el grafico 4, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala aun no han logrado traspasar niveles de acceso del 50%.

En general, los niveles de acceso tienden a mostrar diferencias de género en favor de las mujeres (OREALC, 2003), excepto en países con una importante población indígena y rural como Guatemala, Perú y Bolivia.

³ La fuerza laboral latinoamericana tiene, en promedio, menos de seis años de educación, dos años menos que los patrones mundiales. El gasto (como % del PBN) ha aumentado, pero la inversión pública por alumno es baja y está concentrada en la educación superior (PREAL, 2001).

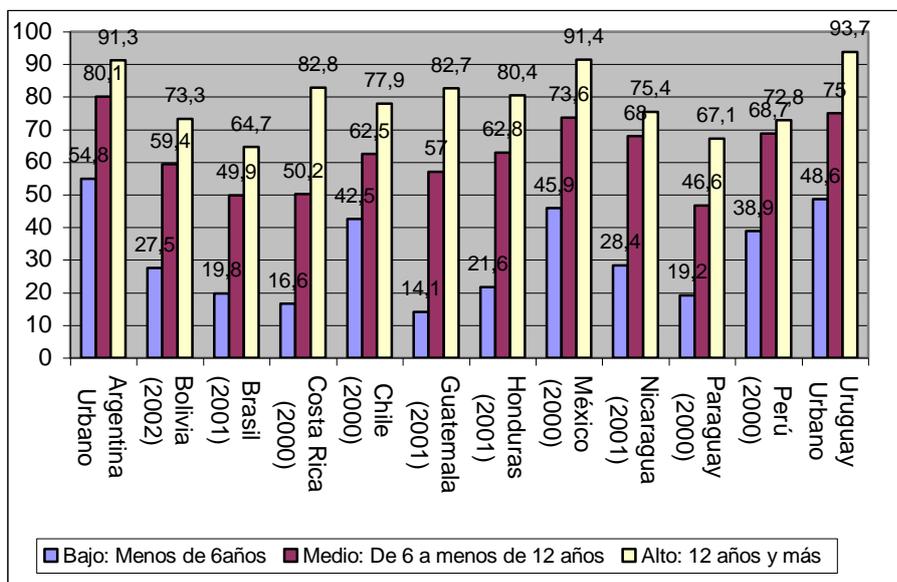
Gráfico 1: Tasa neta de matrícula en educación secundaria. Países de América Latina. 2000-2001.



Fuente: OREALC, 2003, Tabla 4, p.67

Por otra parte, tal como puede esperarse, el acceso a la educación secundaria muestra inequidades por nivel socio-económico y clima educativo de los hogares (ver definición en el gráfico 2) y disparidades urbano- rurales. Por ejemplo, el grafico 2 muestra las diferencias por clima educativo. Como se ve, las oportunidades de acceso están estrechamente vinculadas al clima educativo de los hogares y las brechas entre los sectores más educados y los menos educados son enormes en buena parte de los países, incluyendo países con niveles relativos de escolaridad altos (como Chile) y alcanzando más del 50% de diferencia entre clima alto y bajo en varios países.

Gráfico 2: Tasa neta de escolarización secundaria por clima educativo del hogar. Países de América Latina. Datos más recientes (porcentajes).



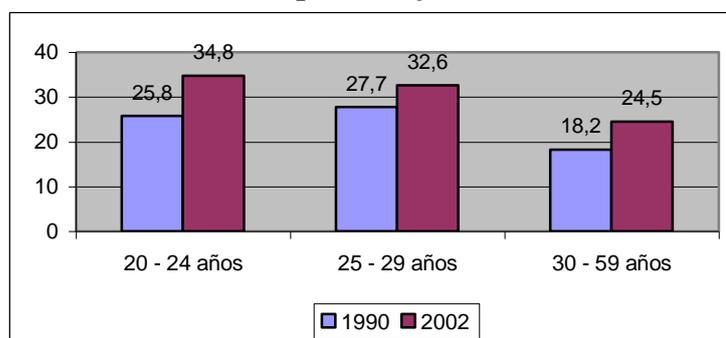
Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Base de datos” en SITEAL <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

Tasa neta de escolarización secundaria: expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación secundaria efectivamente está escolarizada en ese nivel. Es 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 que aparecen en la tabla independientemente de la división en ciclos.

Clima educativo de los hogares: expresa la cantidad de años de escolaridad de los miembros de la familia mayores de 18 años.

La retención y conclusión del nivel secundario sigue siendo un problema mayor en la región. En un estudio de la CEPAL (2002) que analiza la distribución de los jóvenes de 15 a 19 años que desertaron durante los años noventa, se constata que en 12 de los 18 países analizados, más del 60 % se retiraron al completar la primaria o durante la secundaria. Ahora bien, mientras que las tasas de traspaso entre el nivel primario y secundario han venido aumentando, todavía resta mucho por hacer a nivel del mejoramiento de la retención, como muestra el siguiente gráfico sobre los niveles de terminación de la secundaria por grupos de edad.

Gráfico 3: Término de la educación secundaria. América Latina. 1990 - 2002 (porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2005.

Aún en los casos de países que tienen tasas de escolarización relativamente altas, los niveles de terminación apenas llegan a 50%. Los datos muestran además que la probabilidad de término de la secundaria es marcadamente menor en áreas rurales. Como para mostrar el alcance de las disparidades, puede decirse que en Chile la proporción de jóvenes en áreas urbanas que logra más de 10 años de educación es 1,6 mayor que en las áreas rurales, mientras que en Guatemala es casi 9 veces mayor (OREALC, 2003).

De modo que la deserción durante la escolaridad secundaria constituye uno de los problemas mayores. Sobre la base de datos de las encuestas de hogares, la CEPAL (2002) analiza las razones o causas del abandono según los jóvenes de 15 a 19 años encuestados, incluyendo:

- a) **razones económicas**, que incluyen tanto la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demanda la asistencia a la escuela, como el abandono para trabajar o buscar empleo;
- b) problemas relacionados con la oferta o **falta de establecimientos**, que reúne como motivos la inexistencia de escuela o, dentro de ella, de nivel o grado, su lejanía y las dificultades de acceso, además de la ausencia de profesores;
- c) **problemas familiares**, que comprenden las razones más frecuentemente mencionadas por las niñas y las adolescentes: la realización de quehaceres del hogar, el embarazo y la maternidad;
- d) **falta de interés**, que incluye la falta de interés de los padres;
- e) **problemas de desempeño escolar**: bajo rendimiento, problemas de conducta y problemas asociados a la edad;
- f) **otras razones**: discapacidad, servicio militar, enfermedad o accidente, asistencia a cursos especiales, y otras.

Entre estos factores, en siete de los ocho países analizados –con excepción de República Dominicana– la principal razón de abandono escolar en el caso de los adolescentes varones se relaciona con factores económicos. En cuatro de ellos (Bolivia, El Salvador Nicaragua, y Paraguay), más del 70% de ellos señala haberse retirado por dificultades económicas o porque se encuentran trabajando o buscando empleo. En los tres restantes (Chile, Perú y Venezuela), esas mismas razones concentran más de la mitad de las respuestas.

Sin embargo, no en todos los casos la principal razón es el desempeño de un trabajo; en Paraguay y Perú, cerca del 50% o más de los desertores escolares indican como motivo principal las dificultades económicas del hogar para enfrentar el costo de la inserción educacional de los jóvenes.

Entre las adolescentes los factores económicos siguen siendo importantes, pero las tareas del hogar y el embarazo y la maternidad se mencionan con alta frecuencia.

Como cabía esperar, sólo en las zonas rurales la falta de establecimientos y las dificultades de acceso a la escuela son un motivo relativamente frecuente de deserción.

La falta de interés por los estudios como razón principal del abandono (mayor en los varones que en las mujeres) se menciona con frecuencia alcanzando niveles del 10 al 25%. La falta de interés se menciona con mayor frecuencia que los problemas de desempeño escolar aunque sin duda ambos factores están estrechamente relacionados (CEPAL, 2002).

En este marco varios países han comenzado a poner uno de los focos en este problema, a través de estrategias que serán analizadas en los capítulos sub-siguientes.

2.2. Una expansión con logros insuficientes.

La expansión se realiza con **recursos insuficientes** en los sistemas educativos, que no alcanzan para brindar servicios con infraestructuras adecuadas, convenientemente equipados y con personal docente con formación actualizada y en correctas condiciones de trabajo. Se trata de una **expansión desordenada**, que ocupa espacios físicos ociosos en locales usados para la enseñanza básica, absorbiendo los efectos del flujo irregular de esta última, configurando un alumnado con altos niveles de sobre-edad y aprendizajes menores que los supuestos.

En los procesos de reforma educativa y en los medios académicos se vienen planteando desde hace años reformulaciones de los modelos institucionales, los currículos y las estrategias pedagógico-didácticas con el objetivo de configurar una educación secundaria de calidad para todos. En general, suele decirse que se ha llegado a un consenso respecto a extender los años de escolaridad básica general y obligatoria, y posponer el momento de la elección vocacional o profesional. Otros aspectos resultan más polémicos, tales como los márgenes de opcionalidad institucional o de los propios jóvenes, o el lugar y la forma que debe tomar la formación orientada y la combinación teoría-práctica. Se plantean también debates en torno al grado de diversidad institucional y curricular que debe promoverse. Uno de los aspectos discutidos concierne a la conveniencia de diversificar las estructuras como una herramienta para la promoción de mayor equidad (Braslavsky, 2001). Se ha planteado que ahora, ofrecer a todos, en nombre de la equidad, el mismo contenido, las mismas prestaciones y adoptar idénticas estrategias pedagógicas equivale a privilegiar una equidad formal, teórica, frente a una equidad real (Caillods y Hutchinson, 2001).

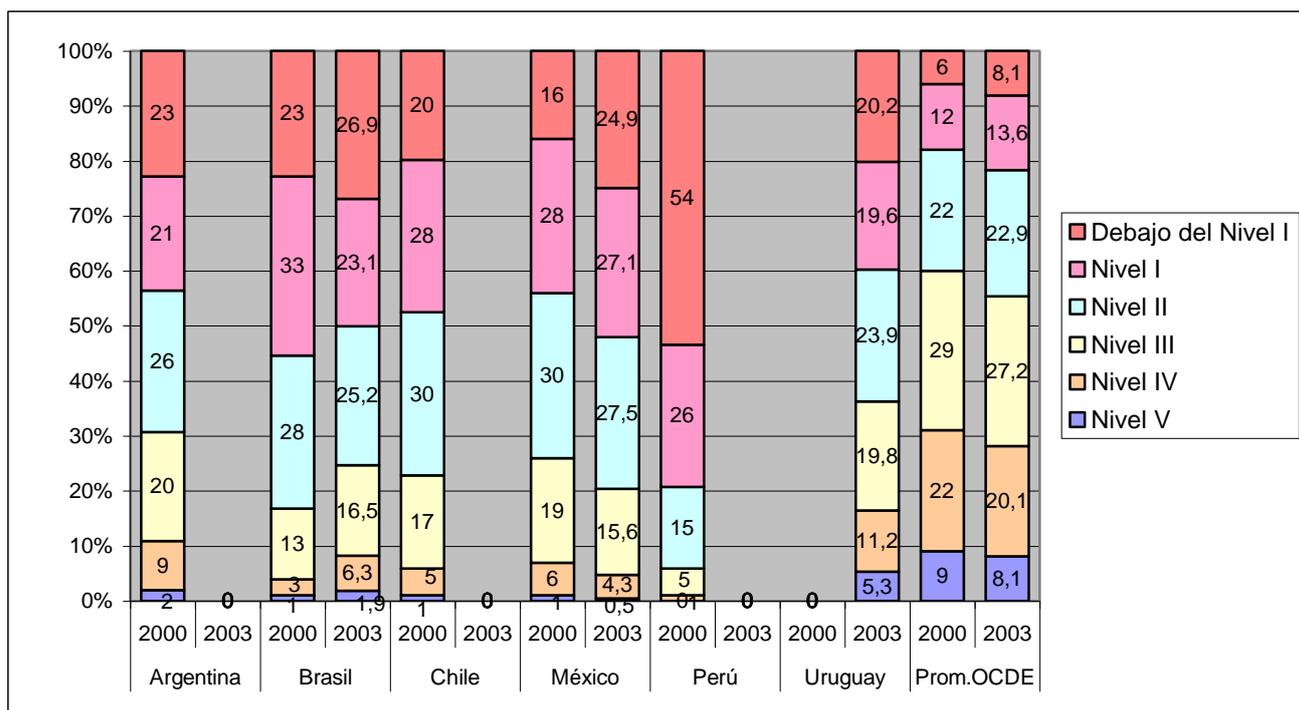
Se señala también que en las escuelas secundarias existe una **fuerte tradición normativa que genera tensión** y que, con los años, devino en la conformación de culturas escolares centradas en la gestión administrativa. Predomina cierta burocratización y los modelos institucionales se muestran en general poco flexibles, al mismo tiempo que la distribución de tiempos y espacios es demasiado rígida. Esto convive con una fuerte tendencia a proyectar la escuela de “puertas hacia adentro”, sin reparar demasiado en las características del contexto en que se inserta la institución.

A pesar del esfuerzo considerable que se hizo en la renovación curricular, se observa una **apreciable distancia entre las nuevas propuestas curriculares y la realidad cotidiana en las aulas**. Las condiciones laborales de los docentes, con bajos salarios y designados por horas cátedra, no ayudan a la realización de los proyectos institucionales y facilitan el ausentismo.

La expansión de la educación secundaria se realizó según **un modelo de trabajo docente** que estableció una correspondencia entre el puesto de trabajo del profesor y las asignaturas que integran los planes de estudio. La especialización, como principio de reclutamiento de los profesores y de definición de los puestos de trabajo, produce un bajo nivel de movilidad de los profesores entre unidades curriculares y plantea, por tanto, importantes restricciones para el cambio curricular.

Existe poca información disponible como para evaluar los logros de la educación secundaria en la región. Los exámenes PISA⁴ permiten una aproximación en los niveles de lectura combinada de los jóvenes escolarizados de 15 años, que permiten comparar los resultados de la región en el contexto internacional. El desempeño general es pobre, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Porcentaje de alumnos por niveles de desempeño en la escala combinada de lectura. PISA 2000-2003.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PISA 2000 en OREALC, 2003, p. 36. y PISA 2004

En todos los países latinoamericanos que poseen datos, los estudiantes están, principalmente, en los niveles I y II, excepto en Perú, que concentra a los estudiantes en los niveles inferiores (debajo de I y I) y prácticamente ningún alumno tiene el nivel de desempeño⁵ máximo. Aunque con las limitaciones propias de este tipo de indicadores y

⁴ Sigla del International Program for Students' Assesment, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, de la OCDE.

⁵ Para las definiciones de los niveles de desempeño, consultar PISA www.uis.unesco.org/ev

comparaciones internacionales, es preciso remarcar que las diferencias con el promedio de los países de la OCDE son notables y ponen en evidencia los magros resultados, que opacan los logros en mayores niveles de inclusión educativa.

2.3. Dilemas para una educación secundaria de calidad para todos

Sintetizando el panorama que se acaba de trazar, podría decirse que en la región persisten los problemas de acceso al nivel secundario (más en algunos países que en otros), pero que las principales dificultades se concentran en la permanencia de los jóvenes y en la calidad de los aprendizajes. Muchos trabajos se han dedicado en los últimos años a señalar esta expansión insuficiente sin la calidad ni los impactos esperados tanto para los jóvenes como para nuestras sociedades. Se sostiene que los adolescentes aprenden poco y aprenden cosas inútiles en la escuela. Que muchas veces constituye un espacio de discriminación o un paliativo frente al hambre y la inseguridad social. Que cada vez “vale” menos para conseguir un buen empleo. Que está alejada de los intereses y expectativas de los propios jóvenes (Jacinto y otros, 2002).

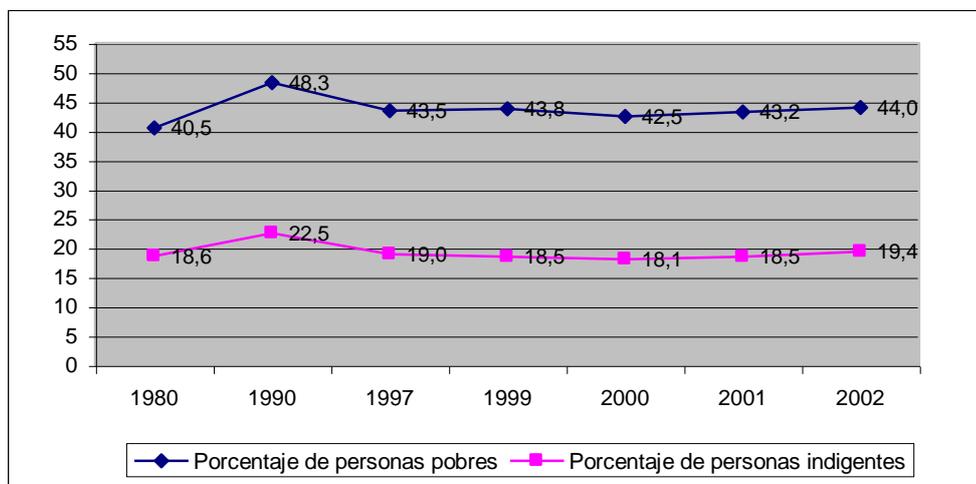
Con la expansión de la educación secundaria se ha producido una diversificación social y cultural del público de las escuelas que, con el trasfondo de las transformaciones socio-culturales más amplias, cuestiona sus funciones selectivas originales, y plantea nuevos desafíos. Esta expansión tiene lugar además en el marco de un proceso de profundización de las desigualdades sociales preexistentes y de emergencia de otras nuevas. Existen cada vez más dificultades para generar empleos decentes e ingresos suficientes que se asocien a una buena calidad de vida, un clima de confianza en las instituciones y en los actores políticos de la democracia (Tedesco, 2005).

América Latina constituye una de las regiones del mundo con menores niveles de integración social, donde la diferencia de oportunidades educativas y laborales, y la inequitativa distribución del ingreso, constituyen fenómenos estructurales. A la histórica exclusión de las comunidades indígenas y de origen africano, se ha sumado hace décadas la conformación de amplios territorios de pobreza en las ciudades, vinculados a las migraciones rural-urbanas. A este trasfondo de exclusiones, se adiciona una nueva realidad, marcada por la globalización y los procesos de apertura económica que han reforzado la segmentación social.

Recuadro 1: Pobreza y desigualdad social en América Latina:

La gravedad del deterioro social de la región lleva largo tiempo, y el análisis de la pobreza ocupa un lugar central en los diagnósticos. Las últimas estimaciones disponibles revelan que, en el año 2002, 44% de la población de América Latina vivía en situación de pobreza y que las personas pobres eran poco más de 220 millones. De éstas, algo más de 97 millones, el 19,4% de la población de la región, se encontraban en situación de indigencia o pobreza extrema. Al comparar estas cifras con las de años anteriores, se constata un relativo estancamiento del proceso de superación de la pobreza en la región. A su vez, la mayor parte del aumento respondió a un ascenso de la indigencia. Las personas en situación de indigencia se incrementaron 8 millones, lo que estaría reflejando un proceso de agravamiento de la pobreza (CEPAL, 2003, pp. 50–51)

Gráfico 5: Hogares y población bajo la línea de pobreza e indigencia. América Latina. 1980-2002 (porcentajes)

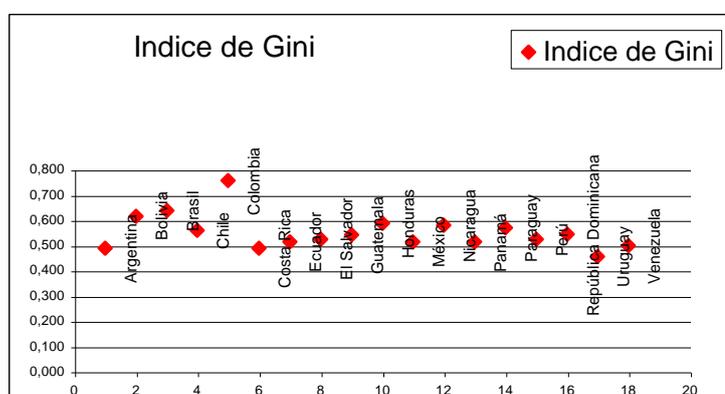


Fuente: Elaboración propia sobre la base de: CEPAL, 2003, Cuadro I.2. p. 50.

En el último decenio, se ha venido experimentando un deterioro de las condiciones socio-económicas y en los mercados de trabajo, cuyos signos más visibles son el aumento del desempleo en varios países y la disminución, aún más generalizada, de la calidad del empleo. La generación de nuevos puestos de trabajo ha sido débil y concentrada en el sector informal; los salarios reales son bajos; y la flexibilización laboral precariza el empleo formal. Se observa una importante polarización en la cual conviven, por una parte, un sector informal crecientemente mayoritario en el que suelen trabajar los niveles más pobres de la población; y, por otra parte, sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global, con diversos estándares tecnológicos y tipos de procesos.

En esta región, profundamente desigual (ver gráfico 6) conviven grupos que participan de los consumos y códigos de las sociedades desarrolladas con otros que viven en condiciones de privaciones y necesidades insatisfechas. El acceso a las comunicaciones ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo, pero existe un profundo desfasaje entre expectativas y realidades.

Gráfico 6: Concentración del ingreso: Índice de Gini. Países de América Latina. 2002.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 2003, Cuadro I.7., pp. 76-77 y para Argentina: INDEC, 2002.

Tal como sostiene la CEPAL (2003, p. 78)... “pese a que la incidencia de la pobreza pueda haberse mantenido o incluso reducido, la situación de los pobres en términos de ingreso medio y, sobre todo, de su distribución, empeoró claramente...”, tal como lo evidencia el gráfico 6. De acuerdo con el coeficiente de Gini, los países de América Latina con mayores niveles de concentración del ingreso en el 2002 son Brasil (0,64) y Bolivia (0,61), únicos casos en los que el valor del índice supera el 0,60, seguidos de cerca por Argentina (0,59), Honduras (0,59), Nicaragua (0,58) y Paraguay (0,57). Por su parte, Uruguay (0,46) y Costa Rica (0,49) exhiben los coeficientes de Gini más bajos de la región, los únicos que se encuentran por debajo de 0,50.

Como región del mundo, América Latina sigue ostentando la triste situación de ser la más inequitativa. Ante este panorama, una serie de interrogantes dominan las discusiones sobre las desigualdades con relación a la educación secundaria, que se plantean a continuación.

2.3.1 ¿Es posible una escuela igualadora en una sociedad crecientemente desigual?

La realidad latinoamericana muestra que ante un nuevo modelo económico con consecuencias expulsivas y desigualadoras, se ha venido produciendo una segmentación y polarización del mercado de trabajo al mismo tiempo que se expandía la educación secundaria. Sin embargo, esta expansión se dio también en un marco de diferenciación dentro del sistema educativo. No todos aprenden lo mismo durante la experiencia escolar: en general, el sistema educativo tiende a reproducir las desigualdades ofreciendo escuelas con pocos recursos para los más pobres.

Además, la educación secundaria ya no garantiza el acceso a un empleo de calidad. De este modo, su aporte al ascenso social está fuertemente mediatizado por la dinámica del mercado de trabajo y por los procesos de crecimiento del desempleo, informalización, precarización y polarización del empleo que padece la región. El origen socioeconómico, el nivel educativo de la familia y la calidad del circuito educativo al que concurrieron parecen ser los determinantes del destino laboral de los egresados (Filmus, 2001). Luego de haber llevado a cabo las aspiraciones de la mayoría, la escuela aparece ahora como un lugar donde el éxito puede contribuir al ascenso social pero éste no está garantizado, y donde las fracturas sociales son cada vez más evidentes (Auduc, 1998).

Así, paradójicamente a medida que la escolaridad secundaria se expande, se va produciendo una devaluación de los títulos que deja a quienes mayores esfuerzos hicieron por obtenerlos, con menores oportunidades laborales que quienes pueden continuar sus estudios superiores. A la salida de la escuela, no esperan puestos disponibles para todos, ni menos aun empleos de calidad.

La escuela secundaria enfrenta así las desigualdades del punto de partida, vinculadas a los orígenes familiares y educativos de los jóvenes más desfavorecidos, y las desigualdades de oportunidades posteriores.

2.3.2. ¿Qué estrategias ante las condiciones y características de los nuevos jóvenes?

Los cambios socio-culturales, en general y en las culturas juveniles en particular, las crisis económicas y su efecto sobre la educación, y la llegada de nuevos sectores sociales a la escuela secundaria desafían las funciones y organización tradicional de la educación de ese

nivel. En su origen selectiva y con un currículo comprehensivo y academicista, hoy debe enfrentar nuevos tiempos y nuevos públicos.

En muchos casos, **las escuelas se encuentran con problemas de subsistencia y necesidades básicas insatisfechas de los jóvenes**, no solo en el terreno de la alimentación, sino también de la salud; el embarazo adolescente y las enfermedades de transmisión sexual aumentan. Muchos de los jóvenes deben trabajar para aportar al sustento económico de sus familias. La realidad cotidiana en sus hogares y en los barrios en los que residen se desarrolla en ámbitos de extrema precariedad, sin servicios públicos, con considerable aislamiento, inseguridad y violencia, en muchos casos vinculadas a conductas auto-destructivas, como la drogadicción.

Para abordar estas problemáticas, las políticas educativas han incluido estrategias asistenciales, tales como becas, comedores, apoyos alimenticios, dirigidas en general a poblaciones escolares focalizadas. En algunos casos, también las estrategias de articulación intersectorial y la articulación de la escuela con programas más integrales de desarrollo local operan como factores de retención⁶. La aparición de la figura del “estudiante trabajador”, muy presente en los procesos de expansión en algunos países como Brasil, plantea desafíos específicos vinculados - por ejemplo - a una mayor flexibilidad organizativa. ¿Cuáles son y deberían ser las reformulaciones de las instituciones escolares para retener a esos nuevos jóvenes sin disminuir la calidad de los aprendizajes?

También son evidentes las diferencias entre los valores y actitudes de los jóvenes y las reglas del juego escolares. Mientras que el sistema educativo tradicional había encontrado la manera de preservarse de la cultura y la vida juveniles planteando sus propias reglas del juego, en los últimos años se produce una irrupción en la escuela de los modelos socio-culturales de los jóvenes. Así crece la distancia entre cultura escolar y cultura juvenil, siendo considerada una de las causas de la crisis de sentido de la escuela secundaria. Estas distancias también se manifiestan en la frecuentemente señalada “falta de motivación de los jóvenes” por las actividades propuestas por la escuela.

Esta distancia es particularmente amplia con relación a los públicos más recientemente incorporados. La llegada de nuevos sectores contribuyó a la desestabilización de los acuerdos y los intereses previos. Este nivel educativo, y incluso el nivel terciario, están acogiendo contingentes de alumnos que ya no adoptan las actitudes escolares implícitas, las esperas y las motivaciones previstas (Dubet y Martuccelli, 1998). Se suma la debilidad de ciertas capacidades básicas (desde lingüísticas hasta metacognitivas) de jóvenes que recorrieron su escolaridad previa en escuelas primarias de baja calidad. La escuela secundaria debe hacer frente entonces a los problemas de calidad que se arrastran desde el nivel precedente. La segmentación socio-económica, el descreimiento en las instituciones y las condiciones socio-económicas deterioradas de buena parte de los alumnos no se corresponden con los supuestos de la institución escolar.

2.3.3 ¿Puede la escuela superar sus propias tendencias selectivas?

La educación secundaria responde a una tradición selectiva, clasificatoria, ya que por no ser obligatoria, los jóvenes que no alcanzaban los niveles esperados eran derivados a otras ofertas de formación o directamente quedaban fuera del circuito educativo. En el marco de la ampliación de la escolaridad obligatoria, una de las primeras tensiones fue configurar una

⁶ También pueden reconocerse algunas experiencias que crean incentivos a la permanencia dirigidos a las escuelas, que premian o castigan a las instituciones según sus niveles de retención. Estas prácticas, cuando toman un carácter coercitivo, desnaturalizan el sentido de mejoramiento de la equidad que promueven.

escuela secundaria que retuviera a todos y al mismo tiempo mejorara la calidad de los aprendizajes. Se trata de una cuestión de justicia distributiva, pero también de un tema que no puede dejarse de pensar con cierto escepticismo.

De hecho, ha sido una de las preocupaciones habituales de los procesos de expansión educativa en muchos países. Se ha llegado a sostener que las posibilidades en este terreno son muy limitadas para la política educativa. O se mantiene segregados a los mejores del resto, en un sistema dual, no comprensivo, y entonces se podrá seguir hablando de calidad de la rama selecta; o se mantiene a todos en un nivel común donde el promedio general seguramente se “deteriora”; o bien se previene y se intensifica el esfuerzo que hay que dedicar a los que tendrán peores resultados (Gimeno Sacristán, 1997).

Un consenso alrededor de este interrogante es que no puede confiarse en que las mayores posibilidades de ingreso a la educación secundaria sean por sí solas sinónimo de mayores oportunidades para todos. La masificación de la educación puede ser un indicador de la distribución más igualitaria del conocimiento, pero no puede aceptarse el precio una disminución del nivel de los aprendizajes de los grupos sociales que se incorporan por primera vez a ese nivel (Tenti, 2003).

Promesas de ascenso social incumplidas, diferenciación interna, y sin embargo, más demanda social. A pesar del panorama que acaba de trazarse, la educación secundaria constituye cada vez más una “obligatoriedad subjetiva” en el marco de una crisis de su modelo tradicional (Braslavsky, 1999). Sus funciones de integración económica y social, de preparación para la universidad y para el trabajo, conviven con un rol de formación ciudadana y ética revalorizada en el actual contexto. El título se concibe como necesario (aunque no suficiente) para la inserción en el mercado de trabajo (Filmus, 2001). El pasaje por una experiencia de aprendizaje integral, sustantiva, que sirva para la vida y para el trabajo es considerado derecho para los jóvenes y obligación para el Estado. La paradoja es que el lugar de la escuela secundaria respecto a la creación de oportunidades equitativas es al mismo tiempo revalorizado y puesto en duda.

2.3.4 Universalismo, focalización, transversalidad: ¿cómo enfocar la atención de las desigualdades desde las políticas educativas?

Como se ha venido señalando, las actuales tendencias al aumento de las desigualdades en el plano socio- económico reducen claramente los márgenes de acción desde las políticas de equidad en el sistema educativo. Pero dentro de esos márgenes, es preciso reconocer que las determinaciones de política educativa no son neutras con relación a la equidad. Desde el sistema educativo se pueden establecer mecanismos o reglas del juego que redistribuyan oportunidades a favor de los más desfavorecidos, o por el contrario, que refuercen las desigualdades o no contribuyan a superarlas.

Los estudios cuyos resultados se discuten en este trabajo analizan algunos caminos desarrollados desde las políticas y desde las escuelas para contribuir al mejoramiento de oportunidades. Probablemente contribuyan a una discusión instalada en los noventa en el contexto latinoamericano acerca de la necesidad de desarrollar políticas compensatorias focalizadas ante las desigualdades, o si éstas deben abordarse con políticas universales. ¿Es necesaria o no la discriminación positiva⁷? (Jacinto y Caillods, 2004).

⁷ La estrategia, conocida como de discriminación positiva, se caracterizó por tratar de responder al principio de “dar más a los que menos tienen”. Varios programas de este tipo fueron implementados en la región en la última década, pero especialmente en el nivel primario.

La mayoría de las políticas educativas atienden al conjunto del sistema son generales y sin duda influyen sobre la equidad del conjunto. Por ejemplo, Meuret (2000) señala algunas medidas de política educativa general dirigidas a atenuar las inequidades, tales como las políticas de desconcentración o anti-segregación (*busing*⁸), o el desarrollo de una enseñanza técnica de calidad con un fuerte componente de educación general (por ejemplo, el *Bac Prof* en Francia).

La focalización privilegia algunas instituciones o jóvenes en situaciones desfavorecidas, desde becas a subsidios especiales a algunas escuelas. Esta focalización muchas veces no es más que una respuesta a la desigualdad interna del sistema y a la escasez de recursos. Parece evidente que no hay otra opción que privilegiar, que “dar más a los que menos tienen”. Sin embargo, el efecto de estigmatización sobre quienes son de este modo etiquetados como “pobres” o “carentes”; la concepción fragmentada de la problemática de la desigualdad (como si no hubiera una relación sistémica en el conjunto de la oferta), y la escasa certeza acerca de los resultados de estas políticas por el riesgo de segregación que conllevan, hacen dudar sobre los posibles efectos positivos de los enfoques focalizados. Sin embargo, también se coincide en dudar acerca de qué hubiera pasado en términos de equidad si no se hubieran desarrollado ciertas focalizaciones.

Durante los últimos años hacen su aparición medidas que se han denominado “transversales” (Jacinto y Freytes Frey, 2004), que asumen el principio de la discriminación positiva (enfocando el mejoramiento del acceso, la retención o los aprendizajes) en la aplicación de medidas generales, que abarcan a todas las escuelas públicas del nivel. Tomando el camino de la “transversalización”, estos programas intentan superar los límites que han mostrado las políticas focalizadas. Muchos de los programas que se mencionan en los capítulos siguientes han tomado este camino.

2.4. Acceso, permanencia y aprendizajes: tensiones en torno a la inclusión.

En este libro se ha privilegiado en el análisis tres niveles de equidad educativa: la posibilidad de acceder al nivel secundario, la posibilidad de permanecer en él y la posibilidad de aprender⁹. Las estrategias políticas e institucionales que intentan mejorar la equidad educativa a menudo tratan de impactar simultáneamente sobre los tres aspectos. Así, por ejemplo, la creación de escuelas secundarias con modelos institucionales que intentan adecuarse al contexto en barrios marginales, generan una oportunidad de acceso, al tiempo que intentan retener produciendo aprendizajes más vinculados con la vida cotidiana de los jóvenes.

Sin embargo, los logros en un aspecto no necesariamente conllevan logros simultáneos en los otros. De hecho, cabe preguntarse si existe una secuencia entre los tres fenómenos y si es posible actuar paralelamente sobre los tres. Por ejemplo, ¿cómo hacer para retener a todos los jóvenes y al mismo tiempo mejorar los aprendizajes? Siguiendo con el ejemplo que se presentó más arriba: si bien la creación de escuelas en barrios marginales representa una

⁸ Se trata de disponer de ómnibus escolares que conducen a los niños a la escuela y permite que la elección de un determinado establecimiento no se haga exclusivamente sobre base de proximidad geográfica. Política discutida, abandonada hoy en ciertas regiones, que mostró poco efecto sobre los resultados escolares, pero cuyos efectos sobre la vida social y profesional parecen probados.

⁹ Se sigue en líneas generales Jacinto y Freytes Frey, 2004.

mayor oportunidad de inclusión, la asistencia a estas escuelas puede implicar acceder a un circuito educativo estigmatizado y considerado de baja calidad (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Por lo tanto, es preciso tener en cuenta que las medidas adoptadas pueden impactar positivamente sobre diferentes niveles pero también puede suceder que haya contradicciones entre los logros obtenidos en un nivel y aquellos obtenidos en otros. Es el caso típico del descenso del nivel conjunto de los logros de aprendizaje a medida que aumenta la retención.

El acceso en la escuela secundaria no sólo implica los niveles de matriculación en el nivel, sino también preguntarse a quiénes se incluye, teniendo en cuenta dimensiones tales como la cobertura y la distribución geográfica de la oferta, los mecanismos de selección de la matrícula, los servicios educativos alternativos (por ejemplo, escuelas medias de adolescentes y adultos; programas semi-presenciales o a distancia) y la articulación entre niveles básico y medio. El acceso a servicios de calidad varía entre los grupos sociales, y la determinación de quién accede a qué servicio incluye decisiones acerca la distribución de recursos y de los incentivos (Fiszbein, 2001). El acceso también puede facilitarse a través de la implementación de medidas focalizadas dirigidas a las poblaciones que no ingresan o han abandonado la escuela debido a factores socio- económicos. Por ejemplo, programas de becas, comedores escolares, o de mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que llevan a que éstas puedan prescindir de la mano de obra del adolescente. Este tipo de incentivos al acceso escolar operan al mismo tiempo sobre el mejoramiento de la retención.

La medida en que la retención se halla enfatizada o no dentro de las políticas educativas se pone de manifiesto especialmente en ciertas regulaciones y estrategias promovidas. Por ejemplo, los adolescentes trabajadores tienen dificultades tanto para ingresar, como para permanecer y aprender dentro de la escuela. Esto debido tanto a que la necesidad de trabajar, muy probablemente vinculada a las penurias económicas de sus hogares, compite con las probabilidades de permanecer y aprender, como a que la escuela no toma en cuenta las particularidades de la vida del adolescente trabajador. Para estas necesidades socio-económicas insatisfechas, las políticas educativas han incluido estrategias asistenciales, tales como comedores y apoyos alimenticios, dirigidas en general a poblaciones escolares focalizadas. En algunos casos, también las estrategias de articulación intersectorial (por ejemplo, con hospitales) y la articulación de la escuela con programas más integrales de desarrollo local operan como factores de retención. Todas estas estrategias actúan como incentivos a la permanencia escolar.

Como se ha mencionado, la distancia cultural entre las instituciones escolares y muchos jóvenes que inician su escolaridad secundaria, se evidencia día a día. Se han registrado ciertas estrategias que se plantean acortar esta distancia: orientación, tutorías y distintos esfuerzos para el aprendizaje de ciertas “reglas del juego”, y para la construcción de una convivencia “adecuada” que llegan a colocarse en un lugar central respecto a la generación de condiciones institucionales que faciliten la retención. Se trata de aspectos más vinculados a la socialización escolar, que a las propuestas curriculares y de enseñanza. El equilibrio entre establecer las reglas del juego y mantener la motivación de los jóvenes implica la necesidad del reconocimiento de las culturas juveniles, y la negociación entre cultura escolar y juvenil, constituyéndose en unos de los *enjeux* centrales de las instituciones escolares.

Otros aspectos a tener en cuenta son las regulaciones y las estrategias promovidas para el tratamiento del fracaso escolar, ya que es sabido que el ausentismo, la repitencia y la sobreedad son la antesala al abandono escolar. Sobre estos factores, las medidas orientadas al mejoramiento de las oportunidades ensayan estrategias preventivas y compensatorias, tales

como clases de apoyo, y el establecimiento de reglas de aprobación, promoción y evaluación más flexibles o readecuadas¹⁰.

¿Puede considerarse que se apunta a mejorar la equidad si se intenta mejorar la retención aun a costa de la calidad de los aprendizajes? Distinguir entre la retención y el logro de los aprendizajes puede parecer una estrategia analítica que no toma en cuenta que ambos procesos están intrínsecamente imbricados. Se retiene para producir aprendizajes; y suele sostenerse que las estrategias de retención sólo cobran sentido cuando implican acceder a aprendizajes. Al mismo tiempo, la experiencia de éxito en el aprendizaje fortalece la permanencia de los estudiantes en la escuela. La discusión es necesaria, sin embargo, porque muchos estudios previos muestran que puede aumentarse la retención, por ejemplo, a través de la implementación de programas de incentivos, pero en el marco de logros de aprendizaje muy desiguales.

Es preciso reconocer las tensiones entre ambos procesos, asentados en la tradición selectiva de la escuela secundaria. Durante mucho tiempo la escuela mantuvo los niveles de aprendizaje expulsando a quienes no llegaban a ciertos estándares, pero cuando esto ya no es posible debe resolverse cómo hacer para que cada uno aprenda y producir una distribución socialmente justa de dichos aprendizajes. La ampliamente documentada segmentación de los sistemas educativos muestra que los logros en los aprendizajes son altamente inequitativos.

Como es conocido, esas inequidades en los logros se asocian al nivel socio- económico y el capital educativo de las familias, y también a la calidad del circuito educativo al que se accede. Desde el punto de vista de la distribución equitativa de oportunidades educativas que debiera preservar el sistema educativo, estas diferencias en los resultados educativos ponen en evidencia desigualdades institucionales en las que algunas escuelas aparecen “construyendo” las mayores probabilidades de aprendizaje, al tiempo que otras refuerzan las inequidades (Cervini, 2002).

¹⁰ La flexibilización y/o readecuación de criterios y mecanismos de este tipo es objeto también de polémica ya que se las vincula a menores exigencias académicas.

CAPÍTULO 3

Políticas de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes en la educación secundaria

Este capítulo se centra en el análisis de las políticas recientes destinadas al mejoramiento de las oportunidades educativas de los adolescentes y jóvenes de los grupos desfavorecidos, que relevan los estudios de casos desarrollados en Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. ¿Cuáles son las orientaciones que han prevalecido en ellas? ¿Qué enfoques de la problemática evidencian? ¿Cuáles son las potencialidades que revelan, qué logros pueden reconocerse, cuáles son los obstáculos que enfrentan? ¿Qué factores deben ser tenidos en cuenta en el diseño de políticas educativas dirigidas a asegurar la educación media de los sectores vulnerables?

La revisión de los informes de los casos estudiados permite establecer que las políticas dirigidas a la mejora de las oportunidades educativas en el nivel secundario se han concentrado en dos grandes asuntos. Por un lado, se han producido importantes reformas de los currículos del nivel, tanto si ha habido cambios en la organización de los sistemas educativos como si no. Puede genuinamente hablarse de una oleada de reformas curriculares en la región durante los noventa, y de una moderación de la escala y el ritmo de los cambios curriculares en los últimos años. Por otro lado, las políticas estudiadas han considerado la formulación y desarrollo de proyectos por parte de las escuelas como parte importante de la estrategia de mejora de las oportunidades para los adolescentes y jóvenes. A continuación se analizan estos dos asuntos sobre la base de lo relevado por los estudios de casos realizados.

3.1. Los cambios en el curriculum de la escuela secundaria:

El curriculum suele ser señalado entre los componentes sobre los que es necesario incidir para alcanzar cambios sustantivos en la escuela media, cambios que incrementen las posibilidades de inclusión y de aprendizaje de los alumnos. En numerosos análisis, el curriculum se relaciona de manera directa no sólo con la búsqueda de calidad en los aprendizajes sino también con el problema de la relevancia cultural y social de la escuela secundaria. ¿Qué rasgos del curriculum de la escuela media se presentan como problemas para la ampliación de las oportunidades educativas? ¿Cuáles son las iniciativas que se han desarrollado en las experiencias bajo análisis para superar esos problemas? ¿Cuáles son los alcances y los límites de las reformas curriculares en cuanto a los propósitos más generales de mejorar la retención y la calidad de los aprendizajes de los jóvenes vulnerables? Éstos y otros interrogantes serán analizados en el presente apartado.

3.1.1. *Los problemas del currículo de secundaria:*

Parece existir un fuerte consenso en la crítica de ciertos rasgos del currículo de secundaria. La fragmentación en numerosas asignaturas (siempre más de diez), la inexistencia de alternativas para la elección personal, la relegación de los intereses de los adolescentes y de los problemas del mundo contemporáneo, la ausencia de una orientación hacia el desarrollo de capacidades intelectuales y prácticas básicas, son algunos de los puntos críticos en los que coinciden los trabajos que se ocupan de la cuestión (por ejemplo, Quiroz Estrada,

2002). Las comparaciones entre modalidades diferentes de la escuela secundaria añaden a este listado los problemas derivados de una estructura curricular rígida y diferenciada horizontalmente entre modalidades, unas dirigidas a la formación para el trabajo, otras para la universidad (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

La especialización de los saberes ha sido el principio organizador del currículum y del trabajo docente en la escuela secundaria, y el enciclopedismo la tendencia principal a la hora de plantearse la selección de contenidos. La primacía de contenidos conceptuales y de las asignaturas de orientación académica (traducida de manera concreta en mayor carga horaria) configuró un *currículum* para la escuela secundaria de carácter elitista. El *currículum* académico, con sus disciplinas individuales separadas, sus jerarquías de conocimiento válido, y su exclusión del conocimiento no escolar, contribuyó a la legitimación de ciertas formas culturales privilegiadas.

Mientras el nivel secundario incorporaba sólo a las capas medias de la población, este *currículum* enciclopédico se recortaba como el legítimo; si muchos estudiantes no lograban transitarlo, ello no se analizaba como problema del *currículum*, puesto que se aceptaba que la escuela media no era “para todos”. Ahora bien, a medida que se consolida la exigencia de universalización de la escuela secundaria, estos supuestos no pueden seguir sosteniéndose. La “obligatoriedad subjetiva” de que comienza a revestirse la escuela secundaria (Braslavsky, 1999) pone en cuestión su propuesta formativa al mismo tiempo que se aspira a extenderla a un mayor número de adolescentes y jóvenes. Como se ha dicho, se está produciendo una diversificación social y cultural del público de las escuelas medias que, con un trasfondo de transformaciones socio-culturales y económicas más amplias, cuestiona sus funciones originales, y plantea nuevos desafíos. La llegada de estos sectores a la enseñanza media desestabilizó los acuerdos y los intereses previos. Este nivel educativo está acogiendo nuevos contingentes de alumnos que ya no adoptan las actitudes escolares y las motivaciones previstas. La escuela tiene que administrar grupos heterogéneos y no le alcanza el desempeño de su rol tradicional y la afirmación de sus objetivos para que los alumnos participen del juego (Dubet y Martuccelli, 1998). En este marco, los trabajos especializados coinciden desde hace años en plantear la necesidad de reformular la selección curricular.

Los análisis consultados relacionan de manera directa algunos de los rasgos del currículum con el fracaso en la transición de la escuela primaria al nivel medio; tal es el caso de la importante fragmentación del currículum (Sacristán, 1997). En efecto, aprender a manejar diez o más asignaturas con profesores diferentes cuando se viene de la experiencia de un conjunto relativamente reducido de materias a cargo de un mismo docente constituye un punto nodal del aprendizaje del “oficio de alumno” en la escuela media que, según los análisis de los expertos, presenta importantes escollos para los estudiantes. Las dificultades de este aprendizaje son señaladas también por los alumnos; algunos testimonios expresan “la sensación de una suerte de abismo entre la propuesta curricular primaria, percibida en términos de cuatro áreas “prestigiadas”, y la de la escuela secundaria, organizada en torno a una gran cantidad de disciplinas que “se abren” a partir de ellas” (Kantor, 2000, p.18).

Otros rasgos se vinculan con el fracaso escolar en tanto contribuyen a la producción de una experiencia educativa alejada de las expectativas de los estudiantes, como es el caso de la casi total ausencia de asignaturas que planteen problemáticas que afectan de manera directa a los adolescentes (por ejemplo, temáticas ligadas al desarrollo psicosexual, a la promoción de conductas de cuidado, a la comprensión de la problemática ambiental, al impacto de los cambios tecnológicos en las formas de comunicación), o como la rigidez de los planes, que impide tomar decisiones acerca de aspectos siquiera puntuales del trayecto de formación.

Finalmente, se cuestiona al *curriculum* por sus efectos en la producción de una formación de escasa relevancia social, en términos de la contribución de la escuela a la formación ciudadana, de la ampliación del acceso a los bienes culturales y de la formación para la inserción en actividades productivas. Últimamente se ha añadido la crítica a la insuficiencia para la continuidad de los estudios superiores: la obtención del título de nivel medio ya no garantizaría un piso mínimo de saber para la prosecución de estudios superiores y el egreso de ese nivel (Kisilevsky, 2002).

3.1.2. Una oleada de grandes reformas curriculares en los noventa:

El conjunto de críticas señaladas permiten comprender que, a partir de la década del ochenta y en el contexto del largo y complejo proceso de recuperación democrática, las administraciones educativas nacionales de los países latinoamericanos iniciaran cambios de envergadura en los currículos de la escuela secundaria.

Hacia 1993, México encaró una reforma curricular general del nivel medio. Con la aprobación del Plan y los Programas de Estudio para la Educación Secundaria, se consolidó un plan nacional único de estudios estructurado por asignaturas. Las tres modalidades de educación secundaria (secundaria general, secundaria técnica y telesecundaria) trabajan con el mismo plan nacional, que tiene un único espacio curricular optativo en tercer grado para contenidos de geografía e historia correspondientes a cada estado.

Un rasgo común de los enfoques de asignaturas como matemática, español e historia es el énfasis en el desarrollo de ciertas competencias intelectuales que tendrían como fundamento la comprensión de los procesos a partir de la información necesaria para ese fin. Se busca evitar la saturación de información, bajo la convicción de que la proliferación de datos estorba para la comprensión. Además, los enfoques enfatizan la necesidad de articular la enseñanza con los intereses y la vida cotidiana de los alumnos (Weiss, Quiroz y Santos, 2005).

En Argentina, la Ley Federal de Educación aprobada en 1993 estableció una Educación General Básica de nueve años a partir de los seis años de edad, avanzándose de este modo sobre los dos primeros años del nivel secundario. La aprobación de la EGB impactó fuertemente en el nivel medio, cuyos tres últimos años pasaron a constituir la llamada Educación Polimodal, con una estructura curricular básica que quedó organizada en cinco modalidades: Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones, Humanidades y Ciencias Sociales, Producción de Bienes y Servicios, y Comunicación, Artes y Diseño. Según las prescripciones federales, los establecimientos de educación Polimodal pueden planificar su *curriculum* siguiendo las pautas definidas por la autoridad jurisdiccional y contando con algunos espacios curriculares de definición institucional (Braslavsky, 1998). La especialización va en aumento a medida que transcurre el ciclo Polimodal; de esta forma, el máximo de espacios curriculares propios e institucionales se va acumulando en los últimos años. Además la educación de este ciclo puede articularse con trayectos técnico-profesionales (TTP).

Bajo estas condiciones, las modalidades del nivel medio con una tradición de especialización temprana (la educación artística y la educación técnica) sufrieron los cambios más importantes. El efecto, sin embargo, no ha sido homogéneo, dependiendo de las decisiones locales que tomaron las administraciones provinciales, de la localización física de los terceros ciclos de la EGB y de otros factores. Al menos en el caso de la educación técnica, y según puede relevarse en un reciente informe (Gallart et al, 2003), hoy no es posible aseverar la duración real de los estudios técnicos en Argentina, de entre tres años y seis años,

y no es posible saber si, detrás de las grillas de asignaturas relativamente homogéneas del ciclo Polimodal, se enseñan contenidos similares.

También en Uruguay el cambio curricular fue un componente importante de los procesos de reforma de la escuela secundaria. El Ciclo Básico establecido por el Plan 1996 agrupó las asignaturas en áreas y creó unidades curriculares que no existían en el plan de estudios precedente, de 1986. A través de la organización curricular en áreas, el Plan 1996 buscó superar la fragmentación en más de diez asignaturas por curso, para lo cual estableció cinco áreas comunes a las diversas modalidades: a) un área instrumental que agrupa Matemática, Lengua Materna e Inglés; b) Ciencias de la Naturaleza; c) Ciencias Sociales; d) Informática; e) Expresión. A estas cinco áreas se añadía una sexta, diferenciada según modalidad: Espacio Adolescente en la llamada “modalidad secundaria”, definida como área de currículum abierto, y el Área Tecnológica en la modalidad llamada “educación tecnológica” (Aristimuño y Lasida, 2003).¹¹

A partir de las dos modalidades principales, en el proceso de implementación de la reforma se agregaron otras tres modalidades complementarias:

- El Ciclo Básico Agrario por Alternancia: se transformaron los cursos agrarios por alternancia que exigían tres años al egresar de primaria y que una vez finalizados no habilitaban los jóvenes a continuar el segundo ciclo de educación media.

- El Ciclo Básico Agrario sin alternancia: cuenta con un componente tecnológico (igual que la modalidad llamada “educación tecnológica”) referido al área agropecuaria.

- Ciclo Básico brindado en escuelas primarias rurales: se prolonga la enseñanza primaria con un conjunto de maestros que se distribuyen en áreas académicas de secundaria regidas por el Plan.

Las tres modalidades se orientaron a responder a la población del sector rural brindando especial atención al contexto. Por último, el CODICEN agregó una sexta modalidad, el Ciclo Básico por competencias o Ciclo Básico Laboral, dirigido a jóvenes de 15 a 18 años de sectores de bajos ingresos, con el ciclo básico incompleto. Está orientado a posibilitar la reinserción educativa, formar jóvenes en un conjunto de competencias tecnológicas profesionales de base, y transversales a distintas familias ocupacionales, que favorezcan su inserción laboral y social (Aristimuño y Lasida, 2003).

En Chile, a principios de los noventa las dos modalidades de educación media (humanística-científica y técnico-profesional) estaban regidas por planes de estudio diferenciados, a lo que se sumaba la diversificación horizontal de cada modalidad. En 1998 se encaró una importante reforma curricular del nivel: se establecen por decreto los Objetivos Fundamentales (OF) para cada año de estudio, y los Contenidos Mínimos Obligatorios (CM). El marco curricular quedó organizado de la siguiente forma:

- ◆ Formación general: establece el mismo espacio temático y formativo para todos los establecimientos y para las dos modalidades, y se refiere a competencias básicas.

- ◆ Formación diferenciada, que responde a la necesidad de atender aptitudes e intereses personales y se inicia en tercer año.

¹¹ El principio de conformación de áreas dio lugar a algunos agrupamientos singulares: tal es el caso del Área Tecnológica, integrada por “Iniciación a la Tecnología” y por tres talleres con especialidades diferentes por año de estudio: “Nutrición” en primer año, “Diseño y Tecnología de la Construcción” en segundo, y “Administración” en tercero.

◆ **Ámbito de libre disposición**, que no está regulado por OF y CM. Esto significa que las escuelas tienen la libertad de elaborar una parte de sus planes de estudio, más allá del cumplimiento de los OF y CM.

Resulta claro que uno de los efectos buscados por las reformas curriculares chilenas era la mejor articulación del nivel medio, ya que al ser la formación general común a las dos modalidades, los estudiantes podrían cambiar de modalidad en 1° y 2° años. También se modificaron los tiempos asignados a las diferentes áreas: antes de la Reforma, la modalidad técnico-profesional podía asignar entre un 42% y un 60% del tiempo a conocimientos generales, lo que significaba un 73% del tiempo que impartía la modalidad humanística-científica para los mismos, además de dedicar cinco veces más del tiempo al área profesional. A partir de la Reforma, el tiempo asignado puede variar entre un 51% y un 69%. (Cariola et al, 2003).

Recapitulando las reformas curriculares desarrolladas en estos países, una de las tendencias que pueden reconocerse en ellas es la desespecialización de los primeros años de la educación secundaria.¹² Esta tendencia se explica tanto por la necesidad de ampliar la base cultural compartida por la población a través de la prolongación de la escolaridad común, como por la pretensión de moderar el impacto del pasaje de la primaria a la secundaria y de desmontar los circuitos diferenciados de escolarización que establecen límites tempranos a las trayectorias escolares posibles.

Parece haberse llegado a un consenso respecto de extender los años de escolaridad básica general y obligatoria, y de posponer el momento de la elección vocacional o profesional (Jacinto y Freytes Frey, 2004), hasta después del nivel secundario inferior, e incluso en algunos casos, hasta el nivel post-secundario (Castro, Carnoy y Wolf, 2000). La cuestión tiene estrecha relación con el debate acerca de cómo debe ser la relación de la escuela secundaria con la formación para el trabajo.

En las reformas educativas de los noventa, los ejes de este debate alcanzaron aspectos de la organización de la oferta y aspectos curriculares, incluyendo tanto la educación técnica, modalidad tradicionalmente considerada con mayor vinculación con la preparación para la vida laboral, como la secundaria general. Las especializaciones dejaron lugar a orientaciones o modalidades vinculadas a sectores de actividad de un modo amplio. En algunos casos, la formación más específica se propuso en paralelo (en contraturno) y como opcional; tales los casos de Argentina y Brasil.¹³ En cambio, países como Chile o México eliminaron o disminuyeron los contenidos específicos de la secundaria inferior, pero retuvieron una modalidad técnica dentro de la educación secundaria superior, aunque con más contenidos generales, y concentrando las orientaciones en torno a familias ocupacionales.

Este desplazamiento de los contenidos específicos hacia los últimos años de la educación técnica y más aún, la estrategia de transformarla en una modalidad más de la educación secundaria general, se fundamentó en el consenso de que las transformaciones en el mundo del trabajo demandan a los trabajadores más competencias generales y transversales. Sin embargo, este enfoque conlleva también algunos riesgos para las oportunidades

¹² La tendencia a la prolongación de la educación común avanzando sobre la escuela media se verifica en otros países. En Brasil, se elaboraron los Parámetros Curriculares Nacionales destinados a la enseñanza media, que sirven como referencia a la redacción y la organización de los contenidos del nivel, y se estableció un núcleo de disciplinas común a todos los Estados y un núcleo diversificado complementario del anterior, cuya composición definen las escuelas (Barolli et al, 2003).

¹³ Tiempo después, sin embargo, estas orientaciones han entrado en revisión en los dos países, en los que se apunta ahora a recuperar el carácter integrado propio de los estudios en las escuelas técnicas.

educativas, ya que en la educación técnica conviven al menos tres lógicas. En primer lugar, se trata de una formación que busca satisfacer las demandas del sistema productivo. Pero además, conviven en la educación técnica otras dos lógicas. Una es la pedagógica, ya que el valor de la formación técnico- profesional va más allá de la preparación para una entrada inmediata en el mundo del trabajo, y permite integrar la formación científica y tecnológica con el aprender haciendo y una metodología inductiva. Por otro lado, rige la educación técnica una lógica relacionada con las demandas de las familias de clase media baja, que tratan de que sus hijos obtengan doble calificación: una general, que los prepare para la universidad, y una más ligada a la formación para ocupaciones concretas y la inserción laboral, en caso de que no puedan continuar sus estudios (Caillods y Hutchinson, 2001). Por ello, distintos autores advierten sobre el riesgo de que un excesivo “generalismo” pueda no coincidir con las motivaciones e intereses de los jóvenes, y menosprecie el valor formativo de la educación orientada. De hecho, el desarrollo de políticas de educación técnico- profesional de calidad, con un fuerte componente general, ha sido una de las estrategias seguidas por algunos países europeos, tales como Francia o Suecia, tratando de contribuir a la menor segmentación interna del sistema (Meuret, 2000).

3.1.3. Las restricciones para el cambio curricular:

Transcurrida esta larga fase de reformas curriculares, no es posible precisar el efecto de las transformaciones en la mejora de los aspectos críticos del currículum de la escuela secundaria. Es que, a pesar de las expectativas que suelen volcarse sobre la potencia del cambio curricular, en el nivel secundario existen fuertes restricciones a tal cambio. La formación docente clasificada y sus efectos sobre los recursos humanos disponibles; el principio de reclutamiento de los profesores por especialidad; las tradiciones pedagógicas, son todos ellos determinaciones que pesan sobre el currículum y que restringen sus posibilidades de cambio (Beltrán Llavador, 1994). Los tres se vinculan con la fuerte clasificación del currículum de la escuela secundaria, que constituye el principio constitutivo de la estructura curricular de este nivel desde sus orígenes.

¿Qué significa que un currículum es fuertemente clasificado? Que los límites entre contenidos están claramente establecidos, de forma tal que la mayor parte de ellos son susceptibles de transmisión sólo por especialistas, en unidades curriculares cuyas fronteras con las demás están claramente delimitadas (Bernstein, 1988). Análisis disponibles acerca de la constitución histórica del currículum en los sistemas educativos occidentales muestran que la clasificación del saber es un principio organizador que tiende a fortalecerse a medida que se avanza hacia los niveles superiores del sistema. Aunque es evidente que los países varían de manera considerable en los temas tratados en la enseñanza de las asignaturas escolares, los estudios comparativos de los currículos oficiales muestran que las categorías básicas con que organizan los conocimientos escolares en la educación de niños y jóvenes son notoriamente convergentes (Benavot, 2002). La organización de base disciplinar y la promoción universal de un grupo de materias troncales aparecen en la mayoría de los currícula oficiales, y han permanecido relativamente estables a lo largo del siglo veinte. La compilación de asignaturas en áreas no altera esta pauta de clasificación basada en el conocimiento académico. Aún cuando se analizan currículos que, por sus propósitos formativos, deben incluir campos de saberes diferentes a los de la tradición académica (tal es el caso de la formación técnica), se observa que lo hacen respetando la clasificación del saber y generando en pocos años un patrón de estabilidad curricular que hace compleja la tarea de encarar los cambios.

En el caso de la escuela secundaria, a la clasificación del saber se le suma la especialización como principio de reclutamiento del personal docente y de definición de los

puestos de trabajo. Parece necesario advertir que, si siempre el cambio curricular afronta dificultades sustantivas, éstas son mayores cuanto más se corresponden la estructura curricular y los puestos de trabajo. En este aspecto, los niveles del sistema escolar presentan diferencias importantes y, consecuentemente, son distintas sus permeabilidades al cambio curricular. A diferencia de lo que sucede en los tramos iniciales de la escolaridad, en la escuela secundaria se verifica una correspondencia entre las unidades que componen el currículum (materias, talleres, etc.) y los puestos docentes. En el marco de un currículum fuertemente clasificado, esta correspondencia se traduce en una serie de puestos de trabajo asignados a profesores de especialidades diferentes, con un bajo margen de movilidad de los profesores entre unidades curriculares, precisamente por su especialización.¹⁴

Bajo estas condiciones, casi cualquier cambio en la composición del currículum afecta los puestos de trabajo de grupos numerosos de profesores, cuestión que enfrenta a las administraciones con conflictos sindicales no sólo cuando efectivamente se produce un cambio en el currículum, sino mucho antes, cuando se analizan las posibilidades de cambio. Los estatutos que rigen el trabajo docente agregan restricciones normativas, pero la situación es en sí misma considerablemente rígida. Sin que la flexibilización laboral sea la estrategia a recomendar, resulta clara la necesidad de encontrar mecanismos que permitan un margen de movilidad de los profesores en períodos acotados de cambio curricular.

3.1.4. Los cambios curriculares posteriores a las grandes reformas:

Parecería que las administraciones han percibido las dificultades para la concreción de cambios sustantivos en el currículum y comparten cierta perspectiva de la conveniencia de otra clase de abordaje del cambio curricular. Los proyectos a que refiere este informe, desarrollados en una fase posterior a la de las grandes reestructuraciones curriculares, han ensayado abordajes más acotados de la problemática. Así, por ejemplo, el Programa Liceo para Todos de Chile no se propuso nuevos cambios curriculares. El componente curricular del Programa se expresa en el Plan de Nivelación Restitutiva.¹⁵ Fuera de ello, el Programa no introduce modificaciones en la estructura del currículo, o incorporaciones de espacios curriculares novedosos. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, las políticas analizadas no incluían cambios curriculares impulsados por los organismos centrales.¹⁶ Excepto en Uruguay, en ninguno de los casos analizados las administraciones impulsan cambios curriculares de gran escala. Algunos cambios menores tampoco se verifican; por ejemplo, sólo una de las iniciativas —el currículum de la escuela media en Brasil— supuso la formalización de la posibilidad de introducir optatividades, las cuales, de todos modos, en las opciones concretas que plantean las escuelas se reducen a materias que éstas añaden, y no a materias entre las cuales los alumnos pueden optar (Barolli et al, 2003).

Sin embargo, los problemas que presenta la propuesta formativa de la escuela secundaria ligados con el currículo están presentes en muchas de las consideraciones de los actores. Así, en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Escuela Media, la formulación de proyectos con módulos institucionales permitió a las escuelas de Buenos Aires

¹⁴ En su análisis comparativo de las transformaciones en la educación técnica en Argentina y Chile, María Antonia Gallart señala que en el caso chileno uno de los aspectos de facilitación de los cambios fue la flexibilización del estatus ocupacional de los docentes en la década del ochenta, que en los noventa permitió que la reforma de la educación media no enfrentara rigideces (Gallart, 2003).

¹⁵ Nos referiremos a este Plan en el capítulo sobre estrategias pedagógico- didácticas.

¹⁶ Debe señalarse que la Ciudad de Buenos Aires no participó en los noventa de la oleada de reformas curriculares que dieron lugar en Argentina al Tercer Ciclo de la EGB y a la Educación Polimodal, y tampoco asumió reformas curriculares de fondo al comenzar la década del 2000.

introducir propuestas formativas diferentes, que se agregaron a la oferta de la escuela, aunque sin ingresar al plan de estudios oficial de los establecimientos que los iniciaron. Las propuestas generadas por las escuelas se volcaron a resolver lagunas de los planes vigentes (por ejemplo, talleres vinculados con temáticas de salud y desarrollo adolescente) y a propiciar experiencias de vinculación con el entorno (por ejemplo, a través de proyectos solidarios, empresas simuladas y emprendimientos productivos).¹⁷

Si a estas referencias añadimos que el análisis de la propuesta formativa de las escuelas nocturnas en San Pablo revela que no existen propuestas curriculares específicas que se ajusten a las particulares condiciones de este turno (Barolli et al, 2003), podrá concluirse que en la etapa reciente, las administraciones no han optado por el cambio curricular como vía principal de transformación de la educación secundaria.

Es interesante analizar lo sucedido en el caso en que sí se optó por una transformación curricular. En el Plan 1996 uruguayo, el efecto del pasaje de las asignaturas a las áreas en la renovación de los contenidos parece haber sido diverso según las tradiciones de las asignaturas en cuestión. Según informan Aristimuño y Lasida, en el área de expresión la transformación de las asignaturas en áreas se tradujo en un programa amalgamado; el cambio curricular parece haber sido aprovechado por los profesores de las asignaturas integradas (música, dibujo y educación física) para jerarquizar el área y renovar el enfoque y las técnicas (Aristimuño y Lasida, 2003). En cambio, en el área instrumental, que agrupó algunas de las materias con mayor prestigio y tradición (especialmente Matemática y Lengua), no se lograron superar visiones centradas en los contenidos y de fuerte base disciplinar.

La introducción de nuevos espacios curriculares tuvo, en cambio, efectos más reconocibles. “Espacio Adolescente” supuso la inclusión en la propuesta formativa de los establecimientos de temas conectados con los intereses de los adolescentes, como problemática social y problemática juvenil. Junto con “Informática”, produjeron una cierta renovación en los planteles de profesores. La introducción de “Informática”, por ejemplo, supuso la contratación de 568 profesores con un perfil diferente del conjunto del cuerpo docente: “son más jóvenes, hay una mayoría relativa cuya formación corresponde a estudios universitarios incompletos y tienen menos de dos años de experiencia en la enseñanza (dentro o fuera de la educación media)” (Aristimuño y Lasida, 2003, p.55). Para “Espacio Adolescente”, la dirección de los establecimientos fue facultada para contratar a quienes se harían cargo de las actividades, que son de definición institucional; ello se tradujo en la contratación de profesores jóvenes, recurriéndose mayoritariamente a educadores cuya única relación con la educación formal la constituía su inserción en esta instancia curricular.

Las vicisitudes de los cambios curriculares en Uruguay son expresión de las dificultades que plantea el principio de especialización en la formación y el reclutamiento de los profesores.¹⁸ Así, la conformación de áreas a partir de asignaturas encontró límites en la baja disposición de los profesores de las materias tradicionalmente más valoradas para moderar la perspectiva estrictamente disciplinar.

¹⁷ Cabe señalar que, debido a regulaciones administrativas en la asignación de los módulos institucionales, sólo podían hacerse cargo de estas nuevas instancias formativas docentes que ya estuvieran incorporados a la planta orgánico-funcional de las escuelas; por esta razón, aún en los casos en que las escuelas generaron propuestas complementarias al plan de estudios, no se produjeron cambios de importancia en la composición de los planteles docentes de las escuelas.

¹⁸ Los mayores costos de incorporar personal nuevo y el potencial conflicto del agrupamiento en áreas son explicaciones plausibles del hecho de que el Plan 1996 no haya tenido una buena repercusión en las escuelas privadas, de las cuales sólo dos lo adoptaron.

Vistas las dificultades para producir una dramática reestructuración del currículum, tiene el mayor interés interrogarse acerca de cuáles son los cambios que podrían promoverse sin alterar de manera sustantiva la organización curricular, y que podrían contribuir a resolver algunos de los puntos críticos que señalan los análisis. Dicho de modo llano: ¿qué cambios relevantes soporta la estructura actual del currículum, sin someterla a grandes transformaciones?

La respuesta que surge de los estudios analizados es convergente: es posible introducir en el currículo nuevos componentes, que permitan incorporar temáticas ausentes en los planes de estudio vigentes, y que abran algunas optatividades en la formación de los estudiantes. Los casos estudiados revelan que éste es un movimiento que el currículum soporta de mejor manera que las grandes reestructuraciones; los proyectos que las escuelas definen cuando tienen la oportunidad de introducir propuestas nuevas se orientan de manera importante a la complementación del currículo con temáticas que se juzgan novedosas.

La pregunta por los cambios que soporta la estructura actual del currículum abre una segunda línea de análisis, que puede sumar respuestas: se trata de discutir la relevancia de los contenidos del currículo, aún en el marco de la estructura presente. Es posible preguntarse qué cambios pueden introducirse en el tratamiento de los contenidos, aún dentro del carácter discreto de las unidades curriculares que los profesores tienen a su cargo. En los debates que tuvieron lugar en Montevideo,¹⁹ la cuestión ha sido destacada de manera importante: ¿qué es relevante saber de cada asignatura? ¿Qué otros referentes plantear para la selección de contenidos, además de la disciplina que ha sido el referente tradicional? ¿Cuáles son los aprendizajes clave que tiene que promover la escuela y asegurar a todos, y cuáles son los que pueden proponerse a grupos diferentes de adolescentes y jóvenes sin que ello implique menoscabo en el núcleo sustantivo de formación al que tienen derecho?

Abrir los análisis que se requieren para comenzar a responder estas preguntas implica desafiar algunos supuestos sobre los que ha descansado históricamente la selección curricular para el nivel (en especial, el enciclopedismo), así como anticipar las alarmas que suelen activarse, y que en los estudios realizados se expresan tanto del lado de los profesores como del lado de los estudiantes.

Del lado de los profesores, las advertencias suelen dirigirse hacia la “baja exigencia”, que ven como condición para que el mandato político de mejorar la inclusión escolar pueda cumplirse. En encuestas realizadas a profesores de diez escuelas nocturnas de la región metropolitana de San Pablo, el 34,3% de las respuestas de los profesores acerca de las causas del empeoramiento en la calidad de la enseñanza en las escuelas públicas nocturnas refieren a características atribuidas a los alumnos (Barolli et al, 2003, cuadro 45). La llegada a las escuelas de estudiantes que no responden a las expectativas históricas de los docentes del nivel parece llevar a éstos a un análisis según el cual se les exige que los alumnos promuevan “a cualquier costo”. Esta exigencia es contraria a la perspectiva meritocrática que muchos profesores sostienen para justificar la selección curricular y para explicar el volumen del fracaso escolar en el nivel.

Los estudiantes, en cambio, expresan otras alarmas. Los jóvenes de los sectores pobres que acceden a la escuela secundaria parecen percibir el riesgo de estar participando en circuitos escolares que distribuyen saberes y oportunidades de segunda categoría. En las encuestas realizadas a estudiantes de escuelas nocturnas de San Pablo, reclaman más acceso a

¹⁹ Nos referimos al Seminario taller regional sobre “Educación media y equidad en América Latina. Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes”, realizado en Montevideo los días 4 y 5 de noviembre de 2002, organizado por IPEE-UNESCO y la Universidad Católica de Uruguay, en el que los investigadores de todos los estudios de casos presentaron los resultados de sus trabajos.

los recursos pedagógicos de las bibliotecas, laboratorios, etc.. Estos reclamos sugieren que los estudiantes perciben que sus aprendizajes sufren menoscabo por las restricciones en el acceso a los materiales, y que esto les causa perjuicios en su formación, lo que tiene un correlato que debería analizarse con sus bajos desempeños en Química, Física, Biología y Lengua Portuguesa (Barolli et al, 2003). En un estudio realizado en un barrio del tercer cordón de la provincia de Buenos Aires (Argentina), Jacinto y Bessega observan: “La mayor permanencia en la escuela de los jóvenes es vivida con ambigüedad por ellos mismos y por quienes trabajan con proyectos juveniles en el barrio: todos se alegran de que más jóvenes continúen estudiando pero inmediatamente sostienen que se trata de escuelas de bajo nivel de calidad” (Jacinto y Bessega, 2002: 11).

Los desarrollos precedentes permiten concluir que resulta necesario abordar la revisión de la selección de contenidos en los planes de estudio, cuidando alcanzar un equilibrio entre un curriculum accesible y relevante para los alumnos –lo que conlleva la disminución del contenido informativo de los programas- y los conocimientos universales que no son negociables. “Los estudiantes de zonas marginales necesitan verdaderos saberes y verdaderas actividades intelectuales y no saberes de segunda categoría; ellos requieren que las actividades de aprendizaje los confronten a la complejidad, más que ofrecerles un trabajo fácil, mecánico, desprovisto de sentido” (Marshall Infante, 2004, p.14). Siguiendo a Connell, cabe plantearse la cuestión en términos de justicia curricular, es decir, del cumplimiento de tres principios en el curriculum: la atención a los intereses de los menos favorecidos, la participación y escolarización común o principio de ciudadanía, y la producción histórica de la igualdad (Connell, 1997). Este autor aplica estos principios al análisis curricular y califica como “*curricula* injustos” a los que niegan alguno de estos principios. El principio de los intereses de los menos favorecidos es negado por cualquier práctica curricular que confirme o justifique su situación. El principio de ciudadanía resulta negado cuando el curriculum incluye prácticas que permiten a algunos grupos tener una mayor participación que otros en la toma de decisiones, sobre la base de una distribución diferencial de los saberes que son críticos para la participación. Finalmente, se niega el principio de la producción histórica de la igualdad debido a la codificación unívoca de la cultura: evidentemente, todos los *currículos* implican una codificación, pero la injusticia se produce cuando descansan sobre cuerpos de conocimiento cerrados y definen la enseñanza como instrucción autorizada en unos contenidos determinados.

Conviene analizar qué cambios han introducido las administraciones en los casos bajo análisis. En Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la revisión de los contenidos aparece en las iniciativas pedagógicas promovidas por la administración, incluidas las acciones de consulta y elaboración de nuevos programas oficiales para las materias de los bachilleratos y comerciales, así como las propuestas de capacitación docente en servicio centradas en la reformulación de los programas que utilizan los profesores. Pero en las escuelas los proyectos orientados a la reorganización curricular de determinadas asignaturas y a la revisión de sus contenidos son relativamente escasos (Jacinto y Freytes Frey, 2004). El Programa Liceo para Todos de Chile también tiene en la reformulación de las propuestas formativas un foco explícito; sin embargo, la formulación de “proyectos de aprendizaje” resulta de la definición que realiza cada establecimiento en su Plan de Acción liceal, aún cuando el acompañamiento por parte de la supervisión procure conservar una direccionalidad común. Parece posible afirmar que en el conjunto de las estrategias desarrolladas por las administraciones, la cuestión de la reformulación programática en el marco de la estructura curricular vigente se expresa generalmente bajo la forma de cierta direccionalidad central pero con un importante margen para la resolución institucional.

3.2. La formulación de proyectos institucionales como herramienta de mejora de las oportunidades:

3.2.1. Los proyectos institucionales en las políticas bajo análisis:

Las políticas estudiadas han considerado la formulación de proyectos por parte de las escuelas como parte importante de la estrategia de mejora de las oportunidades para los adolescentes y jóvenes. En efecto, la formulación de proyectos es al menos un componente de las políticas, cuando no su estrategia central.

Así, el Programa “Liceo para Todos” (LPT), desarrollado en Chile, definió tres componentes: becas de retención escolar, plan de nivelación restitutiva, y planes de acción en cada liceo. La estrategia de intervención que impulsa el Programa propone la elaboración e implementación por parte de la comunidad escolar de un Plan de acción que involucra a todos los actores del establecimiento, orientado hacia la transformación de las prácticas pedagógicas, de los sistemas de gestión y de las formas que adquieren las relaciones sociales al interior de cada liceo. El Plan de Acción Liceal debe estar orientado a reducir la deserción escolar, bajo la indicación de abordar cuatro dimensiones: las prácticas pedagógicas, las necesidades de los alumnos, la gestión escolar y la relación con el entorno.

El peso del Plan de Acción Liceal en la estrategia global del LPT permite apreciar la importancia asignada al trabajo institucional de formulación de proyectos: es una herramienta para que cada liceo haga su ‘versión’ del Programa; se espera que cada liceo diseñe y ejecute un Plan y acciones asociadas, “acciones que aterricen la propuesta del programa en el liceo y se constituya en “carta de navegación” para éste” (Raczynski, 2002, p. 4).

En Uruguay, un instrumento no exclusivo del Plan 96, pero que se ha retroalimentado con él, son los Proyectos Educativos Liceales (PREL), que comenzaron a implementarse en 1998. Constituyen una posibilidad con que cuentan los liceos para obtener recursos que les permitan mejorar su gestión y la calidad de los aprendizajes de sus estudiantes. Los proyectos se presentan a iniciativa de cada liceo y deben ser aceptados por un tribunal evaluador; si son aprobados, para su ejecución se asignan a cada centro entre 2.000 y 3.000 dólares americanos, de acuerdo con el tamaño del liceo. A los proyectos evaluados se les indicó como tema de referencia el fracaso escolar (Aristimuño y Lasida, 2003).

Entre las medidas transversales impulsadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jacinto y Freytes Frey analizaron el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media (PFI), que otorga a los establecimientos un monto de horas institucionales para facilitar el desarrollo de proyectos a cargo de profesores. Estos proyectos se orientan a mejorar la retención y la calidad, teniendo especialmente en cuenta la situación de los alumnos con mayores dificultades (Jacinto y Freytes Frey, 2004). El PFI parece partir de los supuestos de que el incentivo económico por la dedicación adicional de los docentes, el trabajo grupal entre los profesores, y el apoyo del asistente técnico, permitirían desarrollar proyectos con impacto sobre la dinámica institucional y sobre los resultados educativos de los jóvenes. Los primeros datos evidencian la variedad y riqueza de los proyectos, los esfuerzos por constituir equipos de trabajo (por ahora, más logrados en algunas escuelas que en otras) y la valoración de la figura del asistente técnico, todo ello junto con ciertas resistencias.

Ahora bien, la detección de algunos desafíos pendientes permite observar las limitaciones que la estrategia centrada en la formulación y desarrollo de proyectos puede tener para impactar sobre la gestión institucional, desde el punto de vista del mejoramiento de las oportunidades educativas. En primer lugar, y al menos en su primera etapa, los proyectos se centraron habitualmente en las dificultades de los alumnos, generando poca reflexión acerca

de las condiciones y procesos institucionales –incluyendo los procesos de enseñanza- que contribuyen al fracaso escolar. En segundo lugar, se registran importantes variaciones en cuanto a la medida y la forma en que el conjunto de proyectos de una misma escuela conforman una estrategia institucional *articulada* ante el fracaso escolar, más que una semna de proyectos puntuales (Jacinto y Freytes Fery, 2004).

3.2.2. *Problemas en la gestión institucional de las escuelas secundarias:*

La centralidad de la formulación y desarrollo de proyectos institucionales pone de relieve los principales problemas que enfrentan las escuelas secundarias para hacer posible el trabajo institucional. Más aún, numerosos proyectos parten de la identificación y comprensión de aquellos problemas como asunto a ser atendido en las estrategias que formulan.

Las escuelas parecen enfrentar un conjunto de problemas vinculados con su personal docente. Tres resultan los principales, si se los juzga por su peso en los informes y por las estrategias que se ensayan para enfrentarlos: el ausentismo de los docentes, la rotación del personal, y las dificultades objetivas para el trabajo compartido.

En tres de los estudios en que se basa este informe, las inasistencias al trabajo de los profesores son señaladas como un fenómeno de una envergadura importante, que tiene un efecto cotidiano de fuerte desorganización de la actividad institucional, y un efecto acumulado sobre los estudiantes de discontinuidad y reducción sustantiva del tiempo de aprendizaje. Así, el ausentismo docente es un problema general de las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, que se intensifica en las escuelas nocturnas (Jacinto y Freytes Frey, 2004). En las escuelas nocturnas de San Pablo, las inasistencias del personal obligan a las direcciones de las escuelas a enfrentar las horas de clase perdidas (Barolli et al, 2003). En dos liceos montevideanos las directoras reportan al ausentismo docente como su segundo problema más grave (Aristimuño y Lasida, 2003). En general, el ausentismo docente parece alcanzar niveles alarmantes en la escuela media, que se explican en buena medida por la estructura del puesto de trabajo del profesor (básicamente, una colección de horas cátedra), por el exceso de horas de clase que acumulan los profesores como modo de incrementar sus ingresos, y por los complejos mecanismos para la cobertura de vacantes, que no incluyen alternativas veloces para la contratación de docentes eventuales o sustitutos.

Las escuelas ensayan diversos paliativos para este problema. Cuando se dispone de personal que no está afectado al dictado de clases, suele hacerse cargo de los alumnos sin profesor. En los liceos uruguayos, parte del personal llamado “de docencia indirecta” (que está compuesto principalmente por los directores, subdirectores, adscriptos y orientadores pedagógicos) asume la atención de clases ante las ausencias de los docentes (Aristimuño y Lasida, 2003). En el PFI de la Ciudad de Buenos Aires, algunas escuelas promueven que sus profesores elaboren guías de trabajos prácticos que los estudiantes deben ir completando en las horas llamadas “libres”. Los directores paulistas informaron diversas alternativas frente a situaciones en que la escuela presenta su cuadro docente incompleto: informar el problema a la administración del sistema escolar para que contrate profesores, contratar en forma directa a docentes eventuales o sustitutos, y generar actividades complementarias al curriculum formal, como proyección de películas y actividades en la sala de informática, en la biblioteca, o en clases de educación física (Barolli et al, 2003). Estas alternativas, sin embargo, no disminuyen la importancia del problema, que ha sido señalado con insistencia y cuyo volumen llega a proporciones importantes en algunas escuelas y en el turno noche.

También relacionado con el cuerpo de profesores, las conducciones escolares afrontan el problema de la rotación del personal. Las escuelas donde el trabajo de enseñar es más

difícil, donde la tarea parece muchas veces infructuosa por los bajos niveles de retención o de aprendizaje, experimentan con mayor frecuencia la salida de los profesores hacia puestos de trabajo remunerados al mismo nivel y percibidos como menos exigentes. El efecto es que las escuelas que enfrentan las mayores dificultades para asegurar la retención y los aprendizajes, y que construyen experiencias y saberes en torno al afrontamiento de aquellas dificultades, tienen problemas para estabilizar su equipo docente, con las consecuencias de desacumulación que esto produce en el conocimiento pedagógico que se va construyendo a medida que progresa el trabajo institucional. Jacinto y Freytes Frey (2004) han observado que, si bien existen diferencias entre las instituciones consideradas en su estudio, en todas hay por lo menos un núcleo de profesores comprometidos en la búsqueda y ensayo de estrategias para mejorar la retención y los aprendizajes de la población que atienden; para ello, la estabilización de al menos una parte del personal es decisiva.

Estas autoras discuten también la idea extendida según la cual un liderazgo carismático en la dirección sería imprescindible para lograr un fuerte compromiso o buenos resultados en contextos difíciles; su estudio sobre las escuelas de Buenos Aires observó que la orientación hacia el mejoramiento de las oportunidades en estas escuelas no aparece ligada a un tipo de gestión determinada (Jacinto y Freytes Frey, 2004). Más allá de estilos muy diferentes de gestión institucional (tradicional, político, interpersonal), la *permanencia* de un director o de un equipo directivo en contextos de alta rotación del personal hace posible la estabilización de la experiencia construida.

Las dificultades objetivas para el trabajo compartido aparecen en todos los diagnósticos sobre los problemas que afronta la educación secundaria, y no sólo en los recientes. Como consecuencia de la correspondencia entre el currículum y los puestos de trabajo, en la mayoría de las escuelas secundarias los profesores no tienen otros tiempos rentados que no sean los destinados al dictado de clases en el plan de estudios regular. Bajo estas condiciones, son escasas las oportunidades para el trabajo compartido, necesario para tareas tan relevantes como el seguimiento de la trayectoria de los estudiantes por parte de los profesores de un mismo curso, para articular estrategias conjuntas en la formación de los alumnos como estudiantes, o para definir un ordenamiento y secuenciación interanual de los contenidos en las materias afines.

El problema suele identificarse con la amplia dispersión del personal, según la cual las escuelas tienen muchos docentes con pocas horas, y cada docente tiene sus horas en muchas escuelas. La literatura suele referir a este fenómeno como el de los “profesores taxi”. A este formato se ligán consecuencias como desconocimiento del alumnado por parte del profesor, importantes desplazamientos físicos de los docentes durante la jornada laboral, y una fragmentación de su trabajo en numerosas “unidades” constituidas por las muchas divisiones que un profesor enfrenta cada semana. Sin embargo, resulta de interés observar que estas consecuencias se observan también en contextos de relativa concentración del personal. En la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2002 el 80% de los profesores secundarios de las escuelas de gestión estatal trabajaban a lo sumo en dos escuelas; sin embargo, ello no hace diferencia en cuanto a la percepción extendida del fenómeno del “profesor taxi”. El alto número de horas que éste acumula, su distribución en tres turnos diferentes, y la falta de tiempo rentado extraclase, configuran una situación similar con respecto al anonimato de los alumnos, a los desplazamientos y a la fragmentación del trabajo.

Jacinto y Freytes Frey señalan que la concentración institucional del personal facilita que en las escuelas de su estudio los profesores dediquen tiempos adicionales al trabajo institucional, aún cuando estos tiempos no sean rentados. Advierten que un elemento común en las escuelas con proyectos innovadores -clave para sus buenos resultados- es la presencia de un “grupo motor” de directivos y docentes comprometidos con la institución y con la

búsqueda de alternativas pedagógicas adecuadas para mejorar la retención y los aprendizajes. Este involucramiento del “grupo motor” se manifiesta en el tiempo extra (y no rentado) dedicado a la formulación de proyectos y estrategias diferentes (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Ahora bien, es necesario distinguir entre los modos en que las instituciones llegan a resolver el problema, y los que deben encontrarse en la formulación de las políticas. La experiencia del Plan 96 en Uruguay enfatiza la importancia que un conjunto de innovaciones en la gestión institucional (la concentración de docentes en una sola institución, la creación de un espacio de coordinación y la asignación de horas extraclase remuneradas a algunos docentes) tuvo para cambiar la relación de los docentes con las escuelas (Aristimuño y Lasida, 2003). Se trata de decisiones que están fuera del alcance y de los esfuerzos posibles de las escuelas; requieren iniciativa política.

3.2.3. Aspectos de la gestión institucional considerados por las políticas:

Las políticas estudiadas parecen haber tomado en cuenta los debates recientes acerca de la formulación institucional de proyectos como estrategia para mejorar las oportunidades educativas para los jóvenes vulnerables. Sucede que, en el marco de los procesos de reforma educativa de los noventa, ha tenido gran circulación en la región –y ha sido muy debatido- el discurso de la gestión institucional.

En efecto, ha sido una característica de las políticas de los noventa la incorporación del nivel institucional al planeamiento de las políticas. Ezpeleta ha señalado: "Hoy podemos decir, todavía con asombro, que la dimensión institucional de la escuela ya ha alcanzado el asunto de rango político y que goza de un reconocimiento específico" (Ezpeleta, 1997:211). Pero el reconocimiento de la dimensión institucional se ha realizado en el marco de un determinado enfoque de la gestión escolar. Ocupando el temario del que tradicionalmente se ocupaba la administración escolar, el discurso de la gestión enfatizó la necesidad de modernizar las instituciones escolares, de hacerlas eficaces, transmitiéndoles conceptos y herramientas desarrollados para el *management* de otras instituciones complejas (entre ellas las empresas) y propiciando su aplicación al ámbito de las escuelas.

La instalación de esta clase de discurso sobre la gestión escolar tuvo lugar en un contexto donde la acumulación de conocimiento pedagógico no era suficiente como para dotar de contenidos específicos a conceptos como eficacia, eficiencia, u otros conexos. A la pregunta *¿qué quiere decir que una escuela es eficaz?*, se le dan respuestas muy diferentes: entre ellas, las que destacan los mayores niveles de retención con respecto a escuelas que trabajan en condiciones similares de vulnerabilidad educativa de su población, las que ponderan los niveles de logro en los aprendizajes, las que señalan el prestigio de las instituciones a las que se orienta la continuidad de los estudios de los egresados, las que prefieren la originalidad de la propuesta pedagógica de la institución o el desarrollo de proyectos distintivos en alguna área, etc. Evidentemente, los procesos institucionales a promover variarán de manera significativa según cuál o cuáles de todas las variantes enumeradas se identifiquen con la eficacia escolar.

Lo que interesa señalar es la disociación entre el discurso de la gestión escolar y su contenido pedagógico, de modo que durante largas fases de las políticas educativas se transmitió a las escuelas una serie de herramientas y procedimientos para mejorar la gestión escolar, se estimuló la definición de proyectos institucionales, pero sin alcanzarse conexiones precisas entre aquellas herramientas, procedimientos y proyectos, y los propósitos de asegurar más y mejores aprendizajes a los alumnos. Tal como se señala para el ámbito europeo (Bolívar, 1996), también en esta región cambios en la estructura de gobierno de las escuelas, procesos de

diagnóstico institucional, capacitaciones institucionales, etc., se realizaron sin ligazón precisa con el mejoramiento de la calidad de la educación a la que acceden los alumnos.

Las políticas bajo análisis parecen haber advertido este problema, y han puesto énfasis en el contenido pedagógico de los proyectos. Nos referiremos con este contenido pedagógico en el capítulo siguiente. En éste, interesa detenernos en otros tres asuntos debatidos a propósito de la formulación institucional de proyectos: los mecanismos a través de los cuales las escuelas acceden a los recursos necesarios para el desarrollo de los proyectos, la autonomía para definirlos y llevarlos adelante, y las estrategias de monitoreo y evaluación de los proyectos. La experiencia acumulada en relación con estos asuntos permite sumar elementos a la discusión de los proyectos institucionales como estrategia de cambio en las oportunidades educativas.

a) El acceso a los recursos:

Un primer asunto es el modo en que las escuelas pueden acceder a los recursos necesarios para llevar adelante –y todavía antes, para definir- los proyectos institucionales. Pugnan a este respecto dos posiciones: la que establece concursos entre escuelas para acceder a los fondos, y la que establece que no debe ponerse a los establecimientos a competir entre sí por recursos que todos podrían requerir (Terigi, 2003). En algunos de los países bajo análisis, se han desarrollado *políticas de cupo*, según las cuales las escuelas compiten entre sí por recursos limitados que podrían ser necesarios para todos; tal fue el caso del Programa Prodymes en Argentina, y del Plan del Ministerio de Educación en el caso de Chile (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media -MECE-Media-), aunque para los liceos del Programa “Liceo para Todos” se establecieron fondos no concursables para llevar adelante los Planes de acción.

Las políticas de cupo aparecen no sólo como un modo de resolver el problema de los recursos cuando éstos no son suficientes para abarcar al conjunto de los potenciales destinatarios, sino también como una opción ideológica por la competencia entre escuelas, en el entendido de que la competencia conlleva procesos de mejora y selección. En un sentido opuesto a lo que acabamos de exponer, en otros casos (como el LPT de Chile o el PFI de la Ciudad de Buenos Aires) se tomó la decisión de que todas las escuelas pudieran acceder a los recursos. Esto no equivalió en ninguno de los casos a una asignación automática de recursos (en todos se establecieron mecanismos de evaluación), pero sí expresó la exigencia de que se procuraran recursos para todas las instituciones.

b) El soporte político- técnico:

Un segundo asunto refiere a la responsabilidad y la autonomía de las escuelas en la formulación y desarrollo de los proyectos. Dos de las políticas bajo análisis (el programa chileno, y el de la Ciudad de Buenos Aires) parecen haber tomado debida cuenta de la inconveniencia de asignar a las escuelas la exclusiva responsabilidad por la formulación de los proyectos y de limitarse a transferirles los recursos financieros para su desarrollo. Podría decirse que estos programas aportan a las escuelas mucho más que recursos financieros, y que el componente técnico de los recursos es expresamente considerado.

El LPT generó una herramienta para orientar la elaboración del Plan de acción en el Liceo: el Cuaderno de Apoyo. Éste trasmite a los integrantes del Liceo la metodología de proyecto, definiendo etapas y sus conceptos y herramientas claves, desde el diagnóstico hasta la evaluación, pasando por la definición de objetivos generales y específicos y resultados esperados, la definición y decisión por alternativas de solución, la identificación de actividades y los responsables de ellas, la definición del cronograma, de los recursos necesarios y de la modalidad en que se evaluará el Plan. Al mismo tiempo, en la elaboración y ejecución del Plan, los liceos reciben un apoyo especial de los supervisores insertos en los

Departamentos Provinciales de Educación, quienes a su vez han sido capacitados en los aspectos centrales del Programa (Raczinsky, 2002).

El PFI de la Ciudad de Buenos Aires generó también documentación en apoyo al proceso institucional de formulación de proyectos. En el primer año de funcionamiento del PFI, su coordinación publicó un Manual detallando los propósitos del Programa, las prioridades establecidas en el ámbito central para las temáticas de los proyectos, los procesos de evaluación que éstos seguirían y el circuito administrativo de asignación de los recursos. Anualmente, este Manual se reedita con las modificaciones a que da lugar la revisión de la experiencia acumulada y la redefinición de las prioridades temáticas que realiza la Secretaría de Educación. El Programa propone además el apoyo técnico a las escuelas por medio de personal especialmente calificado: los asistentes técnicos del Programa. A lo largo de los cuatro años que lleva el desarrollo del PFI, el asistente técnico se ha convertido en una referencia para las escuelas y para la supervisión escolar, y ha contribuido a instalar en las escuelas secundarias una práctica de interlocución con un agente externo en torno a los problemas pedagógicos e institucionales de los establecimientos.

c) El monitoreo de los proyectos:

Las políticas bajo análisis han advertido también la necesidad de seguimiento de las acciones institucionales no sólo para apoyar formulación de los proyectos, sino para monitorear que su desarrollo se realice en línea con los propósitos más generales de las políticas educativas. En general, las estrategias de monitoreo combinan los procesos de autoevaluación institucional con evaluaciones externas, que a su vez combinan el análisis, por vía documental, de un número importante –si no de todos- los proyectos, con un análisis de casos seleccionados, por vía de estudios cualitativos.

La coordinación nacional del programa Liceo para Todos solicitó apoyo externo para sistematizar los contenidos de los planes de acción elaborados por los liceos, y para caracterizar y tipificar las formas distintas en que los Liceos asumen y dan curso a los planes de acción asociados al programa. De los 194 Planes de Acción que existían en los liceos adscritos al LPT en tres regiones, se eligieron aleatoriamente 100, y finalmente se elaboró una matriz de caracterización de los Planes para 97 de ellos. Para el estudio de casos, se trabajó con una muestra de 10 liceos elegidos de entre esos 97. Aunque la conclusión principal del estudio documental sobre los Planes de Acción fue la precariedad de éstos en cuanto a características formales, coherencia y profundidad del diagnóstico sobre la deserción escolar, no puede afirmarse sin más el fracaso de la estrategia de trabajo institucional del Programa LPT, pues no debe desconocerse que las instituciones suelen encontrar dificultades para traducir un conjunto de iniciativas y acuerdos en el formato requerido por la administración. Estas dificultades fueron confirmadas por el trabajo de campo realizado en 10 liceos: se pudo constatar que planes que no calificaban de destacados adquirirían coherencia y sentido al conocer el liceo y conversar con profesores y directivos, y se encontraron también casos de liceos cuyo plan escrito destaca, pero al visualizarlo de modo concreto en el establecimiento se diluye o no tiene mayor respaldo (Raczinsky, 2002).

La coordinación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media de la Ciudad de Buenos Aires (PFI) siguió una estrategia combinada para el monitoreo de los proyectos institucionales. Por un lado, generó el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa (SIME), un conjunto de variables y sus indicadores que se ponen en juego en el análisis de los procesos y resultados, durante y finalizado el ciclo anual del Programa. Por otro lado, con la colaboración de la Organización de Estados Iberoamericanos, ha desarrollado un estudio de casos a cargo de un equipo investigador externo a la Secretaría de Educación.

En cuanto herramienta de monitoreo, el SIME ha sido pensado como un sistema de registro de datos pero también como un proceso de instalación de dinámicas de trabajo acerca de la evaluación entre los sujetos que participan del programa. En consecuencia, no se limita a relevar información para su uso en el nivel central, sino que pretende constituirse en una herramienta de trabajo para las escuelas, que contribuya a visibilizar la evaluación y a hacer progresivamente más claros los componentes del PFI. Los tres niveles del SIME están determinados por la forma de organización del programa y por la organización del sistema educativo en la Ciudad: el nivel de las escuelas, la coordinación del PFI, y la Secretaría de Educación.

En cuanto al estudio de casos, se propuso entre otros objetivos establecer qué relaciones existen entre los problemas detectados por las instituciones y las temáticas de los proyectos elaborados, la relación entre éstos y las directrices generales del PFI, e identificar los grupos o sectores de las instituciones que toman parte activa en la determinación de los sentidos de los distintos proyectos de cada escuela (Sinisi, 2004).

En Uruguay, la ANEP desarrolló en el año 2001 una primera evaluación de los Proyectos Educativos Liceales (PREL) en la región Litoral del país y se proponía por entonces extenderlos a lo largo del quinquenio a todos los liceos y escuelas técnicas uruguayas. Esta evaluación reveló que en el año 2001 existían 94 liceos ejecutando PREL. Se cuenta con una primera evaluación de 28 proyectos realizados en la región litoral. “El grado de cumplimiento de los proyectos evaluados se consideró muy satisfactorio, en cuanto al logro de los objetivos planteados. Es unánime la opinión de sus directores respecto de los efectos satisfactorios de la ejecución. Se destacó el aporte cumplido por las capacitaciones realizadas a docentes, como insumo para la preparación de las propuestas. En los cursos se abordaron temas tales como dificultades de aprendizaje, estrategias de enseñanza, incidencia de los factores socio-culturales en el fracaso y metodología de proyectos” (Aristimuño y Lasida, 2003, p.50).

Estos tres aspectos considerados por las políticas educativas son expresión de la agenda de trabajo que se ha abierto para las administraciones, en tanto se pretende que la mayor inversión de recursos de todo tipo que realizan los Estados tenga impacto material en la organización y las prácticas de las instituciones y redunde en la mejora efectiva del trabajo pedagógico en las escuelas.

CAPÍTULO 4

Los dispositivos de apoyo económico para facilitar la escolarización: los programas de becas²⁰

Desde hace varias décadas diferentes apoyos de tipo asistencial se han asociado a la asistencia a la escuela. En particular, programas de alimentación y nutrición escolar gratuitos han intentado favorecer las condiciones de vida y al mismo tiempo promover a asistencia y permanencia en la escolaridad de los niños provenientes de hogares pobres. Durante los años noventa, varios países latinoamericanos han desarrollado programas de becas otorgando un subsidio económico asociado a la permanencia escolar de los niños y jóvenes en situación de pobreza. Entre las iniciativas más amplias se destacan las desarrolladas en Brasil, México y Argentina. En este capítulo se examinarán específicamente los objetivos, enfoques y estrategias de los programas de becas destinados a favorecer la matriculación y/o asistencia en el nivel secundario. El desarrollo de este tipo de medidas en el ámbito de la educación secundaria es relativamente reciente ya que se vincula al compromiso que deben asumir los gobiernos ante el aumento de los años de obligatoriedad escolar y el empeoramiento de la situación socio-económica.

4.1. La beca como dispositivo de apoyo a la inclusión y la retención en el nivel secundario:

Las becas parten del supuesto de que si se asocia el pago de un monto de dinero a las familias con la asistencia escolar de los niños y jóvenes, la familia estará en mayores condiciones de prescindir de la mano de obra de niños y adolescentes y/o de cubrir los gastos asociados a la escolarización de sus hijos. En particular, en el nivel medio, la importancia de la beca dentro de los ingresos familiares aparecería “justificando” la permanencia en la escuela de los adolescentes porque reemplazaría los ingresos que ellos podrían proveer a sus familias si trabajaran. Ante la agudización de las crisis socio-económicas y la disminución de las oportunidades de trabajo de los adolescentes, las becas pueden encontrar mayor valorización aún por parte de las familias, ante la escasez de otras oportunidades de incrementar los ingresos de los hogares.

Un estudio realizado por el IIPE en el marco de este proyecto (Andracca, 2004) examina y compara varios de estos programas. El siguiente cuadro presenta varios de los programas de becas en el nivel secundario analizados por el citado trabajo, según algunas características.

²⁰ Este capítulo constituye una elaboración propia basada principalmente en Andracca, 2004 y Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 2004.

Recuadro 1. Algunas características de los programas de becas

Nombre del programa / País	Sigla	Año de inicio	Inserción políticas nacionales	Objetivos	Nivel educacional atendido	Población objeto	Otros apoyos (con los que se articula el Programa)
Programa Nacional Becas Estudiantiles <i>Argentina</i>	PNBE	1997	Plan Social Educativo	- Favorecer la permanencia de jóvenes de escasos recursos en el sistema escolar	8° y 9° EGB Polimodal o equivalente	Estudiantes pobres de 13 a 19 años de edad	- Proyectos Institucionales de Retención (PIR). - Distribución de textos de estudio.
Programa de Becas Estudiantiles ²¹ <i>Argentina (Ciudad de Buenos Aires)</i>	PBE	2001	Integración de becas de fondos propios con las del PNBE	- Apoyar a adolescentes y jóvenes para su permanencia en el sistema educativo propendiendo a disminuir las tasas de abandono y repitencia.	Nivel medio (con prevalencia de 1° a 3° año). ²²	Estudiantes regulares de escuelas estatales del nivel medio en situación de vulnerabilidad socioeducativa y precariedad socioeconómica.	-Provisión de kits escolares (útiles y libros). -Puentes Escolares (chicos en situación de calle). -Alumnas madres / embarazadas y Alumnos padres. -Deserción Cero. -Aprender Ayudando. - Instituto de Menores.
Beca Presidente de la República <i>Chile</i>	BPR	1981	Integración grupos marginales	- Favorecer el completamiento de estudios de jóvenes con rendimiento escolar destacado	Media Superior	Estudiantes pobres con rendimiento escolar sobresaliente (Media: 6.0; Superior: 5.0)	—

²¹ PBE de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: elaboración propia.

²² En el primer año de desarrollo se focalizó en 1° y 2° año. A medida que estas cohortes fueron avanzando en el nivel, el foco de atención se movió con ella.

Beca Indígena <i>Chile</i>	BI	1991	Integración grupos étnicos	- Favorecer el completamiento de estudios de niños y jóvenes de ascendencia indígena con rendimiento escolar destacado	Básica Media Superior	Estudiantes pobres con rendimiento escolar sobresaliente (Básica y Media) 5.0 Superior: 4.5)	—
Beca Liceo Para Todos <i>Chile</i>	BLPT	2000	Reforma educativa, Programa Liceo para Todos	- Reducir la deserción escolar de jóvenes de escasos recursos y alto riesgo de abandono de sus estudios	Media	Estudiantes pobres con alto riesgo de deserción	- Proyectos con fondos concursables para reducir la deserción escolar que abordan prácticas de enseñanza, necesidades psicosociales de los alumnos, gestión institucional del establecimiento y relación de éste con su entorno. - Plan de nivelación retributiva.
Progresas / Oportunidades <i>México</i>	Oportunidades	1992 experiencia s piloto 1997 cobertura nacional 2002 reformulación / expansión	Plan Nacional de Desarrollo	- Mejorar las condiciones de salud, nutrición y educación de las familias pobres. - Reducir niveles actuales y futuros de pobreza.	3° a 6° Primaria 1° a 3° Secundaria 1° a 3° Media Superior	Estudiantes pobres inscritos en la escuela (Primaria y Secundaria: menores de 18 años Enseñanza. Media Superior: menores de 21 años)	- Apoyos monetarios complementarios para adquisición de útiles escolares.

Fuente: Andracca, 2004, y Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

4.2. ¿Programas de lucha contra la pobreza o de promoción de la asistencia escolar?

Los programas de becas operan a través del sistema educativo, otorgando apoyos económicos a las familias o a los estudiantes. Han sido denominados *Programas Focalizados Condicionados*, ya que contemplan una modalidad de asignación de recursos inexistente hasta ahora en América Latina: se pone como condición de recepción de la beca el cumplimiento de una contraprestación o, como otros la denominan, una co-responsabilidad, que consiste en la asistencia escolar de los niños y jóvenes becados.

Al analizar los objetivos de los programas seleccionados surgen diferencias en cuanto a énfasis y estrategias. Al margen de sus fines educativos, Progres/Oportunidades de México es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social y tiene una mayor vinculación con la distribución de renta y la erradicación de la pobreza. Es probablemente el programa que ha sido concebido y se ha desarrollado con mayores articulaciones intersectoriales; pero no ha implementado estrategias pedagógicas específicas para apoyar la permanencia o mejorar los aprendizajes de estos niños en la escuela.

Los restantes programas de becas tienen objetivos educativos más definidos y están abocados a promover la permanencia de grupos específicos de estudiantes en el sistema escolar. En el caso de los programas examinados en Argentina, ambos enfocan mejorar la retención escolar. Algo similar ocurre con la beca LPT en Chile, que atiende a estudiantes de los liceos con mayores índices de fracaso escolar. Los apoyos de BI y PR en Chile, en cambio, están destinados a favorecer la finalización de estudios de alumnos con rendimiento académico destacado, expuestos al abandono de sus estudios por su condición socio económica familiar.

4.3. Organización y gestión:

Entre los programas de beca analizados predominan los que funcionan con una planificación centralizada y aplican diversos grados de descentralización en la administración. Las decisiones presupuestarias y procedimientos de ejecución y control son definidos a nivel central. Los niveles escolar, local y regional intervienen principalmente en la recolección de información para la selección de beneficiarios y en la generación de datos para el monitoreo básico de la entrega de beneficios y cumplimiento de requisitos para mantenerlos.

Los programas operan otorgando un rol de gestión importante a las unidades descentralizadas, pero mientras que algunos otorgan un rol importante a los municipios, otros se lo dan a las propias escuelas. La opción de una gestión descentralizada permite ajustar los programas a las características locales y tiene la ventaja de poder contactar a los potenciales beneficiarios por encargados del lugar, conocedores de la realidad local. El hecho de delegar tareas de identificación y monitoreo en agentes locales, significa también una reducción de costos para los programas de becas, ya que generalmente otras instancias gubernamentales o las propias escuelas aportan personal, insumos y equipos financiados con recursos propios.

Los municipios desempeñan un rol importante en el programa de México y en algunos de los chilenos. En este nivel de gestión se informa sobre plazos y condiciones de las becas y se recoge la información básica para establecer la situación socio-económica de las familias, requisito fundamental para la participación en todos los programas. Esto coloca a los municipios como un primer filtro decisivo para el acceso a los beneficios. Se han enfatizado ya las ventajas de la gestión descentralizada. Ahora bien, como señala Andracca, la gestión apoyada en los municipios presenta mayores riesgos de clientelismo en la selección de

beneficiarios, mayores dificultades para el control administrativo por la cantidad de actores que intervienen en las distintas etapas de los programas, y facilita el surgimiento de versiones diferentes de los programas. En algunos casos, estas versiones diferentes pueden estar cruzadas por las inequidades de recursos entre los municipios, trayendo como consecuencia que algunos de ellos están en mejores condiciones para gestionar las becas y articularlas con otras medidas. Por lo general, en estos casos la escuela tiene un rol acotado, limitándose a entregar antecedentes académicos de los alumnos postulantes en los casos en que se beneficia a alumnos de excelencia académica (BI y PR) o a informar sobre el comportamiento educacional de los becados a lo largo del año, sea asistencia (México) o promedio de notas (BI, PR), y también la aprobación de grados exigida en general para la continuidad de la beca.

En otros casos, es la unidad educativa la que adquiere un mayor nivel de participación. En el PNBE de Argentina, la escuela es la vía de contacto con los destinatarios y el espacio de ejecución de las acciones integrales del programa, correspondiéndole convocar a todos los postulantes que reúnen los requisitos y realizar la entrevista individual al adulto responsable del alumno solicitante. La “escuela cabecera” del respectivo circuito coordina la recepción y distribución de documentos relacionados con la inscripción de los postulantes, realiza los procesamientos informáticos pertinentes y actúa como enlace entre las escuelas de su circuito y la ejecución regional del programa.

Otro programa en el que la unidad educativa tiene una participación significativa en la gestión del programa es BLPT de Chile, donde el liceo es el encargado de seleccionar a los beneficiarios de la beca, por ser considerado como el mejor conocedor de la historia escolar de los alumnos y de los riesgos de abandono del sistema. Las ventajas de dar un rol importante a la escuela en la gestión del programa, además de la disminución de costos para la unidad central del programa, son que esta descentralización permite agilidad, bajo costo en la búsqueda, y confiabilidad en la información, ya que en la escuela se conoce con mayor cercanía la situación de las familias. Según las evaluaciones conocidas, el mecanismo funciona adecuadamente. Sin embargo, se registran algunas quejas en los establecimientos por la sobrecarga de trabajo, y en algunos casos se manifestaron dificultades a la hora de brindar a las familias apoyo e información para llenar los formularios.

No debe perderse de vista además, que la descentralización del procedimiento en las escuelas eventualmente permite el despliegue de algunas estrategias institucionales basadas en criterios no necesariamente orientados a la equidad en la distribución; por ejemplo, tanto el PBE de la Ciudad de Buenos Aires como el BLTP refieren haber detectado renuencia en algunas instituciones al otorgamiento de becas a alumnos con malos resultados escolares, y debieron implementar algunos mecanismos de acceso más amplio a la información para las familias de los potenciales becados que les permitieran eludir acciones de exclusión por parte de las escuelas. Como se ha sostenido en uno de los estudios (Jacinto y Freytes Frey, 2004) éste es otro ejemplo de que las orientaciones conceptuales y operativas de cada dispositivo de política educativa, al llegar a la implementación concreta, pueden alejarse del sentido equitativo original y plantean el desafío complejo de luchar contra estereotipos culturales y enfoques discriminatorios a medida en que se descentralizan los mecanismos.

4.4. ¿A quiénes están dirigidas las becas? Criterios de focalización y selección de los becados: entre los indicadores socio-económicos y los educativos.

Los programas de becas destinan gran esfuerzo a establecer criterios de focalización adecuados y mecanismos de selección de los beneficiarios que aseguren que los recursos lleguen efectivamente a quienes están destinados.

Prevalecen en general criterios territoriales para determinar zonas geográficas con mayores niveles de pobreza. a partir de allí los niños y jóvenes se seleccionan según los niveles de pobreza de los hogares. En el caso de México, un segundo criterio de inclusión corresponde al acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación existentes en localidades más afectadas por los niveles de pobreza; y un tercer criterio de focalización considera el carácter urbano/ rural de las comunidades y el tamaño de las mismas. Una excepción al criterio territorial es el programa PBE donde el beneficio se distribuye por alumno en toda la Ciudad, en función de su situación de pobreza, que si bien puede tener expresiones territoriales no se limita a ellas. No existe a priori una cantidad fija de becas por escuela ni por región geográfica (Secretaría de Educación, 2004).

Los criterios de nivel socio-económico prevalecen en general entre los que se priorizan a la hora de seleccionar a los becados. Por ejemplo, en el programa PBE, el mecanismo de selección de los aspirantes se basó en un índice de vulnerabilidad socio-económica que ordenó de modo decreciente a los/las alumnos/as por su situación socioeconómica, bajo diversos condicionamientos propios y de sus hogares. A partir de las variables “tipo y tenencia de la vivienda”, “ingreso total del hogar”, “condición de actividad y ocupación del jefe”, “sexo del jefe”, “condición de actividad del alumno”, “cobertura médica del alumno”, “tenencia de hijos por parte del alumno”, “población en edad escolar que integra el hogar” y “población con discapacidad que integra el hogar”, fueron construidos cuatro indicadores que fueron denominados: 1) Nivel de pobreza del hogar, 2) Vulnerabilidad socio-ocupacional del jefe del hogar, 3) Vulnerabilidad del alumno y 4) Composición familiar. Con los cuatro indicadores construidos se procedió a elaborar el índice que se utilizó para rankear a los aspirantes (Secretaría de Educación, 2004).

Los factores educacionales en general, y de riesgo de abandono escolar en particular, operan como criterio de inclusión en la minoría de los casos.

Solo dos programas priorizan los criterios de vulnerabilidad educativa como base en la distribución de cupos disponibles por escuela (PNBE y BLPT). Ambos actúan sobre un grupo pre-determinado de establecimientos distribuyendo las becas entre los establecimientos educacionales más carenciados. El primero, PNBE, asigna cupos por provincia sobre la base de un índice que considera flujos de matrícula y desfase edad- curso. Además, existen cupos establecidos por grado escolar (40% para 8º, 40% para 9º y 20% para 10 a 13º grados). Adicionalmente, se aplica el requisito de peso relativo del total de becas al interior del establecimiento, que deben constituir el 3% de su matrícula. Inicialmente las becas asignadas a una misma familia se limitaban a 3 beneficiarios, cantidad que se ha reducido a 1 por familia en la actualidad. Por su parte, BLPT en Chile asigna las becas a estudiantes entre los 424 establecimientos que participan en un programa para reducir la deserción escolar en la enseñanza media, seleccionando a los estudiantes con mayor vulnerabilidad en cuanto a abandono escolar²³. Como se señala más adelante, esta discusión acerca de la conveniencia de uno u otro criterio de selección evidentemente pierde relevancia si los programas tendieran a cubrir toda la demanda.

Parece relevante examinar otro aspecto respecto a los criterios de distribución de las becas: la cuestión de si las becas deben otorgarse por alumno o por escuela; una u otra

²³ No se realiza una evaluación socio-económica individual, porque los establecimientos del programa LPT atienden a familias de bajos ingresos: el promedio de escolaridad de los padres es menor a 7 años, predominan empleos precarios y habitan en comunas con bajos promedios de ingreso familiar (Marshall Infante, 2004).

decisión tiene sus pro y sus contra. La ventaja del otorgamiento por escuela es que permite una mayor concentración de los esfuerzos: si se concede la beca a toda de la población de una escuela en vulnerabilidad socio-económica o a un importante porcentaje de ella, es más esperable que el impacto se note en el conjunto de la institución escolar. La ventaja del otorgamiento por alumno es que se logra cubrir al conjunto de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, muchos de los cuales podrían quedar afuera si sólo se seleccionaran algunos establecimientos; pero al dispersarse más los siempre escasos recursos disponibles, es probable que el impacto sobre los indicadores institucionales resulte menor (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

4.5. Montos de las becas, frecuencia y formas de cobro:

Las becas son transferencias monetarias de libre disposición cuyos montos varían según los niveles educativos atendidos. Exceptuando Oportunidades de México, es interesante señalar cierto patrón general de montos de acuerdo a los niveles educativos atendidos: los montos anuales para los estudiantes de Básica son cercanos a los u\$s 100, para la enseñanza media superan levemente los u\$s 200 y en la educación superior se elevan a más de u\$s 530.

A fines de evaluar impactos potenciales y efectivos de las becas parece preciso establecer la proporción del ingreso familiar que representan las becas y su relación con los potenciales ingresos de los adolescentes en el caso de que trabajaran. Estos elementos permiten tener alguna aproximación a las posibilidades de atraer a los estudiantes expuestos a un mayor riesgo de deserción escolar.

Los recursos para los pagos de las becas son transferidos desde las unidades ejecutoras centrales en todos los programas y los pagos de las becas son realizados a través de instituciones financieras estatales, generalmente bancos fiscales. Las transferencias de dinero se ejecutan en general a través de libretas de ahorro o tarjetas de pago que en el caso de México están adoptando la modalidad electrónica. En cuanto a la periodicidad de cancelación de las becas, existe una gran diversidad, fluctuando entre 2 y 12 pagos anuales según lo observado. Obviamente, esta periodicidad es clave con relación al posible impacto sobre la retención de la beca, y justamente ha sido considerada críticamente en el caso del PNBE argentino (Ravela, 2000).

Las becas estudiantiles, como su nombre lo indica, se asignan a los estudiantes. No obstante, los pagos se realizan a los adultos responsables o a los propios beneficiarios dependiendo de los programas. Chile es el único caso en que los tres programas realizan sus pagos directamente a los jóvenes a través de depósitos en sus libretas de ahorro, lo que puede ser considerado como un estímulo especial al alumno para fomentar su interés por los estudios.

4.6. Contraprestaciones y criterios de permanencia: ¿derecho o mérito?

La obligación de cumplir con ciertas condiciones para acceder a las becas y renovar sus beneficios es uno de los elementos nuevos que caracterizan las iniciativas recientes para

fomentar la demanda por educación. La condición de pobreza es requisito básico pero no suficiente para calificar como beneficiario de los apoyos.

Las contrapartidas exigidas a los beneficiarios de las becas resultan heterogéneas y utilizan criterios de condicionalidad diversos según los diferentes programas de beca estudiados.

En algunos casos las familias deben comprometerse a inscribir a sus hijos en los establecimientos educacionales y garantizar una asistencia mínima. En el caso del PBE se agrega a estos criterios cumplir con las normas de convivencia establecidas por la escuela y no recibir ninguna pensión, beca o subsidio en dinero para apoyo a sus estudios. En otros programas como el PNBE o los chilenos excepto LPT, se requiere que el estudiante logre la promoción a un curso superior o mantenga cierto rendimiento escolar establecido.

Estas diferencias de criterios reflejan de algún modo distintas concepciones sobre la propia beca. El requisito de asistencia escolar no condicionada por los resultados escolares se sustenta en entender la escolarización como un derecho y la beca como un facilitador del acceso a ese derecho; por lo tanto, no se considera adecuado establecer exigencias de rendimiento que transformaran a la beca en una suerte de premio a los mejores. En cambio, otros modelos enfocan más bien a que la beca sea sostenida a través del esfuerzo reflejado en los buenos resultados escolares. Esta concepción de algún modo estaría colocando la responsabilidad de los resultados en el mérito, independientemente de las responsabilidades institucionales de la escuela o del peso de otros factores socio-económicos y culturales sobre el fracaso escolar.

En cuanto a los niveles educacionales atendidos y la finalización de los mismos, existe un incipiente interés de los programas de becas por lograr que sus beneficiarios logren completar un nivel educativo. Sin embargo, de Andracca (2004) concluye en su estudio que entre los programas analizados no se observan medidas precautorias para lograr tales efectos. Tampoco existe un registro exhaustivo del flujo de estudiantes becados año tras año que permita cuantificar la proporción de beneficiarios que mantienen los apoyos monetarios por años consecutivos. Resultaría recomendable, a este respecto, definir estrategias que aseguren la continuidad de las becas otorgadas para promover la terminación del ciclo por parte de sus beneficiarios y su consecuente formación para aspirar a una mejor inserción futura en el mercado laboral.

4.7. Articulación de los programas con otras medidas:

4.7.1. Articulación con medidas pedagógicas:

La deserción escolar debe ser entendida y tratada en el contexto de variables familiares y escolares. De ahí que los programas de beca no deban ser considerados como una solución milagrosa ni como reemplazo de otras intervenciones en favor de la educación, especialmente acciones pedagógicas dirigidas a apoyar a los estudiantes en mayor riesgo. Las escuelas pobres, que tienden a obtener rendimientos académicos inferiores, requieren de apoyos adicionales para incrementar la calidad de la educación y recibir adecuadamente a los estudiantes que presentan mayores dificultades para completar sus estudios.

En algunos casos se han realizado esfuerzos tendientes a promover una mejoría en la calidad de la educación, pero parece necesario vincular los programas de becas a apoyos

pedagógicos provistos por los Ministerios de Educación. Dicha articulación posibilitaría actuar sobre los factores escolares que ponen en riesgo la retención de los alumnos becados; y brindarles un acompañamiento pedagógico y psico-social.

No obstante, solo los programas PNBE de Argentina, PBE de Ciudad de Buenos Aires y LPT de Chile, desarrollan iniciativas pedagógicas para mejorar la retención escolar y los aprendizajes de los estudiantes o se vinculan con acciones de este tipo ejecutadas por otros organismos. El primero considera la implementación de Proyectos Institucionales de Retención (PIR), que buscan generar condiciones pedagógicas adecuadas para que los alumnos logren los aprendizajes esperados para el año de estudio que cursan. En Ciudad de Buenos Aires, el PBE se articula con otros programas o proyectos pedagógicos específicos de la Secretaría de Educación: como el “Puentes Escolares” (que trabaja con chicos en situación de calle), “Alumnas madres/embarazadas y Alumnos padres”, “Deserción Cero”, “Aprender Ayudando”, “Instituto de Menores”; “Adultos 2000”.

Por su parte, el LPT de Chile se articula con un fondo no concursable de proyectos para reducir la deserción escolar que abordan prácticas de enseñanza, necesidades psico-sociales de los alumnos, gestión institucional del establecimiento y relación de éste con su entorno.²⁴ Como ya se ha mencionado el programa ha diseñado, además, proyectos de nivelación para estudiantes de 1° año medio.

Finalmente, Oportunidades en México distribuye apoyos monetarios complementarios para la adquisición de útiles escolares pero no considera intervenciones en los establecimientos ni contempla estrategias pedagógicas dirigidas a facilitar la permanencia de los estudiantes en la escuela.

4.7.2. Articulación con otras medidas sociales:

En todos los países analizados existen diversos programas de beca para la educación y variados subsidios sociales relacionados con la alimentación, salud y empleo que benefician a los sectores más pobres, cuya eventual vinculación con los programas de beca puede resultar de interés ya que pueden estar reforzando los resultados o mostrando una estrategia más amplia.

Sin embargo, la mayoría de los programas analizados intentan evitar la duplicidad de beneficios sociales provenientes de fondos estatales incluyéndola como requisito de selección.

Por otro lado, los estudios sobre los programas de beca analizados dan cuenta de pocas experiencias que articulen sus acciones con otras ayudas sociales. Una de ellas es Oportunidades en México que aporta información socioeconómica de los hogares a fin de facilitar la planificación de políticas públicas regionales y locales.

4.8. Impactos educativos:

Aunque la información disponible resulta insuficiente para establecer con precisión el efecto de los programas de becas sobre los logros educativos de sus beneficiarios, los datos de las evaluaciones existentes muestran que varios programas han logrado efectos positivos en la

²⁴ Estos suponen recursos no concursables que oscilan entre los US\$ 3.000 y 8.000 por dos años para su ejecución. Sobre las estrategias ver Marshall Infante, 2004, pp.33-35.

incorporación y la permanencia en el sistema de estudiantes en mayor riesgo de deserción. Específicamente, en México se ha logrado demostrar un impacto estadísticamente significativo concentrado en el nivel secundario en zonas rurales, especialmente en lo referido a la matrícula femenina. También existen evidencias de impactos en el nivel medio superior a pesar del corto tiempo de atención a este nivel educativo. Algo similar ocurre en el BLPT en Chile y PNBE de Argentina. Sin embargo, se desconoce hasta ahora el efecto que los programas de becas han tenido sobre los aprendizajes, niveles de promoción y terminación del ciclo de sus beneficiarios. Los estudios disponibles han observado los comportamientos de las escuelas en las que existen algunos alumnos becados. Pero no se dispone aún de evidencia sobre las trayectorias escolares de los becados ni sobre el impacto y beneficios subjetivos de la situación de “becado” tanto en los propios jóvenes como en los otros actores de la institución (docentes, otros estudiantes, etc.).

4.9. Algunas cuestiones pendientes:

4.9.1. Cobertura y fondos dentro del presupuesto educativo:

Pese a su creciente prestigio y cobertura, los programas de becas analizados canalizan proporciones reducidas de los recursos nacionales (inferiores al 0.2% del Ingreso Nacional Bruto) y también bajas proporciones del gasto destinado a educación o de los presupuestos de los ministerios del ramo. En rigor, el monto del presupuesto destinado a becas debería compararse con el disponible una vez que se pagan los gastos corrientes vinculados especialmente a los salarios, que, como se sabe, consumen una proporción muy alta del conjunto del gasto en educación.

Si bien la mayoría de los programas seleccionados tienen cobertura nacional (aunque algunos se hayan iniciado en forma piloto en áreas más restringidas, como Oportunidades y BI), la cobertura resulta deficitaria ya que los presupuestos disponibles solo permiten atender a una fracción de la población objeto. Las limitaciones presupuestarias han obligado a establecer ciertos criterios externos a la situación de pobreza que resultan incompatibles con el derecho universal de la educación para todos. En algunos países se ha debido limitar el número de beneficiarios por familia (PNBE), o establecer montos máximos de apoyos económicos (Progresas/Oportunidades) o exigir cierto mínimo de residencia local que ignora los movimientos migratorios de las familias pobres. Además, la focalización en los hogares más pobres deja fuera de los programas adolescentes que también padecen las consecuencias de la pobreza y serias dificultades para permanecer en la escuela, aunque no se encuentren en situaciones de padecimientos tan extremos como los becados. Se reproduce así un esquema de exclusión al interior de los sectores afectados por niveles de pobreza extrema, comprensible desde el punto de vista de administración de recursos, pero no desde una perspectiva ética de igualdad social.

Justamente en el marco de estas preocupaciones, el PBE de la Ciudad de Buenos Aires se ha planteado a partir de 2005, la cobertura general de todas las becas demandadas, acompañando la obligatoriedad establecida para el nivel.

4.9.2. Participación social:

Parece evidente que la aceptación y apoyo por parte de la comunidad y de la familia a los programas de beca son factores cruciales para lograr que éstos logren sus objetivos de fomentar la permanencia en la escuela y su aprovechamiento. Los estudiantes requieren que sus familias valoren la educación, estimulen su asistencia a la escuela y los ayuden a destinar tiempo a los estudios para así poder cumplir con los requisitos de las becas. No obstante, pocos programas de beca contemplan mecanismos específicos de participación social de las comunidades, familias y otros sectores no involucrados en la ejecución de los mismos. Su participación está prevista, más bien, en instancias de control social dirigidas a monitorear el acceso de beneficiarios, la asignación de recursos y los pagos realizados. Algunos ejemplos de una participación más amplia se encuentran en el caso de México, donde existen instancias previstas para que la comunidad apoye la labor de las unidades ejecutoras²⁵; y en el caso del PBE donde se han experimentado instancias de discusión con los centros de estudiantes de los establecimientos.

4.9.3. Estrategias de monitoreo y evaluación de los programas:

Poniendo el énfasis en destinar los recursos a beneficiar el mayor número de estudiantes, los programas de becas estudiados no han prestado suficiente atención al registro de información relacionada con el conocimiento de los logros educativos de sus beneficiados. Tampoco disponen de datos suficientes para establecer el flujo en la distribución de beneficios. Esto impone un interrogante sobre las posibilidades reales de los beneficiarios para completar los ciclos educativos que apoyan los distintos programas.

Los programas han ido afinando sus sistemas de registro de aspirantes y becados especialmente para mejorar la información sobre indicadores del perfil socio-económico y educativo. Pero sería importante ir alimentando ese registro con datos de su historia escolar, sus resultados educativos, así como también su permanencia en el sistema de becas para realizar estudios de impacto comparativos.

Los programas analizados difieren grandemente en la forma, profundidad y frecuencia con que han sido evaluados. Algunos, Progreso /Oportunidades han sido estudiados en forma rigurosa a lo largo de su implementación, incorporando en sus reformulaciones los resultados obtenidos. Otros, como PNBE, PBE y BLPT han destinado recursos y esfuerzo para disponer de estudios que los retroalimenten, pero disponen de un número inferior de estudios. Por último, programas como BI y BPR han sido evaluados ocasionalmente.

El acceso a la información disponible no es fácil debido a su dispersión y falta de sistematización. La situación podría mejorarse mediante la creación de mecanismos simples que faciliten el acceso público a la información a fin de otorgar mayor transparencia a la administración de recursos públicos, promover una mayor legitimidad de los programas de becas y difundir sus impactos.

²⁵ Los beneficiarios pueden integrar los Comités de Promoción Comunitaria, encargados de orientar a las titulares sobre sus responsabilidades y el uso de los beneficios del programa.

CAPÍTULO 5

Estrategias para la inclusión en las instituciones escolares

Como se señalara en el capítulo 2, una serie de cambios en las culturas juveniles y en las expectativas de inclusión educativa desafían desde hace tiempo las funciones y la organización tradicional de la escuela secundaria. En su origen selectiva y con un currículo comprehensivo y academicista, la escuela secundaria debe enfrentar hoy nuevos tiempos y nuevos públicos. La llegada de nuevos sectores sociales ha contribuido a desestabilizar los acuerdos previos sobre este nivel educativo, y enfrenta a los gobiernos y a las escuelas con los límites de las tradiciones pedagógicas y de la organización institucional.

Los estudios de caso se han centrado en escuelas secundarias que tienen cierto éxito en la inclusión educativa de los adolescentes y jóvenes que, por condición socioeconómica y por trayectorias educativas previas, tienen mayores dificultades para ingresar al nivel medio, permanecer en él y aprender. En su desarrollo, se ha relevado un material valioso referido a estrategias concretas llevadas adelante por las escuelas que procuran mejorar las oportunidades de los adolescentes y jóvenes en mayor riesgo educativo. Este capítulo se centra en el análisis de tales estrategias, de modo que, sin desconocer las características únicas de cada institución escolar ni pretender extrapolaciones inadecuadas, se ofrecen elementos para comprender mejor las condiciones institucionales y pedagógicas para el despliegue de estrategias que mejoren el ingreso, la permanencia y el egreso de los adolescentes y jóvenes en riesgo educativo.

Tanto por iniciativa institucional como por impulso de las políticas estatales, las escuelas secundarias de la región parecen ser escenario del despliegue de nuevas y variadas estrategias orientadas a mejorar la formación que reciben los estudiantes y a atenuar las dificultades que encuentran para progresar en su escolaridad. Regímenes de asistencia liberada, proyectos de acción social en el barrio, fortalecimiento del grupo-clase como núcleo de aprendizaje cooperativo, pasantías en empresas del contexto local, reclasificación de los alumnos con sobriedad, modificación de horarios, tutorías, clases de apoyo, son algunas de las numerosas estrategias que los estudios encontraron en las escuelas. El hecho de que resulten tanto de las iniciativas de las escuelas como del impulso de políticas estatales permite pensar que estamos en una etapa del planteo de los problemas de retención, inclusión y calidad en la que en diversos niveles tienden a priorizarse los mismos problemas.

De todos modos, las políticas educativas mantienen relaciones complejas con las historias y las dinámicas de los establecimientos: en determinados casos habilitan iniciativas institucionales previas y les otorgan recursos que permiten consolidarlas, en otros plantean problemas nuevos a los que las escuelas pueden responder tanto como no hacerlo, en otros tantos obstaculizan la generación de respuestas locales a los problemas. Se coincide con Marshall en que muchas veces las escuelas, por sus propios medios, no pueden lidiar con la tarea de proporcionar oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes que satisfagan las necesidades de desarrollo de sus propias comunidades y las demandas de la sociedad actual; frecuentemente los procesos estratégicos de transformación de la enseñanza deben ser propuestos a los establecimientos escolares, sin esperar que sean generados autónomamente por ellos (Marshall Infante, 2004). Se tienen en cuenta, también, las dificultades de la administración para pensar a las escuelas ya no como meros centros receptores de normativa, de indicaciones o de prescripciones que tienen que cumplir, sino como entidades activas, interpeladas para la formulación y el desarrollo de proyectos. Muchas veces se dificulta el

trabajo autónomo de las escuelas porque las políticas abren posibilidades de prácticas locales innovadoras pero subsisten mecanismos de asignación de los recursos y de control de la actividad institucional que son fuertemente burocráticos y hacen muy compleja la gestión efectiva de las estrategias de mejoramiento de oportunidades.

En lo que sigue, se presentan de manera sistemática las principales estrategias encontradas, sea por su extensión entre las escuelas estudiadas, sea por la originalidad con que abordan problemas sustantivos para la ampliación de oportunidades:

- Estrategias centradas en el ausentismo de los alumnos.
- Estrategias centradas en la sobreedad de los estudiantes.
- Estrategias de reformulación de los tiempos de instrucción.
- Estrategias de reformulación del régimen académico.
- Estrategias centradas en la convivencia en las escuelas.
- Tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes.
- Estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes.
- Estrategias para la reformulación didáctica de las clases presenciales.
- Estrategias centradas en la formación para el trabajo.

Se procurará responder un conjunto de interrogantes. ¿Cuáles son los principales problemas de inclusión, retención y aprendizaje que identifican las escuelas a juzgar por el foco de sus estrategias? ¿Qué estrategias despliegan para intentar resolverlos? ¿Es posible proponer una categorización de estas estrategias? ¿Todas ellas son innovadoras, y en qué sentido corresponde hablar de innovación? ¿Cuáles son las condiciones institucionales que hacen posible el despliegue de estas estrategias? ¿En qué medida el saber pedagógico-didáctico disponible permite sustentarlas adecuadamente?

Las estrategias seleccionadas serán presentadas en forma sucinta, poniéndose énfasis en el conocimiento pedagógico- didáctico que requieren y realizando, en tanto los datos lo permitan, algún balance del grado hasta el cual logran sus propósitos. Se pondrá especial atención en señalar las condiciones institucionales que se requieren para el desarrollo de las estrategias bajo análisis. Esto adquiere especial importancia frente al requerimiento de institucionalización de estas estrategias, a fin de que no resulten enteramente dependientes de las políticas educativas en cuyo contexto pueden generarse.

Antes de entrar en el análisis, interesa plantear como problema lo que hemos llamado la *accesibilidad didáctica* de las políticas educativas (Terigi, 2004c): el grado hasta el cual las implicaciones didácticas de una cierta medida de política educativa se hacen accesibles para los docentes, en función de su conocimiento pedagógico. Al plantear la necesidad de cuidar la accesibilidad didáctica, sostenemos que la política educativa debe asegurar que no se produzca tal desajuste de las propuestas pedagógicas con respecto a las capacidades efectivas de los docentes para pensar y llevar adelante la enseñanza, que se vea minada la posibilidad de los profesores de sumarse a las iniciativas centrales.

La cuestión de la accesibilidad didáctica puede analizarse en las decisiones curriculares tomadas por la Ciudad de Buenos Aires para las escuelas de reingreso. Es interesante observar que, mientras que la organización institucional y el régimen académico de las escuelas de reingreso son novedosos con respecto a los habituales, la propuesta curricular que finalmente se aprobó lo es en grado mucho menor: sigue la lógica clasificada del curriculum académico, con la salvedad de la inclusión de algunas materias originales y de algunas opcionalidades entre las

cuales se cuentan propuestas de formación laboral. Según los responsables de estas escuelas, la decisión de moderar la innovación en el componente curricular se tomó en la fase de planeamiento, en la que se concluyó la inconveniencia de una propuesta curricular extremadamente alejada con respecto a la acción pedagógica que los docentes estaban en condiciones de llevar adelante, vistos su formación inicial, su experiencia profesional acumulada y la tradición pedagógica de la escuela media. Se optó en consecuencia por planificar un curriculum en el que los profesores no tuvieran que comenzar a enseñar cosas que no conocen, para las cuales no han sido formados. La opción por una alternativa accesible para los docentes fue una decisión estratégica del cambio curricular: se puso especial cuidado en que las expectativas sobre el desempeño docente que se tenían al cambiar el curriculum no fueran tan sofisticadas que los desempeños esperados sólo fuesen posibles para profesores excepcionales (Terigi, 2004c).

Decisiones como la que acabamos de analizar echan luz sobre la necesidad de reflexionar detenidamente sobre lo que constituye una innovación para las escuelas secundarias y sobre sus condiciones de sustentabilidad en el tiempo. Es en esa línea que Borzese y García prefieren pensar las innovaciones no tanto como estrategias totalmente nuevas sino como prácticas significativas en relación con la situación actual de las escuelas: “Innovación no hace alusión a una estrategia nueva en la totalidad de su desarrollo; pretende aludir a prácticas significativas en cuanto a su incidencia en la retención escolar y social de los adolescentes y jóvenes, con calidad” (Borzese y García, 2003, p.70). La innovación se reconocería como tal no en cuanto a su monto de novedad sino en cuanto a su impacto posible en la retención y el aprendizaje.

5.1. Estrategias centradas en el ausentismo de los alumnos:

Un asunto que preocupa a la mayoría de las escuelas es el ausentismo de los alumnos. Según surge de los estudios, no hay un único motivo de ausentismo: se falta a las primeras horas de clase del turno nocturno porque se superponen con el horario de trabajo; se está ausente durante un período prolongado como consecuencia de la maternidad, o de trabajos ocasionales; se abandona temporalmente y luego se retoma la escolaridad; se falta por desinterés, en el marco de una relación flexible con la escuela signada por inasistencias esporádicas pero numerosas, que afectan la continuidad de la experiencia educativa.

Bajo todas estas formas, las escuelas se ven enfrentadas a una problemática central: la dificultad para garantizar los aprendizajes en condiciones que producen una disminución significativa del tiempo de exposición de los estudiantes a la instrucción. Hay alumnos que asisten a la escuela mucho menos tiempo que el previsto, y en general esto no se compensa con trabajo extraclase. Estas condiciones son especialmente acuciantes en los turnos nocturnos (Barolli et al, 2003; Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Para afrontar estos problemas, las instituciones generan diversas estrategias. En algunos liceos uruguayos se estableció la supresión de los mínimos de asistencia, posibilitando la promoción a jóvenes que superan el máximo de inasistencias pero logran las calificaciones exigidas. Según opiniones de algunos centros educativos, es un recurso de flexibilidad conveniente, aunque beneficie sólo a un número reducido de alumnos (Aristimuño y Lasida, 2003). En ciertas escuelas nocturnas de la Ciudad de Buenos Aires, se flexibiliza la aplicación de las normas a fin de garantizar a los alumnos la condición de regulares, mediante concesiones en torno a la hora de entrada, con eliminación de las séptimas horas, con

ampliación de la cantidad de faltas justificadas, etc. En la misma ciudad, la Legislatura aprobó en el año 2001 una Ley²⁶ que estableció una flexibilización del régimen de asistencia para las adolescentes embarazadas que son alumnas de nivel medio y que deben ausentarse en forma prolongada para dar a luz. Esa Ley les permite conservar la condición de alumnas regulares, al reconocerles una licencia especial por un plazo similar al que establecen los regímenes laborales. La Ley responsabiliza a la Secretaría de Educación de establecer las estrategias pedagógicas para que las alumnas madres puedan recuperar los aprendizajes desarrollados durante su ausencia de la escuela.

Un problema de la flexibilización de los requisitos de asistencia es que, sin el desarrollo de propuestas compensatorias, quedan comprometidos los resultados de aprendizaje. Las escuelas nocturnas de San Pablo, por ejemplo, expresan las dificultades que perciben para garantizar los aprendizajes en condiciones que producen una disminución significativa del tiempo de asistencia (Barolli et al, 2003). La experiencia de las escuelas nocturnas cuyos equipos docentes están preocupados por los resultados de aprendizaje muestra que, aun cuando de manera informal se resuelve la cuestión de la regularidad, no logra resolverse la ecuación central: a menor tiempo de enseñanza, menos oportunidades de aprendizaje. Es que la cuestión del tiempo de instrucción no admite una resolución meramente normativa: requiere alguna reorganización de otro orden para garantizar el aprovechamiento pedagógico intensivo de los tiempos efectivamente disponibles.

Escuelas que han visto con claridad este problema han ensayado algunas soluciones “blandas”. En ciertas escuelas paulistas no existen plazos para cumplir los cursos; se estimula la definición de metas a ser alcanzadas en el año lectivo, siendo posible que en diferentes momentos del año el alumno acredite alguna de ellas (Barolli et al, 2003). En escuelas de Buenos Aires, ante lo habitual que resulta la suspensión del dictado de la séptima hora (por razones de cansancio, por dificultades de transporte, etc.), se han generado propuestas de “pareja pedagógica” en las que profesores de dos asignaturas diferentes coordinan sus esfuerzos para plantear situaciones de aprendizaje en las que los contenidos de ambas asignaturas se integren de diversos modos. Sin perjuicio del valor que conlleva el intento de articular áreas o disciplinas y de que los docentes logren efectivamente realizar planteos didácticos integrados, lo cierto es que este tipo de acciones consolida y oficializa un menor tiempo de enseñanza.

Parece clara la necesidad de generar propuestas que puedan resolver mejor la cuestión de la menor disponibilidad de tiempo de instrucción, avanzando sobre replanteos didácticos y generando nuevos recursos organizacionales. Resolver la difícil ecuación entre el menor tiempo de asistencia e instrucción, y el logro de los aprendizajes básicos del currículo, puede requerir políticas centralizadas de producción de materiales y de provisión de apoyos pedagógicos. En el marco de las políticas analizadas, se ensayan algunas estrategias en este sentido. A propósito de la Ley que beneficia a las alumnas madres, por ejemplo, la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires ha establecido un servicio de Atención Domiciliaria, a cargo de profesores especializados que concurren a la vivienda de las estudiantes, servicio que se ha hecho extensivo a otros alumnos con dificultades para asistir a la escuela por un período prolongado de tiempo por accidentes o enfermedades de largo tratamiento. También en Buenos Aires, algunas escuelas han impulsado la organización de clases especiales para alumnos con dificultades sistemáticas de asistencia: cuando las condiciones que producen el ausentismo son relativamente estables, las escuelas planifican

²⁶ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley n° 709. “Establécese régimen de inasistencias para alumnas embarazadas y alumnos en condición de paternidad que cursen en instituciones públicas o privadas dependientes de la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

con ellos las inasistencias, distribuyendo las ausencias y los retrasos entre los diversos días de la semana, de modo que la inasistencia no caiga siempre en el horario de las mismas materias, y complementando las clases presenciales con materiales específicos que los profesores producen en el marco del aprovechamiento de los tiempos rentados extra-clase (DGPL, 2001a).

5.2. Estrategias centradas en la sobreedad de los estudiantes:

Un segundo problema que enfrentan las escuelas es el importante desfase etéreo de los estudiantes. Dadas las altas tasas de repitencia del nivel medio, la sobreedad es un asunto frecuente; en las escuelas que atienden población vulnerable, el problema se agudiza debido a los irregulares flujos de sus trayectorias escolares desde el nivel primario.

La sobreedad de los alumnos es señalada como problema en varios de los estudios analizados. Ahora bien, corresponde señalar que no se trata de un problema *per se*, sino que se convierte en dificultad en relación con los supuestos que sostienen la organización temporal de la escolarización, que define un ritmo esperado –transformado en “normal”- de despliegue de las trayectorias educativas de los chicos y chicas. Para atender a la cuestión de la sobreedad, es necesario entender esa relación y su impacto en la organización didáctica, en la convivencia institucional y en la generación de expectativas por parte de los profesores.

Los estudios analizados documentan iniciativas de diversa escala para afrontar las complejidades del desfase edad/ año. Ante el desfase etéreo de los alumnos, algunas escuelas optan por reclasificar a los alumnos: así, algunas escuelas paulistas matriculan al alumno en el año que corresponde a su edad aunque no reúna todas las condiciones para cursar ese año de escolaridad. Si el alumno con sobreedad tiene más asignaturas pendientes que las reglamentarias, se lo matricula igualmente en el año siguiente, con la condición de que esas asignaturas sean aprobadas durante el año en curso (Barolli et al, 2003). De un modo más complejo, en el diseño de las escuelas de reingreso creadas por la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2004, se prevé un sistema de diagnóstico y acreditación de conocimientos en cada escuela, que sirve para determinar en qué punto del plan de estudios se reincorpora un alumno y qué apoyos necesita para progresar en el plan (Terigi, 2004b). Al combinarse con la cursada por materia (y no por año completo de estudios), el sistema de diagnóstico permite a los estudiantes avanzar en el plan a un ritmo diferente del que produciría el arreglo tradicional año calendario/ año escolar.

Numerosas escuelas definen, para sus alumnos con extraedad, actividades de recuperación orientadas a facilitarles la escolaridad y evitar mayores desfases; para el esclarecimiento de dudas, algunas escuelas paulistas mantienen una “guardia” tutorial que funciona en el horario de trabajo colectivo de los profesores (Barolli et al, 2003).²⁷

Alternativas como las que se señalan encierran una gran complejidad didáctica que, si no es debidamente considerada, reduce las iniciativas a un arreglo formal de los tiempos de acreditación, sin asegurarse los aprendizajes esperados. Acelerar la acreditación garantizando el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje requiere poner en juego nuevos recursos pedagógicos e institucionales para que los adolescentes y jóvenes puedan progresar en su

²⁷ Este tipo de alternativa puede ser objeto de los mismos análisis que se realizarán más adelante a propósito de las diversas versiones de “clases de apoyo” que se verifican en las escuelas que fueron objeto de estudio en las investigaciones reseñadas. Véase el apartado “Estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes”.

escolaridad en un ritmo más rápido que el que caracteriza su recorrido previo y que el que es esperable por el carácter graduado de la escolaridad secundaria. Requiere, además, elaborar un programa de estudios específico que establezca qué aprendizajes se quiere asegurar cuando lo que se procura es promover a los estudiantes rompiendo la correspondencia *ciclo lectivo-año escolar*. Es necesario tomar debida cuenta del desajuste que existe entre la complejidad del problema que debe ser atendido (la sobreedad, y sus consecuencias en un sistema escolar graduado), y la generalidad de las estrategias y recursos pedagógicos con los que cuentan las escuelas, visto el saber acumulado en el campo educativo. Bajo esas condiciones, las políticas educativas deberían no sólo generar condiciones institucionales para atender la problemática de la sobreedad, sino también hacerse cargo de acumular el conocimiento que se requiere: conocimiento institucional, conocimiento pedagógico y en particular conocimiento didáctico.

El trabajo que Jacinto y Freytes Frey realizaron sobre escuelas de la Ciudad de Buenos Aires arroja luz sobre otras estrategias institucionales para hacer frente a la sobreedad del alumnado. En los establecimientos que despliegan determinadas estrategias de captación de la matrícula,²⁸ la sobreedad acumulada como consecuencia de flujos irregulares en la escuela primaria o secundaria tiende a ser controlada mediante la articulación con escuelas primarias. La estrategia consiste en que las vacantes se completan con alumnos recién egresados de las escuelas primarias con las que se articula, lo que provoca la exclusión implícita de los alumnos algo mayores, con trayectorias escolares irregulares y repitencia acumulada en el nivel medio (Jacinto y Freytes Frey, 2004). Las estrategias de captación tienen cierta relación con los fines priorizados por las instituciones, y con la composición social de la población escolar. Por ejemplo, entre las escuelas que desarrollan estrategias de articulación, predomina cierto acento en la calidad de la formación impartida en la escuela primaria con la que se articula: se busca articular con escuelas que planteen mayores exigencias a sus alumnos, lo que tiende a afectar la inclusión y la retención de adolescentes de los sectores más desfavorecidos.

Excepto cuando la reglamentación del sistema educativo local establece procedimientos explícitos de asignación del alumnado (como exámenes selectivos de ingreso, pruebas de idoneidad, o requisitos de rendimiento escolar primario), los procedimientos de gestión de la matrícula (selección, captación, derivación) entran más bien en el terreno de la decisión institucional. Cuando una escuela intenta captar a un determinado sector de población en detrimento de otros, o transfiere a otras instituciones a alumnos “no deseados”, se trata en general de estrategias implícitas en el ámbito institucional, no promovidas (aunque tampoco reguladas) desde las políticas educativas (Jacinto y Freytes Frey, 2004, p.128). Si bien no se dispone de datos acerca de cómo estas estrategias de captación de la matrícula funcionan en otros contextos estudiados, no parece improbable que estén operando en numerosas escuelas.

²⁸ Las autoras diferenciaron cuatro tipos de estrategias de captación del alumnado, que denominaron de articulación, de ampliación, de recopilación y de autoasignación. “**Las estrategias de articulación** caracterizan a los establecimientos secundarios que se vinculan con determinadas escuelas primarias a fin incorporar la matrícula de séptimo grado en primer año en el ciclo lectivo inmediato posterior. **Las estrategias de ampliación** se evidencian en las escuelas que, ante la pérdida de matrícula procedente de su zona de influencia, tienden a recibir jóvenes de otras localidades. **Las estrategias de recopilación** caracterizan a las escuelas (en general vespertinas) que reciben altas proporciones de repitentes de otros establecimientos. **Las estrategias de autoasignación** se evidencian cuando la población escolar proviene casi exclusivamente del barrio lindante, fenómeno que se advierte sobre todo en las escuelas cercanas a villas de emergencia” (Jacinto y Freytes Frey, 2004, p.128, negritas en el original). Como puede comprenderse, las estrategias de “captación de la matrícula” son prácticas que tienden a incidir en el perfil socio-educativo de la población de cada establecimiento.

5.3. Estrategias de reformulación de los tiempos de instrucción:

En los estudios bajo análisis, existe la percepción de que el tiempo constituye una variable sustantiva a atender en los esfuerzos por mejorar la educación de los adolescentes. En algunos casos, el tiempo escolar se convierte en asunto problematizado de maneras diversas: se replantea la duración del ciclo lectivo anual, se procura la extensión de la jornada escolar, se reformula la duración de la hora-clase. Todos estos asuntos suponen en mayor o menor medida una desnaturalización del cronosistema escolar en tanto arreglo ordenador del tiempo.

El cronosistema de la escuela secundaria ha sido desarrollado históricamente reiterando los rasgos centrales del de la escuela primaria. ¿Cuáles son los principales rasgos de ese cronosistema? Se trata, como vimos en el apartado anterior, de un sistema graduado, en el que a cada año escolar le corresponde un nivel (año o grado) de esa graduación. Se trata además de un sistema que agrupa a los sujetos por edades, poniéndolos a todos en un hipotético punto de partida común. Otros rasgos importantes son la segmentación de la jornada escolar en unidades uniformes de tiempo (la “hora de clase” u “hora cátedra”), y la del año o ciclo escolar en unidades menores (bimestres, trimestres, cuatrimestres) con peso en la composición de la promoción (Terigi, 2004^a).

En los estudios analizados, la cuestión del tiempo aparece problematizada de diversas maneras. Por un lado, se ha constatado el menor tiempo de instrucción a que acceden quienes asisten a los turnos vespertino y nocturno, como consecuencia de la menor extensión de la jornada escolar en esos turnos. En las escuelas nocturnas de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la duración de la hora de clase es de 35 minutos, contra los 40 minutos de la hora cátedra en los otros turnos. En la jornada escolar, esa disminución resulta en no menos de 30 minutos menos de clase para una misma cantidad de horas cátedra. El detallado estudio realizado sobre la escuela nocturna en San Pablo, Brasil, señala como problema que, en comparación con los otros turnos, el nocturno cuenta con 200 horas menos de clases por año. Según el análisis de los resultados de las evaluaciones de calidad, el menor tiempo de clases tiene como resultado un menor desempeño de los alumnos en comparación con los de los alumnos del turno diurno (Barolli et al, 2003).

Estos datos se tornan singularmente graves toda vez que una proporción importante de la matrícula de nivel medio asiste al turno nocturno y que se trata fundamentalmente de los sectores de menores recursos. Parece, sin embargo, improbable que la solución de estas situaciones se produzca por una alteración sustantiva del arreglo temporal. Por ejemplo, aunque para otros turnos se plantea como alternativa, la prolongación de la jornada escolar no parece una solución para el nocturno, pues incrementaría las dificultades de asistencia de los alumnos, y agravaría las condiciones de cansancio con que muchos de ellos asisten a las clases. Por el contrario, en algún caso (Borzese y García, 2003) se procuró la resolución de algunos problemas a partir de la modificación de horarios, disminuyendo la duración de la hora de clase de 80 a 60 minutos para que los tiempos de atención fueran mejores.

Parece más accesible compensar la reducción de la carga horaria de la jornada escolar nocturna con un ciclo anual más extenso, que permita aumentar el tiempo de escolaridad hasta al menos equilibrarlo con el de los otros turnos. Sin embargo, la prolongación del ciclo anual encuentra como obstáculo principal los regímenes de trabajo docente (en particular, los regímenes de licencia), cuya modificación depende de condiciones políticas más que de alternativas técnicas. Cabe señalar que en las experiencias analizadas no se registran experiencias de esta clase como modo de abordar las dificultades específicas del turno nocturno.

La prolongación de la jornada escolar afronta menos dificultades en cuanto al trabajo docente que la extensión del período escolar, pues implica la creación de nuevos puestos de trabajo. Supone, sin embargo, una inversión importante que no suele estar al alcance de unos presupuestos educativos que ya soportan los mayores gastos de personal y de infraestructura que requiere la expansión en que se encuentra el nivel secundario.

Pese a estas dificultades, los estudios realizados registran iniciativas dirigidas a la extensión de la jornada escolar. En Chile ha comenzado a ampliarse en todo el nivel secundario, estableciéndose un régimen de jornada única extendida que lleva a que el sistema secundario funcione con 1621 horas pedagógicas anuales. Por el momento, no se trata de un cambio general u obligatorio: los establecimientos pueden optar por comenzar a funcionar bajo este régimen, en el cual tienen la posibilidad de definir el uso que darán a una cierta fracción del tiempo adicional. Para ello, deben presentar al Ministerio de Educación una planificación del uso del tiempo adicional que combine la extensión de las horas de clase de las asignaturas del currículo obligatorio con talleres de libre elección para el establecimiento (Marshall Infante, 2004). También en Uruguay se procura la permanencia de los estudiantes por más tiempo en el sistema educativo, ampliándose la carga horaria de 810 horas a 972 horas anuales, lo que representa 38 horas semanales (Aristimuño y Lasida, 2003).

En otros países, se han ensayado soluciones más blandas en procura de propiciar tiempos adicionales de permanencia en la escuela. En varios de los estudios se documentan estrategias para crear nuevos espacios físicos o para mejorar el aprovechamiento de los existentes (como las bibliotecas) con el fin de ofrecer oportunidades para la permanencia en la escuela más allá de la jornada escolar oficial (por ejemplo, Borzese y García, 2003). Se trata de generar algún espacio físico dentro de la escuela en el que existan condiciones ambientales y recursos humanos y de aprendizaje adecuados para desarrollar actividades de estudio. La creación de un aula de estudio es de difícil implementación cuando los edificios están utilizados al máximo o cuando existen restricciones a la utilización de determinados espacios por los equipos docentes y los alumnos de determinados turnos.

Finalmente, se verifican esfuerzos por ganar para la instrucción los tiempos del período escolar tradicionalmente reservados para los exámenes. Así, en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires se desarrolla desde el año 2001 un programa denominado “Tu esfuerzo vale”, que transforma la evaluación de marzo a través de la incorporación de dos semanas de clases de apoyo en febrero, orientadas a la preparación de los exámenes de las materias pendientes de aprobación. En términos de los tiempos lectivos, esta iniciativa implica añadir dos semanas de clases en las materias en que cada estudiante requiere apoyos específicos. La evaluación de esta medida muestra, con matices, resultados alentadores, pues la concurrencia a las clases de apoyo aumenta notablemente las probabilidades de aprobación de las evaluaciones: 87% de los aprobados asistieron a las clases de apoyo al menos una vez. Sin embargo, esta mejora no implica que el problema haya sido solucionado: cerca de 50% de los jóvenes no se presentan ni al curso ni al examen (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

5.4. Estrategias de reformulación del régimen académico:

Estas iniciativas se refieren a una línea específica de trabajo sustentada en la elaboración, explicitación y trabajo permanente sobre el *régimen académico*. Se entiende por tal el conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder. Mientras que los currículos son herramientas

con fines docentes, el régimen académico es la herramienta que regula la actividad de los alumnos.

Es necesario señalar que son pocos los casos relevados por los estudios en los que el régimen académico es objeto de modificaciones. De todas las experiencias analizadas, la propuesta de Telesecundaria desarrollada en México es la que asume la modificación más radical este régimen. Una de las características de esta modalidad es que no consta de clases regulares sino que cada estudiante acuerda con su tutor el orden y el tiempo de dedicación a las materias y temas, para luego, al finalizar, exponerlos públicamente. Las clases de telesecundaria tienen un maestro único de grupo (en contraposición a los varios profesores de un curso presencial) que cumple la función de orientar, motivar e impulsar la actividad de sus alumnos para el logro de sus propósitos, y que apoya su enseñanza en las clases televisadas y en los materiales impresos especialmente elaborados para la modalidad (Quiroz y Weiss, en prensa). La escala de la iniciativa es importante: en el 2001, el 20% de la matrícula del nivel medio se atendía en México a través de esta modalidad. Aunque de menor escala, las telesalas se extienden también en Brasil: de 130 teleaulas en 1996 con 3.414 alumnos, han pasado a ser 297 con 47.285 alumnos en el año 2000 (Aristimuño y Lasida, 2003).

Dentro de las modalidades presenciales, las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires parecen concentrar los cambios más radicales en el régimen académico. Estas escuelas fueron diseñadas para ofrecer alternativas flexibles para reincorporar al sistema educativo a la población adolescente y joven que ha comenzado en algún momento los estudios secundarios y luego los ha interrumpido. El régimen académico es uno de los aspectos novedosos del diseño de estas escuelas, más adecuado a los requerimientos de la población joven que ya ha tenido alguna experiencia en la escolaridad secundaria y cuyas condiciones vitales requieren mayor flexibilidad por parte de la escuela. El régimen de promoción se realiza por asignaturas o unidades curriculares; por tanto, durante un año lectivo el alumno puede cursar y aprobar materias o unidades curriculares de distintos cursos del plan de estudio. El plan se compone de asignaturas de cursado regular y unidades de acreditación obligatoria, que pueden no cursarse. Finalmente, el régimen de asistencia es también por materias o unidades curriculares, para facilitar la incorporación de alumnos en condición de actividad laboral o que buscan empleo y que necesitan, por ello, un tipo de cursada que permita adecuar la carga horaria al desarrollo simultáneo de la actividad laboral (Terigi, 2004c). Las primeras evaluaciones muestran algunas dificultades de las escuelas para gestionar el currículo y la planta docente bajo este régimen académico, pero confirman el interés que tienen para los estudiantes las condiciones de cursada que se les proponen.

En las escuelas que tomaron parte de los otros estudios que sustentan este informe, y exceptuando las cuestiones relacionadas con las inasistencias, las propuestas apoyadas en el cambio del régimen académico no se encuentran

con frecuencia. En Uruguay, algunos liceos han establecido los llamados “pactos educativos”, compromisos que fijan determinadas metas a cumplir y que son firmados por el alumno y los padres. En el marco de estos pactos, por ejemplo, en un Liceo se establecieron límites para las notas insuficientes de los alumnos, con castigos para quienes pasen esos límites; éstos se registran en un acuerdo por escrito firmado por el estudiante y sus padres (Aristimuño y Lasida, 2003). Se trata, sin embargo, de experiencias muy restringidas, de baja frecuencia en el conjunto de los establecimientos bajo análisis.

5.5. Estrategias centradas en la convivencia en la escuela y la disciplina:

El manejo de la convivencia aparece como un asunto que preocupa a muchas escuelas. Si la tradición selectiva de la educación media hacía que el joven que no se adecuara a las reglas y rituales propios de la misma fuera excluido de ella, con la extensión de la escolarización secundaria empezó a conformarse un consenso acerca de la necesidad de revisar las pautas de convivencia, con el fin de retener a cada vez más jóvenes en las escuelas.

Si bien no existe estadística oficial de episodios de violencia escolar (pues los países de la región no tienen tradición al respecto), existen en los estudios relevados abundantes indicios que dan cuenta de una mayor dificultad para sostener un clima institucional de convivencia en el que sea posible desarrollar de maneras adecuadas la tarea de enseñar. Esta mayor cantidad de indicios no implica forzosamente un incremento objetivo de situaciones de tensión o de violencia escolar: puede estar expresando la mayor visibilización de situaciones de descalificación, discriminación y agresión en ciertas instituciones escolares en las que siempre ha sido necesario hacer de la convivencia un eje de trabajo.

No obstante, no puede desconocerse que en otras instituciones pueden estar presentándose situaciones relativamente nuevas que dificultan la convivencia escolar (Averbuj y otros, 2005). En no pocas oportunidades, las transgresiones a las pautas que regulan la convivencia cotidiana tienen que ver con cuestiones actitudinales, con los propios códigos de sociabilidad de los jóvenes, como así también con las tensiones que caracterizan la relación entre éstos y los adultos (Jacinto y Freytes Frey, 2004). La atención y superación de estas tensiones se revela como un aspecto clave de la retención.

En consonancia con ello, los análisis muestran que, en los proyectos institucionales de las escuelas en contextos de pobreza, la convivencia se convierte en un eje fundamental de su desarrollo. El lugar del sujeto en su propio aprendizaje se articula con el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho que accionan a favor de sus reclamos, exigiendo el respeto al derecho a educarse de una manera determinada (Borzese y García, 2003).

El trabajo sobre la convivencia toma formas diversas en las experiencias bajo análisis. En las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, por impulso de la Legislatura,²⁹ existe desde hace algunos años una reglamentación que estimula la participación de los jóvenes en la elaboración de regímenes institucionales de convivencia, y en su desarrollo a través de los Consejos de Convivencia. Si bien las evaluaciones disponibles muestran su aplicación parcial en los establecimientos, numerosas escuelas han desarrollado experiencias valiosas a este respecto (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

La creación de las figuras de los tutores o mediadores, a la que refiere el apartado siguiente, también se vincula con el mejoramiento de la convivencia y la disciplina. Estos tutores facilitan la constitución de espacios colectivos de comunicación, por lo general en los primeros años del nivel, para trabajar problemas de relación e integración dentro del curso y las formas de interacción cotidianas. Al igual que en las tutorías centradas en los aprendizajes, se observa como inconveniente la falta de una capacitación adecuada de los docentes para acompañar y conducir la reflexión grupal

Otra estrategia para regular la convivencia en las escuelas es el establecimiento de los llamados “pactos educativos” de los liceos uruguayos: algunos de esos pactos establecen

²⁹ Ley 223, sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 1999, mediante la cual se eliminó el tradicional sistema de amonestaciones y se estableció la necesidad de avanzar hacia los regímenes de convivencia.

sanciones alternativas a problemas de convivencia, aplicadas de manera puntual frente a transgresiones al reglamento de conducta (Aristimuño y Lasida, 2003).

Según surge de los estudios relevados, desde el punto de vista de los estilos de convivencia institucional las escuelas inclusivas reúnen algunos rasgos comunes:

- Buscan que los jóvenes estén identificados con nombre y apellido, que cada uno sea reconocido en sus dificultades y logros, que no se produzcan situaciones de anonimato.
- La normativa institucional emana de los acuerdos preestablecidos con los alumnos y refleja una construcción multiactoral de la convivencia.
- Tienen una cierta claridad en que los logros de convivencia interna se van produciendo en secuencias personales.
- Desarrollan una política de anticipación de los conflictos, reubicándolos y nominándolos cuando son externos, detectando en lo interno las áreas conflictivas y generando maneras particulares de resolverlos, muchas veces en oposición a la lógica corporativa del entorno.
- La promoción y el acompañamiento de las personas se plantean por sobre las sanciones. Éstas existen pero se prioriza un sentido reparador.
- Se apela al diálogo como estrategia para enfrentar los conflictos.

5.6. Tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes:

Los proyectos de tutorías, docentes responsables de curso, etc.,³⁰ se han convertido en herramientas importantes para lograr la incorporación de los alumnos a la escuela secundaria y el seguimiento de su trayectoria escolar. Desde su especificidad, el proyecto de tutoría cumple con la función de dar apoyo, seguimiento y orientación al estudiante en su adaptación a la escuela media, y facilitar las experiencias individuales y grupales de los alumnos en los procesos vinculados con el estudio y con la inserción social en la clase y en la institución.

Los estudios sobre la transición de la primaria a la secundaria muestran el impacto que produce en los estudiantes pasar de un número limitado de docentes con los que comparten mucho tiempo de instrucción (los maestros de grado de primaria o básica) a un número mayor de profesores con estilos y exigencias distintas, con los que comparten poco tiempo semanal (Sacristán, 1997; Kantor, 2000). El anonimato, las dificultades para adaptarse a exigencias diferentes, la ausencia de un adulto referente a quien plantearle dificultades personales o grupales, son algunas de las consecuencias que tiene para los estudiantes la fragmentación del trabajo docente en la escuela secundaria. Frente a estas condiciones, desde hace tiempo se vienen desarrollando proyectos para incluir en las escuelas la figura del tutor u orientador, que se hace cargo de una atención más individualizada de los estudiantes.

El tutor es una figura depositaria de un número variable de funciones en las distintas experiencias analizadas, dado que las escuelas han recorrido caminos muy diversos, de acuerdo con sus condiciones institucionales, con los regímenes de contratación de los docentes, con los modos de elección de los tutores, con las realidades y las demandas

³⁰ Expresiones tales como tutorías, acción tutorial, docente responsable de curso, etc., tienen significados e implicancias diferentes. Pese a ello, utilizaremos de manera indistinta estas expresiones u otras similares, para poder centrarnos en lo que interesa a nuestro análisis.

específicas de cada población escolar. Es posible sin embargo identificar algunos denominadores comunes. Se espera del tutor:

- que tome el régimen académico de la escuela como asunto de trabajo con los estudiantes, explicitándoles cuestiones como los ritmos y ordenamientos de las instancias curriculares que deben cursar, las instancias de gestión de la convivencia en las que pueden participar, las funciones de las personas incluidas en la escuela con fines docentes o con otros fines, el régimen de evaluación, calificación y promoción, etc.,
- que realice el seguimiento de cada alumno y de cada grupo a cargo haciendo hincapié en los procesos de los alumnos en las diversas asignaturas, en los resultados y en la experiencia escolar en general;
- que promueva entre los profesores de un mismo grupo de alumnos el intercambio de información acerca de los alumnos y los grupos para que los docentes puedan revisar o ajustar sus propuestas de trabajo, y
- que lleve adelante contactos sostenidos con las familias de los estudiantes para informarles de la marcha de sus aprendizajes, para recabar su apoyo frente a las dificultades, etc.

Lo propio de los tutores es desarrollar una tarea específica en torno a las cuestiones mencionadas, sobre la base de un plan y unas estrategias determinadas previstas y planificadas en tiempos y espacios destinados para ello: la hora de tutoría con el conjunto de los alumnos: tiempos destinados a atender situaciones particulares de alumnos, familias; y trabajo compartido con otros profesores y con el equipo de tutores.

En numerosas escuelas, y a lo largo de los años, los proyectos de tutoría fueron generados y sostenidos como resultado del trabajo voluntario de profesores, o de preceptores en el caso de las escuelas que cuentan con ellos. En años recientes, las administraciones han comenzado a generar condiciones más adecuadas para el desarrollo de esta función. Así, en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media estableció tiempos rentados que permitieron comenzar a remunerar el trabajo desarrollado hasta entonces en forma voluntaria y gratuita (Jacinto y Freytes Frey, 2004). En nueve de las diez escuelas del estudio se encontraron proyectos de tutoría en plena implementación; cuatro de ellas tenían cierta experiencia previa en la aplicación de este tipo de dispositivo.

En los liceos uruguayos, en el marco de los proyectos educativos liceales, los centros han comenzado a desarrollar acciones específicas tanto sobre lo académico como sobre problemáticas personales y grupales de los alumnos. Las llamadas “intervenciones personalizadas” comienzan con un diagnóstico de cada estudiante para facilitar un seguimiento individualizado y así reconocer a los alumnos con problemas y en riesgo de deserción. Apoyados en este diagnóstico se realizan intervenciones dirigidas a la retención y al aprendizaje. Se desarrollan mecanismos de seguimiento y contacto con los que no asisten a clase reiteradamente, a fin de evitar la deserción. También se impulsan acciones de apoyo y coordinación interna mediante las cuales, al detectar alumnos con problemas, se realiza una primera intervención de los adscriptos y si se requiere se deriva al estudiante al psicólogo, al asistente social o se pide asesoramiento específico para abordar las dificultades. Existen además tutorías que dan apoyo docente personalizado o grupal en cuestiones de aprendizaje personales de los alumnos (Aristimuño y Lasida, 2003).

Ahora bien, la generación de mejores condiciones por parte de las administraciones no se traduce automáticamente en el desarrollo institucional de proyectos de tutoría. La evaluación realizada en los liceos uruguayos muestra que las tutorías son de difícil

sostenimiento para las escuelas, lo cual queda expresado en el modo en que fueron reformuladas por algunos establecimientos: en una escuela las tutorías se convirtieron finalmente en clases de apoyo para los alumnos que tuvieran bajas calificaciones, y en otro liceo se optó por acciones dirigidas a reforzar el rendimiento académico de los estudiantes, introduciendo técnicas de estudio en todas las materias. El análisis realizado revela que resulta difícil para los centros 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 (Aristimuño y Lasida, 2003).

En este sentido, la experiencia acumulada tanto por las administraciones como por las escuelas muestra que un buen desarrollo de la tarea del agente que cumple la función de tutor requiere el marco de un proyecto institucional de tutoría, que involucre diversos actores: los profesores de cada curso, el equipo directivo de la escuela, los profesionales de apoyo (asesor pedagógico, psicólogo, asistente social) cuando los hay, etc. 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.

Otra de las limitaciones surge de la formación de los agentes que llegan a desempeñar la función. Se trata de nuevos roles que no están previstos en la formación inicial de los profesores de nivel secundario; cuando los profesores están capacitados para la orientación o la tutoría, suele deberse a una formación adquirida por intereses personales y consolidada por tanto fuera del marco de la actividad cotidiana que realizan en esa institución. Un desafío que se abre es generar programas de formación que acompañen la asunción de estos nuevos roles.

Interesa señalar que se han encontrado también experiencias de tutoría ya no a cargo de profesores, sino de otros estudiantes. Las indicaciones que la coordinación del Programa Liceo para Todos dio a los liceos chilenos incluye la posibilidad de introducir en los planes liceales la tutoría entre pares, como parte de la reformulación de las prácticas pedagógicas con miras a mejorar la retención (Marshall Infante, 2004). En las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires se desarrolla un Programa denominado “Aprender ayudando”, en el cual alumnos de los años superiores de la escuela secundaria desarrollan proyectos solidarios o productivos. Entre los primeros, se promueve que asuman la función de asistir a los alumnos que inician la escuela secundaria en su adaptación a la escuela media y en sus dificultades para estudiar y para aprender (Jacinto y Freytes Frey, 2004). El Programa está orientado a influir positivamente sobre el ingresante a través del trabajo colaborativo de un alumno mayor, bajo el supuesto de que con él puede tener mayor proximidad que con un profesor. Los alumnos de 4° y 5° años participan, por ejemplo, en tareas orientadas a enseñar a los ingresantes de los primeros años a aprovechar los recursos existentes en la institución. Más allá de la fuerte valoración que expresan las escuelas que participan del programa “Aprender ayudando”, existen dudas sobre si la capacitación de los alumnos de los años superiores es suficiente para realizar el acompañamiento de los alumnos ingresantes. También preocupa que se desplace la atención de la necesidad de personal especializado que tienen las instituciones para atender las problemáticas de los alumnos (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

5.7. Estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes:

Un conjunto importante de iniciativas de las administraciones y de las instituciones se dirigen a compensar aprendizajes que los estudiantes no logran consolidar y que comprometen su trayectoria escolar. Algunos de estos aprendizajes debieran haber sido

logrados a lo largo de la escolaridad previa al ingreso al nivel secundario, en tanto otros son los que la propia escuela media debe asegurar.

Los análisis sobre las dificultades que enfrentan los alumnos al comenzar la escuela media suelen poner el acento en los déficits con que egresan de la escolaridad básica. Por esta razón, muchas experiencias desarrolladas por las escuelas o impulsadas por las administraciones buscan compensar aquellos déficits y poner a los estudiantes en mejores condiciones para abordar el aprendizaje de los contenidos del nivel secundario.

Entre las experiencias relevadas, se destaca el Plan de Nivelación Restitutiva en Lenguaje y Matemáticas, desarrollado en el marco del Programa Liceo para Todos de Chile (Marshall Infante, 2004). Este Plan constituye un aspecto central del Programa que no se presenta aislado, sino en forma conjunta con las becas y con la formulación de planes de acción por cada establecimiento. Por su escala (abarca a todos los liceos del Programa), es la estrategia de compensación de mayor envergadura entre todas las analizadas.

Este Plan se centra en aquellas competencias definidas por el currículum de enseñanza básica que se requieren para abordar el aprendizaje del currículum de primer año de la escuela media. La finalidad del Plan es restituir en los alumnos desempeños no logrados, exigibles como consecuencia del paso por la educación elemental y necesarios para afrontar la escolaridad secundaria.

Para restituir aquellos desempeños no logrados, se desarrolla una acción pedagógica diferenciada en los primeros años de cada liceo, centrada en Lenguaje y Matemática. Se inicia con un diagnóstico cuyo propósito es explicitar las competencias y disposiciones de aprendizaje reales que tienen los estudiantes al ingresar a la enseñanza media. A partir de la evaluación de los desempeños reales de los estudiantes, se propone un trabajo diferenciado organizando a los alumnos por “grupo nivel”. Se provee de material que, bajo la conducción y mediación del docente, propone trayectorias y experiencias de aprendizaje pertinentes a los puntos de partida diversos de los estudiantes. El recorrido es diversificado, pero está asociado a una meta común, que son los aprendizajes establecidos en el currículum.

Esta innovación se instala en el núcleo del liceo: la sala de clases. En efecto, no se trata de clases adicionales para alumnos con dificultades, dictadas por un profesor de apoyo, sino de reorganizar las clases regulares de Lenguaje y Matemática de todos los alumnos, a partir de una profunda comprensión de la estructura del currículum por parte del profesor y de un conocimiento detallado de los aprendizajes de los alumnos.

¿Cuáles son los resultados de esta innovación? En Lenguaje, los alumnos con bajo rendimiento aumentaron sus notas, pero en los estudiantes que obtienen mejores notas no se producen diferencias notables. En Matemática, en cambio, la nivelación impactó favorablemente en las calificaciones de todos los estudiantes. De manera más general, los Liceos opinan que el clima de clases ha mejorado con la implementación de la nivelación (Marshall Infante, 2004). Una evaluación de los planes de acción formulados por los liceos chilenos muestra una fuerte presencia de la restitución de aprendizajes en los Planes de Acción Liceales y una alta valoración de los profesores. La visión es menos homogénea por parte de los estudiantes, en especial de los más aventajados, que llegan a considerar que pierden los primeros meses dedicados a la restitución de aprendizajes (Raczynski, 2002.).

Esta innovación pedagógica implica la creación de una serie de condiciones institucionales para su funcionamiento; en especial, el Plan demanda coordinación técnica-pedagógica, cierta preparación de los docentes y asegurar la provisión de materiales para el desarrollo de las acciones de enseñanza. Según el análisis que realiza Marshall, el éxito y las

proyecciones de esta innovación se asocian directamente con las fortalezas institucionales que están presentes en los liceos (Marshall Infante, 2004).

En otros contextos, las iniciativas de compensación se centran en los aprendizajes específicos del nivel secundario que los estudiantes no logran alcanzar en las clases regulares. Entre estas iniciativas, las llamadas “clases de apoyo” son las más frecuentes. Suelen centrarse en las asignaturas que concentran dificultades de rendimiento de los estudiantes según revela el mayor número de fracasos en las evaluaciones, y son simultáneas con respecto a las clases regulares. Analizando los proyectos desarrollados por las escuelas porteñas en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional, Jacinto y Freytes Frey encuentran que durante el 2002 las clases de apoyo concentraron la mayor proporción de proyectos de las escuelas (llegando al 24%). Más aún, las autoras señalan que, al prever el pago de las horas que los docentes dedican a esta actividad en contraturno, el verdadero aporte del Programa de Fortalecimiento fue que permitió la sistematización y continuidad de este modo de intervención, ya que siete de las diez escuelas del estudio mencionaron instancias de apoyo escolar previas al Programa, sostenidas hasta entonces por el trabajo *ad honorem* de los profesores.

La evaluación de las experiencias de clases de apoyo arroja resultados diversos en virtud del tipo de propuesta de enseñanza diseñada para esos espacios, de su mayor o menor articulación con las clases habituales, de la asistencia de los alumnos, y de los horarios previstos. Analizadas en relación con los alumnos, las dos principales dificultades de las clases de apoyo son su efecto de sobrecarga en el horario semanal de los estudiantes (agravada por su frecuente disposición en el contraturno, que obliga a mayores gastos para solventar la asistencia a la escuela) y la reiteración en estas clases de las estrategias de enseñanza que no tuvieron éxito en la clase regular. Aunque en estas clases se abordan temas que los alumnos no entendieron, o bien problemas puntuales que necesitan resolver, los métodos de enseñanza suelen ser los mismos que se aplican normalmente en el aula regular. La diferencia que algunos profesores subrayan es la posibilidad de brindar una atención más personalizada y dar más tiempo a cada alumno en sus procesos de aprendizaje. Según Jacinto y Freytes Frey, “sea porque es complicado articular las disponibilidades horarias de los profesores con las disponibilidades horarias de los estudiantes en contraturno, sea por el costo del traslado, sea porque el espacio no resulta atractivo para los jóvenes, las evaluaciones señalan las muchas limitaciones de esta línea de acción” (Jacinto y Freytes Frey, 2004, p.107).

Aunque es muy frecuente encontrar que las escuelas organizan clases de apoyo, es menos frecuente que la experiencia en estas clases redunde en una modificación de la enseñanza habitual. Parece escasa la relevancia de este tipo de propuestas en cuanto a la revisión de los contenidos y los modos de enseñar en las clases habituales. Así, los profesores pueden constatar que un número importante de sus estudiantes enfrenta dificultades recurrentes para comprender los contenidos de su asignatura, pero relegan las estrategias para tratar estas dificultades a las clases de apoyo en contraturno, dejando intacta la enseñanza que dirigen al grupo total. Por otro lado, cuando las clases de apoyo están a cargo de profesores diferentes de los de las clases regulares, suele proponerse como contenido de las clases de apoyo un conjunto de técnicas de estudio generales, desvinculadas de los contenidos de las asignaturas en las cuales los alumnos experimentan dificultades.

Parece necesario que propuestas de este tipo se formulen y desarrollen en el marco de proyectos vinculados a la enseñanza de manera más abarcativa e integral, que articulen una serie de acciones relevantes para que los alumnos aprendan mejor o recuperen sus aprendizajes, que incluyan la enseñanza habitual, con el concurso no sólo del profesor designado para el apoyo sino de todos los implicados en el proceso de enseñanza y en la experiencia escolar de los estudiantes. Donde algo de esto ha tenido lugar, se trata de escuelas

con una perspectiva institucional sobre la enseñanza y con alguna experiencia de trabajo colaborativo, pues implica el logro de consensos en temas eminentemente técnicos que tocan la naturaleza misma de la tarea docente. Algunos liceos uruguayos, por ejemplo, han buscado la articulación entre las clases regulares y el apoyo extra-clase definiendo pautas sobre escritura para varias asignaturas (destinadas a la corrección de los escritos), introduciendo mapas conceptuales en varias disciplinas y diseñando fichas de autoaprendizaje. Estas acciones indican cambios incipientes en la orientación dentro de las materias, así como en la articulación entre ellas y con los espacios externos (Aristimuño y Lasida, 2003).

5.8. Estrategias centradas en la reformulación didáctica de las clases presenciales:

Hemos señalado la dificultad que parecen encontrar las escuelas para situar las estrategias de mejoramiento de la enseñanza en lo que podríamos llamar “la escuela regular”. Puestas a formular proyectos de renovación de la enseñanza que mejoren los aprendizajes y la retención, las instituciones de nivel medio muestran una tendencia generalizada a que las prácticas transformadoras se desarrollen bajo la forma de actividades extra: “extra clase”, “extra curriculares”... de alguna manera, por fuera de la enseñanza habitual. Por tal razón, aún si no resultan frecuentes, cobran especial interés los ensayos dirigidos a lograr la reformulación de las clases regulares, en dirección a mejorar las condiciones para aprender.

Se trata de experiencias que hacen foco en los enfoques particulares de las asignaturas, en la selección y jerarquización de contenidos, en la revisión de las condiciones y requisitos de evaluación. Jacinto y Freytes Frey señalan que, dada la inquietud por encontrar respuestas ante los problemas de aprendizaje que detectan, varias escuelas de Buenos Aires han dado lugar a una búsqueda y a una variedad de líneas de acción que las autoras designan como “estrategias de rodeo”. “Entre los proyectos de las instituciones analizadas aparecen varias de tales estrategias: el “rodeo” que pasa por la consolidación de competencias “transversales”, consideradas básicas para permitir el éxito en aprendizajes más específicos; el “rodeo” que pasa por lo concreto, por contextualizar los contenidos, asociándolos a su utilización en prácticas sociales específicas; el “rodeo” a través del empleo de recursos didácticos y tecnológicos diferentes” (Jacinto y Freytes Frey, 2004, p.183). En este apretado párrafo, las autoras sistematizan tres tipos de estrategia encontradas por las escuelas y expresadas en sus proyectos institucionales:

- La identificación y consolidación de capacidades consideradas básicas para aprender en las diversas áreas.
- El abordaje interdisciplinario asociado al acercamiento al mundo del trabajo, y a otras problemáticas concretas.
- La utilización de recursos didácticos y tecnológicos novedosos.

Las tres clases de estrategias tienen en común la generalización de acciones para el conjunto de las asignaturas, en contraposición con las propuestas que se centran en las materias en que los alumnos presentan mayores dificultades.

Un propósito para el mejoramiento de la enseñanza reside en hacerse cargo de la heterogeneidad del alumnado del nivel medio, generando planteos didácticos con capacidad para abarcar tal heterogeneidad. Hacerse cargo de ella por medio de un trabajo didáctico adecuado contrasta con la práctica frecuente de planificar para un supuesto “alumno medio”

(práctica no exclusiva de la escuela secundaria sino característica de la escuela en general). Si éste no existe en ninguna sala de clases, la distancia más extrema suele plantearse entre los alumnos adolescentes que, tras algunas experiencias fallidas en el turno mañana o tarde, comienzan a cursar a la noche, y los adultos que retoman la escolaridad después de varios años y una experiencia generalmente frustrante.

La literatura reciente impulsa como propuesta básica para enfrentar la heterogeneidad la *diversificación curricular*, en el nivel de la programación didáctica de los profesores. Las líneas de diversificación curricular proponen que los docentes diseñen programaciones diferentes, con actividades que presenten distintos grados de dificultad a los alumnos, distintos problemas y distintos modos de resolución, que permitan a los alumnos aprender cosas diferentes, de acuerdo con los puntos de partida que también varían de alumno en alumno y de materia en materia.

La propuesta supone para cada materia un programa que tenga contenidos comunes de enseñanza destinados a todo el grupo de alumnos, y contenidos diversificados destinados a grupos diferentes de estudiantes. Cada programa contiene un conjunto alternativo de actividades -que podríamos llamar *actividades complementarias* y *actividades de profundización*- para cada unidad/ tema/ proyecto/ problema. Las actividades complementarias proporcionarían a aquellos alumnos que presentan mayores dificultades para el aprendizaje, nuevas oportunidades para aprender. Los alumnos que no requieren este tipo de actividad complementaria, seguirían profundizando y/o ampliando los contenidos trabajados. Variar las estrategias de enseñanza, seleccionar los contenidos esenciales, ofrecer tiempos más prolongados, utilizar diferentes recursos para la promoción del aprendizaje, son aspectos centrales del trabajo didáctico que se requiere para generar programas de diversificación curricular.

No puede dejar de considerar el riesgo que implica la puesta en marcha de propuestas de este tipo que, más allá de las buenas intenciones, pueden terminar reforzando situaciones de rotulación de los alumnos en “los buenos” y “los malos”, “los que tienen” y “los que no tienen dificultades”, etc. Sin embargo, se subraya el interés de avanzar en propuestas concretas de diferenciación de la acción educativa: ritmos, métodos y programas adecuados a grupos diferentes, con fuerte preocupación por el seguimiento personal.

5.9. Estrategias centradas en la formación para el trabajo:

Entre los debates concernientes a la educación secundaria, uno central es sin duda la cuestión de su relación con el mundo del trabajo y la inserción laboral de los jóvenes. Desde su origen se reconoce como una de las funciones del nivel la formación para el trabajo, aunque en principio su carácter tendió a ser en la región academicista y general. El desarrollo de la educación secundaria técnica desde los años cincuenta³¹ acompañó el proceso de sustitución de importaciones, y fue la respuesta desde el sistema educativo a la creciente demanda de técnicos con una formación teórico-práctica que superara los perfiles de formación de los tradicionales oficios. Al mismo tiempo, la apertura de estas modalidades de educación secundaria implicó la inclusión escolar de jóvenes provenientes de familias obreras. En este sentido, el desarrollo de la educación técnica significó una democratización de las oportunidades educativas de los jóvenes, más aún en los países en los que tuvo un carácter propedéutico.

³¹ En ciertos países, como Argentina, este desarrollo se verifica mucho más tempranamente.

En los últimos años, de la mano por un lado de la crisis del modelo de acumulación de la región y por otro lado de la globalización, de las transformaciones tecnológicas, especialmente en los terrenos de la informática y las comunicaciones, y de la incertidumbre respecto a la evolución de los mercados de trabajo, la función de formación para el trabajo de la escuela secundaria fue puesta nuevamente en discusión. Se suele sostener actualmente, y así lo reflejan las reformas de los noventa, que es preciso enfatizar en la educación general de calidad y en un conjunto de competencias amplias, consideradas de *empleabilidad* en dos sentidos: como un derecho de todos, en función de la equidad, y como un requisito para la competitividad del conjunto de la sociedad.

La tendencia ha sido a ampliar la extensión de la escolaridad básica, posponiendo la formación más específica hasta después del nivel secundario inferior, e incluso en algunos casos, hasta el nivel post-secundario. En este punto hubo un consenso bastante generalizado que llevó a enfatizar el aprendizaje de contenidos generales, en el que las especializaciones dejaron lugar a orientaciones o modalidades vinculadas a sectores de actividad de un modo amplio. Tales orientaciones fueron adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos.

Esta reorientación fue intensamente discutida especialmente con relación a la educación técnica, considerada en muchos países como demasiado especializada, inadecuada y costosa³². En varios países, se tendió pues a llevar a la educación técnica al nivel terciario, y a desarrollar un número limitado de modalidades en el nivel medio, orientando a los alumnos hacia grandes familias ocupacionales. En general, se ha promovido la adopción de currículos basados en competencias. En algunos casos, se ha llegado a un modelo que propuso que la formación más específica se realizara en paralelo (en contraturno) y como opcional. Tales los casos de Argentina y Brasil durante los años noventa; en ambos casos ese modelo está ahora en revisión. En cambio, países como Chile retuvieron una modalidad técnica dentro de la educación secundaria, aunque con más contenidos generales, y concentrando las orientaciones en torno a familias ocupacionales.

Prevenir la temprana especialización, mantener un núcleo básico de contenidos generales comunes, integrar áreas disciplinares, parecen ser algunos de los puntos de consenso en torno a las orientaciones curriculares que enfatizan la equidad de oportunidades y el acercamiento al mundo del trabajo. Sin embargo, el enfoque del generalismo a ultranza conlleva también algunos riesgos para las oportunidades educativas. Estas discusiones suelen omitir el valor de la formación para el trabajo como estrategia pedagógica. En efecto, la formación específica va más allá de la preparación para una entrada inmediata en el mundo del trabajo: permite integrar la formación científica y tecnológica con el aprender haciendo y una metodología inductiva. Además, muchas familias, en especial aquellas provenientes de sectores bajos y medio-bajos, tratan que sus hijos obtengan doble calificación: una general, que los prepare para la universidad, y una más ligada a la formación para ocupaciones definidas que faciliten la inserción laboral, en caso de que no puedan continuar sus estudios. Por ello, distintos autores advierten sobre el riesgo de que un excesivo “generalismo” pueda no coincidir con las motivaciones e intereses de los jóvenes, y menosprecie el valor formativo de la educación orientada (Caillods y Hutchinson, 2001).

Más allá de si se trata de escuelas técnicas o no, los estudios han reconocido distintas estrategias desplegadas por las escuelas con el objeto de producir un acercamiento al mundo del trabajo de los jóvenes. En estos casos, la relación con el mundo del trabajo ha sido planteada mediante estrategias de acercamiento que no necesariamente implican el desarrollo

³² La matrícula en las modalidades técnico-profesionales representa más del 20% de la matrícula secundaria total, prácticamente en la mitad de los países latinoamericanos. Esta cifra es particularmente elevada en El Salvador y en Chile.

de una formación especializada. En este marco, las prácticas detectadas en los estudios muestran especialmente tres caminos: a) el desarrollo de proyectos vinculados a la producción de bienes y/o servicios; b) la organización de pasantías; y c) la organización de emprendimientos productivos.

a) El desarrollo de un proyecto productivo constituye una estrategia de conocimiento del mundo social y tecnológico que muchas veces permite integrar contenidos y atraer a los jóvenes a partir de una estrategia pedagógica que va de la práctica a la teoría. En todos los estudios aparecen escuelas que desarrollan proyectos de este tipo, desde la instalación de una radio institucional o barrial, hasta ofrecer el mantenimiento a otras escuelas u organizar equipos de jóvenes como promotores de salud comunitaria. Con esto se intenta restituir la significatividad de los aprendizajes, al contextualizarlos y facilitar su utilización en el ámbito extra-escolar. Muchas veces, sobre todo en escuelas secundarias generales, los desafíos de estos proyectos conciernen a la articulación curricular, la organización de espacios y tiempos escolares y extra-escolares, y los perfiles de los docentes a cargo. En general, se observa que el interés y la sustentabilidad de esta clase de propuesta depende mucho de que esté integrada al proyecto del establecimiento y cuente con condiciones institucionales que la favorezcan.

b) Varios programas gubernamentales y las propias escuelas promueven la organización de pasantías o prácticas profesionalizantes como experiencias formativas, ya sea en empresas, en organizaciones de la sociedad civil o en instituciones públicas, dirigiéndose a la realización de una práctica laboral concreta. Los estudios informan que estas prácticas suelen motivar a los jóvenes, aunque dependen de una cuidadosa planificación y seguimiento por parte de las escuelas; en caso contrario, pueden desnaturalizarse y perder sus objetivos educativos. En la mayor parte de los casos, aunque se valora su potencialidad, se trata de experiencias acotadas y difíciles de organizar masivamente, dada la escasez de plazas en las organizaciones productivas³³ y la falta de una "cultura de la pasantía" que asegure claridad de objetivos y estrategias en los actores del mundo de la educación y del trabajo participantes.

c) En algunos casos, se ha registrado también la organización de micro-emprendimientos en los que los alumnos participan de una experiencia productiva concreta en todas sus etapas: diseño, gestión, planificación, administración eficiente de los recursos, comercialización, producción con calidad y evaluación del proceso. Dentro de esta línea, se ha ubicado la constitución de empresas simuladas, con el fin de permitir a los alumnos integrar y utilizar en la práctica un cúmulo de conocimientos adquiridos en diferentes materias y, simultáneamente, aprender procedimientos específicos ("saber hacer") vigentes en el ámbito laboral que de otra manera no serían abordados por la escuela (Jacinto y Freytes Frey, 2004). Como en las estrategias ya señaladas, la calidad y adecuada organización de este tipo de experiencias depende mucho del encuadre y apoyo de las políticas de educación y formación, y de las condiciones institucionales de los establecimientos.

El desafío es encontrar maneras de transmitir contenidos y habilidades relevantes para el mundo del trabajo, abriendo la escuela al mundo exterior y permitiendo a los jóvenes construir sus competencias en formas de alternancia diversas, superando la idea de que sólo la formación técnica forma para el trabajo. En el terreno de las estrategias institucionales, se están promoviendo el establecimiento de diferentes tipos de alianzas a nivel local entre actores del mundo empresarial, instituciones educativas y de formación vocacional, y organismos públicos. En el terreno pedagógico, la diversidad de abordajes posibles es enorme, ya que prácticamente cualquier experiencia educativa basada en el desarrollo de proyectos

³³ Se ha llegado a plantear como alternativa la organización de pasantías o prácticas laborales con docentes, como forma de capacitación de los mismos, especialmente de los docentes de escuelas técnicas (Jacinto, 2002).

orientados a la resolución de problemas, puede ser considerada fuente de aprendizajes útiles para la vida y para el trabajo.

CAPÍTULO 6 : Más allá de la escuela: apoyos intersectoriales y relaciones con los contextos

Numerosas evidencias señalan el espacio de intervención de la educación para mejorar las oportunidades de integración social es acotado, y la educación debe actuar articuladamente con un conjunto de políticas sociales y de relaciones estrechas con sus contextos para potenciarse e incluso desarrollar su tarea. Suele pensarse que en contextos especialmente desfavorecidos, estas relaciones parecen tener un papel crítico en la construcción de oportunidades educativas. De hecho, muchos programas públicos enfatizan tanto las relaciones Inter.-sectoriales para atender las diversas necesidades de los jóvenes, como el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad.

Este capítulo examina las perspectivas, alcances y estrategias que toman estas relaciones en los casos de las escuelas estudiadas. Como se recordará, se trata en particular de escuelas que obtienen mejores resultados relativos, por lo cual las conclusiones deben verse en relación a esta selección de casos, y está lejos de poder generalizarse. Lejos de lo que podría suponerse, las escuelas “articuladas con la comunidad” presentan perspectivas y estrategias bastante diversas de su rol, y más importante aún, enfatizan de diferente modo la relación entre los vínculos extra-muros y los logros pedagógicos.

6.1. Las escuelas ante la necesidad de apoyos inter-sectoriales

Muchas veces se ha enfatizado el papel de la educación en el desarrollo económico y como vehículo de superación de la pobreza. Sin embargo, la agudización de las desigualdades sociales y su complejización han llevado a cuestionar las posibilidades de impacto de la educación en el mejoramiento de las oportunidades. El riesgo de exclusión social afecta hoy a las poblaciones que se encuentran al margen del mercado de trabajo y de redes sociales de contención, y más aún, incluye a todos aquellos que tienen trabajos precarios y/o ingresos insuficientes para salir de la pobreza. Esta situación impone un escenario crecientemente complejo a los sistemas educativos.

Dadas sus deterioradas condiciones de vida, los jóvenes en situación de pobreza que logran alcanzar la educación secundaria, padecen de fuertes obstáculos para mantener continuidad a lo largo del ciclo de educación formal (Hopenhayn y Ottone, 2000). Dos factores son identificados como grandes razones del abandono: la situación socio-económica y la necesidad de trabajar; y la desmotivación por una escuela a la que muchas veces no se le encuentra sentido.

Estas evidencias han llevado a reconocer que el espacio de intervención de la educación para mejorar las oportunidades de integración social es acotado. Se sostiene que la educación debe actuar articuladamente con un conjunto de políticas sociales para potenciarse, y que las políticas económicas deben partir de concepciones que tengan en la mira un desarrollo más equitativo.

La constitución de una malla de protección social implica la adopción de políticas intersectoriales, que no sólo son deseables sino que resultan imprescindibles ya que los esfuerzos aislados de los programas educativos pueden llegar a ser inútiles.

Medidas vinculadas a la redistribución del ingreso, la reforma agraria, programas de nutrición y salud, apoyo social y educativo a madres jefas de hogar, protección legal contra el trabajo infantil, etc., son instrumentos de lucha contra la pobreza que inciden sobre la eficacia de los programas de mejoramiento de la equidad educativa (IIPE/UNESCO, 1997).

Además del Estado en sus distintos niveles, intervienen en el campo de las estrategias inter-sectoriales organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo, que organizan demandas y desarrollan acciones, muchas veces en articulación o asociación con el Estado, constituyendo un espacio público no estatal cuyo papel es hoy revalorizado en las acciones orientadas a superar la pobreza y las desigualdades. Muchas de estas iniciativas incluyen cambios pedagógicos e institucionales con mejoramiento de condiciones de vida de las familias.

Sin embargo, la adopción de políticas sociales integradas que incluyan las educativas no es cuestión fácil. A menudo resulta sorprendente la desarticulación entre programas que atienden a la misma población objetivo, y que podrían potenciarse si actuaran articulados: por ejemplo, comedores barriales compiten con los escolares; talleres de apoyo escolar no se articulan con las escuelas; hospitales locales no colaboran con los establecimientos educativos en el desarrollo de planes preventivos; programas de formación para microemprendimientos no se asocian con fuentes de crédito; etc.

La desarticulación se evidencia también en la ausencia de bases de datos unificadas de programas sociales y en las debilidades de los mecanismos de control, situaciones que se prestan al clientelismo político en tanto puede haber familias en deterioradas condiciones de vida que no llegan acceder a los dispositivos instrumentados para mejorarlas. Pero aunque se superara este problema, es preciso tener en cuenta que la articulación de acciones no implica simplemente la suma de un conjunto de dispositivos en una población objetivo, sino la constitución de redes y la adopción de enfoques de desarrollo integrados.

La puesta en práctica y la implementación efectiva de acciones integradas presenta aún numerosos desafíos estructurales, organizativos, legales e institucionales tanto al nivel del diseño de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales. No hay que olvidar que la mayor parte de los esfuerzos se han llevado a cabo en un contexto de restricción financiera y prestando atención a los costos globales, más a la relación costo-eficacia (Reimers, 2000), primando a veces la necesidad de producir ciertos impactos políticos por encima de la calidad de las acciones y la integralidad de las estrategias.

Esto se observa tanto al nivel de la gestión central o regional de los programas como en el desarrollo de experiencias en el ámbito local, aunque en este último nivel a veces se han detectado experiencias interesantes de articulación. Los estudios realizados en el marco de la investigación reúnen algunas evidencias acerca de las formas, fines y estrategias que asumen estas relaciones entre instituciones educativas y contexto local, en particular en los contextos de pobreza.

6.2. Contexto local desfavorecido y escuela: formas y alcances de las relaciones inter-institucionales:

6.2.1. Las diferentes perspectivas:

Existe una profusa bibliografía sobre las relaciones entre la escuela y la comunidad local, y sobre la necesaria adecuación de la escuela a su medio y a las necesidades del contexto.

¿Qué lugar ocupa la relación de las instituciones educativas con el contexto local en el desarrollo de estrategias para brindar mayores oportunidades de aprendizaje a los jóvenes? La mayoría de las escuelas referidas en los estudios tienen algún tipo relación con el contexto circundante al establecimiento. Ahora bien, en ellas el interrogante, acerca del ¿para qué? de esta relación, se responde desde diferentes perspectivas.

Una de estas perspectivas se apoya en la visión de que “la escuela sola no puede”, basándose esencialmente en dos argumentos: las dificultades para desarrollar su rol específico en contextos llenos de adversidades, y la pertinencia que debe tener el hecho educativo con relación a su contexto. En cambio, otra perspectiva, apoyándose más bien en el enfoque de la educación popular, considera que todos los actores de la comunidad participan en los procesos de aprendizaje y revalorizan el lugar de la educación no formal. Incluso cuestionan que el hecho educativo deba producirse solo en las escuelas y promueven que las escuelas se transformen en parte de “comunidades de aprendizaje” mayores. A continuación se ilustran los argumentos de uno u otro enfoque.

Dentro de la primera perspectiva, uno de los estudios sostiene que “las escuelas por sus propios medios no pueden lidiar con la tarea de proporcionar oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes que satisfagan las necesidades de desarrollo de sus propias comunidades y las demandas de la sociedad actual, esta tarea está compuesta por una serie de operaciones de enseñanza, coordinación pedagógica, gestión y asesoría que requieren una atención sistémica. (...) el propio aprendizaje escolar debe considerar modalidades expansivas, lo que trae consigo nuevas formas de enseñanza no previstas en las prácticas tradicionales de los establecimientos” (Marshall Infante, 2004, p. 81).

La segunda perspectiva evidencia un abordaje más amplio, yendo desde enfatizar la necesidad de que la escuela participe en la constitución de redes locales hasta llegar en algunos casos al punto de colocar a la escuela como líder en un proceso de cambio dentro de las “comunidades de aprendizaje” (Borzese y García, 2003).

Así se sostiene que “un eje orientador de estas prácticas es la noción de trascendencia de la acción educativa respecto del ámbito escolar: la educación incide en la vida cotidiana y en la posibilidad de transformación de la realidad local. Uno de los mayores desafíos es la construcción de contextos de aprendizaje que no se limiten al proceso de escolarización. Implican la superación de una lógica educativa puramente escolar, se trata de superar una matriz unidireccional-escolar del aprendizaje, ya que los aprendizajes posibles son diversos y pueden desplegarse en sistemas diferenciados (formal, no formal, informal, medios de comunicación, Internet, etcétera), ámbitos múltiples (escuela, familia, club, organización barrial), contenidos y metodologías de procedencia polivalente, todos ellos sustentando las prácticas en las que los sujetos se ven implicados. Corresponden a diferentes locus de aprendizaje, en muchos casos extraescolares, que enriquecen la trayectoria de inclusión de los jóvenes en los espacios formales” (Borzese y García, 2003, p. 27-28).

De este modo, en la primera perspectiva la escuela se ubicaría como demandante de otros apoyos y/o servicios puntuales e instrumentales a la comunidad para desarrollar mejor su labor específica. En cambio, en la segunda perspectiva la escuela se ubica más bien en el lugar de involucrarse en procesos comunitarios que exceden su función específica. En esta perspectiva, las escuelas llegan a proponerse un lugar de liderazgo en las redes locales.

Entre estas dos perspectivas, puede evidenciarse un tercer enfoque que se podría ubicar en un lugar intermedio: en este enfoque, se promueve la apertura de las escuelas al contexto local, desarrollando un conjunto variado y amplio de acciones, que apuntan a la atención integral de los jóvenes. Estas escuelas se conciben como activas participantes y proveedoras de otros servicios a la comunidad y no solo como demandantes, en el marco de un interés por mejorar su labor.

6.2.2. ¿Quiénes, cómo y qué de las relaciones con el contexto como estrategia de ampliación de oportunidades?

Sobre la base de las tres perspectivas señaladas, pueden identificarse entonces tres tipos de relaciones de las escuelas estudiadas con sus entornos. Las diferentes perspectivas se reflejan de un modo general en el tipo de actividades desarrolladas. En algunos casos, un primer tipo de relacionamiento tiende a ser puntual, con objetivos concretos, enfatizando a la comunidad local como fuente de recursos, como lugar de derivaciones, mientras que en otros casos, los relacionamientos son más amplios, más estratégicos, con una participación activa de la escuela en actividades extra-escolares. Dentro de estas relaciones más amplias, identificamos también dos tipos diferentes, en los que las relaciones van desde múltiples intercambios a la constitución de redes articuladas, como se verá a continuación.

a) Relaciones puntuales e instrumentales:

Un ejemplo que aparece en varios casos es el de ONGs de perfil técnico que se acercan con un proyecto de mejoramiento o diversificación de aprendizajes a la escuela, convocándola a participar al menos como receptora de la iniciativa. Por ejemplo, en una encuesta realizada en San Pablo en escuelas secundarias, se señalaron los siguientes proyectos: investigación articulada con el proyecto “Conciencia Negra”, mejoría de la enseñanza y debate sobre el tema de la violencia, con fines preventivos; participación de los alumnos en cursos, charlas y actividades como informática y bandas musicales; cursos de capacitación para profesores; etc. (Barolli et al. 2003). Todos estos proyectos fueron ofertados por ONGs a las escuelas y éstas participaron porque lo juzgaron interesante, pero sin que formara parte de una estrategia previamente establecida.

El estudio en Uruguay informa que las instituciones, especialmente las montevideanas y de la zona metropolitana, han recurrido a apoyos externos especializados para trabajar algunos temas vinculados con la convivencia. Estos apoyos son puntuales y variables; se mencionaron, por ejemplo, el tema de las drogas, los problemas de violencia tanto en la familia como en la calle o en la escuela, y otros referidos al desarrollo personal, como la sexualidad. Los centros las aceptan en tanto las consideren adecuadas y necesarias, ya que no tienen capacidad propia para desarrollarlas, porque no disponen de los recursos necesarios dentro de la institución –básicamente los recursos financieros- y tampoco existe una fuente a la que puedan recurrir de forma sistemática (Aristimuño y Lasida, 2003).

Como se ha dicho, estas relaciones puntuales la mayoría de las veces son iniciadas y generadas desde la propia escuela para conseguir derivaciones sobre todo en temas de salud, apoyos económicos o de infraestructura. El mismo estudio de Aristimuño y Lasida informa: “lo que existe frente a situaciones específicas son contactos puntuales que cada centro educativo acuerda con instituciones del medio en el que se ubica. Se constataron múltiples derivaciones de jóvenes a una u otra organización; a la vez, los liceos y las escuelas técnicas son tomados como referencias por otros actores, para lo relativo al trabajo con adolescentes” (Aristimuño y Lasida, 2003, p.112).

A veces estos relacionamientos puntuales se basan en la necesidad de las escuelas de conseguir recursos materiales para poder plasmar determinadas acciones o responder directamente a las necesidades percibidas. De ahí la apertura de estas instituciones a incorporar iniciativas externas de programas gubernamentales o de organismos no gubernamentales.

Una de las razones de la inexistencia de formas institucionalizadas de trabajo con la comunidad que les permitan establecer lazos con ella de forma sistemática, tiene que ver con que las condiciones institucionales no las facilitan: “las incipientes redes que los directores forman en sus comunidades surgen movidas por su impulso individual, con carencias múltiples para hacerlo, entre las que se destacan los materiales³⁴, los recursos humanos³⁵ y la información sistematizada” (Aristimuño y Lasida, 2003, p.113).

b) Relaciones múltiples con el contexto local:

Los estudios muestran casos en los que la estrategia de relacionarse con el contexto es más amplia. El estudio de Ciudad de Buenos Aires señala que hay escuelas que desarrollan acciones para lo que denominan "abrir la escuela al barrio" (Jacinto y Freytes Frey, 2004). Esto incluye actividades conjuntas y un intercambio activo con otras organizaciones representativas de la vida local. Entre éstas, se mencionan las siguientes: los Centros de Gestión y Participación (delegaciones descentralizadas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires); las comisarías, con las cuales se organizan actos patrióticos y charlas; clubes sociales y deportivos; asociaciones vecinales; y, en caso de existir, hospitales cercanos a los cuales se hacen derivaciones para el área de psicología y psicopedagogía.

Estas escuelas muestran entonces una preocupación por conectarse activamente con el barrio, pero también hay que señalar otro objetivo importante detrás de estas actividades. Se trata de dar visibilidad a la tarea de la escuela, de difundir el trabajo escolar realizado por los alumnos, incluso de contribuir a la desestigmatización de los jóvenes del barrio, a través de proyectos como muestras -teatro, fotografía, video-, periódicos escolares, actividades solidarias conjuntas con otras instituciones, recopilación de la historia barrial, participación en concursos organizados por asociaciones locales; pasantías en empresas de la zona (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Esta orientación denota un sentido de pertenencia barrial y una valorización de la cultura y prácticas locales; en efecto, en estas escuelas predomina una visión positiva de su entorno. A pesar de ello, reconocen que han sido objeto de algunas agresiones, como disturbios a la salida del colegio o ciertos daños menores a la fachada del edificio... (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

También las características del contexto influyen en las formas e intensidad de las actividades. Así, el estudio de Uruguay informa que, en pequeñas ciudades o ámbitos rurales, las actividades son más numerosas y se presentan también como más relevantes para los diversos actores, constituyendo una marca de identidad de la institución local. En definitiva, la participación y el impacto comunitario de estas actividades incrementa el valor de la institución escolar para los propios actores internos. Esto no ocurre en los centros montevideanos y de la zona metropolitana, donde las actividades se realizan sin presencia

³⁴ Por ejemplo, en un centro del interior de Uruguay debieron esperar un año el arreglo, por parte de las dependencias centrales, del único fax del que disponen.

³⁵ En un liceo se evaluaba que disponen de “*poca gente dentro de la institución como para poder abocarse a ese relacionamiento con el afuera*”, con el fin de buscarle una solución a todos aquellos casos en que consideran que el problema de los adolescentes es social.

comunitaria y con poca visibilidad externa. La diferencia probablemente obedezca al menor tamaño de las poblaciones del interior, a la mayor densidad del entramado social en el que está inserto el centro, a una rutina social más abierta y tal vez necesitada de este tipo de iniciativas y a las propias características de los institutos y de las vinculaciones con su entorno (Aristimuño y Lasida, 2003). “Especialmente en las instituciones del Interior, las líneas maestras del proyecto aparecen muy articuladas con las planificaciones de los docentes y con un seguimiento sistemático de la marcha de la experiencia a través de la coordinación. De todos modos, los proyectos no alcanzan a constituir estrategias del centro que abarquen el conjunto de su desarrollo y funcionamiento (Aristimuño y Lasida, 2003, p. 93).

Un caso que podría ubicarse en este relacionamiento amplio es el que refiere al estudio del proyecto Casas Jóvenes del Uruguay (Bruzzone y Scafati, 2003). En este caso, es la ONG la que apunta a una atención integral de los jóvenes a través de múltiples acciones asistenciales, de orientación, de educación no formal y además intenta trabajar con las escuelas secundarias para promover el reingreso o la retención de los jóvenes que concurren a las Casas en los establecimientos educativos. “La Casajoven se constituye como un espacio de encuentro entre pares, que supone simplemente un lugar donde estar con otros jóvenes, sin necesariamente ir a `hacer algo`. Además, el equipo educador les propone un conjunto de actividades de distinto tipo denominadas *estructuradas*, entre las que se incluyen las recreativas, culturales, formativas y de capacitación laboral. Se fomentan permanentemente los hábitos de higiene, facilitándoles el uso de una infraestructura adecuada para ello. También es un espacio donde se brindan una serie de servicios a los jóvenes. Por ejemplo pueden recibir información o atención de salud, en algunos casos en las propias instalaciones, o bien recurriendo a derivaciones o acuerdos con otras instituciones” (Bruzzone y Scafati, 2003, p.103). Otro de los focos de este proyecto es la relación con las escuelas. De la experiencia en estos relacionamientos con la escuela, surge un rol de “facilitador” de los equipos de las Casas. “En la construcción de este relacionamiento, los equipos de educadores debieron jugar un rol no previsto a priori, mediatizar y facilitar la comunicación entre los jóvenes y la institución educativa. Esta función decodificadora entre ambos colectivos, los profesores y los adolescentes, es un intento de disminuir la reacción defensiva de un amplio sector de profesores ante ciertas expresiones culturales, que aparecen como indicadores de pertenencia de estos adolescentes y jóvenes a “tribus urbanas”. El liceo, en términos generales, no es percibido como un ámbito amigable y atractivo” (Bruzzone y Scafati, 2003, p.123).

Un aspecto facilitador es que las ONGs que participan del proyecto poseen un alto nivel de conocimiento y análisis de las diferentes zonas, de las culturas y características propias de las poblaciones, de los entramados sociales. De ese modo, logran ubicarse en el lugar de “puentes” entre los jóvenes y la escuela. Como ha señalado otro trabajo sobre el tema, la principal característica de estos facilitadores es la cercanía cultural y/o generacional de éstos con los niños y jóvenes con los que trabajan. “Los riesgos de este tipo de “cercanía” estarían en contribuir involuntariamente a la reproducción del círculo de la pobreza, ya que los facilitadores no escapan a los límites que imponen ciertas condiciones materiales y simbólicas presentes en el medio social” (Neirotti y Poggi, 2004, p.196).

c) Relaciones en las redes interinstitucionales locales:

Finalmente, los estudios hacen referencia a algunas escuelas que tienen una impronta de fuertes interrelaciones con el contexto en el que se hallan insertas. La característica principal de estas experiencias es que las escuelas se muestran generadoras de intercambios, llegando a ser, en algunos casos, líderes de una trama de relaciones inter-institucionales.

El estudio de Ciudad de Buenos Aires distinguió tres escuelas que se caracterizan por un fuerte compromiso con la promoción social de los sectores excluidos a los que atienden. Desde este punto de partida, las escuelas han promovido la constitución de verdaderas redes interinstitucionales a fin de brindar un abordaje más integral a las problemáticas de dichos sectores. Estas redes están conformadas por diferentes instituciones del barrio: algunas son educativas, como el jardín maternal o un Centro de Educación de Adultos; otras religiosas, como la parroquia; o de promoción social y recreativa, como centros comunitarios y de Gestión y Participación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o también de salud. Estas instituciones mantienen entre sí un contacto fluido y realizan intercambios constantes, desarrollando proyectos comunes (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

En el estudio de Borzese y García (2003) se hace referencia a tres casos de escuelas que se inscriben en una concepción aún más amplia. Partiendo de las raíces de la educación popular latinoamericana, una ONG de “medio piso”³⁶ (SES) plantea una estrategia basada en el enfoque “Comunidades de Aprendizaje”. Este ideario tiene entre sus características la orientación hacia el aprendizaje y el énfasis sobre la innovación pedagógica, la revitalización y renovación del sistema escolar público y la construcción de experiencias demostrativas con vistas a difundirla y/o promoverlas en otros contextos, con otra escala o con diversos actores sociales (Neirotti y Poggi, 2004).

Por ejemplo, en asociación con la Fundación SES, se organizó en estas escuelas un relevamiento local en el que participaron líderes e integrantes de organizaciones de base -con fuerte presencia de jóvenes-, alumnos, docentes y otros. El artículo de Borzese y García sostiene al respecto: “Al nivel de las acciones que implican la generación de consensos y la constitución de redes involucradas con la problemática, se ha logrado, con diferentes intensidades en cada lugar, interesar a diversas entidades: organizaciones y grupos comunitarios, varios de ellos juveniles, escuelas, institutos terciarios, organizaciones de apoyo, organismos de gobierno locales y provinciales, grupos eclesiales, medios de comunicación social, alguna empresa” (Borzese y García, 2003, pp. 68-69).

También con este marco, las escuelas han participado en procesos (como la sistematización en la que se basa el estudio referido) con una mirada estratégica puesta en la producción de conocimiento y la construcción de discurso para incidir en las políticas públicas. En este sentido, se distinguen acciones orientadas a influir en la legislación (reforma educativa, sobre minoridad, etc.).

Esta acción incluye también la tarea pedagógica de las escuelas. “Las redes de organizaciones "pares" en intereses, en población atendida, en necesidades, etcétera, facilitan la reflexión conjunta sobre cuestiones específicas del trabajo de las escuelas en contextos desfavorables: la retención, la calidad educativa, la contención, las habilidades requeridas, los jóvenes desescolarizados, los proyectos innovadores y otras (...) Tal experiencia de construcción resulta un ámbito sumamente contenedor y enriquecedor, aun cuando supone invertir tiempo y recursos en el trabajo compartido” (Borzese y García, 2003, pp. 65-66). Desde sus inicios, las escuelas generaron espacios institucionales para profundizar los valores positivos y sostener la permanencia de los alumnos con sus problemáticas. Se trata de diversos proyectos que tienen una intención formativo-pedagógico-comunitaria y operan sobre el grupo de alumnos, el equipo docente y la familia” (Borzese y García, 2003, p. 41).

³⁶ Se hace referencia así a ONGs que no ejecutan directamente los proyectos que promueven, sino a través de otras organizaciones que actúan directamente sobre el terreno. La ONG de medio piso se concentra en proponer lineamientos estratégicos, diseñar los proyectos, conseguir financiamiento, y realizar actividades de fortalecimiento de las ONGs asociadas, tales como capacitación, asistencia técnica, etc.

Otro aspecto interesante de las escuelas que trabajan en redes locales, es que se advierte en estos establecimientos una preocupación por revertir los procesos de estigmatización que han marcado fuertemente a sus alumnos. Un camino para ello es la implementación de proyectos que proponen una relación distinta con el contexto local, impulsando acciones transformadoras en el barrio. Entre dichos proyectos pueden señalarse uno que se ocupa del análisis crítico de problemáticas como la discriminación o la desnutrición, desembocando en propuestas de acción, o la capacitación de líderes deportivos, para que sean multiplicadores barriales (Jacinto y Freytes Frey, 2004).

Hasta aquí los tres tipos de relacionamientos identificados en los estudios. Cabría ahora interrogarse: **¿en qué condiciones institucionales se desarrollan procesos de fuerte intercambio con el contexto (en sus diferentes perspectivas) y cuál es la posibilidad de replicarlos?**

Cuando estas articulaciones son intensas, se observa que son asumidas como parte del proyecto institucional, y en general, existe un fuerte compromiso de los directivos, que suelen tener un liderazgo de estilo “político” (Jacinto y Freytes Frey, 2004). En todos los planteles de profesores hay un grupo que constituye el equipo de base que anima y lidera el desarrollo de los proyectos, manteniendo en general más estabilidad en sus cargos que el resto de los docentes (Borzese y García, 2003). Otros trabajos también han hecho referencia a las características propias del contexto local, y a los antecedentes de trabajo compartido, a los apoyos externos (en particular los municipios, y otras organizaciones promotoras) e internos, etc. (Neirotti y Poggi, 2004). Otra condición o factor facilitador de estas relaciones es el encuadre legal de las mismas. En ocasiones, los límites de las escuelas para desarrollar este tipo de actividades son muy grandes, por los riesgos legales que se asumen. Tal es el caso de desarrollar actividades con los jóvenes fuera de la escuela si éstas no están correctamente cubiertas por el seguro. También, hay casos en los que las escuelas no tienen niveles de autonomía suficientes como para firmar convenios.

Salta a la vista que las condiciones referidas son muchas y dependen del grado en que se facilitan y promueven estas iniciativas desde las políticas educativas; de las características propias del contexto y de la institución educativa; del estilo y capacidad de gestión de los directivos, etc. Queda claro que este conjunto de factores resultan de difícil replicación. 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 o para la gestión asociada de las mismas, cuando se intenta promover instituciones escolares más abiertas al medio y más vinculadas a necesidades locales, ganando en pertinencia, pero sin imaginar que modelos de este tipo pueden y/o debieran replicarse masivamente.

6.3. La relación con el contexto local y su vínculo con el mejoramiento de los aprendizajes:

¿Cuánto aporta al mejoramiento de los resultados de aprendizaje un modelo institucional escolar donde se enfoca como una parte al menos significativa de la gestión a las relaciones con el contexto local y con otras instituciones? Éste es un interrogante clave. A partir de los trabajos relevados, puede considerarse que algunas de las fortalezas o aportes de estas relaciones, pueden llegar a ser:

- a) Aumentan la pertinencia de la enseñanza escolar cuando toman el contexto y sus problemáticas como punto de partida y recurso pedagógico;
- b) Se diversifican las oportunidades de aprendizaje de los jóvenes;
- c) Facilitan la atención de diversas necesidades de los jóvenes (salud, recreación, etc.);
- d) Contribuyen a mejorar las visiones estigmatizadas que muchas localidades, en particular marginales, tienen de sus jóvenes;
- e) Impulsan la participación de los jóvenes como protagonistas, fomentando la formación ciudadana.

Nos referiremos brevemente a cada una.

a) La interrelación con el contexto barrial y con otras instituciones aparecen como fuente de proyectos en torno a temáticas significativas en el ámbito local y para los propios jóvenes. Suelen desarrollarse proyectos que organizan contenidos, conocimientos y experiencias de distintos orígenes en torno a la resolución de un problema concreto, incorporando la reflexión sobre aspectos éticos, económicos y socio-culturales que las miradas puramente disciplinares y fragmentadas de los espacios curriculares suelen colocar en un segundo plano. La detección de un problema que aqueja al ámbito local y el desarrollo de una acción solidaria para ayudar a su resolución o alivio, son fuentes de aprendizaje de competencias y valores para los adolescentes. A través del aprendizaje contextualizado, los jóvenes empiezan a reconocer “para qué” es preciso comprender un tema, o profundizar un conocimiento.

b) En las experiencias desarrolladas en o con el contexto local, los jóvenes tienen oportunidades de acceder a otros aprendizajes no formales. Estos espacios suelen promover la producción creativa/ deportiva/ artística/ solidaria/ etc. de los propios jóvenes, enriqueciendo sus experiencias de aprendizaje. Incluso, se ha llegado a proponer que cuando existen estos otros espacios (tales como Casa Jóvenes, o redes interinstitucionales en la experiencia de SES), el abandono de la escuela podría concebirse solo como una pérdida momentánea de protagonismo escolar en los aprendizajes, a favor de trayectorias no escolares diferenciadas que pueden derivar en una reescolarización posterior. Ejemplo de estas trayectorias son jóvenes que, habiendo dejado la escuela secundaria, han mantenido su vinculación con clubes, grupos de interés o talleres de formación profesional, y posteriormente han ingresado a una escuela de adultos (Borzese y García, 2003).

c) Dado que muchas veces estas experiencias se desarrollan en contextos desfavorecidos, adonde muchos de los jóvenes padecen de necesidades básicas insatisfechas, las articulaciones constituyen un buen instrumento para cubrir algunas acciones asistenciales (de atención primaria y/o de carácter preventivo). Los trabajos hacen referencia en particular a temas de salud, prevención y/o atención de problemáticas vinculadas al consumo de drogas o enfermedades de transmisión sexual o del embarazo adolescente. En este punto, la especialización de las instituciones que forman parte de las articulaciones de la escuela facilita que los jóvenes accedan a una atención especializada, que mejora su calidad de vida y facilita la trayectoria escolar.

d) Muchas veces existe en los barrios de zonas marginales una visión negativa de los jóvenes: que no trabajan, que asumen conductas peligrosas para sí mismos y/o los demás, etc. Esta visión estigmatizada refuerza la exclusión de algunos jóvenes. La participación de los mismos en experiencias lideradas por la escuela les permite la posibilidad de desplegar

conductas positivas con el entorno, que contribuyen a mejorar o superar las visiones estigmatizadas.

e) Participando en experiencias hacia fuera de la escuela, los jóvenes tienen la oportunidad de experimentar procesos formadores de actitudes vinculadas al trabajo en equipo, a la solidaridad, a la conciencia crítica, a la organización de recursos; a la gestión y negociación, al compromiso comunitario y a la aceptación de reglas del juego y normas. Con el protagonismo de los jóvenes, estas experiencias están contribuyendo a formar sujetos capaces de participar en la vida democrática, aumentando su capacidad crítica para discernir frente a opciones vitales, con posibilidad de elaborar y participar en proyectos comunes.

Estos aportes de las relaciones inter-institucionales llevan a sugerir que los planes y estrategias de mejoramiento de aprendizajes no parecen poder prescindir de enfocar como un ámbito de la gestión institucional el establecimiento de relaciones y acciones con el contexto.

Sin embargo, también pareciera que el hecho de que una escuela tenga intensas relaciones con el contexto local, no garantiza por sí solo la calidad de los aprendizajes. Es solo un componente. Los propios estudios muestran casos donde el eje puesto en esas relaciones no se refleja necesariamente en el enriquecimiento de las experiencias de enseñanza. En ocasiones, pareciera que cuando el foco está puesto en este entramado de relaciones externas, puede pasar que se descuide lo que sucede en el aula o que lo pedagógico no resulte el centro de la estrategia institucional. Más allá de cuál sea el tipo de relacionamiento establecido, para medir su impacto la dimensión principal debería estar en el mejoramiento de las oportunidades y resultados de aprendizaje de los jóvenes.

CAPÍTULO 7

Conclusiones y recomendaciones

7.1. Desigualdades educativas y estrategias para superarlas

A pesar de la importante expansión que muestra la educación secundaria latinoamericana desde hace más de una década, presenta diferencias considerables entre los países. Así, las tasas de escolarización varían entre niveles mayores a 70% en países como Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y menores de 40% en países como Guatemala y Nicaragua. Esos niveles de acceso a la educación secundaria evidencian también inequidades por nivel socio-económico y según el clima educativo de los hogares, y considerables disparidades urbano- rurales.

La retención y la conclusión del nivel secundario siguen siendo problemas mayores en la región; solamente alrededor de 30% de los jóvenes de 20 a 30 años ha logrado finalizar el nivel. Aún en los casos de países que tienen tasas de escolarización relativamente altas, los niveles de terminación apenas llegan a 50%.

Entre las razones del abandono escolar en el nivel secundario, se enfatizan principalmente las razones económicas, que incluyen tanto la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demanda la asistencia a la escuela, como el abandono para trabajar o buscar empleo. Pero también se señalan problemas con la oferta (falta de establecimientos, en algunas zonas, especialmente rurales y urbano-marginales) y que los jóvenes demuestran falta de interés por lo que se enseña en la escuela. En el caso de las mujeres, aparecen además las responsabilidades familiares y la maternidad. Como se ve, se trata de un conjunto de factores que hacen tanto a las condiciones de las familias y de los contextos, como a la propia oferta educativa, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

La expansión de la escuela secundaria se dio de un modo desordenado y con restricción de recursos. La infraestructura, el equipamiento y las características y condiciones de trabajo de los planteles docentes poco ayudaron a que la expansión se produjera favoreciendo la calidad de los aprendizajes. Aunque los datos comparativos sobre los logros educativos son escasos, algunos disponibles (por ejemplo sobre el desempeño en los exámenes PISA) muestran resultados pobres y mucho menores que en países centrales.

Este libro analizó políticas y estrategias desarrolladas durante los últimos años, tratando de identificar el aporte de estas medidas al mejoramiento de las oportunidades de acceso, retención y aprendizaje de todos los jóvenes en la educación secundaria.

Muchas de las políticas educativas de carácter general o sistémico en la última década tuvieron como horizonte la igualación de oportunidades. Por ejemplo, una de las razones para eludir la temprana especialización y hacer prevalecer los contenidos generales sobre los específicos, fue no promover circuitos institucionales y curriculares diferenciados. Más allá de estas orientaciones generales, también se han implementado programas que intentan mejorar la equidad educativa por medio de la focalización en conjuntos específicos de alumnos, escuelas o zonas, particularmente desfavorecidos social o educativamente, a través de estrategias de discriminación positiva. La iniciativa más importante de este tipo en educación secundaria han sido las becas que promueven la retención escolar.

Algunos de los países analizados han desarrollado más recientemente una concepción diferente de la aplicación del principio de la discriminación positiva en la política sectorial de educación. Se trata de las llamadas políticas o medidas transversales, que implican la

aplicación del enfoque de la discriminación positiva en las políticas generales, en lugar de los programas focalizados. Por ejemplo, la priorización de las escuelas más desfavorecidas en la instalación progresiva de la jornada completa en Chile y Uruguay, o el desarrollo de un programa para mejorar la retención en todas las escuelas secundarias públicas de la Ciudad de Buenos Aires.

Los estudios analizados muestran además una convergente preocupación por introducir cambios en la oferta regular del nivel medio. Ante las dificultades para incluir o retener a todos en las escuelas secundarias comunes o regulares, varios países desarrollan servicios alternativos, a distancia, semi-presenciales, o nocturnos. Pero “incluir” implica además de aumentar la participación, brindar una educación de calidad. Y en ese sentido surgen algunos riesgos: por ejemplo, la creación de escuelas en barrios marginales produce mayores oportunidades de acceso y retención, pero puede significar participar en un circuito educativo estigmatizado y de baja calidad.

7.2. Acerca del cambio en los currículos del nivel:

El curriculum ha sido señalado entre los componentes sobre los que es necesario incidir para lograr cambios en la escuela media que incrementen las posibilidades de inclusión y de aprendizaje de los alumnos. Durante los noventa, varios países de la región han producido importantes reformas de los currículos del nivel. Las tendencias que siguieron tales reformas se orientaron a prolongar la formación general, por la necesidad de ampliar la base cultural compartida por la población y para moderar el impacto del pasaje de la primaria a la secundaria.

En las modalidades especializadas por definición, como las técnicas, se constata que en varios países las especializaciones dejaron lugar a orientaciones o modalidades vinculadas a sectores de actividad de un modo amplio. Esta tendencia no ha estado exenta de críticas: se ha advertido sobre el riesgo de que un excesivo “generalismo” pueda no coincidir con las motivaciones e intereses de los jóvenes, y desaproveche el valor formativo de la educación orientada.

Ahora bien, los análisis desarrollados señalan que, a pesar de las expectativas que suelen volcarse sobre la potencia del cambio curricular, en el nivel secundario existen fuertes restricciones a tal cambio. La formación docente clasificada y sus efectos sobre los recursos humanos disponibles; el principio de reclutamiento de los profesores por especialidad; las tradiciones pedagógicas, son todos ellos determinaciones que pesan sobre el currículo y que limitan sus posibilidades de cambio. Casi cualquier alteración en la composición del curriculum afecta los puestos de trabajo de grupos numerosos de profesores, cuestión que enfrenta a las administraciones con conflictos sindicales. La experiencia acumulada en la década pasada y las importantes dificultades financieras que afrontan los países de la región sugiere que no es razonable esperar una reestructuración importante de los currículos del nivel medio en los próximos años.

En los últimos años se evidencia una moderación de la escala y el ritmo de los cambios curriculares. Los análisis realizados muestran las potencialidades de cambios que no afectan la estructura curricular básica –con lo cual eluden buena parte de los problemas señalados- y se centran en cambio en la incorporación de nuevas asignaturas, en la propuesta

de opciones a los alumnos y en la reformulación de los contenidos curriculares clásicos del nivel.

Desde luego, las dificultades que enfrenta la introducción de nuevos componentes en el currículo obligan a realizar una evaluación cuidadosa de un conjunto de condiciones. Dos dificultades son evidentes: se requiere incrementar el presupuesto, y se requiere prolongar la jornada escolar. En cuanto a lo primero, es necesario tener en cuenta que introducir nuevas instancias curriculares implica rentar trabajo docente que se añade al que ya sostiene el Estado en el marco de los planes vigentes. En cuanto a lo segundo, introducir nuevas instancias curriculares implica incrementar la carga horaria para los estudiantes, lo cual debe evaluarse con cuidado en el marco del uso de los locales escolares -que ya es intensivo por demás- y considerando los compromisos laborales y responsabilidades familiares que afrontan de manera creciente los adolescentes y jóvenes que asisten a la escuela media. A ello se añade que en general la incorporación de materias nuevas nos enfrenta con la dificultad de la carencia de docentes con formación suficiente para asumir la enseñanza de sus contenidos, y que nos alejan de la pretensión de disminuir el número de materias que los alumnos cursan simultáneamente.

Pese a todos estos señalamientos, incorporar componentes curriculares resulta una alternativa valiosa de cambio curricular, sin las dificultades que suponen los cambios más profundos en la estructura del currículo. Algunos campos de saber sin representación histórica en el currículo de la escuela secundaria, pero de alta relevancia en el presente, como es el caso de Informática o de Tecnología, podrían incorporarse a los planes de estudio y constituyen un aporte sustantivo a la actualización curricular de la escuela media. Del mismo modo, introducir al menos en algún tramo del trayecto formativo alternativas entre las que los estudiantes puedan elegir resultaría un aporte interesante al mejoramiento de la formación. Los análisis muestran el interés que ciertas temáticas despiertan en los jóvenes y la importancia de que la escuela secundaria asuma de alguna forma esas temáticas si quiere mejorar su relevancia.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que las dificultades –especialmente las presupuestarias- pueden no ser tan severas si consideramos que, en los próximos años, la escuela secundaria debería expandirse en los países de la región, para incorporar a segmentos importantes de población que se encuentran excluidos del sistema o que no pueden avanzar más allá de los primeros años del nivel. Esta expansión necesaria puede programarse para albergar novedades curriculares, reubicando en distintos momentos de las trayectorias que posibilitan los planes aquellas instancias curriculares que hoy forman parte de la propuesta unificada y que podrían convertirse en alternativas a la formación común.

Los análisis desarrollados permiten concluir que resulta necesario abordar la revisión de la selección de contenidos en los planes de estudio, cuidando alcanzar un equilibrio entre un currículum accesible y relevante para los alumnos –lo que conlleva la disminución del contenido informativo de los programas- y los conocimientos universales que no son negociables. La cuestión a debatir, desde esta perspectiva, es qué tipo de selección cultural deberá realizarse en la reelaboración del currículo de la escuela media para ampliar las perspectivas desde las cuales los alumnos resultan capaces de analizar una situación o un problema, para habilitarlos a participar en los asuntos públicos sin restricciones debidas a la falta de conocimiento y comprensión, y para poner a su alcance las claves de la codificación de la cultura que se produce en la escuela. Analizada desde esta perspectiva, cobra sentido la afirmación de Quiroz de que el currículo de la escuela secundaria resulta injusto aún con quienes no fracasan en ella (Quiroz Estrada, 2002).

Desde la perspectiva que anima este trabajo, se afirma la necesidad de que las administraciones impulsen procesos de reformulación de los contenidos de la enseñanza, aún en el marco de las estructuras curriculares vigentes. No debería menospreciarse la importancia de que desde el gobierno de la educación se promuevan procesos de revisión de los contenidos seleccionados para el nivel, ni descartarse la posibilidad de oficializar nuevas prescripciones. Ello no implica desconocer que todo ello puede ser de bajo impacto si no se producen imbricaciones sustantivas entre las propuestas centrales y las perspectivas que los profesores tienen de lo que debe enseñarse en las escuelas secundarias.

7.3. Acerca de las becas como estrategia de inclusión

Varios países latinoamericanos han desarrollado en los años noventa programas de becas orientados a promover la inclusión y permanencia escolar de los niños y jóvenes en situación de pobreza. Entre las iniciativas más amplias se destacan las desarrolladas en Brasil, México y Argentina. En particular en el nivel secundario, la importancia de la beca dentro de los ingresos familiares aparecería “justificando” la permanencia en la escuela de los adolescentes porque reemplazaría los ingresos que ellos podrían proveer a sus familias si trabajaran.

Los programas de becas operan a través del sistema educativo, otorgando apoyos económicos a las familias o a los estudiantes; la condición o contra-prestación para la continuidad en la recepción de la beca es la asistencia escolar de los niños y jóvenes becados. Las contrapartidas exigidas a los beneficiarios de las becas varían según el programa, yendo desde el compromiso de inscripción y asistencia mínima en un establecimiento educacional hasta exigir la promoción a un curso superior o cierto rendimiento escolar preestablecido. Estas diferencias de criterios reflejan de algún modo distintas concepciones sobre la propia beca. Cuando el requisito de asistencia al establecimiento educativo no está condicionado por los resultados escolares se sustenta en entender la escolarización como un derecho y la beca como un facilitador del acceso a ese derecho; por esta razón, no se considera adecuado establecer exigencias de rendimiento que transformen a la beca en una suerte de premio a los mejores. En cambio, otros modelos enfocan más bien que la beca sea sostenida a través del esfuerzo reflejado en los buenos resultados escolares o sea en el mérito personal, independientemente de las responsabilidades institucionales de la escuela o del peso de otros factores socio-económicos y culturales sobre el fracaso escolar. En conclusión, la mejor decisión respecto a este tema tendrá que tener en cuenta tanto los resultados en términos de inclusión y aprendizajes como las perspectivas éticas desde las cuales se diseña el dispositivo.

Debería señalarse que la cobertura de los programas de becas, aunque es nacional y tiende a la ampliación, aún resulta insuficiente ya que los presupuestos disponibles solo permiten atender a una parte de la población que tiene dificultades económicas para sostener su vida cotidiana, y en consecuencia la permanencia de sus hijos en la escuela. Además de los niños y jóvenes atendidos, otros adolescentes también padecen las consecuencias de la pobreza y serias dificultades para permanecer en la escuela, aunque no se encuentren en situaciones de padecimientos tan extremos como los becados.

Respecto a los niveles de descentralización, entre los programas de beca analizados predominan los que funcionan con una planificación centralizada y aplican diversos grados de descentralización en la administración. La gestión descentralizada permite ajustar los programas a las características locales y a los potenciales beneficiarios; también significa una

reducción de costos para los programas de becas, ya que generalmente otras instancias gubernamentales o las propias escuelas aportan personal, insumos y equipos financiados con recursos propios. Ahora bien, la descentralización administrativa también conlleva riesgos. Cuando la gestión se apoya en los municipios, pueden aparecer conductas clientelares en la selección de beneficiarios, mayores dificultades para el control administrativo por la cantidad de actores que intervienen, y el surgimiento de versiones diferentes de los programas (en algunos casos, con inequidades de recursos). Cuando la gestión se apoya en las escuelas, se ha registrado sobrecarga de trabajo en la gestión institucional; dificultades para brindar apoyo e información a las familias; y renuencia en algunas instituciones al otorgamiento de becas a alumnos con malos resultados escolares. En resumen, una combinación de gestión centralizada, con capacidad de evaluación y monitoreo, junto con algunos aspectos descentralizados, con el apoyo necesario, parece ser el camino más adecuado.

Los programas de becas desarrollan **mecanismos de selección** de los becarios a partir de sus criterios de focalización. Los criterios utilizados para la selección son: geográficos o territoriales (familias que habitan en zonas particularmente desfavorecidas); vulnerabilidad socio-económica; y en menor medida, riesgo de abandono escolar y/o bajos resultados educativos. Cada uno de estos criterios tiene ventajas y desventajas. Una cuestión debatida sobre la distribución de las becas es si deben otorgarse por alumno o por escuela. La ventaja del otorgamiento por escuela es que permite una mayor concentración de los esfuerzos: si se concede la beca a toda la población de una escuela en vulnerabilidad socio-económica o a un importante porcentaje de ella, es más esperable que el impacto se note en el conjunto de la institución escolar. La ventaja del otorgamiento por alumno es que se logra cubrir al conjunto de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, muchos de los cuales podrían quedar afuera si sólo se seleccionaran algunos establecimientos; pero al dispersarse más los siempre escasos recursos disponibles, es probable que el impacto sobre los indicadores institucionales resulte menor.

La articulación de los programas de becas con otras medidas pedagógicas resulta insuficiente: son pocos los programas de becas que desarrollan iniciativas pedagógicas para mejorar la retención escolar y los aprendizajes de los estudiantes o se vinculan con acciones de este tipo ejecutadas por otros organismos. Sin embargo, las becas debieran concebirse sólo como uno de los dispositivos que pueden favorecer la mayor inclusión escolar. A ello debieran sumarse apoyos específicos provistos por los Ministerios de Educación para las escuelas que trabajan en deterioradas condiciones edilicias, de equipamiento, y de trabajo docente; y acciones pedagógicas y de acompañamiento psico-social dirigidas a apoyar a los estudiantes. Asimismo, pocos programas de becas contemplan mecanismos específicos de participación social de las comunidades, familias, los propios jóvenes y otros sectores no involucrados en la ejecución de los mismos.

Sobre su articulación con otros ingresos o subsidios, la mayoría de los programas analizados intentan evitar la duplicidad de beneficios sociales provenientes de fondos estatales incluyéndola como requisito de selección. Sin embargo, la articulación con otros programas sociales pareciera una oportunidad de fortalecer el impacto de las becas sobre las familias y sus condiciones de vida. Asimismo, a fines de evaluar impactos potenciales y efectivos de las becas, parece preciso establecer la proporción del ingreso familiar que representan las becas y su relación con los potenciales ingresos de los adolescentes en el caso de que trabajaran. Estos elementos permitirían tener alguna aproximación a las posibilidades de atraer a los estudiantes expuestos a un mayor riesgo de deserción escolar.

A pesar de que se cuenta con algunas evaluaciones parciales, es preciso diseñar y aplicar dispositivos de evaluación que tomen en cuenta el impacto de las becas sobre la trayectoria escolar de los becados, incluso sobre las percepciones subjetivas acerca de la beca,

como forma de contar con una visión más global sobre el alcance del beneficio y posibles rediseños del mismo. Varios programas han logrado efectos positivos en la incorporación y la permanencia en el sistema de estudiantes en mayor riesgo de deserción. Sin embargo, se desconoce prácticamente hasta ahora el efecto que los programas de becas han tenido sobre los aprendizajes y niveles de promoción. Sería importante ir registrando datos de su historia escolar, sus resultados educativos, así como también su permanencia en el sistema de becas para realizar estudios de impacto comparativos.

Evidentemente, los programas de becas han facilitado la expansión, apoyando la permanencia en la escolaridad de muchos adolescentes cuyas familias no cuentan con recursos suficientes como para realizar por sí mismas ese apoyo. En este sentido, constituyen una redistribución de recursos que promueve la inclusión escolar. Sin embargo, como muestra el estudio que se sintetiza en este volumen, su formulación e implementación debe ir complejizándose y afinándose para ampliar las oportunidades de todos los jóvenes de terminar con éxito su escolaridad secundaria.

7.4. Acerca de la formulación de proyectos institucionales:

Las políticas desplegadas en los últimos años para el nivel secundario han considerado la formulación y desarrollo de proyectos en las escuelas como parte importante de la estrategia de mejora de las oportunidades para los adolescentes y jóvenes. La formulación de proyectos es al menos un componente de las políticas, cuando no su estrategia central.

Si bien la gestión institucional aparece como vía para afrontar los desafíos pedagógicos de la inclusión, debe tenerse en cuenta que como área concentra algunos de los principales problemas que afectan las posibilidades de cambio del nivel secundario. En efecto, las escuelas presentan al menos tres graves problemas: a) ausentismo y rotación del personal docente, b) una estructura del puesto de trabajo de los profesores que dificulta la concentración horaria, y c) escasez del personal no abocado de manera directa al dictado de clases.

Las instituciones ensayan diversos paliativos para estos problemas, y algunas de las políticas de apoyo a la formulación de proyectos proveen recursos para esos paliativos, como las rentas docentes adicionales o el personal de apoyo. Ahora bien, más allá de los modos en que las instituciones llegan a resolver estos problemas, en tanto se trata de un asunto estructural tiene que ser asumido a escala del sistema escolar.

Los análisis muestran el interés tanto de la concentración del personal en una misma institución como de la dotación de tiempos rentados extraclase. Ahora bien, con vistas a la reformulación del puesto de trabajo de los profesores, es necesario distinguirlas. La fenomenal ingeniería que supone la concentración institucional de los profesores puede ser inútil si no se generan condiciones materiales para el encuentro y el trabajo conjunto. Se requieren rentas adicionales para que al menos un núcleo crítico de profesores puedan dedicar tiempo extra a las reuniones y actividades que supone el diseño y la ejecución de proyectos, y para que puedan participar en espacios de intercambio con los directivos para discutir y planificar tales líneas de acción (tal como algunas de las políticas examinadas en este volumen vienen haciendo). Por otro lado, los eventuales beneficios de la concentración institucional de los profesores deben ponderarse en contextos de alto ausentismo ya que, cuando los profesores tienen una carga horaria importante en una misma institución, sus

inasistencias generan la pérdida de muchas horas de clase. Vale la pena analizar la potencialidad de la inclusión dentro de las escuelas de personal de apoyo, con una cierta amplitud en los tiempos rentados que les permita asumir tareas vinculadas con el acompañamiento de los alumnos, la atención de situaciones conflictivas, la cobertura de tiempos ociosos de los estudiantes y la ampliación de los horarios en que las escuelas permanecen abiertas para tareas de estudio, consulta de bibliografía, etc..

Más allá de las maneras en las que se intenten resolver los problemas vinculados al puesto de trabajo docente, las experiencias analizadas en los estudios arrojan luz sobre tres asuntos debatidos a propósito de la formulación institucional de proyectos como estrategia de cambio en las oportunidades educativas. En primer lugar, sobre los mecanismos a través de los cuales las escuelas acceden a los recursos necesarios para el desarrollo de los proyectos: las políticas analizadas evitan tanto una asignación automática de recursos, sin control de su destino y de las condiciones de su aprovechamiento, como la competencia entre escuelas por recursos que todas podrían requerir. En segundo lugar, sobre la autonomía institucional para definir y llevar adelante los proyectos: las administraciones no sólo no asignan a las escuelas la responsabilidad exclusiva de identificar y formular proyectos, sino que prevén acciones de soporte político- técnico a los establecimientos, bajo la forma de personal especializado y de documentación de apoyo. En tercer lugar, sobre las estrategias de monitoreo y evaluación de los proyectos: las políticas bajo análisis han advertido la necesidad de seguimiento de las acciones institucionales mediante estrategias de monitoreo que combinan los procesos de autoevaluación institucional con evaluaciones externas, buscando asegurar que el desarrollo de los proyectos se realice en línea con los propósitos más generales de las políticas educativas. Como se ve, no se trata sólo de generar recursos para que las escuelas desarrollen proyectos institucionales, sino que es necesario plantearse una serie de cuestiones con respecto a las cuales las experiencias analizadas permiten extraer conclusiones concretas.

7.5. Acerca de las estrategias institucionales para la inclusión escolar de los adolescentes y jóvenes:

Las escuelas secundarias de la región son escenario del despliegue de nuevas y variadas estrategias orientadas a mejorar la formación que reciben los estudiantes y a atenuar las dificultades que encuentran para progresar en su escolaridad. Los estudios han encontrado que ciertas estrategias que las escuelas venían desplegando de manera solitaria y muchas veces *ad honorem* (como las tutorías y las clases de apoyo para la compensación de aprendizajes) han comenzado a ser planteadas como orientaciones de política educativa. El hecho de que ciertas estrategias resulten tanto de las iniciativas de las escuelas como del impulso de políticas estatales lleva a considerar que probablemente nos encontramos en una etapa del planteo de los problemas de acceso, retención y calidad en la que en diversos niveles tienden a priorizarse los mismos problemas.

Por su extensión entre las escuelas estudiadas, y en ocasiones por la originalidad con que abordan problemas sustantivos para la ampliación de oportunidades, este estudio ha analizado las estrategias bajo la siguiente categorización:

- Estrategias centradas en el ausentismo de los alumnos.
- Estrategias centradas en la sobreedad de los estudiantes.
- Estrategias de reformulación de los tiempos de instrucción.

- Estrategias de reformulación del régimen académico.
- Estrategias centradas en la convivencia en las escuelas.
- Tutorías y otras acciones de orientación a los estudiantes.
- Estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes.
- Estrategias para la reformulación didáctica de las clases presenciales.
- Estrategias centradas en la formación para el trabajo.

Del conjunto de problemas vinculados con los alumnos, el ausentismo se encuentra entre los que más preocupan a las escuelas. Los análisis han relevado distintas clases de ausentismo, cada uno de los cuales genera a su vez problemas pedagógicos específicos, pero todos tienen en común la difícil ecuación entre el menor tiempo de asistencia e instrucción, y el logro de los aprendizajes básicos del currículo. Las experiencias muestran los límites de una resolución meramente normativa: se requiere alguna reorganización de otro orden para garantizar el aprovechamiento pedagógico intensivo de los tiempos efectivamente disponibles. Aunque las instituciones generan diversas estrategias, el problema del ausentismo estudiantil parece requerir políticas centralizadas de producción de materiales y de provisión de apoyos pedagógicos para garantizar un mejor aprovechamiento del reducido tiempo escolar.

En los estudios realizados, el tiempo escolar resulta problematizado de maneras diversas: se replantea la duración del ciclo lectivo anual, se procura la extensión de la jornada escolar, se reformula la duración de la hora-clase. Cada alternativa plantea sus propios problemas; así, la prolongación del ciclo anual encuentra como obstáculo principal al régimen laboral docente, mientras que la prolongación de la jornada escolar supone una inversión que las administraciones no siempre pueden afrontar, además de sobrecargar la agenda de los estudiantes para quienes es difícil cumplir con el horario establecido.

Es necesario señalar que son pocos los casos relevados por los estudios en los que el régimen académico que se plantea a los estudiantes es objeto de modificaciones. De todas las experiencias analizadas, la propuesta de Telesecundaria desarrollada en México es la que asume la modificación más radical de este régimen con su modalidad semi-presencial. Dentro de las modalidades presenciales, las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires parecen concentrar los cambios más importantes, al proponer un régimen académico más adecuado a los requerimientos de la población joven que ya ha tenido alguna experiencia en la escolaridad secundaria y cuyas condiciones vitales requieren mayor flexibilidad por parte de la escuela. En los demás casos, exceptuando las cuestiones relacionadas con las inasistencias, las propuestas apoyadas en el cambio del régimen académico no se encuentran con frecuencia; se trata de un aspecto de la escuela secundaria poco considerado, sobre el cual parece necesario desarrollar una mayor variedad de estrategias, tanto más si se considera el peso del cambio del régimen académico en el pasaje de la primaria al nivel medio.

Otra estrategia utilizada para lograr la incorporación de los alumnos a la escuela secundaria y el seguimiento de su trayectoria escolar son los proyectos de tutoría. En numerosas escuelas, y a lo largo de los años, los proyectos de tutoría fueron generados y sostenidos como resultado del trabajo voluntario de profesores, o de preceptores en el caso de las escuelas que cuentan con ellos, fueron menores los casos en que las administraciones rentaron el trabajo extra-clase que estos proyectos requieren. En años recientes, las administraciones han comenzado a generar condiciones más adecuadas para el desarrollo de esta función, en una tendencia que debería sostenerse y aún acentuarse en los próximos años.

Las evaluaciones muestran que los proyectos de tutoría producen y a la vez expresan una cierta tensión dentro de la escuela secundaria, en la medida en que deben hacerse cargo de cuestiones que ésta no tiene resueltas en virtud de su estructura, su organización y las características de su propuesta formativa. En efecto, la organización de la escuela media mantiene una lógica de trabajo más individual que colectivo. Un equipo de tutores, en cambio, supone la interacción de docentes de distintas disciplinas en torno a un proyecto común -en muchos casos coordinados por un par-, trabajando en tiempos y espacios diferentes a los habituales, todo lo cual impacta, en mayor o menor medida, sobre el conjunto de la institución y requiere un importante esfuerzo de reorganización de recursos y prácticas constitutivos de la cultura escolar. La experiencia acumulada tanto por las administraciones como por las escuelas muestra que un buen desarrollo de la tarea del agente que cumple la función de tutor requiere el marco de un proyecto institucional de tutoría, que involucre a otros actores. 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. Cabe destacar que, visto que la preparación tradicional de los docentes no incluye el desempeño de esta clase de función, un desafío que se abre es generar programas de formación que los acompañen en la asunción de estos nuevos roles.

Un conjunto importante de iniciativas de las administraciones y de las instituciones se dirigen a compensar aprendizajes que los estudiantes no logran consolidar y que comprometen su trayectoria escolar. Algunos de estos aprendizajes debieran haber sido logrados a lo largo de la escolaridad previa al ingreso al nivel secundario, en tanto otros son los que la propia escuela media debe asegurar. Por su escala, el Plan de Nivelación Restitutiva en Lenguaje y Matemáticas, desarrollado en el marco del Programa Liceo para Todos de Chile, es la estrategia de compensación de mayor envergadura entre todas las analizadas. En los otros casos, es usual encontrar que las escuelas organizan clases de apoyo en contraturno. Aunque suscitan el entusiasmo de las escuelas, la evaluación de las experiencias de clases de apoyo arroja resultados diversos en virtud del tipo de propuesta de enseñanza diseñada para esos espacios, de su mayor o menor articulación con las clases habituales, de la asistencia de los alumnos, y de los horarios previstos.

Es necesario insistir en señalar la dificultad que parecen encontrar las escuelas para situar las estrategias de mejoramiento de la enseñanza en lo que podríamos llamar “la escuela regular”. Puestas a formular proyectos de renovación de la enseñanza que mejoren los aprendizajes y la retención, las instituciones muestran una tendencia generalizada a que las prácticas transformadoras se desarrollen bajo la forma de actividades extra: “extra clase”, “extra curriculares”... de alguna manera, por fuera de la enseñanza habitual. Parece necesario que propuestas de compensación, de tutoría, etc., se formulen y desarrollen en el marco de proyectos vinculados a la enseñanza de manera más abarcativa e integral, que articulen una serie de acciones relevantes para que los alumnos aprendan mejor o recuperen sus aprendizajes, y que incluyan la enseñanza habitual.

Los estudios mostraron que la gestión de la convivencia escolar y la disciplina tienen un rol relevante en la conformación de condiciones institucionales que favorecen la retención. Junto a las funciones tradicionales, se observa en las escuelas secundarias, especialmente en aquellas de contextos difíciles, esfuerzos por socializar y formar para la convivencia social, muchas veces como requisito previo para posibilitar procesos de enseñanza más sistemáticos. Desde el punto de vista de los estilos de convivencia institucional, los estudios han encontrado que las escuelas inclusivas reúnen algunos rasgos comunes, entre los cuales cabe reiterar aquí la superación del anonimato, la construcción multiactoral de la convivencia, y la reflexión y reparación de las conductas complicadas por sobre las sanciones.

Una nota fundamental del enfoque sobre el manejo de la convivencia y la disciplina es el valor que se le asigna a la participación de los distintos miembros de la comunidad educativa en la construcción de un orden cotidiano consensuado. En tal sentido, parece necesario que las resoluciones en materia de regulaciones y de sanciones no se consideren privativas de las autoridades escolares, sino que se impulse la constitución de ámbitos colectivos de toma de decisión, definiendo de manera específica los modos de participación de los alumnos y los asuntos en los cuales pueden tomar parte.

La relación con el mundo del trabajo ha sido planteada por algunas escuelas secundarias generales, especialmente mediante estrategias de acercamiento a aquél que no necesariamente implican el desarrollo de una formación especializada. En este marco, las prácticas detectadas en los estudios muestran especialmente tres caminos: a) el desarrollo de proyectos vinculados a la producción de bienes y/o servicios; b) la organización de pasantías; y c) la organización de emprendimientos productivos. En cambio, la puesta en marcha de espacios de orientación educativa y laboral ha sido menos explorada en los casos estudiados; este tipo de dispositivo ha aparecido más bien en el marco de programas de empleo o de formación fuera de la escuela. Sin embargo, puede constituir una estrategia para promover en los estudiantes la capacidad de establecer relaciones entre sus características personales, las diversas opciones laborales y las alternativas de educación formal y no formal y para aportarles información sobre sus derechos y deberes, con especial atención a las normas que regulan el mercado del trabajo, estimulando la reflexión crítica sobre el mundo laboral. Mirados desde el punto de vista de su aporte al mejoramiento de las oportunidades, puede pensarse que a que los jóvenes puedan plantearse proyectos socio-laborales favorecería especialmente a aquellos que provienen de hogares con menos vínculos con el empleo de calidad. De ese modo, tendrían acceso a información y experiencias que difícilmente se le presenten de otro modo (como probablemente es el caso de jóvenes que provienen de hogares con redes de relación de las que puede provenir un empleo de calidad). La compleja transición al mundo del trabajo plantea a las instituciones educativas un abordaje amplio de intervenciones que faciliten la constitución de puentes entre la educación, la formación profesional y el trabajo.

Cabe una consideración final sobre el conjunto de las estrategias relevadas por los estudios. Muchas de ellas encierran una gran complejidad didáctica que, si no es debidamente considerada, reduce las iniciativas a arreglos formales o les hace perder potencia en la resolución de los problemas analizados. Es necesario tomar debida cuenta del desajuste que existe entre la complejidad de los problemas que deben ser atendidos y la generalidad de las estrategias y recursos pedagógicos con los que cuentan las escuelas, visto el saber acumulado en el campo educativo. Bajo esas condiciones, las políticas educativas deberían no sólo generar condiciones institucionales para atender las problemáticas planteadas, sino también hacerse cargo de acumular el conocimiento que se requiere: conocimiento institucional, conocimiento pedagógico y en particular conocimiento didáctico.

7.6. Acerca de las relaciones intersectoriales y con el contexto:

Existe un consenso en la región acerca de que el espacio de la educación para mejorar por sí misma las oportunidades de integración social es acotado. Es evidente que la educación debe actuar articuladamente con un conjunto de políticas sociales para potenciarse, y que las políticas económicas deben partir de concepciones que tengan en la mira un desarrollo más equitativo.

La constitución de una malla de protección social implica la adopción de políticas intersectoriales, que no sólo son deseables sino que resultan imprescindibles ya que los esfuerzos aislados de los programas educativos pueden llegar a ser inútiles. Al respecto, es preciso tener en cuenta que la articulación de acciones no implica simplemente la suma de un conjunto de dispositivos en una población objetivo, sino la constitución de redes y la adopción de enfoques de desarrollo integrados.

Sin embargo, la puesta en práctica y la implementación efectiva de acciones integradas presenta aún numerosos desafíos políticos, organizativos, legales e institucionales tanto al nivel del diseño de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales. Los programas de becas son un buen ejemplo tanto de los avances en el desarrollo de un dispositivo importante para promover la retención, como de las dificultades para consolidar una visión integral del mejoramiento de oportunidades educativas.

Algunas iniciativas de políticas locales o de organizaciones no gubernamentales muestran que el desarrollo de proyectos culturales, deportivos, solidarios, caracterizados por el protagonismo de los jóvenes, y por el apoyo y acompañamiento personal y grupal, resultan ser buenos puntos de partida para motivar la permanencia o reinserción en la escuela.

Los estudios muestran esencialmente tres formas de abordaje de las relaciones de la escuela secundaria con sus contextos (partiendo de los casos en que ésta relaciones existen), especialmente cuando aquellos son desfavorecidos. La perspectiva más frecuente es aquella en la que la escuela se ubica como demandante de la comunidad de otros apoyos y/o servicios puntuales e instrumentales para desarrollar mejor su labor específica. Desde otra perspectiva mucho más amplia, apoyada en la tradición de la educación popular y más recientemente en el enfoque de “comunidades de aprendizaje”, la escuela se involucra en procesos comunitarios que exceden su función específica. En esta perspectiva, las escuelas llegan a proponerse un lugar de liderazgo en las redes locales. Entre estas dos perspectivas, puede evidenciarse un tercer enfoque que se podría ubicar en un lugar intermedio entre ambos: se promueve la apertura de las escuelas al contexto local, desarrollando un conjunto variado y amplio de acciones, que apuntan a la atención integral de los jóvenes. Estas escuelas se conciben como activas participantes y proveedoras de otros servicios a la comunidad y no solo como demandantes, en el marco de un interés por mejorar su labor.

Estas condiciones dependen del grado en que se facilitan y promueven estas iniciativas desde las políticas educativas; de las características propias del contexto y de la institución educativa; del estilo y capacidad de gestión de los directivos, etc. ¿Cuáles son las características observadas en las escuelas que tiene articulaciones intensas (aún con las diferentes perspectivas señaladas) con el contexto? Las relaciones son concebidas como parte del proyecto institucional; los directivos se comprometen con estas actividades y las conciben como parte de su rol; en los planteles de profesores hay un grupo que constituye el equipo de base que anima y lidera el desarrollo de los proyectos, manteniendo en general más estabilidad en sus cargos que el resto de los docentes; suelen existir antecedentes de trabajo compartido, y apoyos externos (en particular los municipios, y otras organizaciones promotoras) e internos, etc.; y el encuadre legal facilita la realización de actividades extra-muros.

Resulta obvio que este conjunto de factores es de difícil replicación y no puede esperarse su generalización. En cambio, la sistematización de experiencias de articulación puede facilitar la formulación de ciertas recomendaciones para el diseño de políticas públicas o para la gestión asociada de las mismas, cuando se intenta promover instituciones escolares más abiertas al medio y más vinculadas a necesidades locales, ganando en pertinencia.

A partir de los trabajos relevados, puede considerarse que las relaciones inter-institucionales de la escuela pueden facilitar: a) el aumento de la pertinencia de la enseñanza cuando toman el contexto y sus problemáticas como punto de partida y recurso pedagógico; la diversificación de las oportunidades de aprendizaje de los jóvenes; la atención de necesidades más amplias de los jóvenes (salud, recreación, etc.); la superación de las visiones estigmatizadas que muchas localidades, en particular marginales, tienen de sus jóvenes; la participación de los jóvenes como protagonistas, fomentando la formación ciudadana.

Estos aportes de las relaciones inter-institucionales llevan a sugerir que los planes y estrategias de mejoramiento de aprendizajes no pueden prescindir de enfocar el establecimiento de relaciones y acciones con el contexto como una de las dimensiones de la gestión institucional. Sin embargo, también pareciera que el hecho de que una escuela tenga intensas relaciones con el contexto local, no garantiza por sí solo la calidad de los aprendizajes. En efecto, en ocasiones se evidencia que cuando el foco está puesto en este entramado de relaciones externas, puede pasar que se descuide lo que sucede en el aula o que lo pedagógico no resulte el centro de la estrategia institucional. Sin duda, este aspecto debe ser tenido muy en cuenta en la evaluación de estas experiencias.

7.7. Las paradojas de la mayor inclusión:

Este libro ha sistematizado los hallazgos de una serie de estudios que examinaron estrategias de políticas educativas, institucionales y pedagógicas, que se proponen una educación secundaria de calidad para todos. Mucho puede aprenderse de estas iniciativas, de sus alcances, rediseños y límites.

Ante una expansión basada fundamentalmente en la ampliación de la escolaridad obligatoria, los sistemas educativos aquí analizados debieron hacer frente a la mayor demanda social en medio del ajuste estructural y la ampliación de las desigualdades. Los resultados ponen de manifiesto la principal paradoja de la mayor inclusión: se da en un contexto de segmentación de oportunidades educativas y de deterioro de la calidad del conjunto. ¿Estamos pues frente a una falsa democratización, que ha posibilitado la ampliación pero con baja calidad de logros educativos?

Al mismo tiempo, la expansión se produce en medio de un proceso de devaluación de títulos, cuando la educación secundaria parece imprescindible pero no suficiente para la formación para el trabajo y la ciudadanía. La escuela enfrenta las desigualdades del punto de partida (las deterioradas condiciones de vida de las familias) y de llegada (la difícil inserción laboral, académica y social posterior).

Aún ante estas dificultades, no pueden minimizarse los esfuerzos de las políticas aquí examinadas. Sin duda, sus orientaciones conceptuales y los recursos económicos, técnicos y humanos a favor del mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes, muestran algunos resultados importantes y permiten extraer muchas lecciones para formular y reformular estrategias de acción.

Una segunda paradoja que evidencian los estudios es que los intentos de transformación institucional y pedagógica que proponen las políticas muchas veces no tienen más remedio que desarrollarse a través de “atajos”. Ante una estructura y organización difíciles de cambiar, las políticas han propuesto innovaciones curriculares a través de proyectos específicos, inclusión de nuevos roles que puedan facilitar el acompañamiento de

los jóvenes, tales como tutores; proyectos extra-clase para mejorar aprendizajes o vincularse con el contexto. ¿Puede esperarse eficacia de estas estrategias de cambio a través de atajos? Por lo pronto, se basan en las evidencias de que cuando se intentaron transformaciones educativas más globales en los años noventa los resultados estuvieron lejos de los esperados.

Una tercera paradoja que aparece en este recorrido por diferentes políticas es que muchas veces las orientaciones conceptuales y operativas de cada dispositivo, al llegar a la implementación concreta, pueden alejarse del sentido equitativo original y plantean el desafío complejo de luchar contra estereotipos culturales y enfoques discriminatorios a medida en que se descentralizan los mecanismos. Pareciera que muchas veces se parte en realidad del supuesto equivocado de que las políticas sólo se construyen desde los ministerios respectivos. Más bien, las propias escuelas y las familias se muestran como activos constructores de lo que finalmente pasa con las medidas propuestas y esto debería tenerse en cuenta desde el momento del diseño. Más allá de las opciones programáticas que se adoptan, su implementación concreta se ha enfrentado a diversos obstáculos no suficientemente tenidos en cuenta. Entre ellos, la capacidad de apropiación institucional en el marco de modelos escolares bastante rígidos; las culturas profesionales docentes combinadas con metodologías de formación, capacitación y remuneración insuficientes o inadecuadas; y la dificultad para valorizar como insumos para el diseño de políticas las experiencias valiosas de las propias instituciones educativas.

Este libro ha sido escrito en una coyuntura especial, en la que los sistemas escolares de América Latina siguen buscando soluciones para sus problemas de antigua data, al tiempo que deben asumir los nuevos. En el caso de la educación secundaria, como señalamos en el capítulo 2, su expansión ha producido una diversificación social y cultural del público que asiste a las escuelas que, con el trasfondo de las transformaciones socio- culturales más amplias, cuestiona las funciones selectivas originales del nivel y plantea nuevos desafíos. Esta obra da cuenta de las muchas iniciativas, frecuentemente convergentes, de las administraciones y de las escuelas para dar respuestas a estos desafíos; así como de los alcances, de los logros, de los problemas que emergieron, de las readecuaciones a que dieron lugar, de los límites de las acciones encaradas. Los desafíos y recomendaciones para las políticas públicas que se destacan en este capítulo son resultado del balance de los asuntos considerados y pretenden proponerse como un buen punto de anclaje para los debates y las iniciativas que se requieren.

Bibliografía citada

- ANEP – MESyFOD. 2001. *Primera evaluación de los Proyectos Educativos Liceales (PREL) en la región Litoral del país*, Montevideo, ANEP.
- ARISTIMUÑO, Adriana; LASIDA, Javier. 2003. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*, Paris, UNESCO. IIEP.
- AUDUC, Jean-Louis. 1998. *Training teachers to work in schools considered difficult*, Paris, IIEP-UNESCO.
- AVERBUJ, Gerardo; BOZZALLA, Lucía; MARINA, Mirta; TARANTINO, Gabriela y ZARITZKY, Graciela (comps.) (2005). *Violencia y escuela. Propuestas para comprender y actuar*, Buenos Aires, Aique.
- BAROLLI, Elisabeth, Francisco Carlos da Silva DIAS y Cristina ALMEIDA de SOUZA. 2003. *La Educación media nocturna en San Pablo, Brasil: estudio de caso*, Paris, UNESCO IIEP, 136 p.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco. 1994. "Las determinaciones y el cambio en el curriculum", en ANGULO, José Félix y BLANCO, Nieves (coords.), *Teoría y desarrollo del curriculum*. Málaga, Aljibe.
- BENAVOT, Aaron. 2002. "Un análisis crítico de la investigación comparativa en educación" en *Perspectivas*, XXIII (1), marzo de 2002, pp. 53/81.
- BERNSTEIN, Basil. 1988. "Acerca de la clasificación y del marco de referencia del conocimiento educativo" (cap. V) Volumen 2 *Clases, códigos y control*, Madrid, Akal.
- BOLIVAR, Antonio. 1996. "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización", en PEREYRA, Miguel Ángel et al (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Barcelona, Pomares- Corredor.
- BORZESE, Dana y GARCÍA, Daniel. 2003. "Construyendo comunidades de aprendizaje. Escuelas secundarias y jóvenes en situación de pobreza en Argentina" en BORZESE, Dana, GARCÍA, Daniel, BRUZZONE, María del Carmen y SCAFATI, María Alejandra *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Experiencias en Argentina y Uruguay*, UNESCO IIEP, Paris, serie políticas y estrategias para la educación secundaria, 139 p.
- BRASLAVSKY, Cecilia. 1998. "El proceso contemporáneo de transformación curricular en la República Argentina", en FILMUS, Daniel (comp.), *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*, Buenos Aires, Troquel.
- BRASLAVSKY, Cecilia. 1999. *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Ed, Santillana.
- BRUZZONE, María del Carmen y SCAFATI, María Alejandra. 2003. "Articulaciones entre programas sociales y la educación secundaria: El proyecto Red de Casas Jóvenes en Uruguay" en BORZESE, Dana, GARCÍA, Daniel, BRUZZONE, María del Carmen y SCAFATI, María Alejandra *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Experiencias en Argentina y Uruguay*, UNESCO IIEP, Paris, serie políticas y estrategias para la educación secundaria, 139 p.

CAILLODS, F. y C. JACINTO (coords.). (en prensa). *Los programas de Mejoramiento de la Equidad Educativa en América Latina* Vol. I, IPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés. Paris: UNESCO-IIEP.

CAILLODS, Françoise y HUTCHINSON, Francis. 2001. "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad", en BRASLAVSKY, Cecilia (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, Ed. Santillana, pp. 21-64.

CARIOLA, Leonor, BELLEÏ, Cristian y NUÑEZ PRIETO, Iván. 2003. *Veinte años de políticas de educación media en Chile*, UNESCO IIEP, París, 386 p.

CASTRO DE MOURA, Claudio, CARNOY, Martín, WOLF, Laurence. 2000. *Secondary schools and the transition to work in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Education Unit, Technical Papers Series

CEPAL. 2003. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

CEPAL. 2005. *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

CERVINI, Rubén. 2002. "La distribución social de los rendimientos escolares". En *El rendimiento escolar en la Argentina. Análisis de resultados y factores*. Buenos Aires, Ed. Losada.

CONNELL, R. W. 1997. *Escuelas y justicia social*. Madrid, Morata.

DE ANDRACA, Ana María. 2004. *Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas*. IPE-UNESCO.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. 2001. *Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media de la Ciudad de Buenos Aires (SIME). Resumen ejecutivo*, Buenos Aires, Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

DUBET, François y MARTUCCELLI, Danilo. 1998. *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Ed. Losada.

EZPELETA, Justa. 1997. "Reforma educativa y prácticas escolares" en FRIGERIO, Graciela; POGGI, Margarita y GIANNONI, Mario (comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires, Centro de Estudios Multidisciplinarios/ Novedades Educativas.

FILMUS, Daniel. 2001. "La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente", en BRASLAVSKY, Cecilia (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, Ed. Santillana, pp. 149-221.

FIZBEIN, Ariel. 2001. "Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educación en Buenos Aires." En *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162, (julio-septiembre).

GALLART, María Antonia, MIRANDA OYARZÚN, Martín, PEIRANO, Claudia y SEVILLA, María Paola. 2003. *Tendencias de la educación técnica en América Latina*.

Estudios de caso en Argentina y Chile, UNESCO IIEP, Paris, Serie políticas y estrategias para la educación secundaria, 278 p.

HOPENHAYN, Martín y OTTONE, Ernesto. 2000. *El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

IIEP. 1997. *Strategies alternatives d'éducation pour les groupes défavorisés*, Programme de recherche et d'études de IIEP., Paris, UNESCO-IIEP.

IIEP. 2002. Discusiones y Conclusiones, *Seminario taller regional sobre "Educación media y equidad en América Latina. Estrategias de mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes"*, 4 y 5 de noviembre de 2002, organizado por IIEP-UNESCO y Universidad Católica del Uruguay Montevideo.

INDEC. 2002. *Encuesta Permanente de Hogares Continua*, INDEC, <http://www.indec.gov.ar/>

INDEC. 2003. *Encuesta Permanente de Hogares Continua*, INDEC, <http://www.indec.gov.ar/>

JACINTO, C., POMES, A., SILVESTRINI, L., BUDZYNSKI, G., BESSEGA, C. 1999. *La formación profesional de jóvenes de bajos niveles educativos. Sistemas, programas, instituciones ¿políticas?*, (Documento de trabajo n° 39, CEIL).

JACINTO, Claudia et al. 2002. "Tendiendo puentes entre los jóvenes y la escuela media", en UNICEF, *Proponer y dialogar. Temas jóvenes para la reflexión y el debate*, Ciudad de Buenos Aires, UNICEF.

JACINTO, Claudia. 2002. "Juventud y trabajo en América Latina: tensiones y desafíos para la educación media y la formación vocacional" en *Educación secundaria: un camino para el desarrollo humano*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, pp 191-212.

JACINTO, Claudia y BESSEGA, Carla, 2002, "Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en búsqueda de espacios de inclusión social", en FORNI, F. (comp.) *De la exclusión a la organización, hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*, Buenos Aires, ediciones CICCUS. Pp 121-169. ISBN: 987-9355-13-X

JACINTO, Claudia y FREYTES FREY, Ada. 2004. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: estudio sobre la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires*, París, IIEP – UNESCO.

KANTOR., Débora. 2000. *La escuela media desde la perspectiva de los estudiantes. Relevamiento. Informe final*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Educación. Dirección General de Planeamiento.

KISILEVSKY, Marta, VELEDA, Cecilia. 2002. *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior de la Argentina*. Buenos Aires, IIEP-UNESCO.

MARSHALL INFANTE, María Teresa. 2004. *Educación secundaria y estrategias de mejoramiento de las oportunidades: el Programa Liceo para Todos en Chile*, París, IIEP – UNESCO.

MEURET, Denis. 2000. "Les politiques de discrimination positive en France et à l'étranger", en VAN ZANTEN, Agnès, *L'école. L'état des savoirs*, París, éditions La Découverte, série: L'état des savoirs.

NEIROTTI, Neiro, Margarita, POGGI. 2004. *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. Buenos Aires, IIEP-UNESCO

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). 2003. *Alcanzando las metas educativas*, Santiago de Chile, UNESCO.

PIEK GOCHICOA, Enrique. 2004. *La secundaria técnica como opción: su contribución a la formación para el trabajo en los sectores de pobreza*, México D.F., Universidad Iberoamericana.

PREAL. 2001. “Informe del progreso educativo en América Latina”, en PREAL, *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina, Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.

Programme for International Student Assessment (PISA) www.uis.unesco.org/ev

Programme for International Student Assessment (PISA) (2004) *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003*. OECD Publishing.

SACRISTÁN, Gimeno José. 1997. *La transición a la educación secundaria*, Madrid, Ed. Morata.

QUIROZ ESTRADA, Rafael y WEISS, Eduardo (2005). “Balance y perspectivas de la reforma de la educación secundaria en México” en WEISS, Eduardo, QUIROZ ESTRADA, Rafael y SANTOS DEL REAL, Annette *Expansión de la educación secundaria en México a partir de la reforma educativa. Logros y dificultades en eficiencia, calidad y equidad*, UNESCO IIEP, Paris.

RACZYNSKI, Dagmar (coord.). 2002. *Evaluación de la línea planes de acción de los liceos adscritos al programa liceo para todos*. Mimeo.

RAVELA, Pedro. 2000. *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina*. Washington BID. Mimeo

REIMERS, Fernando. 2000. “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, N° 23, OEI (mayo-agosto).

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. 2004. *Informe para los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre ejecución del Programa Becas estudiantiles 2004. Objetivos y metas ejercicio 2005*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (mimeo).

SINISI, Liliana. 2004. *El Programa de Fortalecimiento Institucional en las Escuelas Medias. Un estudio sobre los procesos de apropiación, negociación y resistencias en la relación política educativa y cotidianeidad escolar*, Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos/ Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mimeo.

Sistema de Información y Análisis de Tendencias en Educación y Equidad de América Latina (SITEAL) <http://www.siteal.iipe-oei.org>

TEDESCO, Juan Carlos. 2001. “Introducción”, en BRASLAVSKY, Cecilia (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires, Santillana.

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

TEDESCO, Juan Carlos. 2005. *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. Buenos Aires, IPEE-UNESCO.

TERIGI, Flavia. 2001. *Mejoramiento de la propuesta educativa de los turnos vespertino y nocturno. Lineamientos para la formulación de proyectos*. Gobierno de la Ciudad de Buenos

Aires. Secretaría de Educación. Dirección General de Planeamiento. Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media de la Ciudad de Buenos Aires.

TERIGI, Flavia. 2003. “Autonomía institucional y regulación estatal: posibilidades, tensiones y paradojas en la construcción de nuevas prácticas”, en *Culturas escolares: su diversidad*, Publicación de las XII Jornadas de Orientación y Salud Escolar, Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

TERIGI, Flavia. 2004a. “La aceleración del tiempo y la habilitación de la oportunidad de aprender” en *AAVV: Infancias y adolescencias: la habilitación de la oportunidad*. Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios/ Ediciones Novedades Educativas.

TERIGI, Flavia. 2004b. *La campaña Deserción Cero y las escuelas de reingreso en la Ciudad de Buenos Aires*. Documento. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/ Secretaría de Educación.

TERIGI, Flavia. 2004c. “La enseñanza como problema político”. En FRIGERIO, Graciela y DIKER, Gabriela (comps.) *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*. Buenos Aires. CEM- Novedades Educativas.

WEISS, Eduardo, QUIROZ ESTRADA, Rafael y SANTOS DEL REAL, Annette 2005. *Expansión de la educación secundaria en México a partir de la reforma educativa. Logros y dificultades en eficiencia, calidad y equidad*, UNESCO IIEP, Paris.