



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

# ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA EDUCACION SECUNDARIA

I.I.P.E. - BUENOS AIRES	
RECIBIDO	ENVIADO
22 OCT 2002	4183 Hg

GERMAN W. RAMA, EDITOR

# **Problemas y tendencias de reforma en América Latina**

Juan Carlos Tedesco

Mediante la siguiente exposición, no pretendo realizar un balance exhaustivo de las tendencias de las reformas de la educación secundaria en América Latina, sino sólo presentar ciertos temas – o dilemas – particularmente problemáticos, y ofrecer, también, algunas categorías de análisis, que permitan ayudar a definir estrategias de solución.

## **Los dilemas**

### *El exceso de demandas*

El primer concepto, sobre el cual encuadraré las reformas que se están llevando a cabo en la región, es el de exceso de demandas. Un fenómeno muy claro que se da en América Latina es la existencia de “deudas del pasado” (deudas en cuanto a metas de escolarización y de calidad educativa), a las cuales se agregan, ahora, las nuevas exigencias del futuro. Sintéticamente, el concepto de “exceso de demandas” se refiere al hecho de que no sólo enfrentamos las demandas de los sectores excluidos del acceso a una oferta relativamente aceptada, sino que – conjuntamente – enfrentamos los requerimientos de los grupos que, estando incluidos, quieren cambiar la oferta a la cual ya tienen acceso.

La particularidad de América Latina es que ambas demandas están siendo enfrentadas en un contexto de severa escasez de recursos, lo cual genera ciertos riesgos que, con seguridad, son vividos agudamente por aquellos que hoy conducen los procesos de reforma. El riesgo más obvio y evidente es que se concluya satisfaciendo sólo las demandas de los grupos que están en mejores condiciones de expresarlas – o sea, los sectores integrados, y que se postergue a los excluidos.

Otro riesgo – visible en algunos países – se relaciona con el hecho de que en los lugares donde las políticas educativas intentan satisfacer las demandas de los sectores excluidos, los grupos incluidos subestiman los logros de cobertura alcanzados por los procesos de reforma. Esto se expresa, por ejemplo, tanto en una visión desvalorizante de esos logros, como a través del abandono de los circuitos de escolaridad pública y de la concentración de las inversiones educativas en el circuito educativo privado de los sectores sociales más favorecidos.

### *La finalización de período de la expansión fácil*

El segundo concepto, o hipótesis, es que ha finalizado la expansión fácil de la educación. Si se observan los procesos de expansión educativa, se puede apreciar que siguen fases

donde, inicialmente, el ritmo es muy rápido, pero luego se dificulta, porque a medida que se avanza es preciso incorporar sectores de escolarización más compleja. La expansión educativa deja, entonces, de ser una “política blanda” para convertirse en una “política dura”.

Con respecto a la educación secundaria, los datos indican que América Latina está llegando a los niveles de cobertura que tenían los países desarrollados hace 20 ó 30 años. Pero los países de la región deben enfrentar este retraso en un contexto significativamente diferente al que existía entonces, especialmente en lo que se refiere a la validez de los procesos de universalización de los bienes y de los servicios sociales. El problema deriva de esa misma situación: es muy distinto expandir o universalizar un servicio educativo hoy que haberlo hecho 20 ó 30 años atrás.

Las marcadas diferencias que existen entre los países de la región tornan evidente que no se deberían implementar políticas o estrategias homogéneas para situaciones tan disímiles (no sólo de un país a otro, sino también hacia el interior de ellos). Al observar los datos sobre las tasas de inequidad en el acceso a la educación media en algunos países de acuerdo al género, a la condición “urbano-rural”, o a la condición “pobre – no pobre”, se advierte que la discriminación más fuerte se relaciona con la localización “urbano-rural”, y con las condiciones de pobreza. Estos datos nos habilitan para extraer, por lo menos, dos conclusiones generales: no existen posibilidades de estrategias homogéneas; tampoco, posibilidades de procesos fáciles de expansión educativa.

### *La orientación de las reformas en América Latina*

Paradójicamente, frente a un panorama tan heterogéneo, los rumbos de las reformas en América Latina presentan un cuadro mucho más homogéneo, un cuadro donde las respuestas a desafíos tan diferentes tienden a ser bastante parecidas. Para el análisis de esta paradoja, realizaré algunas consideraciones en torno a tres grandes ejes: a) el cambio de estructura; b) la reforma curricular; c) los cambios en los estilos de gestión.

#### *El cambio de estructura*

En cuanto al cambio de estructura, la región ha seguido la tendencia de la extensión de la obligatoriedad escolar, y hoy prácticamente todos los países tienen una escolaridad obligatoria que va de los 7 a los 9 años. Esta situación nos lleva a la siguiente pregunta:

---

*¿Hasta dónde se justifica la legitimidad de tener estructuras y niveles de escolaridad obligatoria uniformes, en contextos de tanta desigualdad?*

---

La pregunta no se orienta a deslegitimar el aumento del período de obligatoriedad, sino a advertir los posibles efectos perversos que este tipo de estrategia podría generar.

Así, por ejemplo, establecer una obligatoriedad de 9 ó 10 años, en contextos donde el promedio de escolaridad es de 4 ó 5, puede provocar algunos efectos contrarios a los esperados. Cuando el período de escolaridad obligatorio es de 9 ó 10 años, los 7 – de la obligatoriedad anterior – ya no habilitan para la obtención del certificado de estudios básicos; por lo tanto, quienes – en contextos con promedio de escolaridad de 4 ó 5 años – logran alcanzar los 7 de escolarización podrían considerar que su situación es peor que la de generaciones anteriores, ya que, ahora, ni siquiera cuentan con un certificado de formación básica.

El otro fenómeno vinculado al aumento de la obligatoriedad en estos contextos de desigualdad, es que la extensión de la obligatoriedad escolar produce – no en los diseños curriculares aprobados y diseñados por los ministerios, sino en la práctica real de las escuelas – un proceso de dilución de los aprendizajes básicos en más cantidad de años.

Como se supone que los alumnos permanecerán más años dentro del sistema, se postergan ciertos aprendizajes básicos. Así, quienes abandonan los estudios, o no logran culminarlos, aprenden menos de lo que se aprendía con diseños de menor duración. Estas observaciones tampoco intentan sugerir la idea de retroceder, disminuyendo el período de la obligatoriedad escolar; intentan advertir el nivel de complejidad de estas situaciones, para pueda ser considerado en los diseños de las estrategias de las políticas educativas.

### *Las reformas curriculares*

Con respecto a las reformas curriculares, existen esfuerzos importantes, como los destinados a modificar la organización por disciplinas e introducir áreas de conocimientos; la incorporación de nuevos contenidos curriculares; la formación en competencias; las mayores posibilidades de elección de contenidos de aprendizaje por parte de los estudiantes; la orientación como modalidad de acción pedagógica, entre otros.

Sin embargo, también existe consenso en reconocer que el impacto de los nuevos diseños curriculares en el proceso real del aula es mucho menor que el esperado. Algunos estudios efectuados, sobre la base de carpetas o cuadernos de los alumnos y de observaciones de clase, muestran que estos nuevos diseños y propuestas pedagógicas no están penetrando en forma significativa en aulas.

Los factores que explican esta resistencia al cambio pedagógico curricular giran alrededor de dos aspectos: el primero refiere a la **cultura juvenil**; el segundo, a **los profesores**; ambos aspectos están íntimamente vinculados.

Sobre la **cultura juvenil** interesa destacar que, a pesar de la enorme diversidad que actualmente la caracteriza, registra algunos elementos comunes que son contrarios, antagónicos, o al menos muy diferentes, de los que privilegia la cultura escolar. La cultura juvenil otorga mucha importancia al cuerpo, a la música, a formas personalizadas de religión, al predominio de la imagen, a la empatía con las nuevas tecnologías de

comunicación, a la afectividad como dimensión de la personalidad y de las relaciones sociales, y al presente como dimensión temporal fundamental. Esta nueva concepción cultural implica, de algún modo, una pérdida de la importancia de ciertos elementos centrales y clásicos de la cultura escolar, como son el predominio de la lectura; la valoración del conocimiento y del trabajo sistemático; la postergación de satisfacciones; la valoración del pasado, como patrimonio a transmitir, y del futuro, como proyecto para el cual es preciso formarse.

Este fenómeno, que merece particular atención, puede ser interpretado como el producto de la tensión entre un discurso antropológico que tiende a sostener que es necesario adaptarse a la cultura juvenil, aprender de los jóvenes y, por lo tanto, adaptarse a sus requerimientos y un discurso social que enfatiza la existencia de un patrimonio que requiere y debe ser transmitido a las nuevas generaciones. Importa asumir esta tensión pues, si bien la educación no puede desligarse de una de sus funciones fundamentales, como es la transmisión del patrimonio cultural, tampoco la puede llevar a cabo enfrentando a individuos que actúan en un mundo cultural totalmente diferente. Un modo de respuesta al problema sería recuperar ese conflicto pedagógicamente, convirtiendo la tensión en un ámbito curricular que torne más atractiva la propuesta de la escuela.

Con respecto a **los profesores**, señalaré algunos datos recientes. Existe mucha información sobre sus condiciones de trabajo, sus posibilidades en la carrera, su origen social e, incluso, sobre sus conocimientos académicos. En cambio, se sabe mucho menos sobre sus representaciones de los valores y de las pautas culturales. En relación al tema, El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) ha realizado recientemente una encuesta en Argentina – sobre una muestra representativa nacional de docentes de nivel básico y medio. La información generada resulta bastante preocupante.

El primer dato importante – aunque posiblemente relacionado con una característica del caso argentino, no generalizable a la región – se vincula con la actitud que los docentes adoptan frente a los cambios educativos. Según los resultados de la encuesta, dicha actitud depende más de la imagen que los docentes tengan de su trayectoria social, que de su propia condición social. En el caso argentino, alrededor de un 25% de docentes se percibe en una situación social peor que la de sus padres, y piensa que aún va a desmejorar en los próximos cinco años. Este sector, en proceso de descenso social, muestra los índices más fuertes de resistencia ante cualquier propuesta de cambio, es escéptico sobre las posibilidades de transformación educativa, y revela, además, un pesimismo muy fuerte no sólo sobre su futuro, sino sobre el de la sociedad en su conjunto. Una cantidad cercana al 25% de los docentes encuestados contestó que no está orgulloso de ser argentino, lo cual indica que el actor social responsable de transferir la herencia cultural no tiene una relación positiva con el patrimonio que debería transmitir.

La representación que los docentes tienen de los jóvenes muestra un pesimismo similar. Según su óptica, los jóvenes evidencian escaso desarrollo en valores fundamentales como tolerancia, sentido de la identidad nacional, honestidad, responsabilidad, valoración del esfuerzo, sentido del deber. Los niveles de consumo cultural de los docentes

son escasos; los datos señalan que sólo un 40% lee un diario todos los días y que la televisión constituye su fuente cultural fundamental. En síntesis: parecería que los jóvenes tienen un gran déficit de adultos significativos y que los profesores no estarían en condiciones de cumplir este papel.

Estos datos habilitan la reconsideración de las estrategias de capacitación docente, para lo cual deberían ser tenidos en cuenta los dos aspectos siguientes: a) la importancia de la capacitación en equipo en el seno de la propia escuela; b) la necesidad de incorporar la dimensión cultural en los procesos de capacitación docente, conjuntamente con la dimensión cognitiva.

### *Los estilos de gestión*

El tema de los estilos de gestión ha sido muy debatido en América Latina, sobre todo con relación a la descentralización, la autonomía de las escuelas, la evaluación de resultados, y los mecanismos competitivos para mejorar la calidad. Para la implementación de muchos de esos cambios se han privilegiado los ámbitos de la escuela básica o de la universidad, y se ha considerado muy escasamente a las escuelas secundarias. Es en este nivel educativo donde se registra el desarrollo más escaso de estrategias de cambio en los modos de gestión. Asimismo, pocos países han evaluado los resultados de las nuevas modalidades en los establecimientos de enseñanza secundaria.

La consideración de este tema genera también un interrogante significativo, que se relaciona con la legitimidad de establecer, como modalidad de gestión, la competencia por proyectos en sectores de la población cuya carencia es, justamente, la capacidad de tener proyectos.

---

*¿No se estará exigiendo, de modo general, un tipo de acción para el cual ciertos sectores aún no han desarrollado las capacidades necesarias?*

---

En síntesis: abordar las modalidades de gestión no implica sólo desregular. Porque los problemas de la gestión no están generados por carencia de desregulación y de autonomía en abstracto, sino que están imbricados con otra serie de problemas muy complejos que deben ser atendidos, cuando se plantea la meta de fortalecer el funcionamiento de las instituciones educativas.

## **Sugerencias de políticas**

### *Políticas no homogéneas*

La sugerencia de aplicación de políticas no homogéneas se relaciona con la necesidad de utilizar secuencias de acción diferentes para cada contexto. No resulta adecuado iniciar de modo similar la implementación de políticas en ámbitos tan diferentes: habría que implementar secuencias distintas, según las características particulares de esos mismos

contextos. Si bien resulta muy complejo gestionar y manejar políticas educativas con secuencias diferentes, es ésta una de las dificultades que merece particular atención, y que debería ser resuelta.

### ***Políticas de transición***

En segundo lugar, es también necesario trabajar con políticas de transición. Muchas reformas reemplazan un modelo por otro, un diseño curricular por otro, un modelo de gestión por otro, y no abordan procesos que faciliten la transición entre los modelos. Sin embargo, las situaciones de cambio deberían ser atendidas con políticas de transición. Porque:

---

*¿Qué objetivos de alcance real pueden ser planteados para la cohorte de alumnos, para la generación que actualmente accede a la secundaria, si se tiene en cuenta el perfil de ese alumnado y el nivel docente que registra actualmente la secundaria?*

---

Habría que pensar en currículos y diseños de transición, que permitan acompañar a estas cohortes, hasta que accedan los alumnos de la escuela básica renovada, y exista un cuerpo docente de buen nivel académico.

### ***El lugar de la pedagogía***

Asimismo, existe un tercer foco que merece atención y se relaciona con las formas pedagógicas. Si bien es necesario seguir avanzando en los procesos de transformación educativa – donde la prioridad está en los cambios institucionales y en los estilos de gestión, existe también la necesidad de reubicar a la pedagogía, otorgándole centralidad, de lo contrario, no será posible lograr avances en los procesos de transformación. Ubicar a la pedagogía en el centro significa, obviamente, priorizar la acción docente, pero también asumir el desafío de encarar los problemas de aprendizaje que se plantean en la región con las respuestas pedagógicas y técnicas apropiadas para esas dificultades. Al respecto, resulta asombroso que en América Latina no exista un centro de excelencia en metodologías de enseñanza en condiciones de inequidad y de pobreza. La región no cuenta con ningún centro que esté en la frontera del conocimiento de este problema nuestro: ¿Cómo transferir a los educandos los conocimientos e informaciones, y cómo desarrollar las nuevas competencias necesarias para la vida futura, cuando el alumnado está afectado por condiciones sociales de pobreza material y cultural?

Es este un nudo problemático que requiere respuestas técnicas apropiadas. Hace algunos años Guiomar Namó de Mello escribió un libro sobre el tema donde expresa que, con el afecto de los docentes, no alcanza. El afecto es una condición necesaria pero no suficiente. Los maestros, además del compromiso social, de la ética profesional, del afecto por sus alumnos, y de la confianza en su capacidad de aprendizaje, necesitan herramientas técnicas de trabajo eficaces. Por lo tanto, el desarrollo de procesos de investigación en este campo podría ser de gran utilidad para posibilitar el avance de las reformas.