



La transformación de la educación media en perspectiva comparada

**Tendencias y experiencias innovadoras
para el debate en Uruguay**

Adriana Aristimuño | Gustavo De Armas

únete por
la niñez



La transformación de la educación media en perspectiva comparada

Tendencias y experiencias innovadoras
para el debate en Uruguay

Adriana Aristimuño | Gustavo De Armas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay

La transformación de la educación media en perspectiva comparada

Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay

Autores:

Adriana Aristimuño

Profesora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay

Gustavo De Armas

Especialista en Política Social de UNICEF Uruguay

Colección "Innovar en Educación"

Corrección de estilo: Susana Aliano

Corrección de pruebas: María Cristina Dutto

Diseño y diagramación: Taller de Comunicación

Impresión: Gráfica Mosca

DL: 360.548

Primera edición: diciembre, 2012

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel.: (598) 2403 0308

Fax: (598) 2400 6919

E-mail: montevideo@unicef.org

www.unicef.org/uruguay

Nota: Este texto se ocupa del análisis de la situación de niños y adolescentes mujeres y varones, como también se refiere a mujeres y varones cuando menciona a los adultos involucrados. El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Aristimuño, Adriana

La transformación de la educación media en perspectiva comparada : Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay / Adriana Aristimuño, Gustavo De Armas. – Montevideo : UNICEF, dic. 2012. 140 p.

1. Educación 2. Uruguay

I. Título. II. De Armas, Gustavo

Contenido

Prólogo	7
1. Repensar la educación media: un debate global	13
2. Tendencias en la educación-media: Uruguay en cotejo con su región y el mundo	23
2.1. Acceso: entre la expansión y la universalización	23
2.2. Resultados: repetición, aprendizajes y graduación	28
2.3. Condiciones para la viabilidad educativa	45
2.4. Síntesis de la evidencia estadística analizada	60
3. Algunas tendencias del cambio curricular a escala global: orientaciones convergentes e itinerarios alternativos	67
3.1. Marcos curriculares nacionales y adaptaciones locales: el espacio para la innovación	68
3.2. La articulación entre educación primaria y media básica	72
3.3. Disciplinas y áreas de conocimiento	76
3.4. Modalidades de evaluación: la revisión del instrumento de la repetición	82
3.5. La articulación entre la educación general y la educación técnica y vocacional	91
3.6. Síntesis de las dimensiones curriculares examinadas	95
4. Experiencias innovadoras en diferentes contextos de desarrollo	101
4.1. Ontario, Canadá	102
4.2. Inglaterra	105
4.3. Boston, Estados Unidos	109
4.4. Finlandia	111
4.5. Minas Gerais, Brasil	114
4.6. Experiencias en contextos más desfavorecidos	116
4.7. Síntesis de las experiencias consideradas: buenas prácticas y lecciones aprendidas	120
5. Apuntes finales: observar más allá de fronteras para pensar la educación en Uruguay	125
6. Bibliografía	133

Prólogo

En los últimos años, la calidad y la equidad de la educación se han convertido en asuntos principales de la agenda de debate público. En este marco, estimamos oportuno y necesario afirmar una vez más que acceder a una educación de calidad es un derecho de todos los niños, las niñas y los adolescentes, un derecho por cuyo cumplimiento los Estados deben velar.

El ejercicio pleno del derecho a la educación, conforme a los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que todos los niños y adolescentes accedan, sin ningún tipo de discriminación, a los niveles educativos que son considerados deseables y necesarios para todos los ciudadanos (en la actualidad, la educación primaria y la educación media); que logren los aprendizajes que les permitirán desarrollar sus capacidades y talentos; que aprendan a participar y a tomar en cuenta las opiniones de otros (estudiantes, docentes, familias y comunidad), a reconocer y valorar la diversidad, y a resolver en forma pacífica los conflictos.

Con base en esas premisas, no basta con lograr que todos los niños y adolescentes puedan matricularse en un centro educativo, sin enfrentar algún tipo de barrera u obstáculo, para afirmar que se protege el derecho a la educación. Es necesario también que los niños y adolescentes logren aprender, desarrollar sus capacidades, progresar dentro del sistema educativo y culminar el ciclo educativo legalmente obligatorio y socialmente deseable.

Desde esta perspectiva, garantizar el derecho a la educación representa para los Estados una tarea exigente, que les demanda diseñar e implementar políticas educativas eficaces y eficientes. Asimismo, asegurar el derecho a la educación obliga a los Estados —por lo tanto a todos los ciudadanos que contribuyen con sus impuestos a financiar la acción estatal— a dedicar los recursos necesarios para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan participar de una educación de calidad.

Para cualificar el diseño y la implementación de políticas públicas que coadyuven a proteger el derecho a la educación, así como para determinar los recursos necesarios para su ejecución, resulta vital identificar y analizar las innovaciones que se realizan en el campo educativo. Como en otras áreas de política pública, en el terreno de la educación, el conocimiento objetivo, riguroso y sistemático de la realidad representa una de las condiciones básicas para establecer con acierto y calidad cuáles deben ser los objetivos y las metas a perseguir, y cuáles las estrategias y los instrumentos más apropiados para su logro.

En particular, el conocimiento sobre las innovaciones institucionales, curriculares, pedagógicas y didácticas que los sistemas educativos realizan con

una perspectiva comparativa entre países, que permita advertir buenas prácticas y lecciones aprendidas, resulta un insumo imprescindible para quienes formulan e implementan esas políticas. En otras palabras, el conocimiento sobre educación, el análisis de las políticas, los programas y las innovaciones, no solo tienen valor académico o científico, sino también una utilidad práctica, en tanto puedan contribuir al mejor diseño posible de las políticas necesarias para garantizar el derecho a la educación.

Con el propósito de aportar al diálogo sobre la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad en educación en Uruguay, así como al diseño de políticas educativas, UNICEF desea compartir con los distintos actores involucrados en el quehacer educativo (tomadores de decisión, autoridades de la enseñanza, investigadores académicos, docentes, estudiantes, representantes sindicales y empresariales, y la ciudadanía en general) este conjunto de estudios que pretenden abordar con objetividad y rigurosidad diversas áreas de la política educativa.

Egidio Crotti
Representante de UNICEF en Uruguay

«[...] hasta ahora no se ha podido lograr la comprensión de un hecho simple y elemental: que el proceso educacional que cumple un niño que cursa primaria y después sigue el liceo es uno solo. Que no haya dos procesos fraccionados, ni dos modos de educación distintos. La unidad del proceso educativo la da el educando y no las instituciones o los programas. Querer que el niño se haga al modo escolar o al modo liceal, tomando la expresión “modo” en su más amplia generalidad, es poner la carreta delante de los bueyes. Los niños no se hicieron para la escuela o el liceo. Liceos y escuelas se hicieron para los niños».

Maestro Julio Castro (1949)

1. Repensar la educación media: un debate global¹

La educación de los adolescentes constituye un nudo crucial en la vida de las sociedades contemporáneas, dado que las coloca ante los principales interrogantes con respecto al modelo de país y de desarrollo que se proponen y, en particular, acerca del tipo de sistema educativo que desean construir. Qué competencias deberían desarrollar los ciudadanos dentro del sistema educativo; qué estrategias es necesario desplegar para lograr incluirlos a todos, más allá de las desigualdades de origen; qué perfiles de egreso o salida deberían promover los sistemas educativos, son solo algunos de esos interrogantes que emergen en este contexto signado por el debate sobre la calidad y la equidad de la educación media.

En la literatura dedicada a estos temas sobresalen varias de estas preguntas, que en algunos casos se vuelven dilemas, en especial cuando los sistemas producen resultados claramente insuficientes e insatisfactorios y las necesidades de transformación han sido largamente postergadas.

Las preguntas cruciales que se plantean hoy sobre los sistemas de educación destinados a los adolescentes y jóvenes —manera general de referirnos a los estudios posteriores a la enseñanza primaria— tienen que ver con diversos y complejos aspectos, entre los cuales resultan centrales:

- a) La misión o el fin que deben perseguir los sistemas educativos y el rol que les asigna la sociedad que los contiene.
- b) El formato institucional que tienen, ya sea una educación media comprehensiva o una educación media que albergue trayectos diferenciados: por un lado, la usualmente llamada *educación secundaria* y, por otro, la *educación técnica*, de carácter más especializado; el punto crítico está relacionado con la edad en la que el alumno debería optar por estos trayectos diferenciados.
- c) Las propuestas curriculares, que a su vez están relacionadas con el formato institucional, ya que determinan estructuras organizativas y dinámicas de los centros.
- d) La forma de gobierno del sistema educativo y sus modalidades de financiación.
- e) Las características del cuerpo docente, con los temas asociados de oportunidades de formación (inicial y en servicio), carrera docente, incentivos y sistemas de evaluación.

1 Esta sección es una adaptación del primer capítulo del libro: *¿Qué sucede en los liceos públicos hoy? Una mirada cualitativa sobre prácticas educativas en cuatro liceos de Montevideo*, Montevideo: UNICEF-Universidad Católica del Uruguay, 2011.

«Una sociedad donde los conocimientos se han democratizado y las tecnologías ponen al alcance de la mano el saber generado en cualquier momento y lugar, ciertamente conmueve e interpela a quienes se han especializado en la transmisión y generación del conocimiento. Este cambio cultural se vive como una amenaza, pero, como tal, bien puede convertirse en una oportunidad».

- f) La manera en que se evalúan el desempeño y los resultados del sistema educativo: cómo se mide su calidad y equidad en todos los niveles.

Numerosas publicaciones advierten sobre las dificultades que este tramo de la formación presenta hoy, en parte por demandas propias de sociedades cada vez más complejas y crecientemente tecnificadas y especializadas en sus formas de producción-, y en parte por problemas propios que los sistemas educativos tienen para acompañar las transformaciones que estas sociedades les reclaman. La educación de los adolescentes es uno de los temas críticos que tienen que resolver las sociedades actuales, y parecería que no está «a la altura de los tiempos». Mayor presión por educación por parte de cada vez más numerosas masas de ciudadanos que completaron la enseñanza primaria se conjuga con exigencias de otro tipo de ciudadanía que reclaman mayor participación y especialización (Aristimuño, 2008).

Las instituciones que fueron creadas para cumplir un fin social en un contexto determinado ya no pueden responder a las demandas de un entorno que ha cambiado en forma profunda. En este punto de crisis, surge la pregunta por la identidad: ¿qué son y qué fin cumplen los centros de educación media? La tensión se hace presente «entre una sociedad que está en pleno proceso de reconversión, generadora de nuevas demandas y exigencias, y una red de instituciones moldeada en otro momento histórico [...]» (Tiramonti, 2011: 21).

Una sociedad donde los conocimientos se han democratizado y las tecnologías ponen al alcance de la mano el saber generado en cualquier mo-

mento y lugar, ciertamente conmueve e interpela a quienes se han especializado en la transmisión y generación del conocimiento. Este cambio cultural se vive como una amenaza, pero, como tal, bien puede convertirse en una oportunidad. Mientras tanto, la autoridad pedagógica sufre un creciente cuestionamiento.

Los grandes desafíos son que todos los niños y adolescentes logren niveles de aprendizaje satisfactorios y que el sistema educativo contribuya, en la mayor medida posible, a reducir las inequidades de origen. Estos retos resultan especialmente complejos en sociedades signadas por la creciente heterogeneidad y, en muchos casos también, por elevados niveles de segmentación social y por acuciantes expresiones de exclusión social y cultural.

Educar en contextos de creciente diversidad supone un desafío especial para el formato moderno de escuela (en sentido amplio); un formato que fue concebido para «separar, clasificar, estandarizar, homogeneizar, diferenciar y excluir lo que no se adapta al molde [...] criterios a partir de los cuales se organizó la escuela moderna. Sostener [esos criterios] ha generado una escuela que dialoga con una parcialidad cada vez menos significativa de la cultura, todas las otras manifestaciones culturales quedan fuera» (Tiramonti, 2011: 33).

La estabilidad de los currículos, su resistencia al cambio, queda patente en un trabajo de Benavot, citado en Banco Mundial (2007), en el que se muestra cómo a partir de la década de 1980 —que marca el comienzo de la explosión de la matrícula en educación media y hace evidente la importancia que tendrán luego la información y las comunicaciones en la vida de las sociedades— estos se mantienen prácticamente inalterados. Conocimientos abstractos y de escasa pertinencia para la vida de los alumnos son su nota saliente.

Al mismo tiempo que se producen cambios culturales de gran porte, la educación media se ha democratizado. En la mayoría de los países se ha producido una fuerte masificación, producto de la expansión —y, en las sociedades más desarrolladas, de la universalización— del acceso o matriculación inicial en el ciclo.

Por tanto, emergen como desafíos con relación a este proceso de democratización:

- a) el sostenimiento de esa expansión matricular;
- b) la retención de los adolescentes recién incorporados;
- c) la inclusión en la diversidad;
- d) la mejora constante de la calidad de los servicios que el sistema brinda y de los resultados que produce;

«Las escuelas inclusivas estarían caracterizadas por una fuerte personalización en los vínculos, acuerdos sobre la importancia de los aprendizajes, el diálogo como instrumento de disciplinamiento, la prevención de los conflictos con arreglos institucionales concretos y un permanente acompañamiento de los adolescentes en riesgo de fracaso escolar».

- e) la reducción de las brechas de aprendizajes condicionadas, en parte no menor, por el contexto sociocultural.

El primero de los retos puede verse en el marco del desafío de la democratización. En palabras de Claudia Romero: «[...] es el desafío de incluir la diferencia para excluir la desigualdad» (Romero, 2009: 25). Ante este desafío, Romero propone tres movimientos: pasar de la escuela homogénea que excluye a la escuela que es comunidad e incluye, pasar de la cultura de la enseñanza a la del aprendizaje y pasar de estructuras burocráticas a otras abiertas, flexibles y en red.

Los temas de inclusión pueblan la agenda de los tomadores de decisiones y en América Latina constituyen prioridad por evidentes motivos. Abundante literatura y energías se han dirigido a abordarlos en toda su complejidad: entre otros, Aristimuño (2009), Cueto (2006), Jacinto y Terigi (2007), López (2007), Reimers (2002), Schwartzman y Cox (2009).

El desafío de la calidad, que presupone a la inclusión, es multidimensional. Hace más de veinte años que este «concepto estelar» (Braslavsky, 1999) se ubica en el centro de todas las estrategias para mejorar los sistemas educativos. Su complejidad hace que deba ser abordado desde diferentes ángulos, pero teniendo claro que la inclusión y la pertinencia son partes constitutivas de esta calidad (Aristimuño, 2008 y 2009).

En América Latina, numerosos estudios se han concentrado en los objetivos de la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad y,

en ese marco, se ha ido conformando un acuerdo con relación al rol que los centros educativos pueden y deben desempeñar, así como con respecto a que las dinámicas que ocurren en él son claves para el logro de estos objetivos. Algunos estudios se han dedicado a describir y analizar las dinámicas que tienen lugar en los centros y se ha encontrado una importante convergencia en los hallazgos. Las escuelas inclusivas estarían caracterizadas por una fuerte personalización en los vínculos, acuerdos sobre la importancia de los aprendizajes, el diálogo como instrumento de disciplinamiento, la prevención de los conflictos con arreglos institucionales concretos y un permanente acompañamiento de los adolescentes en riesgo de fracaso escolar (Aristimuño y Lasida, 2003; Jacinto y Terigi, 2007).

Entre los problemas cruciales que este tramo educativo enfrenta, está el de la educación técnica, que a su vez entronca con el tema del fin de la educación media y su relación con el mundo del trabajo. En los últimos años, la mayoría de los sistemas educativos han retrasado la decisión del joven, han colocado la bifurcación curricular en años más avanzados del trayecto educativo en busca de satisfacer una legítima demanda social por mayor equidad, ya que de esta manera cada vez más estudiantes logran completar una educación general obligatoria de mayor duración, independientemente de su condición social. Escisiones más tempranas para la educación técnica se suelen considerar como propuestas curriculares menos equitativas (UNESCO, 2010).

El sistema educativo uruguayo no escapa a estos asuntos, debates y escenarios dilemáticos, y en forma recurrente en los últimos treinta años ha ensayado diferentes formatos para su educación media, que incluyeron un ciclo básico común hasta la edad de 14 años, ordenamientos curriculares por áreas en lugar de asignaturas, nuevos modelos de centro con docentes concentrados por turno y reformulaciones programáticas varias. Casi ninguno de estos cambios sobrevivió a sus autores, lo que demuestra que las soluciones son lábiles en lo institucional.

Existe, por tanto, una creciente preocupación con relación a que el sistema educativo uruguayo pueda efectivamente, a corto plazo, incrementar el egreso de la educación obligatoria, contemplada en el marco constitucional y legal. Tradicionalmente, Uruguay ha sido considerado un país ejemplar dentro de la región —y aun en cotejo con las sociedades más desarrolladas— por la amplia cobertura de su educación primaria, que le ha permitido, desde hace algunas décadas, alcanzar tasas de egreso en el entorno del 95 %. Empero, si se avanza hacia la educación media, el panorama es otro, al menos con relación a los indicadores más básicos

de asistencia y egreso. La tasa de graduación de la educación media básica es del 71 % (25 puntos menos que Chile, por ejemplo) y la de la media superior es del 39 % (casi la mitad de lo que logra Chile). La tasa de graduación de la educación media superior de Uruguay lo coloca último en el ranking de países de desarrollo humano alto del PNUD, considerando los países de la región (De Armas y Retamoso, 2010).

Una mirada en retrospectiva muestra que el estancamiento data de por lo menos cincuenta años atrás y que el crecimiento en la población no fue acompañado por un plan de construcción de liceos o un presupuesto mínimamente proporcional a la demanda (De Armas y Retamoso, 2010). En 1912 había 2300 estudiantes, 14 liceos y un presupuesto asignado al subsistema del orden del 0,09 % del PIB; entre 1912 y 2008 el número de estudiantes aumentó 33 veces en relación con la población total, el número de liceos aumentó 22 veces, en tanto el porcentaje del PIB asignado a educación media lo hizo por 13. Si bien estos incrementos no tendrían por qué ser simétricos, el desfase en el crecimiento en estas tres dimensiones resulta evidente.

La información sobre algunos fenómenos propios del sistema, como el rezago, ayudan a dar dimensión a sus logros. Si se analiza, por ejemplo, el rezago en los jóvenes en edad de cursar la educación media (12 a 17 años), se ve que solo el 64,2 % cursa sus estudios sin rezago y que el fenómeno reviste sesgos de género y nivel socioeconómico: un 82,2 % de las jóvenes no pobres y un 40,5 % de los varones pobres, o sea, mientras que 8 de 10 muchachas no pobres cursan sus estudios medios en tiempo, solo lo logran 4 de 10 varones pobres (Aristimuño, 2009). Sobre la inequidad de los logros, visible en los resultados obtenidos en las pruebas PISA, se ha abundando ya en varias publicaciones y encuentros de tipo académico. La inequidad de los resultados muestra extremos que parecen no provenir de una misma sociedad o de instituciones a veces distantes diez minutos unas de otras, pero presas de fuertes fenómenos de segregación territorial e inequidad social.

Algunos informes recientes sobre diferentes indicadores dan una dimensión concreta a lo que suele llamarse *fracaso educativo*. En relación con la deserción, en el 2002, al finalizar el ciclo primario la tasa era del 10 %, mientras que la de la educación media se ubicaba en el 20 % (ANEP, 2005a: 126). En el 2006, el 40 % de los alumnos de primer año de educación media repitió el año (Cardozo, 2008).

En los últimos tres o cuatro años diversos actores sociales y políticos han venido señalando, por medio de documentos y en distintos foros de debate, la necesidad de construir acuerdos de amplia base en mate-

«En los últimos tres o cuatro años diversos actores sociales y políticos han venido señalando, por medio de documentos y en distintos foros de debate, la necesidad de construir acuerdos de amplia base en materia educativa, que permitan definir e implementar políticas tendientes a mejorar la calidad del sistema educativo y a reducir las brechas o disparidades en los aprendizajes».

ria educativa, que permitan definir e implementar políticas tendientes a mejorar la calidad del sistema educativo y a reducir las brechas o disparidades en los aprendizajes. Esta preocupación se suma a los intentos de transformación de la enseñanza media que las sucesivas administraciones educativas han impulsado en los últimos veinte años, ya sea mediante reformas curriculares o por la introducción de innovaciones.

Para ilustrar esa persistente inquietud de las autoridades de la educación por mejorar la calidad y fortalecer la equidad de la educación media basta recordar algunas de las transformaciones que han sido ensayadas desde mediados de los años noventa: la reforma del currículo del Ciclo Básico introducida en 1996 bajo la administración que condujo Germán Rama; el intento de transformación curricular del segundo ciclo de educación media impulsado entre 2000 y 2005 por la administración encabezada por Javier Bonilla; la puesta en marcha a partir del 2005 de algunos programas destinados a prevenir la desafiliación (en particular, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico) o a facilitar la reinserción educativa (por ejemplo, el Programa Aulas Comunitarias) bajo la administración que dirigió Luis Yarzábal; finalmente, durante la presente administración conducida por José Seoane, la implementación de nuevos programas que buscan abordar otras dimensiones del fenómeno del abandono, como por ejemplo el Programa Tránsito Educativo, orientado a quienes ingresan en el primer año del Ciclo Básico, o el Programa Compromiso Educativo para los estudiantes del Segundo Ciclo.

Esta breve reseña de las reformas y los programas que se han ido desarrollando en los últimos años para mejorar la calidad de la educación media y, en particular, para prevenir la desafiliación permite extraer algunas conclusiones, a nuestro juicio, significativas. Por un lado, esas iniciativas dan cuenta del acierto del sistema educativo en los últimos quince o veinte años al momento de identificar los principales problemas de la educación uruguaya. Por otro lado, la sumatoria de innovaciones y programas podría ser leída como una expresión de la falta de acuerdos sólidos con relación a las grandes líneas de transformación que deben ser sostenidas en el mediano y largo plazo; acuerdos que permitan a las políticas disponer del tiempo suficiente para una adecuada ejecución y evaluación.

La construcción de acuerdos educativos que en los últimos años diversos actores políticos y sociales han propiciado en Uruguay, con independencia de su efectiva concreción, constituye una novedad positiva en tanto muestra, por una parte, la preocupación de estos agentes por la situación en la que se halla la educación y, por otra, el reconocimiento acerca de la necesidad de alcanzar consensos básicos que permitan implementar políticas públicas a mediano y largo plazo. Este escenario resulta propicio para generar y difundir conocimiento orientado al diseño de políticas. En particular, la referencia a experiencias de otros países y la identificación de algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas pueden resultar útiles para los actores que desde diversas posiciones están involucrados en el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas. En otras palabras, hacer dialogar al país con el mundo e identificar tendencias compartidas en lo regional y en lo global, pero también advertir trayectorias divergentes y áreas en las que prevalece el disenso.

Persiguiendo tal objetivo, este documento intenta realizar tres contribuciones específicas a la reflexión sobre los cambios a promover en la educación media uruguaya:

- a) Ubicar al sistema educativo nacional en el contexto regional e internacional, apelando al examen de algunos de los indicadores de desempeño más relevantes.
- b) Identificar algunas de las líneas de cambio que se vienen desarrollando a escala global, analizando la trayectoria de países claramente disímiles en términos de desarrollo humano, resultados educativos y diseños institucionales.

- c) Advertir, a partir de esa comparación, posibles puntos de contacto o tendencias compartidas entre distintas experiencias, que puedan resultar de utilidad para los tomadores de decisión en el sistema educativo uruguayo.

2. Tendencias en la educación media: Uruguay en cotejo con su región y el mundo

2.1. Acceso: entre la expansión y la universalización

La evolución de los sistemas educativos en las distintas regiones del orbe ha estado signada durante las últimas cuatro décadas, entre otras tendencias y transformaciones, por el sostenido crecimiento de la cobertura de la educación media. La expansión de la educación media se puede advertir prácticamente en todas las regiones del mundo. Algunos datos permiten ilustrar este profundo cambio que han experimentado los sistemas educativos en el transcurso de los últimos cuarenta años.

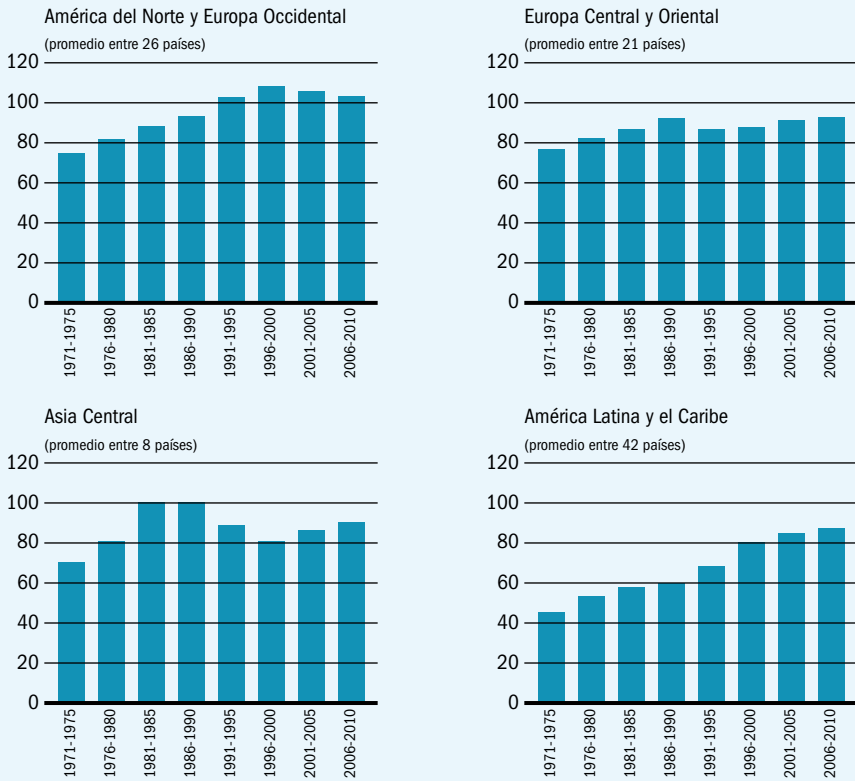
Como se puede apreciar en el gráfico 1, todas las regiones del mundo—incluso aquellas que partían en los años setenta del siglo pasado de niveles relativamente bajos o muy bajos de escolarización en este tramo educativo—han experimentado, en mayor o menor grado, un incremento del acceso a la educación media. En los países de América del Norte, Europa (Occidental, Central y Oriental) y Asia Central el acceso a la educación media se ha vuelto casi universal, con tasas brutas de matriculación que se sitúan, en promedio, entre 90 y 100 % y tasas netas que se ubican entre 80 y 90 %. Desde luego, dentro de este grupo de países se pueden advertir diferencias de cierta significación: desde países que han logrado efectivamente universalizar el acceso, la permanencia y la graduación en este tramo educativo (y trasladan la presión social por educación a la enseñanza terciaria), hasta aquellos donde aún se pueden constatar ciertos déficits de acceso.

La magnitud de la expansión de la educación media ha sido especialmente significativa en las regiones que exhibían a comienzos de los años sesenta niveles de acceso inferiores a los de los países más desarrollados. Como se puede observar en el gráfico 1, América Latina y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico, y los Estados Árabes han duplicado o más, durante los últimos cuarenta años, sus tasas brutas de matriculación en la enseñanza media. Incluso las regiones de menor nivel de desarrollo humano, que hace cuarenta años presentaban registros de escolarización muy bajos en el tramo medio, así como en la educación primaria o básica, han experimentado un crecimiento apreciable durante este período, pese a lo cual aún se hallan muy lejos de la generalización de este tramo de enseñanza.²

2 Entre los países del África Subsahariana se pueden apreciar realidades muy diferentes: desde países donde la tasa bruta de matriculación es inferior a 25 % (aproximadamente, la quinta parte de este grupo) hasta aquellos que superan el 80 %.

Gráfico 1

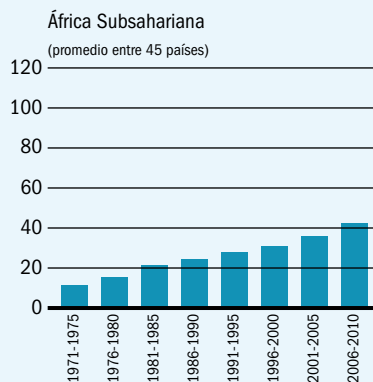
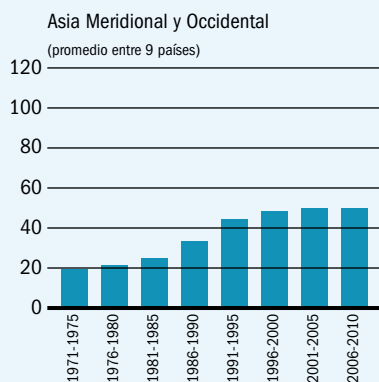
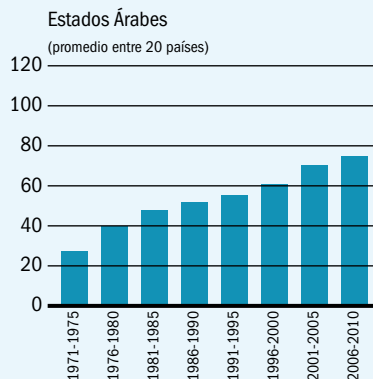
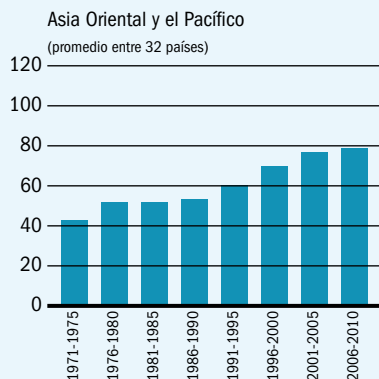
Tasa bruta de matriculación en educación media (i) (todos los programas) en 203 países agrupados por regiones, ordenadas en forma decreciente de acuerdo al valor más reciente en la variable. Promedios simples por región entre los promedios quinquenales de cada uno de los países que componen las ocho regiones. Serie 1971 a 2010.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la base en línea de UNESCO (http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0); para estos tres últimos países los datos provienen de CEPAL (<http://webstat.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

En los países latinoamericanos se observa en este período un marcado crecimiento de las tasas brutas y netas de matriculación en la educación media. Algunos países sobresalen dentro de este grupo, tanto por la magnitud del aumento como por su velocidad: entre otros, Brasil y Cuba. Entre los países latinoamericanos que ya habían logrado hace cuatro décadas niveles de acceso que reflejaban la incorporación de los estratos medios (Argentina, Chile y, en menor medida, Uruguay), también se advierte un crecimiento significativo de la matriculación.

De esta forma, en la mayoría de los países de la región, progresivamente, la educación media ha dejado atrás su carácter inicial de enseñanza reservada de facto a los estratos socioeconómicos altos o medio-altos (una matrícula apenas superior a la tercera parte de la población en edad de asistir a la educación media), para convertirse en un nivel accesible también a los estra-



Notas: (i) De acuerdo a la definición de UNESCO: «Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresado en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza». El objetivo o propósito de este indicador es: «Mostrar el nivel general de participación en un nivel educativo determinado. [Indicar] la capacidad del sistema educativo para matricular alumnos en un nivel educativo específico de un grupo de edad específico» (<http://glossary.uis.unesco.org/Glossary/en/Term/2048/en>).

tos medio y medio-bajo. Por cierto, esta expansión no representa solamente un cambio de entidad en términos cuantitativos; también ha implicado una profunda transformación de carácter cualitativo: la llegada al aula de nuevos adolescentes y jóvenes con rasgos o perfiles más diversos.

Esta suerte de *democratización del acceso* a la educación media ha representado para muchos sistemas educativos un reto difícil de afrontar, puesto que los obligó a repensar su oferta, sus contenidos y sus prácticas pedagógicas, a fin de contemplar la heterogeneidad social, económica y cultural del alumnado, y dejar atrás su concepción inicial, su función original: la de fase preparatoria para la enseñanza universitaria.

Al examinar las tasas netas de matriculación en los distintos niveles educativos (gráfico 2), se puede apreciar en la mayoría de las regiones del mundo, incluida América Latina, la universalización o cuasiuniversalización del

acceso a la educación primaria entre los niños en las edades teóricas de asistir a dicho nivel.³ Asimismo, los datos dan cuenta del acceso generalizado a la educación media entre los países latinoamericanos y del Caribe, con un 73 % de promedio,⁴ y su cuasiuniversalización entre los países más desarrollados, en especial los de América del Norte y Europa Occidental, que presentan, en promedio, una tasa neta de matriculación de 90 %. Por su parte, la educación preescolar alcanza en los países de América Latina y el Caribe a 6 de cada 10 niños en edad de asistir a dicho ciclo. Corresponde destacar que, mientras Uruguay presenta una tasa neta de matriculación en el ciclo preescolar claramente superior al valor promedio de sus vecinos y similar a la de los países más desarrollados (respectivamente, 79 %, 64 % y 86 %), en educación media su registro apenas supera en un punto al promedio regional (74 % y 73 %, respectivamente) y es 16 puntos inferior al promedio de los países de América del Norte y Europa Occidental.

Más allá de las características específicas de las distintas regiones del mundo, los datos presentados [...] permiten afirmar [...] que la educación media se ha constituido, en el transcurso de las últimas décadas, en un nivel de enseñanza masivo —cuando no universal, como sucede desde hace varias décadas en los países más desarrollados—, que ha abandonado la función casi exclusivamente propedéutica para la enseñanza superior o universitaria que supo desempeñar en sus primeros tiempos.

Consecuentemente, en los tiempos que corren la educación básica y obligatoria no puede ser reducida o limitada a la tradicional escuela primaria de seis, siete o incluso ocho grados. La educación media se ha convertido en una suerte de segunda y última fase de la educación básica: la etapa final de esa formación mínima que se entiende imprescindible para todos los ciudadanos.

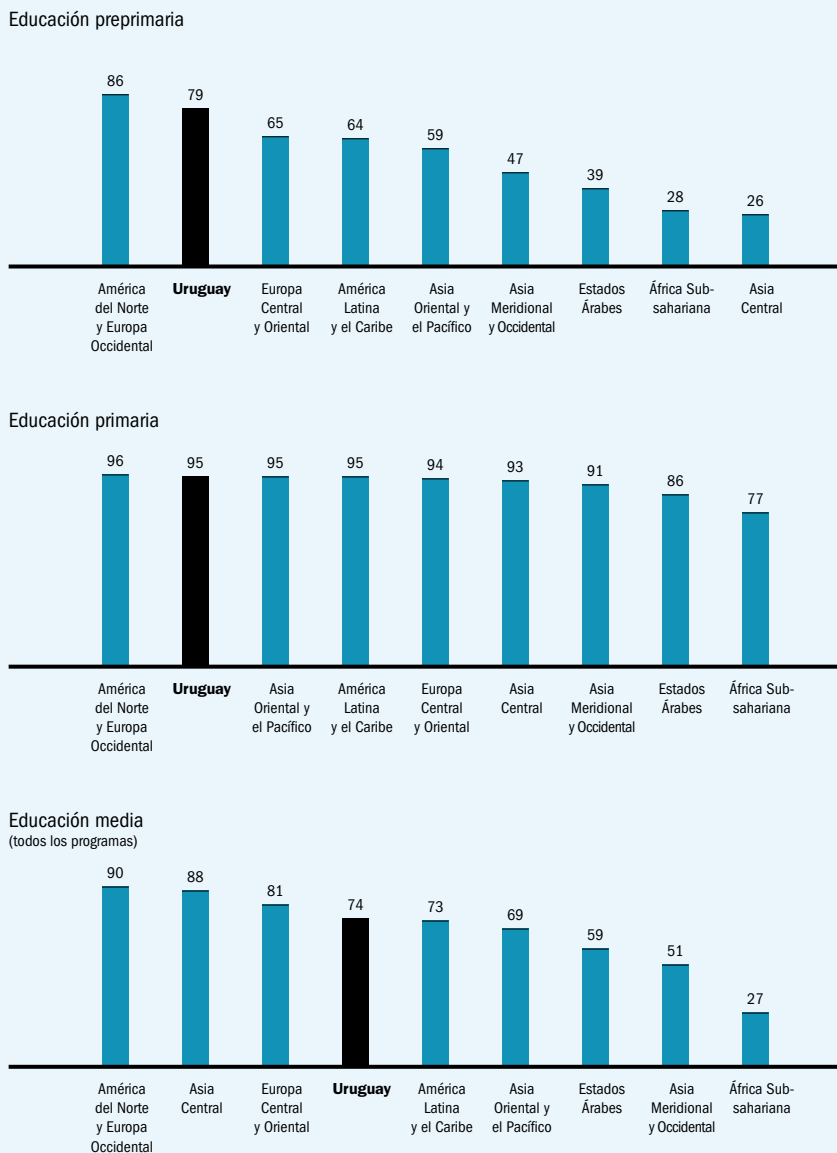
Así concebida la enseñanza media, la biografía o trayectoria educativa de los niños y adolescentes pasa a ocupar un espacio central en la evaluación del desempeño de los sistemas educativos. Una vez que el acceso a la edu-

3 Esta afirmación no contempla necesariamente a todos los países de la región, ya que en algunos el acceso dista aún de ser universal. En este sentido, corresponde tener presentes las distintas manifestaciones de la exclusión de la educación primaria (el fenómeno de los «niños fuera de la escuela»): desde la situación en la que se hallan los niños que no están matriculados, hasta la condición en la que se encuentran los niños que por su rezago —producto de trayectorias educativas signadas por la repetición o el abandono intermitente— quizás abandonen la enseñanza. Sobre este punto, ver UNICEF (2012).

4 Sin perjuicio de la importante brecha que se observa entre los países que superan o rondan el 80 % y los que no alcanzan el 50 %.

Gráfico 2

Tasa neta de matriculación por nivel educativo por regiones del mundo (i) y en Uruguay. Año 2009.



Notas: (i) Para el nivel de educación primaria (CINE 1), el indicador utilizado fue la tasa neta de matrícula (ajustada). (*) De acuerdo a la propia definición de UNESCO: «UNESCO desarrolló la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) para facilitar la comparación de estadísticas educativas e indicadores entre países sobre la base de definiciones uniformes acordadas internacionalmente» (<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>).

El significado de cada una de las categorías establecidas por la cine es el siguiente: cine 0 equivale a educación preprimaria; cine 1, a educación primaria; cine 2 (A, B o C), a educación media básica o baja; cine 3 (A, B o C), a educación media superior o alta; cine 4 (A o B), a educación posmedia no terciaria; cine 5 (A o B), a primer ciclo de educación terciaria; cine 6, a segundo ciclo de educación terciaria (<http://www.uis.unesco.org/Pages/Glossary.aspx?SPSLanguage=EN>).

Fuente: Los datos correspondientes a cine 0* fueron extraídos de la base en línea de UNESCO (http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0), excepto los de Uruguay, que fueron extraídos de la base en línea de la ANEP (http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula_edu_inicial.html). Los correspondientes a cine 1, 2 y 3 fueron extraídos de UNESCO (2011: 121 y 155), excepto para Asia Meridional y Occidental en cine 2 y 3, cuyo dato fue extraído de la base en línea de UNESCO y para Uruguay, cuyos datos fueron extraídos de la base en línea de la ANEP. Los datos de Uruguay para cine 0 corresponden a niños entre 3 y 5 años de edad.

cación media se vuelve universal, la atención pasa a estar dirigida principal y necesariamente hacia la calidad educativa: los aprendizajes y las competencias que los adolescentes logran, efectivamente, desarrollar en su tránsito por la educación y, finalmente, los niveles de graduación que los sistemas educativos alcanzan en este tramo de enseñanza.

2.2. Resultados: repetición, aprendizajes y graduación

Desde hace varias décadas, la evaluación de la calidad en este nivel educativo toma en cuenta un conjunto de variables que permiten, en cierto grado y muchas veces con notorias limitaciones, aproximarse a la valoración del desempeño de los sistemas educativos: las tasas de repetición por grado, el porcentaje de repetidores por grado o por ciclo, el porcentaje de estudiantes con rezago escolar por grado o por ciclo y los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizajes que se aplican internacionalmente.

Aunque las tasas de repetición o el porcentaje de repetidores —en definitiva, la repetición— son indicadores muy básicos para aislar y ponderar la calidad de los aprendizajes que los estudiantes logran en un determinado grado o ciclo y la calidad de la educación que un sistema brinda,⁵ no dejan de ser uno de los instrumentos más utilizados para aproximarse a tales objetivos.

Por otro lado, la información internacional disponible sobre repetición abarca a un mayor número de países y cubre un período más amplio que la información disponible a partir de la aplicación de pruebas estandarizadas de aprendizaje en áreas básicas de conocimiento, ya sea las internacionales (PISA y SERCE) o las que han desarrollado algunos países internamente.

En consecuencia, la comparación entre países de alguno de los indicadores que se pueden construir a partir de los registros nacionales de repetición resulta de suma utilidad, entre otros propósitos, para establecer cuál es la posición que ocupa un determinado país en la región a la que pertenece o a nivel global, pero también, y quizás más relevante, para poder identificar algunas de sus principales características o rasgos más salientes, que surgen precisamente de examinar en perspectiva comparada dichos indicadores.

En el gráfico 3 se presenta el porcentaje de alumnos en educación media baja que se encuentran repitiendo el grado que están cursando. Si se toman

5 Sabido es que el juicio de repetición que adopta un docente, un colectivo docente o una institución educativa está condicionado por un conjunto amplio de factores (desde el inevitable margen de discrecionalidad de quien adopta la decisión hasta fenómenos de carácter cultural, pasando por las características del currículum y las normas, procedimientos, prácticas y rutinas de la organización educativa), que lo convierten en una medida que no permite medir «en pureza», si es que esto es posible, los resultados alcanzados por un estudiante en términos de aprendizaje y, quizás menos, los procesos educativos que los sustentan.

«En varias regiones la repetición tiene una incidencia marginal o, a lo sumo, muy baja, ya sea porque algunos países la han abolido como práctica o porque la han acotado a situaciones extremas».

como universo de análisis los 150 países de los cuales se dispone información sobre esta variable y se los agrupa por regiones (ordenadas de menor a mayor de acuerdo a sus respectivos promedios regionales), se puede apreciar con claridad la disímil incidencia que tiene la repetición en las distintas regiones del mundo.

En varias regiones la repetición tiene una incidencia marginal o, a lo sumo, muy baja, ya sea porque algunos países la han abolido como práctica o porque la han acotado a situaciones extremas. De hecho, 37 de los 150 países examinados (1 de cada 4) han eliminado formalmente dicha práctica (adoptando la promoción automática para algunos grados o para la totalidad de un ciclo educativo, así como mecanismos alternativos de remediación educativa para los estudiantes que no logran determinados resultados) o presentan registros en este indicador que son categorizados por UNESCO como de «magnitud nula o insignificante». Otros 60 tienen entre 1 y 5 % de estudiantes que se encuentran repitiendo el grado que cursan en la educación media baja, lo que refleja, en la mayoría de los casos analizados, el empleo acotado o restringido de la repetición. En suma, solo una tercera parte de los 150 países estudiados exhibe registros, en esta variable, que superan el 5 %, expresando la apelación habitual a este instrumento en sus sistemas educativos.

Cuando se analiza la incidencia de esta variable en las distintas regiones del orbe, se puede apreciar que en los países más desarrollados (Europa Occidental y América del Norte), salvo excepciones, el porcentaje de alumnos que se encuentran repitiendo es extremadamente bajo: entre

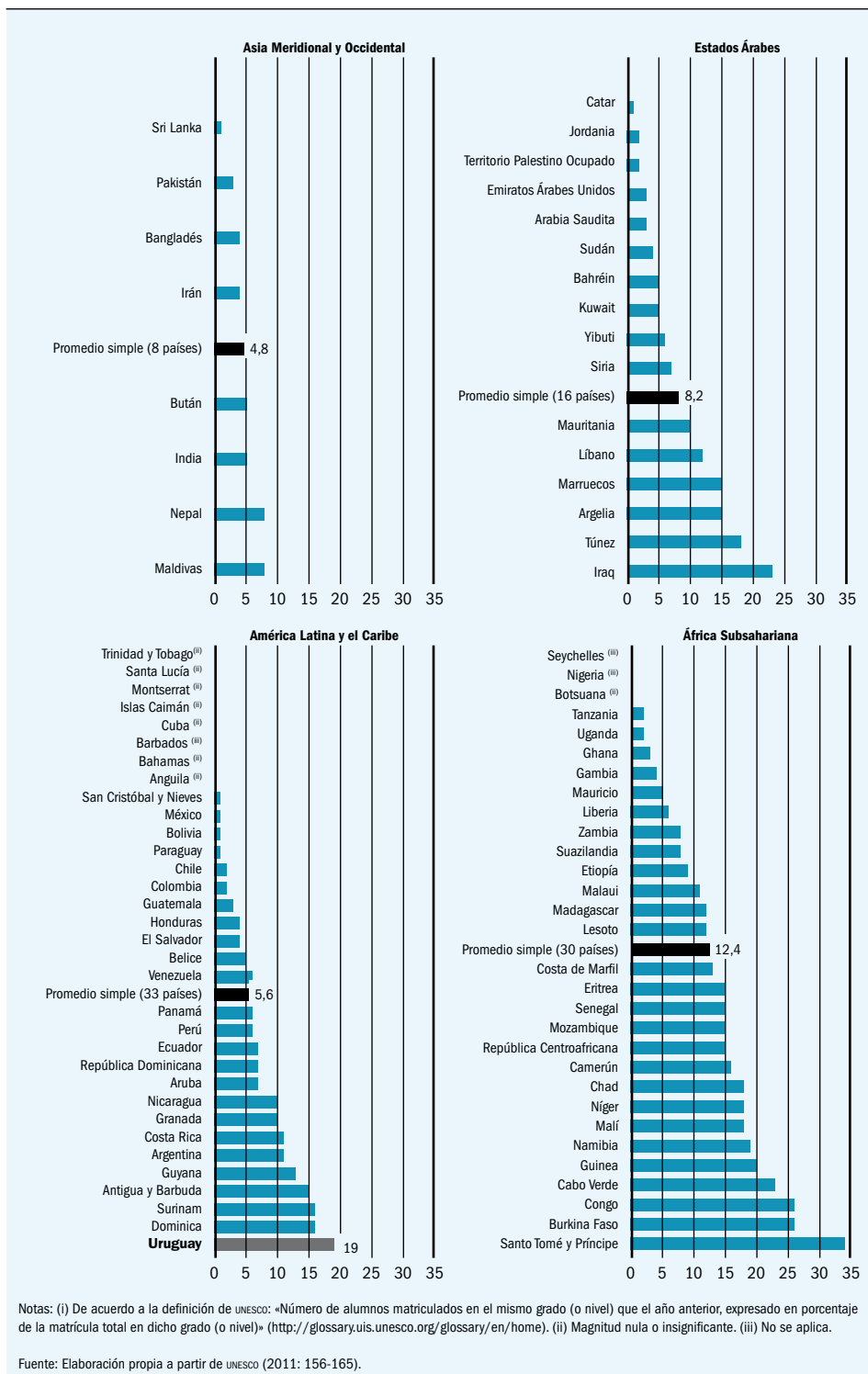
Gráfico 3

Porcentaje de alumnos que están repitiendo el grado que cursan en educación media baja (i) en países del mundo con registros disponibles, agrupados por regiones ordenadas en forma ascendente de acuerdo al valor promedio en dicho indicador. Año 2009.



Gráfico 3

Porcentaje de alumnos que están repitiendo el grado que cursan en educación media baja (i) en países del mundo con registros disponibles, agrupados por regiones ordenadas en forma ascendente de acuerdo al valor promedio en dicho indicador. Año 2009. (continuación)



los 22 países de esta región, 9 carecen de registro, porque la repetición no se aplica o porque su magnitud es «nula o insignificante», en tanto otros 4 apenas presentan un punto porcentual. Un panorama similar se puede apreciar en los restantes países europeos y entre los de Asia Central, Asia Oriental y el Pacífico.

Como se puede constatar en el gráfico 3, el porcentaje de alumnos que se encuentran repitiendo el grado que cursan en la educación media baja solamente es alto en las regiones del mundo que presentan menos desarrollo. De hecho, el promedio regional más alto se registra entre los países del África Subsahariana. América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones que exhiben los valores más altos en este indicador.

En este contexto, se advierte fácilmente la posición preocupante que ocupa Uruguay: en el 2009, el 19 % de los estudiantes de la educación media básica estaba constituido por repetidores. De acuerdo a este registro, en el 2009, Uruguay formó parte del 5 % de países del mundo —dentro de este grupo de 150— con mayores registros en este indicador de incidencia de la repetición.⁶ De hecho, el registro de Uruguay fue en ese año 6,6 puntos porcentuales más alto que el promedio simple registrado entre los países del África Subsahariana y triplicó el promedio registrado entre los países de América Latina y el Caribe (gráfico 3).

Los datos mostrados en el gráfico 3 resultan elocuentes con relación al elevado nivel de repetición que presenta la educación media básica en Uruguay en perspectiva comparada, tanto si se compara con países como con regiones. A lo señalado se suma otra constatación que despierta preocupación: la tendencia al incremento de las tasas de repetición que se advierte en los últimos años. A título ilustrativo, cabe señalar que mientras en el 2000 el 23,9 % de los alumnos repitieron primer año de educación media básica y en el 2005 el 24,9 %, en el 2010 la repetición en dicho grado llegó al 30,2 %. De hecho, en Montevideo el porcentaje de repetición en primer grado se ubicó en el 2010 en 42,9, habiendo sido 38,4 en 2005 y 35 en 2000.⁷

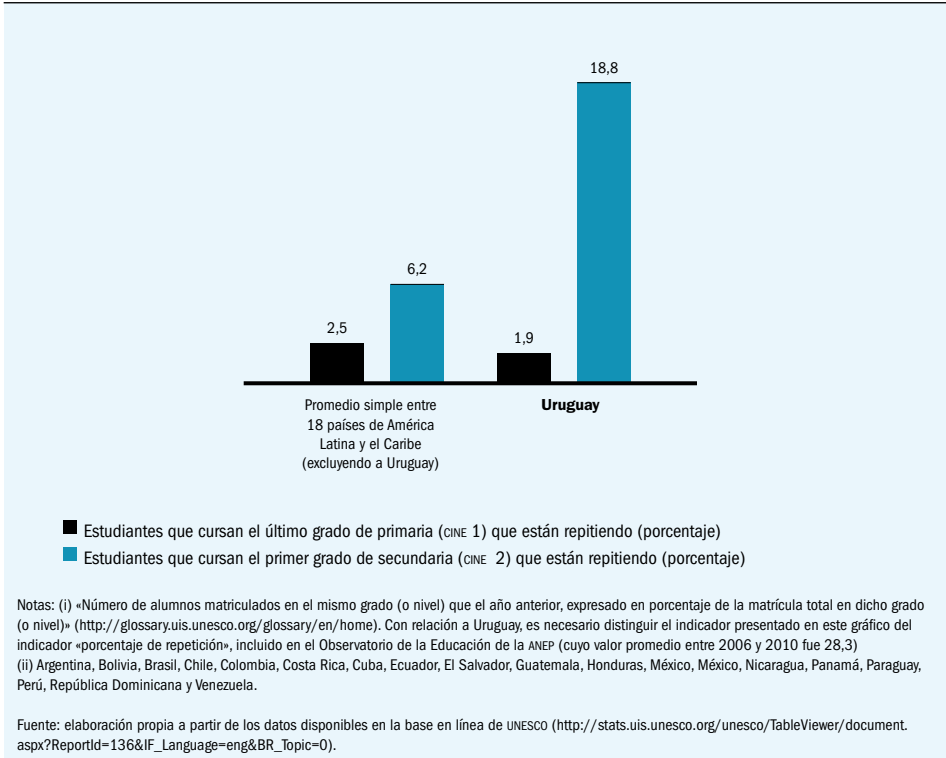
Desmitificando preconceptos muy arraigados, cabe consignar que el fenómeno de la repetición y la desafiliación en la educación media en Uruguay no parece ser, a la luz de los resultados de la reciente Encuesta Nacional

6 Cabe acotar que si se ordena a los países por sus promedios en un quinquenio o un decenio, a fin de evitar una ordenación «sesgada» por posibles registros anuales «atípicos», Uruguay forma igualmente parte del 10 % de países con más altos registros en este indicador.

7 En los restantes 18 departamentos de Uruguay, considerados como área, los niveles de repetición en primer grado de educación secundaria dentro del subsistema estatal son significativamente más bajos que en Montevideo: 24 % en el 2010, 17,8 % en el 2005 y 17,2 % en el 2000. Ver ANEP: <<http://www.anep.edu.uy/observatorio>>.

Gráfico 4

Estudiantes del último grado de enseñanza primaria y del primero de secundaria —definición UNESCO (i)— que están repitiendo el curso en América Latina y el Caribe (18 países seleccionados) (ii) y Uruguay. Circa 2008.



de Adolescencia y Juventud (ENAJ), un fenómeno exclusivo o privativo de la educación secundaria pública Como muestran Filardo, Cabrera y Aguiar (2011: 215), entre los jóvenes que en el 2008 tenían entre 20 y 29 años de edad, que residían en Montevideo y que habían estudiado exclusivamente en instituciones privadas solo el 42,6 % se había graduado de la educación media superior con una trayectoria óptima o formalmente esperada, es decir, con la edad teóricamente correspondiente, lo que implica, casi seguramente, no haber experimentado la repetición; en tanto 24,5 % había completado el ciclo en un tiempo mayor que el previsto, 6,6 % aún se encontraba cursándolo y el restante 32,1 % había dejado de estudiar en algún momento sin haber podido finalizar la media superior.⁸

8 Entre quienes residen en Montevideo y asistieron exclusivamente a instituciones públicas, solo el 17 % logró egresar «del nivel medio de educación en el tiempo previsto para ello». Los datos correspondientes a los jóvenes residentes en Montevideo que cursaron exclusivamente en la educación privada —en su mayoría, aunque por cierto no totalmente, pertenecientes a hogares de los dos quintiles de población de mayores ingresos— avalan, por su parte, la hipótesis sobre el carácter sistémico de los elevados niveles de repetición —incluso de desafiación institucional— en la educación media en Uruguay, más allá de fronteras institucionales entre las dos formas

Otra constatación que se desprende de la comparación entre Uruguay y los países latinoamericanos y de otras regiones es la pronunciada brecha que existe en el sistema educativo uruguayo entre los niveles de repetición al término de la educación primaria y al comienzo de la media básica. Si bien en buena parte de los sistemas educativos del mundo la repetición en la educación media baja sigue teniendo una elevada incidencia, el porcentaje de estudiantes repetidores en primer grado de media básica no difiere significativamente del correspondiente al último grado de la educación primaria, lo cual podría indicar que el pasaje de un grado al otro, la transición entre la escuela primaria y la media básica, no constituye para los niños una experiencia particularmente traumática.

Si se compara a Uruguay con los restantes países de América Latina y el Caribe, se puede advertir con facilidad la apreciable distancia que existe en el sistema educativo uruguayo entre los niveles de repetición en el último grado de educación primaria y el primero de la media básica. En el 2008 apenas 1,9 % de los alumnos del último grado de educación primaria estaban repitiendo el curso, en tanto 18,8 % de los alumnos del primer grado de educación media se hallaba en esa situación, de acuerdo a la definición de esta variable planteada por UNESCO. Mientras el valor de Uruguay para el último grado de educación primaria es similar al promedio regional (respectivamente, 1,9 % y 2,5 %), el correspondiente a primer grado de educación media triplica la media regional (respectivamente, 18,8 % y 6,2 %).

Si bien Uruguay no es el único país de la región que presenta un elevado porcentaje de repetidores en primer grado de educación media (aunque sí es uno de los que exhiben un valor muy alto en comparación con todos los países del orbe), es claramente el que presenta la mayor brecha o distancia entre ambos porcentajes: 16,3 puntos (gráfico 4).

Los datos sistematizados por UNESCO con respecto a la repetición en la educación media básica en los distintos países del mundo (gráfico 3), así como los datos referidos específicamente a América Latina y el Caribe (gráfico 4), los datos producidos por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) del Uruguay sobre repetición en los liceos públicos de Uruguay, los publicados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con relación a la educación técnico-profesional⁹ y, por

de administración que alberga el sistema: pública dependiente de ANEP y privada. Ver: Filardo y otros (2010: 211 y ss.).

9 En el 2009, el 20,4 % de los estudiantes de primer grado de educación media básica tecnológica no logró aprobar el curso, en tanto un 23,3 % se desvinculó o abandonó (MEC, 2011: 77).

«La constatación de la elevada incidencia que la repetición tiene en el sistema educativo uruguayo despierta preocupación, no solo por la comparación con los restantes países de la región y el cotejo con otras regiones del mundo, sino también por el creciente cuestionamiento que este instrumento tradicional recibe de los investigadores académicos y de los técnicos que operan en el terreno de la formulación de las políticas educativas».

último, los que surgen de la ENAJ (que permiten una aproximación a la muy probable dimensión del fenómeno en el subsistema privado) hacen posible concluir que la repetición tiene una muy alta incidencia en la enseñanza media en Uruguay y que se trata de un rasgo característico de todo su sistema educativo.

Precisamente sobre este punto, y reconociendo el extendido uso de la repetición en la educación uruguaya, la ANEP señala en el *Primer informe Uruguay en PISA 2009* (2010: 12):

Hay evidencia de que Uruguay es uno de los países que utiliza en mayor medida la repetición de cursos ante la ausencia de logros de los alumnos [...] los datos de la población evaluada [en la prueba PISA] muestran que un 36 % de los alumnos no se encuentra en el grado (correspondiente a su edad). [...] Este problema del desfasaje de la edad normativa con el grado cursado es el emergente de un problema mayor: la ausencia de apoyos sistematizados e institucionalizados al cursado de aquellos alumnos que no alcanzan los objetivos de logro del grado. Para ellos la decisión de repetir el curso no es necesariamente la mejor solución pedagógica. Una parte de este desfasaje se produce en [educación] primaria, pero cada vez más este desfasaje se produce en la educación media; la repetición del primer año en primaria es del 13 % contra el 32 % en media. Sabemos, además, que este desfasaje es, a su vez, el mayor predictor del abandono de los estudios durante la adolescencia. En particular, los desempeños

de los alumnos fuera del grado modal muestran que en ningún caso la repetición ha producido una mejora de los aprendizajes [...].

La constatación de la elevada incidencia que la repetición tiene en el sistema educativo uruguayo despierta preocupación, no solo por la comparación con los restantes países de la región y el cotejo con otras regiones del mundo, sino también por el creciente cuestionamiento que este instrumento tradicional recibe de los investigadores académicos y de los técnicos que operan en el terreno de la formulación de las políticas educativas. En tal sentido, indican Beswick y Willms (2008: 1):¹⁰

[Los argumentos a favor de la repetición] se basan en un supuesto discutible: que los niños tienen un desarrollo homogéneo, que permitiría establecer estándares de rendimiento únicos que todos los alumnos podrían alcanzar mediante un esfuerzo razonable; [que] no conseguirlo sería indicio o bien de falta de aptitud, o bien de falta de esfuerzo, y en ambos casos [que] la promoción al grado siguiente no se justificaría.

Continúa diciendo:

[...] hay evidencias crecientes de que hacer repetir un grado a los alumnos de bajo rendimiento no les ayuda a mejorar, sino que los pone en una ruta de fracaso, que agrava su situación de rezago y, en muchos casos, conduce finalmente a la deserción. Es posible apoyar a los alumnos en forma diferencial, en función del avance previo de cada uno, de manera que la gran mayoría consiga alcanzar niveles de rendimiento aceptables, pero a ritmos diferentes.

Asimismo, con relación al abandono de la repetición o a la minimización de su empleo, señala Martínez Rizo (2011: 12):

[...] la experiencia de varios países respalda las conclusiones de la investigación, mostrando que la aplicación de políticas de no reprobación en sistemas educativos completos no lleva a las consecuencias negativas que temen quienes se oponen a ellas, y que no hay elementos para creer que una mayor repetición lleve a mejores niveles de aprendizaje. [...] Las tasas de reprobación en educación básica se han reducido mucho en todos los países avanzados, incluyendo los que legalmente las siguen considerando aceptables.

10 Citados por Martínez Rizo (2009: 19-20).

«[...] repensar el lugar que debe ocupar o la función que debe desempeñar la repetición, así como otras medidas o instrumentos, en cualquier sociedad donde la educación media se haya generalizado, implica replantearse algunos interrogantes capitales acerca del sentido que este ciclo educativo debe tener en la trayectoria formativa de un adolescente [...]».

En algunos se acepta solamente al final de uno de los ciclos en que se estructura la escolaridad obligatoria, y no al final de cada grado. En otros es posible en cualquier grado, pero también se ha reducido considerablemente, y ha llegado a ser casi nula en no pocos, como Japón, Corea y Malasia; Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca e Islandia; el Reino Unido, Irlanda, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En África han tomado este camino Sudán y Zimbabwe (Crahay, 2003: 260).

Los países sin reprobación sobresalen, en general, porque sus alumnos alcanzan mejores resultados en las pruebas internacionales de PISA y la IEA. Los resultados de los alumnos de Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Islandia e Irlanda son superiores a los de países que mantienen las prácticas de reprobación. En Bélgica, la parte francófona del país, en la que la práctica de repetición es frecuente, obtiene resultados bajos que contrastan con los de la región de habla holandesa, donde la repetición casi no se usa (Merle, 1998: 118).

Desde luego, repensar el lugar que debe ocupar o la función que debe desempeñar la repetición, así como otras medidas o instrumentos, en cualquier sociedad donde la educación media se haya generalizado, implica replantearse algunos interrogantes capitales acerca del sentido que este ciclo educativo debe tener en la trayectoria formativa de un adolescente, en un contexto en el cual la enseñanza media tiende a convertirse, cuando no lo ha hecho ya, en el segundo y último ciclo de la educación básica y obligatoria a la que deben aspirar todos los ciudadanos.

Como señala Martínez Rizo (2011: 12):

Si se acepta que en la sociedad globalizada del conocimiento los países necesitan que todos sus ciudadanos tengan niveles mínimos de competencias básicas, el reto de los sistemas educativos es lograr que todos los alumnos alcancen esos niveles. La pregunta fundamental a responder no es si hay que aprobar o reprobar a los alumnos de bajo rendimiento, sino si la escuela puede realmente conseguir que todos los alumnos alcancen los niveles básicos de competencia.

Este tema merece especial atención en todos los sistemas educativos y, en particular, en aquellos que exhiben altas tasas de deserción, por la relación que guarda la repetición con el abandono escolar. Enfocada desde esta perspectiva, la repetición en la educación media forma parte de una trayectoria educativa que se inicia en el ciclo inicial o preescolar, pasa por la enseñanza primaria y llega al nivel medio. En general, buena parte de los adolescentes que repiten en media y muchos de quienes abandonan tempranamente la enseñanza en este nivel arrastran experiencias de repetición en el ciclo primario, particularmente en los primeros grados.

En tal sentido, indica Martínez Rizo (2010: 19-20):

Más allá de algunas críticas que se hacen a la investigación sobre la repetición, la evidencia coincide en refutar la sabiduría convencional y la creencia de los maestros en cuanto a la repetición de grado en primaria. La repetición temprana no produce avances académicos duraderos. Adicionalmente, la repetición es un poderoso predictor del desinterés de los chicos respecto a la escuela y uno de los más poderosos de la deserción posterior. Mann (1987) ha estimado que la repetición de un grado aumenta la probabilidad de desertar aproximadamente en 50 % y la repetición de dos grados aumenta esa probabilidad en 90 %.

Además de evaluar el desempeño de los sistemas educativos por los niveles de promoción y repetición de los estudiantes de enseñanza media, otra dimensión clave a considerar para establecer la calidad de sus resultados surge de las pruebas estandarizadas de aprendizajes que se realizan a nivel internacional. Esto no significa, por cierto, que el análisis de los niveles de acceso a la educación media haya perdido relevancia en la evaluación de los sistemas educativos en la región (ni en otras regiones del planeta de nivel similar o menor de desarrollo humano), máxime si se tiene en cuenta que

en muchos países la generalización del acceso a este tramo de enseñanza aún no ha sido alcanzada.

De hecho, solo un grupo reducido de países de América Latina y el Caribe —al menos, si se toma como indicador la tasa neta de matriculación— ha logrado, efectivamente, niveles de cobertura educativa que pueden ser considerados próximos a la universalización del acceso a la enseñanza media. En el resto de los países aún se advierten significativos segmentos de la población en edad de concurrir a la educación media que no están matriculados en dicho nivel, ya sea porque todavía concurren a la enseñanza primaria (lo que da cuenta de típicos fenómenos de rezago escolar en la región), porque —situación todavía más preocupante— nunca se incorporaron al sistema o porque lo abandonaron. Incluso en los países de América Latina y el Caribe que presentan los niveles más altos de matriculación bruta y neta es posible advertir la presencia de segmentos de la población que no logran ni siquiera matricularse en los primeros tramos de la enseñanza media, ya sea por la aún insuficiente oferta o por la persistencia de procesos de exclusión social, cultural o étnico-racial.

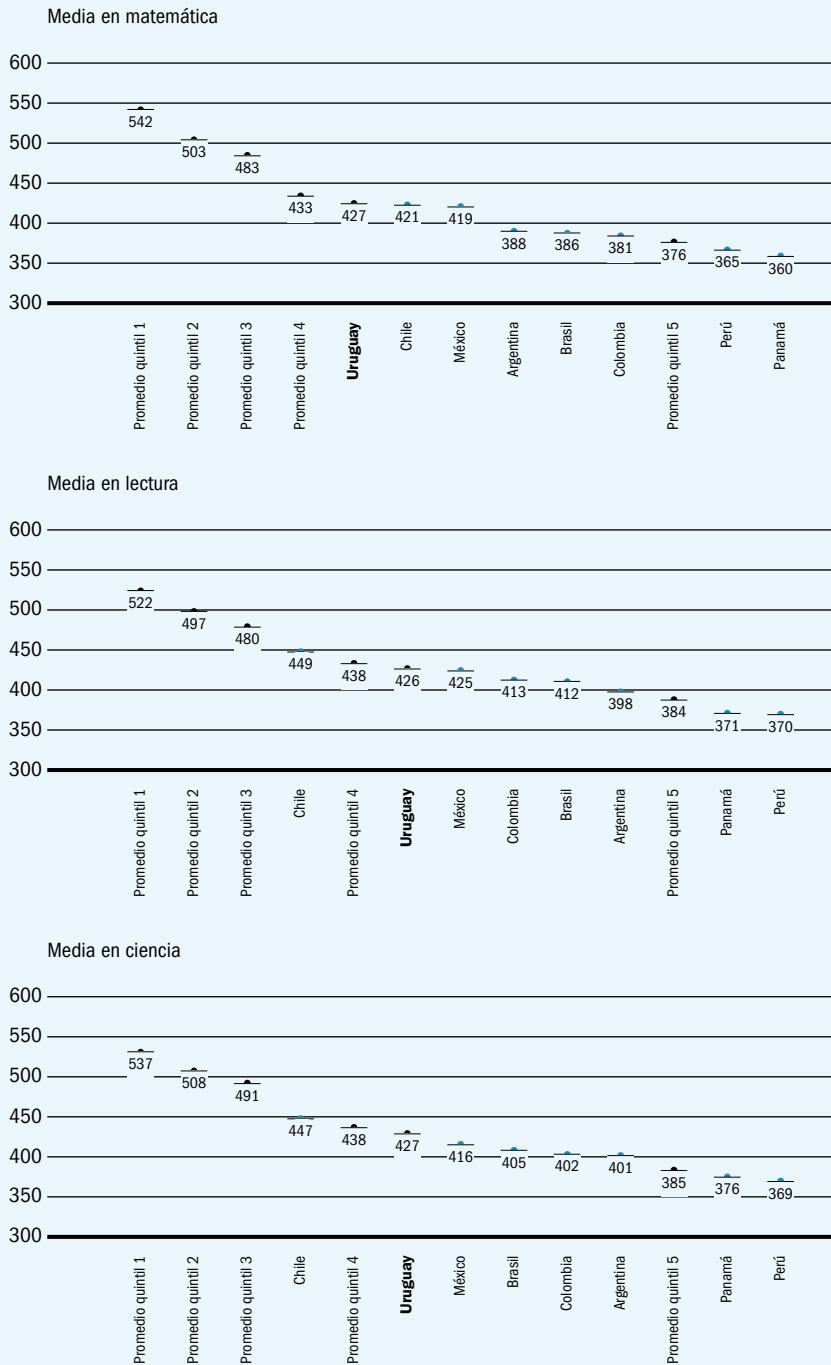
De todas formas, tanto en los países más desarrollados como en los latinoamericanos, así como en otras regiones del planeta, y al igual que aconteció décadas atrás con la educación primaria, el objetivo no puede agotarse en la generalización del acceso, en gran medida ya asegurado. El desafío que deben enfrentar en la actualidad los sistemas educativos es el de mejorar la calidad de la educación media, a fin de que los estudiantes consigan aprendizajes significativos y puedan desarrollar sus capacidades, logrando al mismo tiempo reducir las brechas en los resultados ocasionadas por el origen o contexto social de los estudiantes.

En este marco y sin soslayar o subestimar la pertinencia de los debates que en forma recurrente se suscitan en torno a la capacidad que tienen las pruebas estandarizadas de aprendizajes, como PISA y SERCE, para ponderar el desempeño global de los sistemas educativos, resultaría poco razonable obviar la necesidad de evaluar a los sistemas educativos en perspectiva comparada. Utilizar estas herramientas no tiene por objetivo simplemente la ordenación o clasificación de los países en un ranking internacional, buscando penalizar o premiar sus desempeños; lejos de esto, se trata de contar con información objetiva que permita a las sociedades y a los tomadores de decisión adoptar cursos de acción en el campo de la educación, contemplando, entre otras muchas dimensiones, igualmente relevantes, las competencias que los estudiantes logran desarrollar.

Si se ordenan los países que han participado en la última prueba PISA en función de sus puntajes en cada una de las tres áreas de conocimiento exa-

Gráfico 5

Puntajes promedio en la prueba PISA del 2009 en matemática, lectura y ciencia en quintiles de países (i) y en países seleccionados.



Notas: (i) Los 65 países sobre los que se presenta información en la última publicación de resultados de PISA fueron ordenados para la construcción de este gráfico de mayor a menor puntaje en cada una de las tres pruebas y luego agrupados en cinco grupos de igual tamaño o quintiles (con 13 países cada uno), con respecto a los cuales se presenta el valor promedio grupal.

minadas (matemáticas, lectura y ciencias) y tras agruparlos en quintiles, se puede advertir cuál es la situación en la que se encuentra Uruguay en comparación con el resto de los países participantes en dicho estudio.

Como se puede apreciar en el gráfico 5, el puntaje promedio que registra Uruguay en cada una de las tres pruebas ubica al país siempre dentro del cuarto quintil de países examinados (por así decirlo, en el estrato medio-bajo de la distribución); en las tres áreas apenas por debajo del promedio del quintil. Los otros dos países latinoamericanos que conforman este cuarto quintil son Chile y México (a los que se suma Colombia en la prueba de lectura), en tanto los restantes países de la región que participaron en PISA 2009 forman parte del siguiente y último grupo.

Por otra parte, cabe resaltar que entre las pruebas de 2003 y 2009 el porcentaje de adolescentes de 15 años que asistían a establecimientos de educación media se incrementó de 74,3 a 82,3 puntos, en tanto el correspondiente a quienes se hallaban fuera del sistema educativo disminuyó de 24,4 a 16,2, respectivamente.¹¹ Estos datos resultan relevantes no solo porque estarían indicando que cada vez más adolescentes de 15 años concurren a la enseñanza media en el país (el ciclo correspondiente a su edad), sino también porque muestran que expandir la cobertura de la educación media no implica necesariamente devaluar o reducir los aprendizajes que, en promedio, obtienen los estudiantes.

En otros términos, es posible avanzar al mismo tiempo en materia de inclusión social y calidad de resultados. Si bien al comparar los puntajes alcanzados por los estudiantes uruguayos en las últimas tres ediciones no se advierten en forma clara tendencias sostenidas al alza o a la baja,¹² el hecho de que más adolescentes de 15 años formen parte del universo de estudio y que la posición relativa que ocupa el país entre los participantes se haya mantenido estable o incluso haya mejorado¹³ permite extraer al-

11 En ambos años los estudiantes que pese a su edad aún asistían a la enseñanza primaria representaron el 1 % del total de la muestra.

12 Mientras en matemática se aprecia un leve incremento a partir del 2006, que luego se mantuvo en el 2009, en lectura se observa un comportamiento oscilante entre las tres pruebas y en ciencias un leve descenso.

13 Según el último informe de ANEP (2010: 11) sobre los resultados de la prueba PISA 2009: «Si se utilizan los percentiles para realizar un análisis relativo de la posición de un país, donde en el percentil 100 se ubica el país con mejores desempeños en la prueba y en el percentil 0 aquel de menores logros, en 2003 Uruguay ocupó el percentil 13. En 2006, nuestro país se posicionó mejor, ocupando el percentil 25, situándose en el lugar 43 entre los 57 países participantes; mientras que en el ciclo 2009 se ubicó en el percentil 28 (lugar 47 de 65 países) en lectura. La interpretación de una medida relativa (como los percentiles) ayuda a evitar una interpretación errónea de los resultados y a considerar un “descenso” de la ubicación de Uruguay entre ciclos. De hecho, en todos los ciclos y áreas evaluadas Uruguay se

Cuadro 1

Promedio de puntajes obtenidos por los alumnos participantes en la prueba PISA en países de América Latina y el Caribe en cada una de las tres áreas examinadas y porcentaje de adolescentes en edad teórica de cursar educación media baja que se hallan fuera de la educación en dichos países, ordenados de menor a mayor de acuerdo a su registro en este último indicador. Año 2009.

	Matemática	Lectura	Ciencias	Adolescentes fuera de la educación
Argentina	388 (5.º)	398 (7.º)	401 (7.º)	1,7 (1.º)
México	419 (3.º)	425 (3.º)	416 (3.º)	4 (2.º)
Chile	421 (2.º)	449 (1.º)	447 (1.º)	5,5 (3.º)
Colombia	381 (7.º)	413 (5.º)	402 (6.º)	5,5 (4.º)
Panamá	360 (9.º)	371 (8.º)	376 (8.º)	7,2 (5.º)
Uruguay	427 (1.º)	426 (2.º)	427 (2.º)	8,2 (6.º)
Trinidad y Tobago	414 (4.º)	416 (4.º)	410 (4.º)	10,8 (7.º)
Brasil	386 (6.º)	412 (6.º)	405 (5.º)	...
Perú	365 (8.º)	370 (9.º)	369 (9.º)	...

Fuente: Para las tres primeras columnas, ANEP (2010: 103, 178 y 212); para la cuarta, procesamientos de la base de datos en línea de UNESCO (http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0) y para las siguientes PISA/OECD (<http://www.oecd.org>).

gunas conclusiones positivas sobre el desempeño del sistema educativo en los últimos años.

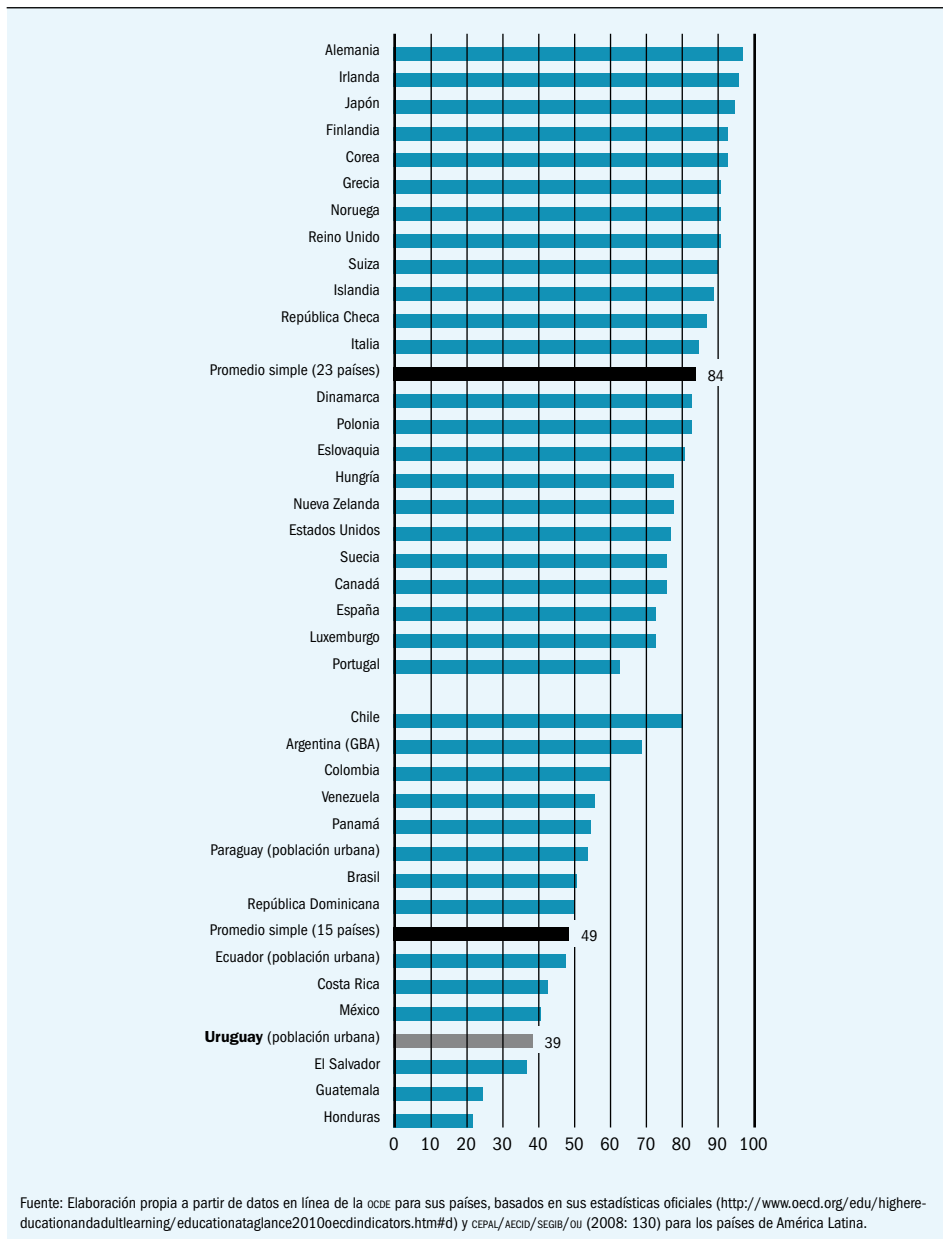
Sin perjuicio de lo señalado, el balance dista de ser satisfactorio, máxime si se tiene en cuenta que los resultados de Uruguay en PISA 2009 reflejan el nivel de aprendizajes y competencias de la amplia mayoría de los adolescentes de 15 años (82 de cada 100), pero no de todos. ¿Cuál sería el puntaje que obtendría el país en las distintas áreas de conocimiento que examina la prueba PISA si todos los adolescentes de 15 años de edad formaran parte de su universo de estudio, incluyendo por tanto a quienes integran ese 16,2 % de la población en dicha edad que se encuentra fuera de la educación: esos adolescentes que muy probablemente abandonaron la enseñanza tras experiencias de repetición o *abandono intermitente*?

En este punto parece importante recordar que varios de los países latinoamericanos que obtuvieron en el 2009 puntajes inferiores a los de Uruguay y que integran el último quintil de la distribución exhiben, empero, niveles de cobertura educativa entre los adolescentes de 15 años superiores a los de Uruguay.

ubica entre el primer y segundo lugar con respecto a los países latinoamericanos participantes».

Gráfico 6

Jóvenes que han completado al menos la educación media superior en países de la OCDE (jóvenes de hasta 25 años de edad) y América Latina y el Caribe (jóvenes de entre 20 y 24 años). Circa 2008 para la OCDE y 2006 para América Latina y el Caribe. En porcentajes.



Tomando como medida *proxy* del déficit de cobertura de educación media entre los adolescentes de 15 años de edad la *tasa de adolescentes en edad de asistir a la educación media baja que están fuera de la*

educación, tal como es definida por UNESCO,¹⁴ se puede apreciar que Uruguay tiene una cobertura inferior a la que registran, en promedio, los restantes países latinoamericanos que participaron en PISA 2009, lo cual debería ser especialmente contemplado al momento de plantear comparaciones con dichos países y, desde luego, con los más desarrollados (cuadro 1).

Tras analizar los indicadores referidos a repetición en educación media, así como los aprendizajes y competencias que los adolescentes logran (prueba PISA), vale la pena detenerse en el examen de los niveles de graduación o egreso de la educación media, en tanto dicho indicador constituye una buena síntesis del estado del sistema educativo considerado en su totalidad.

Como ya se ha señalado en otros trabajos publicados por UNICEF Uruguay con relación a este tema (De Armas y Retamoso, 2010; UNICEF, 2009), los jóvenes uruguayos logran completar la educación media, tanto básica como superior, en niveles significativamente inferiores a los de los países más desarrollados, pero también a los registrados entre los países de la región de similar nivel de desarrollo humano (Chile y Argentina) y a la media regional (gráfico 6).

El bajo nivel de graduación en la educación media en Uruguay no se explica principalmente por la persistencia de serios déficits de oferta o por las barreras económicas, geográficas, raciales o étnicas que impiden el acceso a los servicios, como sí sucede en otros países, dentro y fuera de la región.

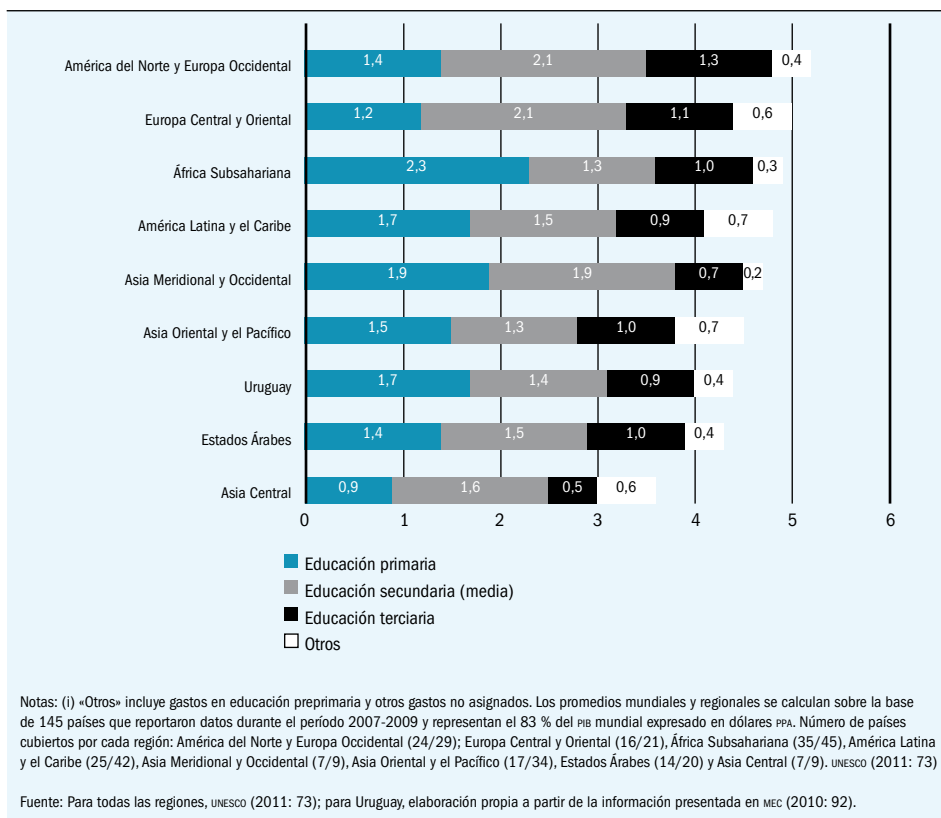
Si bien la distribución de la oferta educativa en el territorio dista de ser óptima en términos de equidad y aunque aún las variables mencionadas pueden en alguna medida estar asociadas a ciertos obstáculos o barreras que dificultan o hacen más problemático el acceso a la enseñanza, los bajos niveles de egreso o graduación se explican básicamente por la elevada desafiliación del sistema educativo o, su contracara, por la capacidad limitada que tiene el sistema para retener a los adolescentes y lograr que avancen en su trayectoria educativa.

El sistema educativo uruguayo no ha logrado aún, pese a los esfuerzos que en los últimos quince a veinte años han realizado las sucesivas administraciones de gobierno, universalizar la educación media, más allá de la notable expansión del acceso a su tramo básico, que se refleja en el significativo aumento de la matrícula registrado en ese tiempo.

14 «Número de adolescentes en el grupo de edad que corresponde a la educación media baja, de acuerdo a la definición oficial del país, que no se encuentran matriculados en el sistema educativo, expresado como porcentaje de total de adolescentes pertenecientes a dicho grupo de edad» (traducción propia).

Gráfico 7

Gasto público por nivel educativo en países por región. Año 2009. En porcentajes del PIB. (i)



2.3. Condiciones para la viabilidad educativa

Resulta casi una obviedad señalar que los resultados que los sistemas educativos logran en términos de acceso, desarrollo de competencias, progreso educativo o trayectorias deseables y, finalmente, graduación dependen, en gran medida, de las condiciones materiales dentro de las cuales se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje. Esto no significa que exista una relación mecánica, directa y lineal entre la magnitud de los recursos destinados a la educación —en particular, los que moviliza el Estado— y los resultados educativos.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas de política pública, en educación es casi tan importante la forma en que se gestionan los recursos destinados a la prestación de servicios como su magnitud. Lo señalado no implica negar que para alcanzar resultados de calidad se requiere como condición necesaria una dotación de recursos acorde a los niveles de cobertura que ha alcanzado un determinado sistema educativo y a los objetivos que se ha trazado. En otras palabras, una adecuada asignación de

«Además de recursos que coadyuven a lograr dentro y fuera del aula condiciones apropiadas para la enseñanza y el aprendizaje, se requieren propuestas curriculares, capacidades institucionales, prácticas docentes, enfoques pedagógicos, estrategias y herramientas didácticas, instrumentos de evaluación y ofertas extracurriculares, entre otras dimensiones claves [...]».

recursos a la educación (fundamentalmente públicos, por el peso que esta fuente tiene en todos los sistemas educativos, incluso en aquellos donde la participación del sector privado es significativa) constituye una de las condiciones necesarias para el logro de resultados satisfactorios, pero nunca una condición suficiente.

Además de recursos que coadyuven a lograr dentro y fuera del aula condiciones apropiadas para la enseñanza y el aprendizaje, se requieren propuestas curriculares, capacidades institucionales, prácticas docentes, enfoques pedagógicos, estrategias y herramientas didácticas, instrumentos de evaluación y ofertas extracurriculares, entre otras dimensiones claves, que resulten pertinentes y adecuados para el logro de los objetivos que una sociedad determinada establece en términos de formación de ciudadanos y agentes productivos.

Partiendo de las premisas definidas, en las siguientes páginas se analiza, en perspectiva comparada, cuántos recursos destinan los países a la educación y qué áreas o niveles son priorizados en la asignación de esos recursos.

Como se puede apreciar en el gráfico 7, los países de Europa Occidental y América del Norte, las dos regiones más desarrolladas del orbe, son los que destinan mayores porcentajes del PIB al presupuesto público para la educación (en promedio, 5,2 %), seguidos muy de cerca por los países de Europa Central y Oriental (en promedio, 5 %). Obviamente, en el interior de ambos grupos se advierten diferencias significativas. En el extremo superior se ubican los países

Gráfico 8

Gasto total en instituciones educativas en todos los niveles de enseñanza por fuentes (público y privado) en países seleccionados de Oceanía y Sudeste Asiático, Europa Occidental y del Este, y América Latina y el Caribe. Año 2009. En porcentaje del PIB.

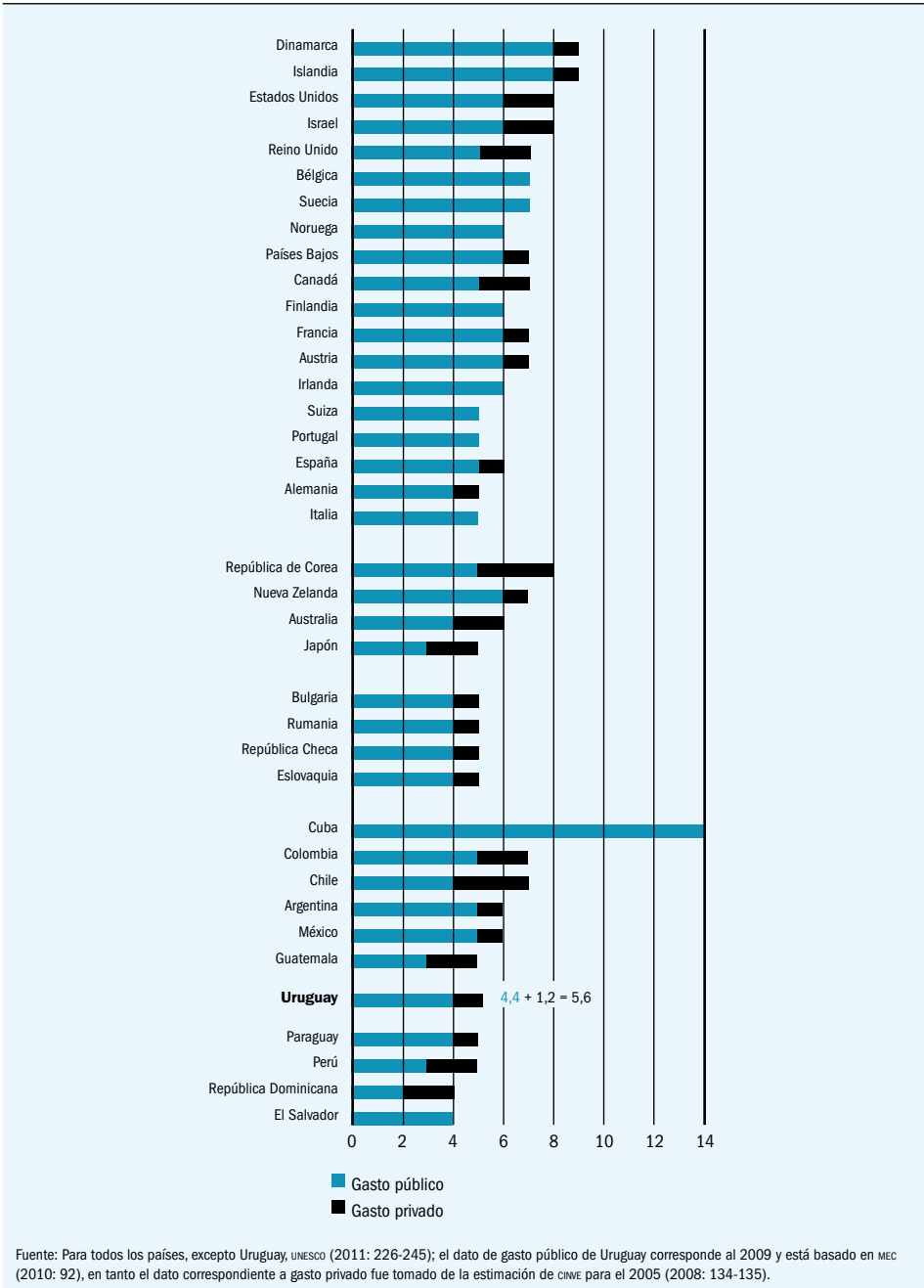
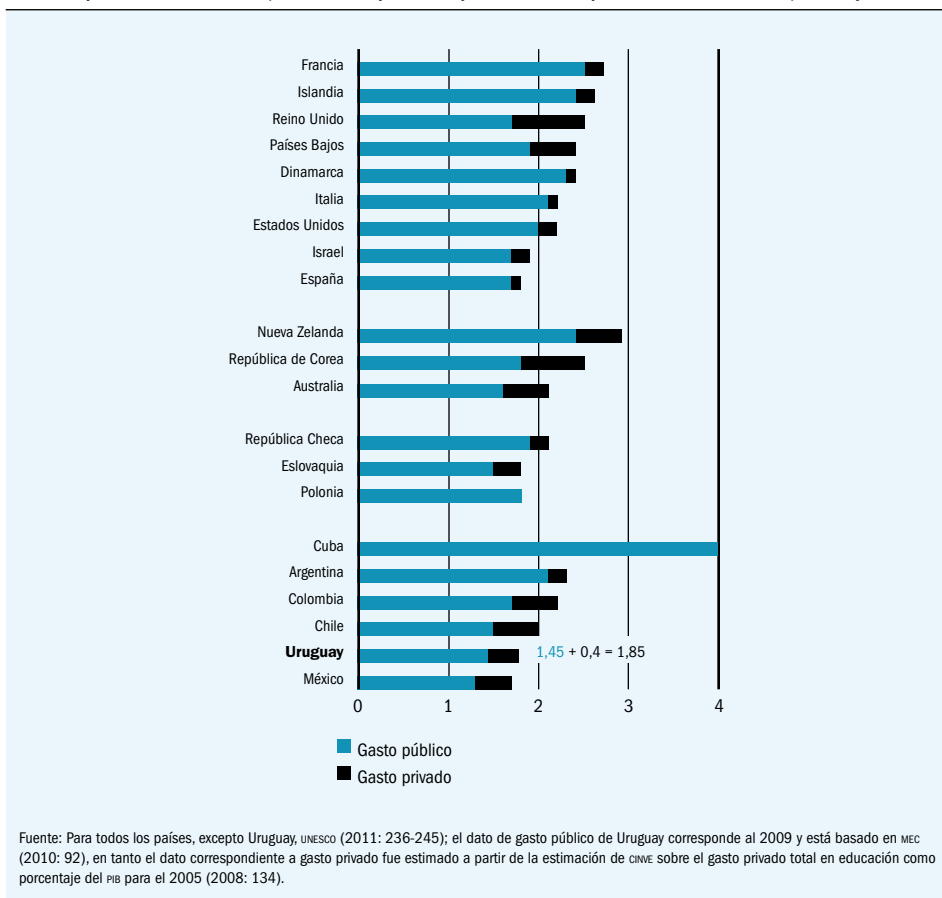


Gráfico 9

Gasto en instituciones educativas en enseñanza media por fuentes (público y privado) en países seleccionados de Oceanía y Sudeste Asiático, Europa Occidental y del Este, y América Latina y el Caribe. Año 2009. En porcentaje del PIB.



escandinavos e Islandia, que dedican, en promedio, 7 % del PIB al gasto público en educación. En segundo lugar aparecen los países de Europa continental, sin contar los del sur, que orientan, en promedio, 5,5 %, seguidos por los de América del Norte, que destinan, en promedio, 5,2 % y los países europeos del Mediterráneo, cuya media es de 4,6 %. En el extremo inferior se colocan los países de Europa del Este, que destinan al gasto público educativo 4,4 % del PIB (lo que equivale al 63 % de la asignación promedio del grupo de los países nórdicos).¹⁵ Por su parte, los países de América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia en el mundo, con un gasto público en educación que representa, en promedio, 4,8 % del PIB de cada país.¹⁶

15 Cálculos propios a partir de información de UNESCO: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0>.

16 Entre los países del Mercosur el promedio fue 4,9 % en 2009, en tanto entre los de la UNASUR se ubicó en 4,5 % (MEC, 2010: 17).

Si bien las dos regiones geográficas que conforman el bloque de países de mayor nivel de desarrollo humano exhiben los mayores niveles de gasto público medido del orbe, la prioridad macroeconómica del gasto público en educación no parece ser un predictor de mejores resultados educativos en cualquier contexto. En este sentido, cabe señalar que en los países de África Subsahariana el gasto público en educación tiene una participación en el PIB similar a la que se registra en los países más desarrollados: respectivamente, 4,9 % y 5,2 %. Obviamente, la calidad de los resultados en materia educativa no depende exclusivamente de la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público en educación (su participación en el PIB y en el gasto público total); depende también de cuánto representa en términos absolutos esa dotación presupuestal (en particular, la asignación por alumno), lo cual está asociado al nivel de bienestar material de las sociedades y, fundamentalmente, de la utilización de dichos recursos (la calidad de las políticas, los programas y los servicios), en interacción con otras variables sociales y culturales.

Quizás el dato más relevante que surge de la información presentada en el gráfico 7 refiere a la forma en que los sistemas educativos asignan sus recursos: más concretamente, la distribución entre niveles o ciclos de enseñanza. Al comparar los países de América Latina y el Caribe —muchos de los cuales, como Uruguay, tienen matrículas similares en media y primaria— con los de mayor nivel de desarrollo, se advierte que la prioridad asignada a la educación media en la distribución del gasto público educativo es menor entre los latinoamericanos. Mientras los países de Europa Occidental y América del Norte dedican en promedio 40 % del gasto público educativo a la enseñanza media y los países de Europa Central y del Este 42 %, los países de América Latina y el Caribe le asignan 31 % (gráfico 6).¹⁷

Si bien es entendible que en los países latinoamericanos la educación media tenga un peso menor aún que la primaria en la distribución del presupuesto, merced a la participación prevalente que todavía tiene su matrícula en el conjunto del alumnado, no se debería desestimar el hecho de que los países que han logrado efectivamente universalizar el egreso de la educación media realizan un esfuerzo macroeconómico y fiscal en los tramos de enseñanza posprimaria visiblemente mayor del que realizan los latinoamericanos.

Como ya se señaló, aunque la dotación de recursos no garantiza por sí sola mejores resultados, parece claro que universalizar en forma

17 En Uruguay, aproximadamente, 33 %. Estimación a partir de MEC (2010: 92) y datos de ejecución de la ANEP.

efectiva la educación media supone, en algún grado, repensar la distribución de los recursos entre niveles de educación. Si se pretende que todos los adolescentes logren efectivamente acceder a la educación media básica y egresar de la media superior, resulta casi inevitable que, al menos en el mediano plazo, este tramo reciba una consideración en términos presupuestales similar —si no mayor—¹⁸ a la que tiene el ciclo primario.

En este marco, en perspectiva comparada, el análisis de los datos de Uruguay permite extraer conclusiones relevantes para el debate sobre la educación media. Si bien se puede afirmar que los resultados que el sistema educativo uruguayo ha logrado durante las últimas tres o cuatro décadas en la enseñanza media han sido parcialmente consecuencia de la insuficiente inversión que el Estado ha realizado en infraestructura, equipamiento y recursos humanos en este nivel de enseñanza —en particular, teniendo en cuenta la masificación del acceso que se ha producido en las últimas tres décadas—,¹⁹ la prioridad macroeconómica que ha alcanzado en los últimos años el gasto público educativo —resultado del incremento presupuestal que se viene registrando desde el 2006— ubica a Uruguay en una posición similar a la de los países de la región y relativamente cercana a la de los más desarrollados.

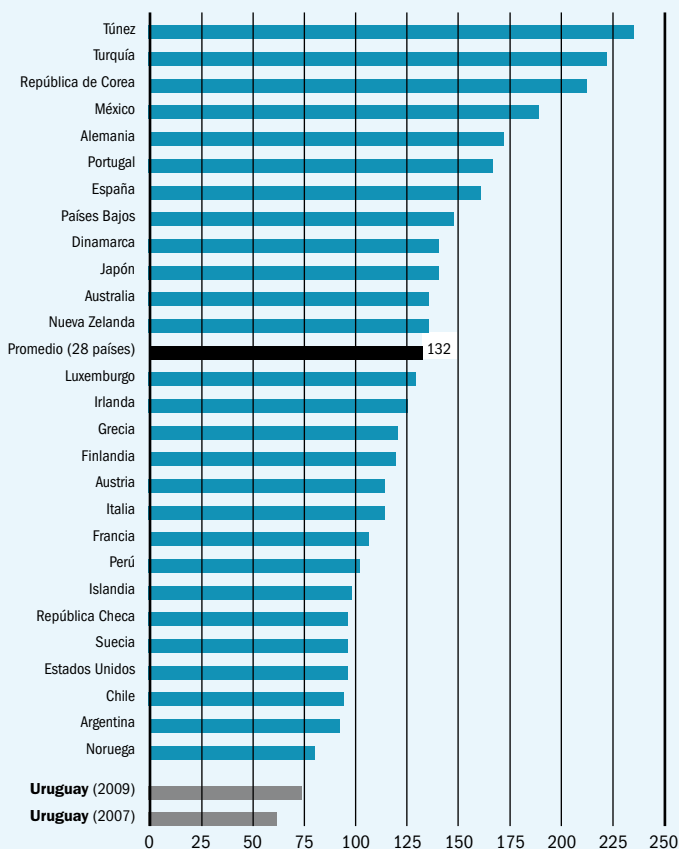
Como ya se consignó, en el 2009 el gasto público total en educación ascendió en Uruguay a 4,4 % del PIB: cuatro décimas menos que el promedio de los países de la región, dentro de la cual sobresale Cuba con el mayor registro, ocho décimas menos que el promedio de los países de América del Norte y Europa Occidental y 2,4 puntos inferior a la media de los países escandinavos. En suma, en la actualidad y como resultado del ya señalado incremento del gasto público destinado a la educación, Uruguay exhibe un nivel de inversión pública en educación semejante al promedio de la región, así como al de otras, y relativamente más bajo que el de los países más desarrollados. Esta afirmación no implica desconocer la distancia, aún apreciable, entre estas realidades, en particular en cotejo con los países más desarrollados, donde la mayor asignación

18 En especial, considerando el costo que suele tener la educación media tecnológica, merced a los gastos de adquisición y mantenimiento de equipamientos.

19 La asignación insuficiente de recursos estatales a la educación media ha determinado en algunos países (claramente en Uruguay) que la expansión de la infraestructura edilicia no haya sido acorde al crecimiento explosivo de la matrícula, lo que ha generado centros educativos masificados y desbordados en su capacidad, donde resulta difícil asegurar una atención relativamente personalizada de los adolescentes, en especial en un contexto de creciente diversidad sociocultural del alumnado, producto, precisamente, del incremento de la matrícula en el sistema.

Gráfico 10

Sueldos de los docentes después de 15 años de ejercicio (i) en establecimientos públicos de primer ciclo de educación secundaria (clasificación UNESCO, CINE 2) en países de muy alto desarrollo humano y alto desarrollo humano (PNUD) con información disponible (ordenados de mayor a menor, incluyendo promedio simple). Año 2009. Medidos en porcentaje del PIB per cápita del país.



Notas: (i) «Las remuneraciones percibidas por los docentes corresponden a salarios reglamentarios y se han determinado en base a escalas salariales oficiales. Estas están referidas al promedio bruto anual para un docente a jornada completa con la formación mínima necesaria que lo califica para iniciar su carrera docente. Se define *salario* como la suma de los sueldos (suma total de dinero pagado por el empleador por concepto de trabajo realizado) menos los aportes del empleador a las leyes sociales y a los fondos de retiro (de acuerdo a escalas salariales vigentes). Se incluyen en estas cifras las bonificaciones que constituyen parte regular del salario (vacaciones o bonificaciones regionales). Se excluyen de los salarios brutos declarados las bonificaciones adicionales, por ejemplo, remuneraciones extraordinarias para docentes en servicio en zonas remotas. Los salarios al nivel de 15 años de experiencia están referidos al promedio anual para un docente de aula a jornada completa con la formación mínima necesaria para estar plenamente certificado y contar con 15 años de experiencia docente. [...] Las estadísticas salariales se reportan de acuerdo a las políticas oficiales que rigen a las instituciones públicas».

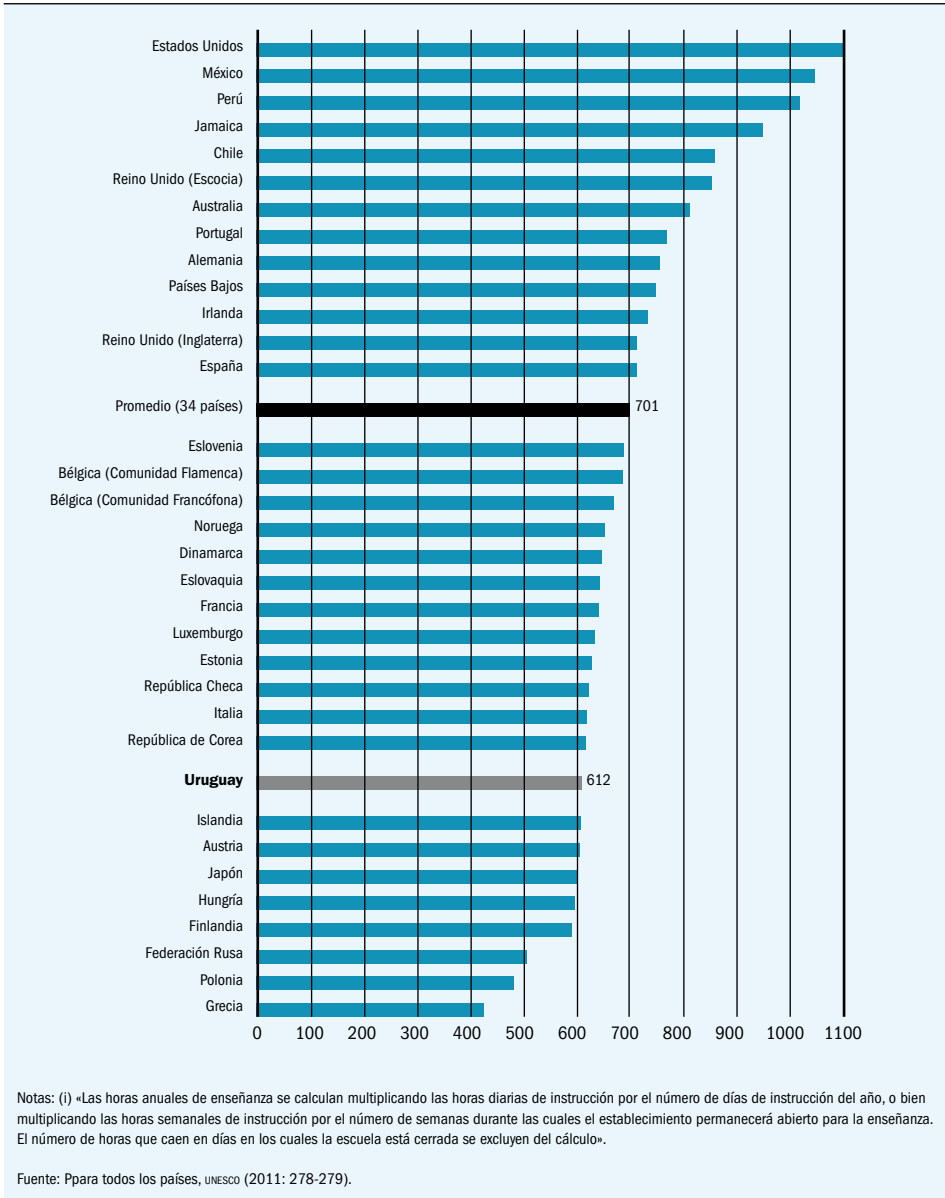
Fuente: Para todos los países, UNESCO (2011: 286 y 287), y para Uruguay con relación al dato del 2007, UNESCO (2009: 218). <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2011-sp.pdf>>.

relativa supone, además, una muy superior dotación por alumno en términos absolutos.

Al examinar la magnitud de los recursos públicos que son destinados específicamente a la educación media, se puede advertir cierto rezago de Uruguay con relación a los países más desarrollados, pese al incremento presupuestal

Gráfico 11

Número promedio de horas de enseñanza por año (i) en establecimientos públicos de primer ciclo de educación secundaria (clasificación UNESCO, CINE 2) en los países de muy alto desarrollo humano y alto desarrollo humano (PNUD) con información disponible (ordenados de mayor a menor, incluyendo promedio simple). Año 2009.



que se registró en los últimos años. Mientras en el 2009 el presupuesto público destinado a la educación media en Uruguay representó 1,45 % del PIB,²⁰ en los países más desarrollados se ubicó, en promedio, en 2,1 % del PIB (gráfico 7).

Si se consideran todos los recursos que las sociedades destinan a la educación media (el presupuesto público más las fuentes privadas de financiación), en las regiones más desarrollados del orbe se asignó a dicho tramo de enseñanza, en promedio, en el 2009, 2,3 % del PIB, en tanto se podría estimar que la sociedad uruguaya realizó en el 2009 un esfuerzo macroeconómico equivalente a 1,85 % (aproximadamente 80 % del porcentaje promedio registrado entre los países más desarrollados, cuya información se presenta en el gráfico 9).

Si bien el esfuerzo macroeconómico que realizan los países más desarrollados (a través del presupuesto público, del gasto de las familias y de otras fuentes privadas de financiación) para sostener la educación media no parece muy lejano al que viene realizando Uruguay desde 2008 o 2009, cuando la inversión pública total en educación alcanzó o superó el 4 % del PIB, corresponde recordar que estos países exhiben altos niveles de inversión en la educación desde hace varias décadas, mientras que Uruguay ha tenido, en las últimas décadas, niveles relativamente bajos de asignación presupuestal a la enseñanza (Furtado y Llambí, 2005).

La magnitud de los recursos movilizados por las sociedades —en especial, del presupuesto público— para financiar la educación se refleja generalmente en un conjunto de factores que hacen a la calidad de la enseñanza, entre otros: los salarios de los docentes, las horas de clase que reciben anualmente los estudiantes, el tamaño promedio de los grupos y la calidad de la infraestructura, el equipamiento y los materiales. En este marco, la comparación internacional permite agrupar a los países, en cierta medida, de manera similar a la que surge de los datos sobre los recursos fiscales destinados a la educación media.

Una forma de comparar los salarios docentes a escala internacional, controlando los distintos niveles de bienestar o riqueza de los países, es considerar el porcentaje que representan en el PIB per cápita de cada país. Como se puede apreciar en el gráfico 10, en los países de muy alto desarrollo humano o alto desarrollo humano el salario de un docente de educación media baja o básica tras quince años de ejer-

20 Esta estimación contempla el presupuesto del Consejo de Educación Secundaria (CES) y del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP), más el renglón «incentivo a la demanda educativa en la educación secundaria» (MEC, 2010: 92) y una imputación de los recursos asignados al Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, que les corresponde conforme su participación en la distribución presupuestal dentro del conjunto de los cuatro consejos desconcentrados. Dicha imputación se basa en el supuesto de que la acción del CODICEN y, por ende, su ejecución presupuestal beneficia o es funcional a cada uno de los cuatro consejos desconcentrados que completan el ente.

«Por sí sola una alta dedicación horaria no asegura resultados positivos o satisfactorios; se requieren, además, bajos niveles de inasistencia, de los estudiantes y docentes, y un número de alumnos por docente que permita una atención personalizada [...]».

cicio representa 132 % del PIB per cápita. De los 28 países sobre los que se dispone información, 20 tienen niveles salariales que superan el PIB por habitante. Entre todos los países analizados, Uruguay es el que registra el nivel más bajo (74 % en el 2009), pese a los aumentos salariales registrados en la segunda mitad de la década pasada.

Otro aspecto a considerar refiere a la cantidad de horas de clase que los estudiantes reciben en el transcurso de un año lectivo y durante toda su trayectoria escolar. La evidencia comparada no permite afirmar la existencia de la relación robusta entre las horas de clase previstas curricularmente y los resultados educativos macro que los países alcanzan (por ejemplo, el desempeño en las pruebas estandarizadas de aprendizajes aplicadas internacionalmente o los niveles de egreso).

Por sí sola una alta dedicación horaria no asegura resultados positivos o satisfactorios; se requieren, además, bajos niveles de inasistencia, de los estudiantes y docentes, y un número de alumnos por docente que permita una atención personalizada. Sin perjuicio de lo señalado, resulta evidente que el tiempo de enseñanza constituye una de las condiciones básicas o elementales para poder desarrollar un proceso educativo adecuado. Por otra parte, la cantidad de horas de clase prevista en el currículo y el tiempo de docencia que efectivamente reciben los estudiantes reflejan el esfuerzo que los sistemas educativos están dispuestos a hacer en la formación de las generaciones más jóvenes.

Como se puede apreciar en el gráfico 11, en promedio los países de muy alto desarrollo humano y de alto desarrollo humano dedican 701 horas de clase a lo largo del año a los estudiantes que asisten a establecimientos públi-

cos de educación media baja o básica. Si se ordenan los sistemas educativos por su dedicación horaria en forma decreciente y se los agrupa luego por cuartiles, Uruguay se ubicaría en la frontera entre el tercer y el cuarto grupo: en el límite entre una dedicación baja y una medio-baja.

Cabe consignar, a fin de ponderar adecuadamente esta variable, que una dedicación horaria relativamente baja no se asocia, necesariamente, a resultados educativos insuficientes o negativos. En ese sentido, vale la pena detenerse en algunos casos. Finlandia y Japón dedican, respectivamente, 592 y 602 horas de clase anuales a los estudiantes de educación media básica —100 menos que el promedio— (UNESCO, 2011: 278) y logran, empero, buenos resultados educativos en las pruebas de aprendizaje,²¹ al tiempo que exhiben indicadores de matriculación, permanencia y graduación educativa que los ubican entre los países con mayor desarrollo educativo a nivel internacional.

Por otro lado, algunos de los países que se ubican en el primer cuartil —es decir, los que más horas destinan al año a la educación media básica—, en particular los latinoamericanos, obtienen resultados en la prueba PISA o exhiben niveles de egreso de la educación media superior que distan de los promedios de los países de la OCDE. Como ya se señaló, otras condiciones materiales (el tiempo de enseñanza que efectivamente se brinda a los adolescentes en función de los niveles de ausentismo de los estudiantes y los docentes, el tamaño medio de los grupos, la presencia de otros espacios extracurriculares, etc.) pueden compensar una relativamente baja dedicación horaria o determinar que una alta dedicación, prevista formalmente, no sea efectivamente cumplida o aprovechada.

El número de horas de clase previstas por año en la educación media básica, así como en los otros tramos de enseñanza preterciaria (primaria y media-superior), constituye una variable clave para estimar el tiempo pedagógico que recibirá un estudiante en el transcurso de su vida o trayectoria escolar, el cual depende no solo de la dedicación horaria establecida formalmente en el currículo, sino también, y fundamentalmente, del tiempo que permanecerá dentro del sistema educativo: los años de escolarización que logrará al término de su trayectoria educativa.

Considerando ambas variables, las brechas o distancias entre países en muchos casos se ensanchan o amplían. Algunos de los países de América Latina que prevén en sus currículos altas dedicaciones horarias registran, empero, bajos promedios de años de escolarización esperada entre sus estudiantes, al menos en comparación con los países más desarrollados. Por otro lado, algunos países desarrollados que prevén una dedicación horaria anual

21 Respectivamente, en los puestos 6.º y 9.º entre 65 países que participaron en la prueba de matemática de PISA; en los puestos 3.º y 8.º en la prueba de lectura; en los puestos 2.º y 5.º en la de ciencias.

media o incluso baja en comparación con sus pares, logran sin embargo que los jóvenes reciban durante su vida escolar un elevado número de horas de clase, merced a que aseguran que alcancen, en promedio, 11 o 12 años de escolaridad preterciaria, lo que significa que han universalizado en forma efectiva el egreso de la educación media-superior.²²

Contemplando ambas variables, es posible estimar que, en promedio, los jóvenes de los países de la OCDE y de los países de «ingreso medio alto» (así clasificados por el Banco Mundial) han recibido al término de su trayectoria o vida escolar en la enseñanza primaria, media básica y media superior, aproximadamente, entre 7500 y 7900 horas de clase.

Los países de la OCDE, que en promedio tienen niveles de ingreso significativamente mayores que los países de «ingreso medio alto», logran que sus jóvenes reciban, en promedio, la mayor cantidad de horas de clase en el transcurso de su escolarización en la enseñanza preterciaria, porque han conseguido que alcancen, en promedio, casi 11 años de escolaridad en estos tramos educativos. Los países del segundo grupo, entre los que se encuentra Uruguay, sumarían un tiempo educativo al término de la vida escolar similar al de los países de la OCDE, como resultado de una dedicación horaria anual relativamente mayor en los dos ciclos de la enseñanza media. Uruguay registra una cantidad de horas al término de la vida escolar de un estudiante en la enseñanza preterciaria relativamente baja en comparación con los países de «ingreso medio alto» y más aún en cotejo con los de la OCDE, dado que presenta valores inferiores a los de ambos grupos de países en ambas variables.

Como se puede advertir en el cuadro 2, un joven uruguayo de entre 25 y 29 años probablemente haya recibido durante su trayectoria educativa en la enseñanza preterciaria entre 5200 y 5300 horas de clase, frente a las 7900 horas que se pueden estimar para sus coetáneos de los países de la OCDE.²³

22 Como se pudo apreciar en el gráfico 6, varios países desarrollados han logrado tasas de egreso de la educación media superior que indican que prácticamente todos los jóvenes logran culminar este tramo educativo. Por mencionar solamente los cuatro que registran más altos valores: Alemania (97 %), Irlanda (96 %), Japón (95 %) y Finlandia (93 %). Datos de la OCDE (http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html#d).

23 Por cierto, todos estos cálculos parten de asumir que el total de horas previstas en el currículum son efectivamente recibidas por los estudiantes a lo largo de su vida educativa. Obviamente, la cantidad de horas recibidas efectivamente es menor, ya que operan tanto el ausentismo de los estudiantes como la suspensión o interrupción de clases por distintos motivos. Una estimación más precisa o ajustada de esta variable debería, necesariamente, tomar en cuenta estas cuestiones. La ausencia de información disponible en bases de datos en línea impide realizar dicha estimación y, por tanto, obliga a asumir esta medida como un *proxy* del valor que efectivamente asume la variable. Si los países tuviesen un comportamiento disímil con relación al ausentismo, las brechas reales

Cuadro 2

Indicadores de tiempo de enseñanza total (estimado) que han recibido las personas de entre 25 y 29 años de edad a lo largo de la educación preterciaria (primaria y media: CINE 1 a CINE 3) en países seleccionados de «ingreso alto» (i) y de «ingreso medio-alto» (ii) (clasificación del Banco Mundial). Circa 2009. Promedios entre grupos de países y registros de Uruguay.

	Países de ingreso alto	Países de ingreso medio-alto	Uruguay
Años esperados de escolarización preterciaria en población de 25 a 29 años (iii)	11	9,7	8,9
Horas al año en educación primaria (CINE 1) (iv)	774	760	632
Horas al año en educación secundaria baja (CINE 2) (iv)	667	798	612
Horas al año en educación secundaria alta (CINE 3) (iv)	630	765	409
Horas de educación primaria y media en toda la trayectoria educativa (estimación)	7875	7509	5260

Notas: (i) Los países con información disponible utilizados para el cálculo de los promedios fueron: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y República Eslovaca.

(ii) Los países con información disponible utilizados para el cálculo de los promedios fueron: Chile, Federación Rusa, Jamaica, Jordania, Malasia, México, Perú, Tailandia, Túnez, Turquía y Uruguay.

(iii) La variables utilizadas fueron *Average of Years of Primary Schooling* y *Average of Years of Secondary Schooling*, estimadas por R. Barro y J. W. Lee (<http://www.barrolee.com/data/full1.htm>) (v. 1.2, 09/11).

(iv) Corresponde a establecimientos públicos y, por ende, son una medida proxy del sistema educativo total; la forma de cálculo del indicador establecida por UNESCO es la siguiente: «Las horas anuales de enseñanza se calculan multiplicando las horas diarias de instrucción por el número de días de instrucción del año, o bien multiplicando las horas semanales de instrucción por el número de semanas durante las cuales el establecimiento permanecerá abierto para la enseñanza. El número de horas que caen en días en los cuales la escuela está cerrada se excluye del cálculo».

Fuente: Banco Mundial, *Education Statistics*, para el indicador de la primera fila (http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&DisplayAggregation=N&SdmxSupported=N&CNO=1159&SET_BRANDING=YES), UNESCO (2011: 278-279) para las filas 2 a 3 y elaboración propia para la última fila.

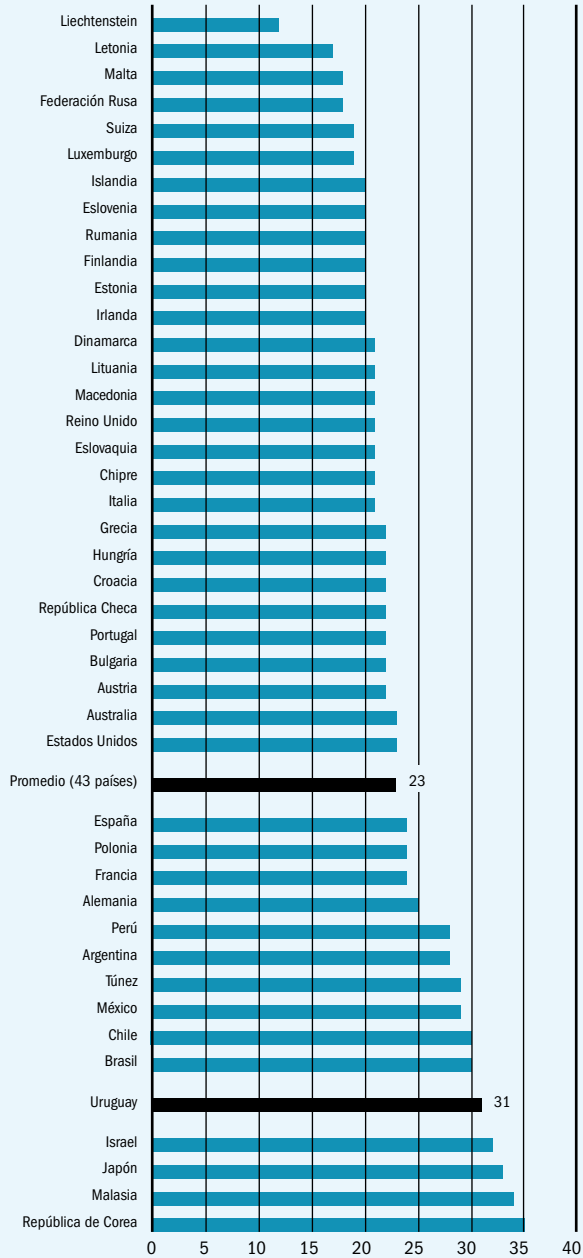
Como se señaló, el tiempo pedagógico que reciben los estudiantes durante un año lectivo o en el transcurso de toda su vida escolar no determina por sí solo la calidad de los resultados educativos y, más específicamente, el nivel de aprendizajes que los estudiantes alcanzan, pero sí constituye una de las condiciones principales para poder desarrollar procesos pedagógicos de calidad.

Desde luego, muchas otras variables educativas y extraescolares desempeñan un papel primordial en la definición de esos logros. Entre las variables estrictamente educativas corresponde destacar la atención personalizada que pueden brindar los docentes a los estudiantes. En tal sentido, parece claro que los grupos numerosos, así como los centros masificados constituyen, como mínimo, un obstáculo para el desarrollo de una relación personalizada entre los docentes y los estudiantes. La posibilidad de realizar un seguimiento periódico de los procesos educativos particulares de cada estudiante, así como de aplicar estrategias adaptadas a los rasgos específicos de cada alumno o desarrollar modalidades flexibles de evaluación y reme-

o efectivas con relación al número de horas de clase recibidas durante la vida escolar podrían ser aún mayores.

Gráfico 12

Tamaño promedio de las clases (i) en establecimientos públicos de primer ciclo de educación secundaria (clasificación UNESCO, CINE 2) en los países de muy alto desarrollo humano y alto desarrollo humano (PNUD) con información disponible (ordenados de menor a mayor, incluyendo promedio simple). Año 2009.



Notas: (i) «Número de estudiantes matriculados dividido por el número total de clases de un país. Con objeto de garantizar comparabilidad entre los países se han excluido los programas orientados a individuos con necesidades especiales. Las estadísticas solo deberán incluir programas regulares de nivel primario y primer ciclo de secundaria y excluir la enseñanza impartida a subgrupos fuera del entorno convencional del aula de clases».

Fuente: Para todos los países, UNESCO (2011: 276-277).

diación educativa, dependen, en gran medida, de la dimensión de los grupos y las instituciones educativas.

En este marco, la última variable a examinar para completar una mirada panorámica de las condiciones en las cuales se están desarrollando los procesos educativos en la enseñanza media en distintos países del mundo refiere, precisamente, a la dimensión de los grupos o clases. Como se puede observar en el gráfico 12, dentro del universo que conforman los países de muy alto desarrollo humano y de alto desarrollo humano, los países más desarrollados tienden a tener un promedio menor de alumnos por clase: 32 de los 43 países sobre los que se presenta información tienen como máximo 25 alumnos por clase.

En los países más desarrollados el tamaño de los grupos o clases ronda los 20 alumnos, en tanto entre los seis países latinoamericanos que forman parte de este universo de desarrollo humano alto o muy alto, el promedio es de 29 alumnos por grupo, mientras en Uruguay asciende a 31.

Al examinar la asociación entre el tamaño de los grupos o clases y los resultados en pruebas de aprendizaje —por ejemplo, la prueba PISA de matemática— se constata una relación negativa entre ambas variables, aunque no necesariamente robusta: a menor tamaño de los grupos, mayor puntaje promedio en la prueba. Si se agrupan los países en quintiles de acuerdo al resultado obtenido en esta prueba en su última edición, se puede apreciar que los países que conforman el quintil con puntajes más bajos rondan los 28 alumnos por grupo, en tanto los países que conforman los otros quintiles tienen un promedio de 22 alumnos. Como ya se señaló, una dimensión relativamente reducida de grupo o clase puede facilitar una atención personalizada de los estudiantes, incluso en un sistema que tenga un número total de horas de clase al año medio o medio bajo.²⁴

24 Por ejemplo, Finlandia destina 592 horas al año a sus estudiantes de educación media básica en establecimientos públicos, 109 horas menos que el promedio estimado para los países de muy alto o alto desarrollo humano (gráfico 11), pero tiene 20 alumnos por clase. Cabe destacar, en el otro extremo, los casos de Japón y Corea, que alcanzan altos puntajes en las pruebas de aprendizaje internacionales (entre los primeros puestos en las tres áreas de conocimientos examinadas por PISA en el 2009) y tienen, al mismo tiempo, más de 30 estudiantes por clase y número de horas de clase al año similar al de Finlandia (apenas entre 10 y 26 horas más que el sistema finés).

2.4. Síntesis de la evidencia estadística analizada

El análisis comparativo entre países y regiones del mundo en algunos de los rasgos más relevantes para determinar la calidad y la equidad de la educación, haciendo foco en la posición que ocupa Uruguay en el concierto internacional, permite extraer algunas conclusiones que pueden resultar de utilidad para el debate público sobre la educación y para el diseño y la implementación de políticas y programas.

La primera y seguramente principal conclusión refiere a la profunda redefinición del sentido, los objetivos y, finalmente, los contenidos de la educación media. En la mayoría de los países que son clasificados como de alto desarrollo humano²⁵ (grupo liderado por Uruguay) y prácticamente en la totalidad de los catalogados como de muy alto desarrollo humano²⁶ se han producido en las últimas décadas —en muchos casos, desde mediados del siglo pasado— procesos de generalización, primero, y universalización, luego, de la educación media (gráficos 1 y 2).

Esta transformación determinó, por una parte, que la educación media se haya transformado, con el correr de las décadas, por así decirlo, en la segunda parte o fase terminal de la nueva educación básica, otrora equivalente a la educación primaria o escolar. Así, la educación media ha dejado atrás su original función de ciclo preparatorio, casi propedéutico, para la enseñanza superior o universitaria, en la medida que se transformó en el tramo que completa la educación básica, la educación mínima que se les exige a los ciudadanos para incorporarse activamente al mundo del trabajo, a la esfera productiva.

Por otra parte, la generalización del acceso a la educación media implicó que la formación especializada se trasladase hacia el grado de enseñanza terciaria o superior. En suma, la expansión primero, la generalización luego y la universalización por último del egreso de la educación media han implicado, como ocurrió en el pasado con la educación primaria, un profundo cambio en el sentido de este tramo educativo, lo cual repercute, inevitablemente, tanto en el tramo previo como en el siguiente: primaria y terciaria.

25 De acuerdo a la última edición del *Informe de Desarrollo Humano* de PNUD, 47 países conforman este segundo escalón de desarrollo humano, liderados por Uruguay, que ocupa el primer puesto dentro del grupo y, por tanto, el n.º 48 en el ranking global.

26 De acuerdo a la última edición del *Informe de Desarrollo Humano* de PNUD, 47 países integran este primer escalón de desarrollo humano, entre los cuales Noruega ocupa el primer puesto y Barbados el último; además de este último, solamente otros dos países de la región integran el grupo: Chile en el puesto n.º 44 y Argentina en el n.º 45.

«[...] la generalización del acceso a la educación media implicó que la formación especializada se trasladase hacia el grado de enseñanza terciaria o superior. En suma, la expansión primero, la generalización luego y la universalización por último del egreso de la educación media han implicado, como ocurrió en el pasado con la educación primaria, un profundo cambio en el sentido de este tramo educativo [...]».

La segunda conclusión que se desprende del repaso sucinto de la evidencia comparada es que la repetición como instrumento ocupa un lugar marginal, al menos con relación a su incidencia estadística, en buena parte de los sistemas educativos del mundo. En ese marco, sobresale la posición de Uruguay, que presenta en educación media uno de los porcentajes de repetición más altos de la región y el mundo, incluso mayor que el promedio de la región del planeta que exhibe la media más alta en dicho indicador (gráfico 3). Asimismo, y dentro de América Latina y el Caribe, sobresale la posición de Uruguay con respecto a la brecha o distancia entre la repetición en el último grado de educación primaria y el primero de media (gráfico 4), lo cual constituye un dato a considerar con atención, ya que en entre esos dos grados y ciclos educativos se produce la primera desafiliación del sistema educativo de cierta entidad (De Armas y Retamoso, 2010; Filardo, Cabrera y Aguiar, 2011).

La tercera conclusión refiere a los datos que surgen de las pruebas estandarizadas de aprendizajes aplicadas a globalmente. Si se examinan los resultados de PISA 2009, se podrá advertir que los países latinoamericanos participantes en el estudio se distribuyen entre el penúltimo y el último quintil, ordenando a los países de mayor a menor puntaje medio en las pruebas aplicadas (gráfico 5). En ese marco, Chile y Uruguay se ubican en el tramo medio-bajo (quintil 4) y lideran el universo de países de la región.

Estos promedios, como cualquier otra medida de tendencia central a partir de la cual se pretenda evaluar la situación del sistema educativo, deben

ser considerados también y especialmente en referencia a la distribución de los resultados, esto es, las disparidades que existen entre los adolescentes de los contextos socioculturales más vulnerables y los de los contextos más favorables en materia de aprendizajes.

Como ya ha sido señalado (ANEP, 2010), una de las conclusiones que surgen del análisis de los resultados de Uruguay en la prueba PISA es la apreciable disparidad entre los resultados que obtienen los adolescentes de los contextos menos críticos y los de los contextos más favorables.

La cuarta conclusión refiere al nivel de egreso o graduación de la educación media. Como resultado de la expansión del acceso a la enseñanza media que se ha producido en los países de muy alto o alto desarrollo humano durante las últimas cuatro o cinco décadas, en el presente prácticamente la totalidad de los jóvenes de los países del primer grupo (más del 80 %, en promedio, entre los países de la OCDE) y una elevada proporción de los jóvenes de los países del segundo (casi la mitad, en promedio, entre los latinoamericanos) logran finalizar la educación media superior (gráfico 6). En ese contexto, los datos de Uruguay resultan un tanto llamativos (4 de cada 10 jóvenes logran finalizar la educación media superior), habida cuenta de su desempeño en muchos otros indicadores de desarrollo humano y de desarrollo educativo.

La quinta conclusión que se desprende de los datos examinados refiere a la relación entre la prioridad macroeconómica que los Estados asignan a la educación —el gasto público en educación como porcentaje del PIB— y el grado de desarrollo de las sociedades. Contestas con las conclusiones que emergen de diversas investigaciones dedicadas al vínculo entre inversión educativa y desarrollo, los datos presentados en este trabajo permiten advertir con claridad que los países más desarrollados realizan un esfuerzo macroeconómico para financiar la educación significativamente mayor que los países de menor desarrollo, al que se suma el gasto privado que las propias familias realizan y otras fuentes privadas de financiación.

Al mismo tiempo, estos datos muestran que la suma del gasto público y del gasto privado en educación como porcentaje del PIB alcanza en Uruguay un valor similar al de muchos países de semejante o mayor nivel de desarrollo humano. Esto, por cierto, no significa que la dotación de recursos para la educación, medida como porcentaje del PIB, sea suficiente conforme a la obligatoriedad de la educación media superior —por ende, al propósito de universalizar en forma efectiva el acceso, la permanencia y el egreso de dicho nivel— que el país se ha trazado en los últimos años.

Con relación a los recursos que los sistemas educativos movilizan, un aspecto relevante a examinar es el valor de los salarios docentes, en tanto la

«Con relación a los recursos que los sistemas educativos movilizan, un aspecto relevante a examinar es el valor de los salarios docentes, en tanto la calidad de un sistema educativo, los resultados que los estudiantes logran, suele estar asociada a la calidad de sus docentes y esta, a su vez, está fuertemente determinada por las condiciones laborales en las que desempeñan su tarea y, en términos más generales, por su desarrollo profesional».

calidad de un sistema educativo, los resultados que los estudiantes logran, suele estar asociada a la calidad de sus docentes y esta, a su vez, está fuertemente determinada por las condiciones laborales en las que desempeñan su tarea y, en términos más generales, por su desarrollo profesional.

Los datos examinados muestran con claridad que los docentes de educación media básica de los países más desarrollados perciben salarios que superan el PIB per cápita de sus países, como medida relativa para comparar los ingresos que reciben con relación al conjunto de la sociedad. En los países de muy alto desarrollo humano o alto desarrollo humano, de los cuales se dispuso de información sobre los salarios docentes, se advierte que el salario de un docente de educación media básica tras quince años de ejercicio profesional supera en 32 % el valor del PIB per cápita. Dentro de este grupo de 28 países analizados se constata una varianza significativa: desde países en los que el salario docente más que duplica el PIB per cápita hasta países donde representa poco más del 70 %. Pese a esta marcada diversidad de situaciones, se puede apreciar cierta relación positiva entre el salario docente y el grado de desarrollo de los países, sin perjuicio de casos atípicos en ambos extremos de la distribución.

Con relación a la dedicación horaria que reciben los estudiantes en educación media básica o baja, así como respecto a la dimensión de los grupos y, por tanto, la posibilidad de desarrollar una relación personalizada entre docentes y estudiantes, la evidencia examinada permite apreciar que los países de muy alto desarrollo humano dedican 690 horas de clase al año a los

estudiantes, en promedio, desde la educación primaria a la media-superior, en tanto los de alto desarrollo humano destinan 774 (el promedio entre estos tres niveles educativos en Uruguay es de 551 horas).²⁷

A la mayor dedicación horaria que se advierte en buena parte de los países de mayor nivel de desarrollo²⁸ se agrega un tamaño promedio de las clases relativamente bajo: en torno a 20 estudiantes. De esa forma, muchos países logran, además de un tiempo pedagógico extenso a lo largo de la vida escolar –entre 7500 y 7900 horas de educación preterciaria–, condiciones que facilitan la atención personalizada de los estudiantes.

Pese a los esfuerzos que en los últimos años Uruguay ha venido realizando en materia educativa, los datos del sistema educativo uruguayo en estas variables colocan al país en una posición comprometida en este cuadro comparativo. En tanto el número de horas de clase por año en el sistema educativo uruguayo es inferior al promedio del grupo de países de alto desarrollo humano (el cual lidera en el ordenamiento del índice de desarrollo humano) y al promedio de grupo de países de muy alto desarrollo humano, y dado que el promedio de años de escolarización en la educación preterciaria que se proyecta para un joven uruguayo también es menor que el registrado en ambos grupos de países, se puede estimar que un joven uruguayo habrá recibido, durante la enseñanza primaria y media, aproximadamente, un 30 % menos de las horas de clase que recibió un coetáneo de estos dos grupos de países.²⁹

27 Calculado a partir de UNESCO (2011: 279).

28 Una vez más, corresponde señalar que algunos de los países que logran mejores resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje que se aplican a nivel internacional, como Finlandia y Japón, destinan a los estudiantes de educación media básica 600 o menos horas de clase durante el año lectivo.

29 Como ya se señaló, esta inferencia se realiza a partir del tiempo prescripto curricularmente y no del tiempo de clase que efectivamente reciben los estudiantes, tras sus posibles inasistencias o las de los docentes, así como eventuales interrupciones del calendario escolar por otros motivos.

3. Algunas tendencias del cambio curricular a nivel global: orientaciones convergentes e itinerarios alternativos

Partiendo del diagnóstico presentado en la sección previa sobre las tendencias de cambio en los sistemas educativos del mundo durante las últimas décadas, en esta sección se presenta evidencia de corte más cualitativo sobre las transformaciones que están impulsando los países con relación al diseño curricular, los contenidos programáticos y las modalidades de evaluación de los aprendizajes y competencias que logran los estudiantes. Si bien la mirada estará dirigida a la enseñanza media, resultará inevitable la referencia al conjunto de la educación básica.

La primera parte de esta sección estará dedicada a examinar algunas de las tendencias que se advierten en países que superan niveles medios o básicos de desarrollo en materia de cambio curricular, articulación entre la educación primaria y media básica, y modalidades de evaluación de los aprendizajes. Tras ese mapeo global de líneas compartidas o convergentes y tendencias divergentes, la segunda parte de esta sección presentará algunas experiencias innovadoras en materia de transformación de la educación media, de las que se extraerán pistas que podrían inspirar procesos de transformación educativa en otras realidades, por ejemplo, en la del sistema educativo uruguayo.

Al momento de decidir qué países incorporar en este ejercicio de educación comparada, en tanto examinar los sistemas educativos de todos los países del mundo resultaría un objetivo que trasciende las posibilidades de este trabajo, se decidió analizar en forma sintética todos los casos sobre los que hay información disponible en bases documentales en línea de UNESCO sobre aspectos organizativos y curriculares que integran los dos primeros escalones en el ranking de desarrollo humano del PNUD: los 47 países agrupados en la categoría «muy alto desarrollo humano» y los siguientes 47 países agrupados en la categoría «alto desarrollo humano».³⁰

30 Ver: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>>. A estos dos grupos de países se suman otros dos, compuestos por los 47 países que son clasificados como de desarrollo humano medio y los restantes 46 que son catalogados como de desarrollo humano bajo. Merced a que algunos de los 94 países que conforman los dos primeros escalones dentro del ranking de desarrollo humano no están incluidos en las bases documentales sobre currículum, de UNESCO, el *n* efectivo con el que se trabajó la revisión documental varía entre 77 y 82, dependiendo de la variable que se examine. A su vez, la elección de casos particulares para ilustrar algunas de las tendencias de cambio (por ejemplo, Brasil, Cuba, España y Finlandia) pretendió simplemente representar realidades diversas en términos de desarrollo relativo de los sistemas educativos, así como rasgos económicos, políticos y sociales.

Pese a la heterogeneidad de estos dos grupos con relación a las estructuras educativas, los diseños institucionales y los legados culturales, la selección planteada resulta pertinente, ya que los países que integran estos grupos superan umbrales mínimos o básicos de desarrollo educativo, lo que los ubica ante desafíos en cierto grado similares. En tal sentido, y como se puede apreciar en el cuadro 3, estos dos grupos de países presentan similitudes en términos de alfabetización de la población adulta (universal o superior al 90 %), promedio de años de escolaridad aprobados por dicha población (desde casi nueve años a poco más de once) y prioridad macroeconómica del presupuesto público que asignan a la educación (entre 4,3 y 5 % del PIB).

Cuadro 3

Indicadores de desarrollo educativo seleccionados en países agrupados por el índice de desarrollo humano del PNUD, América Latina y Uruguay

	Desarrollo humano muy alto	Desarrollo humano alto	Desarrollo humano medio	Desarrollo humano bajo	América Latina y el Caribe	Uruguay
Tasa de alfabetización en población adulta, ambos sexos (porcentaje en personas de 15 años de edad o más) en año más reciente entre 2005 y 2010	...	93,2	81,9	59,8	91	98,3
Años de escolaridad alcanzados en población adulta (promedio) en el 2011	11,3	8,5	6,3	4,2	7,8	8,5
Gasto público en educación (porcentaje del PIB) en año más reciente entre 2006 y 2009	5	4,3	3,7	3,6	4,6	4,4

Fuentes: PNUD (2011), <<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi>>; excepto para Uruguay en el dato sobre gasto público, que corresponde al 2009, donde la fuente es: MEC (2010: 92).

3.1. Marcos curriculares nacionales y adaptaciones locales: el espacio para la innovación

Uno de los rasgos que en forma recurrente se pueden advertir al examinar las dinámicas de construcción curricular en varios sistemas educativos del mundo, y no solo en los países que tienen estructuras político-administrativas federales, es la participación significativa que tienen las unidades intermedias —provincias y Estados— y locales —municipios, ayuntamientos e intendencias— y aun los propios centros educativos en la definición de los contenidos curriculares, dentro de marcos curriculares nacionales y de orientaciones o guías establecidas centralmente.

Cabe consignar que la participación activa de los niveles intermedios y locales en la definición de contenidos curriculares no está asociada, necesariamente, al predominio —ni siquiera al peso preponderante— del sector privado en la educación. De hecho, algunos de los países que otorgan mayor espacio

«Uno de los rasgos que en forma recurrente se pueden advertir al examinar las dinámicas de construcción curricular en varios sistemas educativos del mundo, y no solo en los países que tienen estructuras político-administrativas federales, es la participación significativa que tienen las unidades intermedias —provincias y Estados— y locales —municipios, ayuntamientos e intendencias— y aun los propios centros educativos en la definición de los contenidos curriculares [...]».

a dichos niveles en la definición curricular han tenido y tienen las estructuras estatales y los sistemas educativos públicos más robustos del mundo.³¹

En el capítulo correspondiente a Finlandia de la publicación de UNESCO, *Datos mundiales de educación 2006/2007* (UNESCO, 2007: 13), se señala:

El Gobierno decide a nivel general la asignación del tiempo pedagógico, definiendo el número mínimo de semanas de clase al año para

31 En tal sentido, se puede mencionar el caso de Finlandia, así como el de muchos otros países europeos. A fin de ilustrar la centralidad del Estado en la vida económica y social de ese país, cabe señalar que entre 1991 y 2009 el gasto de su Gobierno General representó, en promedio, 54 % del PIB, prácticamente el doble del promedio que se registró entre quince países latinoamericanos sobre los que se dispone de información regular para dicho período (27,3 %), entre ellos Uruguay. Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) para los países europeos y CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>) para los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, en Finlandia, el 98,6 % de la matrícula de educación primaria, el 95,6 % de la educación media baja y el 86,2 % de la media superior corresponden a los establecimientos educativos del Estado, en tanto el resto de la matrícula corresponde a instituciones privadas subvencionadas por el Gobierno (las instituciones privadas sin subvención carecen de valor en las estadísticas de UNESCO). En Uruguay, la matrícula captada por instituciones estatales es 85,1 % en CINE 1, 87,2 % en CINE 2 y 88,7 % en CINE 3 (como se puede apreciar, valores inferiores en los dos primeros niveles de enseñanza y apenas 2,5 puntos superior en el tercero). Fuente: UNESCO (2011: 272-3).

los contenidos curriculares comunes. Dentro del marco curricular básico nacional, los municipios o las escuelas son libres de decidir en qué etapa se estudian los contenidos.³²

Asimismo, en la edición 2010/2011 se advierte sobre el sistema educativo finés (UNESCO, 2011: 13):

Las directrices emitidas por la Junta Nacional de Educación son interpretadas y adaptadas a nivel local con el fin de desarrollar un currículo que ofrezca pautas prácticas a los profesores. Así, pues, la interpretación juega un papel clave en hacer del currículo una respuesta flexible a las necesidades y condiciones locales. Por lo tanto, aunque el currículo es todavía establecido por y para el municipio, cada escuela puede darse latitud sustancial para el diseño curricular a nivel local. El desarrollo curricular basado en el centro educativo es entendido como una forma de aumentar y, aun más, desarrollar el compromiso educativo de los padres y los estudiantes.³³

En una realidad económica, social, política, institucional y de magnitud poblacional y territorial bien diferente a la de Finlandia como es la de Brasil, también se observan mecanismos destinados a promover la participación de los niveles locales en la definición de contenidos curriculares, procurando, al igual que el sistema educativo finés, contemplar las particularidades, necesidades y potencialidades de las comunidades educativas.

En este sentido, se sostiene en el capítulo dedicado a Brasil dentro de la citada publicación de UNESCO (2007: 16):

El currículum (*ensino fundamental*) está estructurado alrededor de un núcleo común que define contenidos a nivel nacional. Sin embargo, hay también un componente flexible que es establecido por los órganos normativos de las instituciones educativas (de acuerdo con sus necesidades y posibilidades), a fin de responder a las particularidades locales, los planes de trabajo de las escuelas y las particularidades de los alumnos.³⁴

32 Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Finland/Finland.pdf>.

33 Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Finland.pdf>.

34 Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Brazil/Brazil.pdf>.

En la misma dirección, con relación a la articulación entre el marco curricular nacional de Brasil y las adaptaciones a nivel local en los establecimientos educativos, sostiene Opertti (2011: 41):

[...] en 2010 el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación brasileño actualizaron las Directrices Curriculares Nacionales (DCN) para la educación básica obligatoria de nueve años, con el objetivo de asegurar una formación nacional común. Este documento contiene principios, fundamentos y procedimientos que necesariamente deben ser observados en la elaboración de los currículos y de los proyectos pedagógicos de las escuelas. El desarrollo local del currículo es responsabilidad del equipo del centro educativo, pero involucra a las familias y los estudiantes.

Otro caso en el que se constata la promoción de los niveles locales y los centros educativos en la formulación curricular, en el marco de directrices generales o nacionales, es el de China; por cierto, un caso muy diferente a los anteriores en términos de escala y nivel de desarrollo humano, así como en términos económicos, sociales, políticos y culturales. Entre los principios que orientan el cambio educativo y curricular en China aparece el involucramiento «[...] de los niveles de gobierno central, local y del centro educativo en el desarrollo curricular [...] Se centraliza y descentraliza a la vez apostando a una efectiva localización del currículo» (Opertti, 2011: 42).

En la misma dirección, agrega Opertti (*ibidem*):

Se entiende que un currículo fuertemente enraizado a nivel del centro educativo es la manera adecuada de fortalecer las tradiciones culturales regionales en el marco de una sociedad que aspira a ser integrada y donde se trata de que el estudiante no deba adaptarse al currículo, sino que es el centro educativo quien debe proveer y facilitar opciones para el desarrollo personalizado de cada estudiante.

Se podrían citar otros países —obviamente, aunque no en forma exclusiva, aquellos que tienen regímenes federales— en los que los estamentos subnacionales y las unidades locales desempeñan un rol principal en la definición de la oferta curricular. En cualquier caso, el fortalecimiento del rol de los centros educativos y los niveles locales en la adaptación concreta de las orientaciones, guías, directrices y principios curriculares de carácter nacional parece ser una tendencia que comparten países y sistemas educativos muy dispares.

«[...] el fortalecimiento del rol de los centros educativos y los niveles locales en la adaptación concreta de las orientaciones, guías, directrices y principios curriculares de carácter nacional parece ser una tendencia que comparten países y sistemas educativos muy dispares».

3.2. La articulación entre educación primaria y media básica

La articulación entre la educación primaria y la educación media —especialmente, su primer tramo: educación media baja o básica— constituye, desde hace algunos años, uno de los temas principales en el debate educativo y uno de los asuntos que, bajo distintos formatos, las reformas educativas han intentado abordar en distintos sistemas educativos del mundo.

En ese marco, se advierte en un conjunto significativo de países, aunque no la mayoría, la conformación de un ciclo de educación básica o comprensiva, que integra la tradicional escuela primaria y el primer tramo de la escuela media y busca, entre otros objetivos, allanar o facilitar el camino hacia la efectiva universalización de una educación básica de nueve a doce años de escolaridad.

En este sentido, en la comparación internacional es posible identificar diferentes estrategias o apuestas. Quizás uno de los casos más emblemáticos, y seguramente de los más citados, de integración curricular entre la educación primaria y la media básica dentro de un único ciclo sea el de la escuela comprensiva de Finlandia:

La escuela comprensiva (Peruskoulu) proporciona educación general (primaria y secundaria baja) para el grupo de edad de 7 a 16 años y requiere 9 años para ser completada. [...] La escuela comprensiva es

normalmente dividida en un nivel básico (años I a VI) y un nivel superior (años VII a IX).³⁵

Otro caso en el que se verifica la apuesta a la integración de la educación primaria y media básica dentro de un ciclo común es el danés. En esta línea, se señala en el capítulo dedicado a Dinamarca del documento de UNESCO (2007: 8-9), *Datos mundiales de educación 2006/2007*:

En el nivel de educación primaria, la escuela comprehensiva (*folkeskole*) cubre el período completo de la educación obligatoria. Esta no está dividida en primaria y secundaria baja. La *folkeskole* consiste en un grado preescolar voluntario (para niños de 6 años de edad), los nueve años de programa obligatorio y un décimo año voluntario [...] En el 2006 se definió hacer el nivel preescolar obligatorio, ampliando así el período de educación obligatoria de nueve a diez años.³⁶

En Islandia también se aprecia la integración entre la educación primaria y la media básica o baja:

No hay división entre escuela primaria y escuela secundaria baja; [esos niveles] forman parte de la misma escuela [educación obligatoria] y generalmente están ubicados en el mismo centro educativo [...] La mayoría de las escuelas cubren todo el grupo de edad desde 6 a 16 años.³⁷

En contextos sociales y educativos por cierto diferentes, algunos países de América del Sur han puesto en marcha, en los últimos años, reformas orientadas a integrar la educación primaria tradicional y la media básica. Así, la educación media básica se ha constituido en muchos países en el último tramo del ciclo de educación básica —incluso denominada educación primaria—, la cual insume entre 8 y 9 años o grados de escolaridad.

El sistema educativo de Brasil estableció lo que se denomina *ensino fun-*

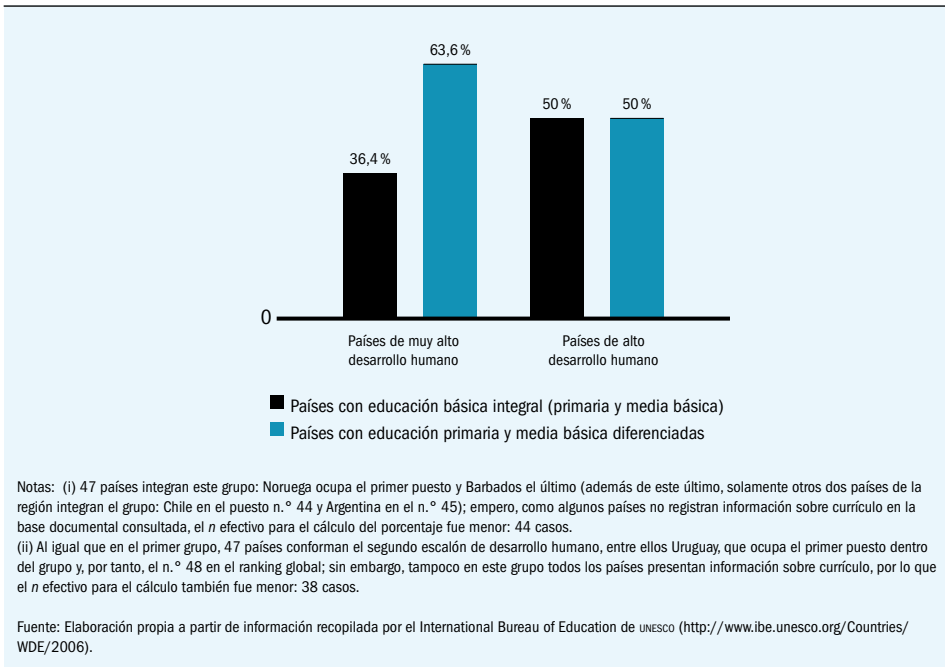
35 UNESCO, *Datos mundiales de educación 2006/2007*, capítulo Finlandia (2007: 9). Ver también: UNESCO, *Datos mundiales de educación 2010/2011*, capítulo Finlandia (2011: 10). Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Finland/Finland.pdf> y <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Finland.pdf>.

36 Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Denmark/Denmark.pdf>.

37 UNESCO, 2007: 7. Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Iceland/Iceland.pdf>.

Gráfico 13

Integración de la educación primaria y media básica en el currículo en países categorizados de acuerdo al índice de desarrollo humano como de muy alto desarrollo humano(i) o alto desarrollo humano(ii). Circa 2006-2007



damental: un ciclo obligatorio que comprende la tradicional educación primaria y el nivel de enseñanza media básica o baja.

Al respecto el capítulo dedicado a Brasil en el documento de UNESCO, *Datos mundiales de educación 2010/2011*, señala:

La educación primaria es obligatoria. Antes de adoptar la ley n.º 11274 en el 2006, esta era para niños de entre 7 y 14 años de edad, y duraba ocho años divididos en dos ciclos de cuatro años. «Educación Primaria» (*ensino fundamental*) ahora dura nueve años, que incluyen educación elemental (grados 1 a 5 para el grupo de edad de 6 a 10 años) y escuela secundaria baja (grados 6 a 9 para el grupo de edad de 11 a 14 años). Los primeros tres años del nuevo programa de nueve años deberían ser considerados como un «ciclo» en el que se debería dedicar un énfasis particular a las herramientas de lectoescritura.³⁸

Por su parte, el capítulo dedicado a Chile señala, respecto a su estructura de educación general básica:

38 UNESCO, 2011: 10. Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf>.

La educación básica es obligatoria y tienen una duración de ocho años. [...] La educación básica está dividida en dos ciclos. El primero comprende los primeros cuatro grados, divididos en dos subciclos (1.º-2.º y 3.º-4.º); el segundo ciclo, de cuatro grados, también está dividido en dos subciclos (5.º-6.º y 7.º-8.º). La promoción del primer al segundo año exige solo haber asistido al 85 % de las clases. El artículo 25 de la nueva Ley General de Educación del 2009 prevé que el sistema de educación básica regular tendrá una duración de seis años y el nivel de educación media regular una duración de seis años...³⁹

En el caso argentino se advierte el pasaje de un modelo de educación general básica de nueve años, instaurado en 1993, a un sistema donde se vuelve a diferenciar formalmente la educación primaria y la media.

La Ley Federal de Educación de 1993 había transformado la antigua estructura de siete grados de escuela primaria y cinco de escuela secundaria en una nueva organización que comprendía la educación general básica (EGB), obligatoria, de nueve años de duración a partir de los seis años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral organizada en tres ciclos de tres años cada uno. La LEN [Ley de Educación Nacional] del 2006 ha reintroducido la educación primaria, obligatoria, como una unidad pedagógica y organizativa...⁴⁰

Más allá de marchas y contramarchas que se pueden advertir en algunos países de la región que en su momento adoptaron modelos de educación básica general o integral de ocho o nueve años, parece claro que este tema ha estado presente en el debate educativo y en la formulación de políticas y reformas curriculares. En cualquier caso, es indicativo de la inquietud que existe en algunos países de la región, así como en países de otras regiones, con relación a la mejor forma de articular los primeros tramos de la educación básica con los niveles medios, en dirección a lograr la efectiva universalización de un ciclo de escolaridad que ronde como mínimo los nueve años.

Esta inquietud no se traduce necesariamente en el predominio de un modelo o alternativa: la integración de los niveles de educación primaria y media en un único ciclo integral de educación básica o el mantenimiento

39 UNESCO, 2011: 12-13, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Chile.pdf>.

40 UNESCO, 2011: 11, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Argentina.pdf>.

de ambos tramos como niveles independientes. Si se analizan todos los países de muy alto desarrollo humano y alto desarrollo humano de los cuales se dispone de información a este respecto, se podrá advertir cierta paridad entre ambas alternativas en los países de alto desarrollo humano y cierto predominio de la diferenciación clásica en los países de muy alto desarrollo (gráfico 13). Por cierto, estos datos constituyen solamente una fotografía que ilustra la situación actual. No dan cuenta, por tanto, de cuáles son las modalidades que están ganando terreno.

Sin perjuicio de la utilidad de esta cuantificación, el punto a resaltar, de carácter más cualitativo, es que en la mayoría de los sistemas educativos, tanto en los que tienen ciclos de educación general básica en los que se integra la enseñanza primaria y la media baja como en los que mantienen ambos niveles separados, se observa una clara continuidad desde el tramo primaria al medio con relación a los contenidos curriculares y las modalidades de evaluación de los aprendizajes.

En suma, parecería que una de las inquietudes que en los últimos tiempos han motivado las reformas curriculares que muchos países han impulsado es la preocupación con respecto a cómo mejorar la articulación entre todos los niveles de educación básica o preterciaria, a fin de facilitar, entre otros objetivos, un tránsito fluido —no disruptivo— para los estudiantes.

3.3. Disciplinas y áreas de conocimiento

Desde hace varias décadas, uno de los ejes de discusión con relación a la educación media, en general, y a la media básica o inferior, en particular, refiere al grado de especialización disciplinar apropiado. En ese marco, gran parte de los sistemas educativos ha ido adoptando reformas curriculares tendientes a transformar este nivel de enseñanza en un tramo de carácter más abarcador e integral, y ha postergado el contacto con contenidos disciplinares estrictamente definidos, así como con especializaciones profesionales relativamente rígidas, para fases subsiguientes del trayecto educativo.

Esta transformación ha sido el resultado del ineluctable reposicionamiento de la educación media, a consecuencia de la efectiva universalización del egreso de la educación primaria y la generalización de la educación media en los países más desarrollados y aun en los países de menor nivel de desarrollo.

En tal sentido, sostienen Kamens y Benavot (2006: 223):

La expansión de la educación primaria [...] produjo fuertes demandas por ampliar la educación secundaria, así como las instituciones post-

«[...] en tanto el acceso a la educación media se generaliza, su alumnado habrá de reflejar los diversos perfiles que conforman a la sociedad. El diseño curricular tiene que ser capaz de adaptarse a este nuevo escenario; en particular, debe poder contemplar e integrar la diversidad, sin que esto implique caer en un relativismo extremo ni renunciar a objetivos básicos de carácter universal».

secundarias. Actualmente, en muchos lugares, la educación masiva se extiende a la secundaria (inferior) y la matrícula continúa creciendo...

Y agregan:

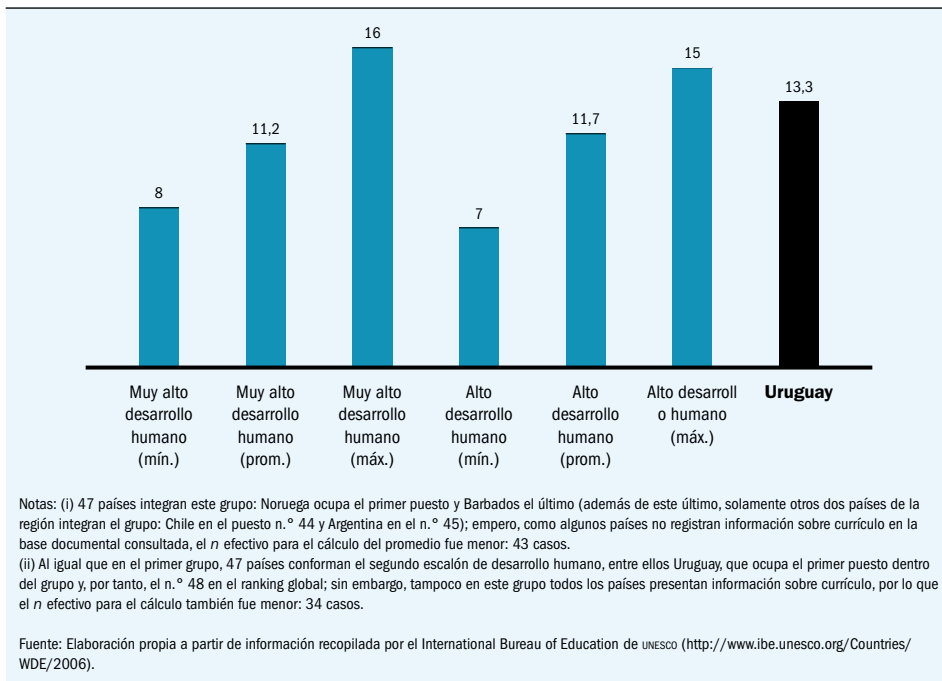
[...] los modelos de educación secundaria han cambiado radicalmente en los últimos 30 años [...] el modelo predominante de educación hoy en día es el de una institución social común, destinada a la construcción de una sociedad científica y democratizada sobre la base de la diversidad cultural y los derechos humanos. [...] este marco cultural cambiante ha producido enormes modificaciones en la educación a nivel global: desde los años '60, la educación terciaria se ha expandido a un ritmo sin precedentes en todo el globo [...] [lo cual] también ha propulsado la expansión y el rediseño de la secundaria.

A medida que el acceso, la permanencia y el egreso de la educación media tienden a ser (o ya son) universales en los países de desarrollo humano alto y desarrollo humano muy alto, resulta inevitable que este ciclo pierda su carácter original, asociado a la formación superior o universitaria, y se acerque progresivamente a la misión, los objetivos y rasgos de la educación básica: otrora, la vieja escuela primaria.

Asimismo, en tanto el acceso a la educación media se generaliza, su alumnado habrá de reflejar los diversos perfiles que conforman a la sociedad. El

Gráfico 14

Número de asignaturas (*subjects*) en la educación media básica en países categorizados de acuerdo al índice de desarrollo humano como de muy alto desarrollo humano (i) o alto desarrollo humano (ii). Circa 2006-2007



diseño curricular tiene que ser capaz de adaptarse a este nuevo escenario; en particular, debe poder contemplar e integrar la diversidad, sin que esto implique caer en un relativismo extremo ni renunciar a objetivos básicos de carácter universal.

Esa adaptación puede implicar, entre otras medidas, incrementar la flexibilidad del currículo mediante una mayor participación de los actores en su construcción, en particular de los estudiantes, quienes pueden optar, dentro de un rango delimitado, por cursos o talleres que se ajusten a sus propios intereses:

A medida que las poblaciones estudiantiles crecen y se vuelven cada vez más diversas, la capacidad de responder a una demanda más diferenciada es quizá la única manera de prevenir la deserción y lograr altas tasas de graduación. Desde una perspectiva amplia, las opciones para la diferenciación del currículo incluyen: asignar los alumnos a itinerarios de acuerdo con sus habilidades académicas o su desempeño; o permitir a los estudiantes que elijan entre una variedad de cursos electivos, opciones, o módulos curriculares que puedan secuenciarse y acreditarse de diversas maneras. En muchas áreas de estudio, se pueden establecer tareas comunes con expectativas de di-

ferentes niveles de desempeño. Pueden alcanzarse diversos resultados a través de diferentes rutas y diversos contenidos. Especial atención se les está prestando hoy a los estudiantes que requieren un apoyo especial y un período más largo de tiempo para descubrir y aprender conceptos, métodos y relaciones importantes, en las áreas fundamentales del currículo.⁴¹

En este contexto de revisión de los moldes y contenidos curriculares tradicionales de la educación media, uno de los asuntos en discusión es el del equilibrio aconsejable entre el mantenimiento de contenidos disciplinares claramente definidos (las denominadas *asignaturas*) y la incorporación de áreas o sectores de conocimiento de carácter interdisciplinario. Algunos sistemas educativos han avanzado en reformas que reducen o incluso suprimen las asignaturas o cursos disciplinares.

A título de ejemplo, se puede citar el caso danés. En el capítulo dedicado a Dinamarca de la publicación de UNESCO *Datos mundiales de educación 2006/2007* (2007: 14) se señala:

La nueva Acta ha abolido la división de las asignaturas de aritmética/matemática, inglés, alemán y física/química en un curso básico y avanzado en los grados VIII a X, y ha introducido un sistema de enseñanza diferenciada, por el cual los profesores tienen que adaptar la enseñanza a las [características] de los alumnos.⁴²

Otro caso que ilustra esta tendencia hacia la construcción de marcos curriculares que intentan reducir la carga disciplinar o de especialización es el de España:

La LOE [Ley Orgánica de Educación] del 2006, si bien mantiene la estructura organizativa de la educación secundaria, establece diversos cambios curriculares en este nivel educativo [...] limita el número máximo de materias que deben cursarse en los dos primeros cursos [de educación secundaria y dispone] que en cada uno de ellos los alumnos cursen un máximo de dos materias más que en el último ciclo de educación primaria. Además, la LOE prevé que, dado el carácter orientador del 4.º curso del ESO (educación secundaria obligatoria), se pueden establecer

41 Banco Mundial (2007: 96).

42 Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Denmark/Denmark.pdf>.

agrupaciones de las materias que lo componen en diferentes opciones, a fin de orientar la elección de los alumnos.⁴³

Pese a los casos que se han expuesto, a los que se podrían sumar otros, y a las recomendaciones o lineamientos que emergen del debate curricular, la revisión empírica de las estructuras curriculares de los países de mayor nivel de desarrollo —por tanto, aquellos que vienen experimentando desde hace ya varias décadas el reposicionamiento de la educación media, producto de su generalización— no permite constatar el predominio de una visión o una tendencia ineluctable.

Como se puede apreciar en el gráfico 14, en los sistemas educativos de los países de muy alto desarrollo humano, el currículo de la educación media básica prevé 11 diferentes *subjects*, en tanto en los sistemas de los países de alto desarrollo humano, el promedio se aproxima a 12, al tiempo que en ambos grupos el rango de variación observado es amplio: respectivamente, entre 8 y 16, y entre 7 y 15.

Estos datos expresan la existencia de distintos modelos: sistemas educativos que han tendido hacia la enseñanza por áreas o sectores amplios de conocimiento y han subsumido en ellos los contenidos disciplinares más tradicionales, hasta otros que conservan estructuras que albergan un número muy elevado de contenidos. Esta diversidad refleja, en parte, un debate en el campo curricular y pedagógico que no está laudado.

Según Bégin-Caouette (2011: 5):

En la literatura, no hay consenso sobre la conveniencia o eficacia de la integración de asignaturas en la educación secundaria baja o básica. Muchos estudios han encontrado importantes ventajas resultantes de la integración curricular, al tiempo que otros estudios empíricos han demostrado que no hubo ninguna mejora en el aprendizaje de los alumnos y, a veces, que esta podría disminuir la eficacia del plan de estudios.⁴⁴

Lograr mejores resultados educativos a partir de la introducción de estructuras curriculares basadas en áreas o sectores de conocimiento depende, en gran medida, de la coherencia al interior del sistema edu-

43 UNESCO, 2011: 35 <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Spain.pdf>.

44 Traducción propia.

«La transición de una estructura curricular basada en contenidos disciplinares específicos y escasamente interconectados a una construida a partir de grandes áreas de conocimiento solo puede ser efectiva en la medida en que los docentes se sientan realmente partícipes y se apropien de ese proceso de cambio».

cativo entre los distintos estamentos involucrados en un proceso de cambio curricular.

En esta dirección, sostiene Bégin-Caouette (2011:11-12):

Tres ideas principales que podrían conducir a una adecuada implementación de un currículo integrado en la educación media baja o media básica. Primero [...] la integración/coordiación puede ocurrir a nivel macro [currículo], meso o micro, y si esta es implementada en un nivel, es posible que no lo sea en los otros niveles. [...] Segundo, para [lograr] una integración efectiva, los docentes deberían ser capacitados adecuadamente [...] la mejor integración sucede entre docentes que tienen un gran dominio de sus disciplinas y de las otras, de modo que puedan construir puentes significativos entre ellas. [...] Fusionar áreas disciplinares en los centros de formación docente podría ser una oportunidad para promover la integración en los centros de educación media. [...] Tercero, la integración debe ser efectivamente implementada en el salón de clases.⁴⁵

La transición de una estructura curricular basada en contenidos disciplinares específicos y escasamente interconectados a una construida a partir de grandes áreas de conocimiento solo puede ser efectiva en la medida que los docentes se sientan realmente partícipes y se apropien de ese proceso de

45 Traducción propia.

cambio . La implementación de un cambio de esta naturaleza, por medio de una lógica *top-down*, corre el riesgo de llegar, a lo sumo, hasta la puerta del aula. Esto no implica desconocer las dificultades que entraña impulsar una transformación curricular sin objetivos de política educativa, claros y precisos, definidos desde los ámbitos centrales de toma de decisión del sistema educativo. El desafío radica en la capacidad de los sistemas educativos para gestionar el cambio sistémico, a fin de lograr la mayor sintonía posible entre los distintos estadios o estamentos del sistema educativo y evitar que las transformaciones curriculares sean vivenciadas por los actores, en particular, los docentes, como una amenaza a su identidad disciplinar o profesional o como un riesgo para su estabilidad laboral.

En esta línea, comenta Bégin-Caouette (2011: 22-23):

[La] integración curricular y las reformas basadas en enfoques centrados en el estudiante no son bien aceptadas cuando su lenguaje no es claro, cuando sus objetivos no son explicados o cuando el alcance del cambio es incierto para los actores. [...] Por lo tanto, la implementación se verá facilitada si se provee formación a los docentes [...] y, en especial, si los docentes participan activamente en el proceso de formulación [de los cambios].⁴⁶

En cualquier caso, lo que nunca se puede perder de vista en el debate sobre los cambios curriculares, y más concretamente con relación a los legítimos intereses que podrían ser afectados, es que el propósito final de un sistema educativo es brindar una educación de calidad, equitativa y respetuosa de la diversidad a todos los niños, adolescentes y jóvenes.

3.4. Modalidades de evaluación: la revisión del instrumento de la repetición

Otro de los ejes de discusión con respecto a la redefinición de la educación media es el de los instrumentos de evaluación y, en especial, el de las medidas de remedición para aquellos estudiantes que no alcanzan los logros establecidos en el currículo. Este asunto remite, en parte, al debate en torno a la educación por competencias.

En muchos sistemas educativos los estudiantes son evaluados por las competencias y aptitudes que han logrado desarrollar al término de un ciclo y no por la adquisición de un conjunto de contenidos disciplinares claramente establecidos. De esta forma, el estudiante avanza o progresa dentro del sistema educativo a medida que logra desarrollar un conjunto de compe-

46 Traducción propia.

tencias fundamentales, acordes a los parámetros esperables para su madurez y para el nivel educativo en el que se encuentra.

El pasaje de una concepción educativa orientada a la adquisición de contenidos disciplinares a un enfoque basado en el desarrollo de competencias ha implicado, también, cuestionar o al menos repensar la repetición del grado o el curso escolar como medida destinada a los estudiantes que no han logrado, en un tiempo determinado, adquirir y demostrar un conjunto de aprendizajes.

En este marco, resulta revelador el panorama que se presenta en un documento recientemente publicado sobre la repetición en los países de Europa con relación a las tendencias de cambio que se advierten en dicha región:

En Noruega, la normativa establece que todos los alumnos tienen derecho a la promoción automática de curso durante la educación obligatoria. En Islandia, la Ley de Educación Obligatoria no establece explícitamente que los niños promocionan de curso de forma automática, pero indica que «la educación obligatoria normalmente tiene una duración de diez años [...] en general, todos los niños de entre 6 y 16 años deben asistir a la escuela obligatoria». Esto se ha interpretado como que ningún niño debería permanecer más de 10 años en la educación obligatoria y, por tanto, la promoción automática se ha convertido en la práctica habitual. Además, la Guía del Currículo Nacional, actualmente en revisión, establecerá de forma explícita que los niños promocionarán automáticamente de curso durante la educación obligatoria.

En Bulgaria, según una reciente enmienda a la Ley de Educación Nacional de 2009, un alumno no puede repetir entre 1.º y 4.º curso de CINE 1. En Liechtenstein la normativa establece también que la promoción es automática durante la educación obligatoria. Un caso muy particular es el del Reino Unido. No existe ningún requisito específico que establezca que los alumnos deben promocionar cada año a otro curso ni tampoco requisitos específicos en relación con la organización de los centros. Sin embargo, existe el principio fundamental, consagrado en la legislación, de que la educación debe adecuarse a la edad, la capacidad y las aptitudes del niño. De acuerdo con este principio, el currículo está diseñado para responder a las diferentes capacidades y rendimiento de los alumnos, y este es el marco en el que se basan los centros para organizar los grupos-clase. Así, pues, en un mismo grupo de edad se enseña a niños con diferentes niveles de rendimiento y solo en circunstancias muy excepcionales se ubica a los niños en un grupo diferente a «su grupo de edad».⁴⁷

47 EACEA, 2011: 21.

Por otro lado, algunos sistemas educativos establecen en forma explícita en sus documentos oficiales que la práctica de la repetición no contribuye necesariamente a que los estudiantes logren finalmente adquirir ciertos conocimientos o desarrollar determinadas competencias. Por ejemplo, en el capítulo dedicado a España en la publicación de UNESCO, *Datos mundiales de educación 2006/2007*, se señala:

Dado que la repetición no suele contribuir a solucionar los problemas de aprendizaje, habría que limitar su aplicación a una sola vez en la educación primaria y no más de dos veces en la educación secundaria obligatoria.⁴⁸

Otro de los casos que se pueden mencionar respecto a la revisión de la aplicación acotada de la repetición es el de Cuba. En el capítulo correspondiente a Cuba en la publicación de UNESCO, *Datos mundiales de educación 2010/2011*, se señala:

Del grado preescolar al primer grado, del primer grado al segundo grado y del tercer grado al cuarto grado, se promueven todos los alumnos. Al finalizar el segundo y cuarto grado se realiza un ejercicio comprobatorio, cuyo resultado determina la promoción a tercero y quinto grado. Los alumnos de quinto a noveno grado tienen derecho a realizar una prueba de revalorización [...]⁴⁹

Por su parte, en el capítulo dedicado a Canadá de la homónima publicación de UNESCO de 2006/2007 se indica:

El progreso continuo es la norma en los niveles [educativos] elementales, lo que significa que los niños raramente son retenidos para que repitan un año el mismo grado, más allá del nivel de logros alcanzado. Para ayudar a los estudiantes en su rendimiento, diversos tipos de remediación son utilizados, dentro del espacio regular de clase o en forma individualizada, o en un centro dentro de la escuela por un período limitado de tiempo.⁵⁰

48 UNESCO, 2007: 31, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Spain/Spain.pdf>.

49 UNESCO, 2011: 16, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Cuba.pdf>.

50 UNESCO, 2007: 18. Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/NORTH_AMERICA/Canada/Canada.pdf>.

«Si bien la mayor parte de los sistemas educativos aún contemplan el mecanismo de la repetición de curso como la principal medida que se aplica a los estudiantes que no logran determinados objetivos de aprendizaje, adquisición de conocimientos o desarrollo de competencias, su utilización se halla cada vez más acotada y reglada, y se transforma en una suerte de “último recurso”».

Asimismo, en el capítulo correspondiente a la República de Corea se afirma:

La educación primaria es gratuita y obligatoria [...] Una vez que los niños entran a la escuela primaria [a los seis años de edad], automáticamente avanzan al siguiente grado cada año.⁵¹

Si bien la mayor parte de los sistemas educativos aún contemplan el mecanismo de la repetición de curso como la principal medida que se aplica a los estudiantes que no logran determinados objetivos de aprendizaje, adquisición de conocimientos o desarrollo de competencias, su utilización se halla cada vez más acotada y reglada, y se transforma en una suerte de «último recurso». Percebería, además, a partir de la lectura de los documentos o normativas de diversos sistemas educativos, que la repetición no goza de buena prensa, que no concita una sólida adhesión o confianza como instrumento de remediación educativa.

La revisión del uso o empleo de la repetición en los sistemas educativos mencionados no ha supuesto un debilitamiento, y menos el abandono, de los mecanismos de evaluación y de los instrumentos de remediación destinados a los alumnos que no logran determinados objetivos establecidos en el currículo.

51 UNESCO, 2011: 9 y 16. Traducción propia, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Republic_of_Korea.pdf>.

El cuestionamiento de las evaluaciones basadas exclusivamente en exámenes o instrumentos similares y en la valoración de las calificaciones obtenidas por los estudiantes, por un lado, y la revisión del instrumento de la repetición como medida a aplicar de manera uniforme a los estudiantes que «fracasan», por otro, no deben ser entendidos como un movimiento hacia la permisividad o la desregulación. Flexibilizar y personalizar, tanto los mecanismos o instrumentos de evaluación como las estrategias y medidas a emplear frente a resultados que se consideran insuficientes, por el contrario, suponen para los sistemas educativos y las instituciones un mayor esfuerzo en términos de definición de criterios, diseño de herramientas y seguimiento individualizado de los procesos que realizan los estudiantes, lo cual se traduce, necesariamente, en una mayor y mejor gestionada dotación de recursos. Por otra parte, el uso limitado y meditado de la repetición supone poner a disposición de los centros diversas estrategias y medidas.

En tal sentido, con relación a la experiencia de los países europeos, se señala:

En los países donde es posible la repetición de curso se han tomado diferentes medidas dirigidas a limitar o incluso a evitar el uso de esta práctica. Entre estas medidas se pueden señalar las oportunidades de recuperación, el permitir a los alumnos la promoción de curso condicionada, el no permitir repetir uno o más cursos concretos o la limitación del número de veces que se permite repetir curso en secundaria.⁵²

Con relación a la atención personalizada que reciben los estudiantes que logran una promoción condicional o que repiten un curso, en el capítulo correspondiente a España de la publicación de UNESCO, *Datos mundiales de educación 2010/2011*, se sostiene:

Quienes promocionan sin haber superado todas las materias siguen los programas de refuerzo que establece el equipo docente. Por su parte, quien no promociona permanece un año más en el mismo curso. Esta medida va acompañada de un plan específico personalizado, orientado a la superación de las dificultades detectadas en el curso anterior.⁵³

En la misma línea, sobre el sistema educativo de Luxemburgo, se señala:

52 EACEA, 2011: 45.

53 UNESCO, 2011: 36, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Spain.pdf>.

«[...] un aspecto que merece ser destacado con relación al uso de la repetición refiere al proceso de toma de decisión. En varios sistemas educativos europeos esta decisión surge de un proceso en el que intervienen diversos actores, no solo los docentes e integrantes del centro educativo, sino también los propios implicados, a fin de asegurar que sea efectivamente aplicada como un recurso final y no como la primera y más rápida respuesta».

En los países donde se utiliza la repetición de curso como método para superar las dificultades escolares, la normativa prevé las medidas a tomar durante el curso repetido. [...] En Luxemburgo la repetición de curso se acompaña siempre de medidas de apoyo decididas conjuntamente por los profesores del grupo del alumno reunidos en un consejo de clase [*conseil de classe*].⁵⁴

Otro punto que merece ser destacado es que en muchos sistemas educativos el juicio sobre el desempeño de los estudiantes surge de una evaluación colectiva, a cargo de un equipo docente, y no de la acumulación de notas correspondientes a asignaturas específicas, cuya definición descansa en los docentes responsables de estas que actúan en forma individual.

A modo de ejemplo, se afirma en el capítulo dedicado a España de la publicación *Datos mundiales de educación 2006/2007*:

La evaluación ha de ser continua e integradora, aunque diferenciada según distintas áreas del currículo. Es realizada por el conjunto de profesores del respectivo grupo de alumnos, coordinados por el profesor tutor. [...] la evaluación de la educación secundaria obligatoria debe considerarse un proceso global y no una simple adición de calificaciones por asignaturas. Aunque la asignatura o el área sean el núcleo básico de

54 EACEA, 2011: 48.

la enseñanza, la evaluación debe valorar los objetivos conseguidos por el alumno, desde una perspectiva de conjunto. El número de asignaturas suspendidas debe ser menos determinante con vistas a la promoción que la valoración de los logros conseguidos por el alumno.⁵⁵

Por último, un aspecto que merece ser destacado con relación al uso de la repetición refiere al proceso de toma de decisión. En varios sistemas educativos europeos esta decisión surge de un proceso en el que intervienen diversos actores, no solo los docentes e integrantes del centro educativo, sino también los propios implicados, a fin de asegurar que sea efectivamente aplicada como un recurso final y no como la primera y más rápida respuesta

En esta dirección, sobre la repetición en Europa, se indica:

En la mayoría de los países la normativa vigente regula tanto el proceso de toma de decisión sobre la repetición de curso como el papel de los agentes que intervienen en el mismo. Dichos agentes pueden ser personal educativo del centro, los padres del alumno o profesionales externos al centro, tales como las autoridades educativas o locales, o los centros de orientación. Sin embargo, en la mayoría de los casos la decisión sobre si el alumno promociona o repite el curso se toma en el propio centro escolar. Con relación a los padres, su grado de participación en la toma de decisión varía de un país a otro. Además, en ciertos países existe la posibilidad de realizar una evaluación externa, mientras que en otros es obligatoria, por ejemplo, en caso de apelación por parte de los padres.⁵⁶

Asimismo, se afirma en otro pasaje de la misma publicación:

En varios países los padres tienen un papel más activo en el proceso de toma de decisión. Dependiendo del país, la participación de los padres puede adoptar una de estas tres formas: que su consentimiento sea necesario para que un alumno repita el curso, que ellos puedan solicitar que su hijo repita el curso o que puedan interponer un recurso contrario a la repetición de curso de su hijo. [...] En varios países los padres pueden apelar contra la decisión tomada por parte del centro de mantener a su hijo en el mismo curso. El procedimiento de apelación puede ser interno o, en caso de desacuerdo entre el centro y la familia, externo al centro. [...] En

55 UNESCO, 2007: 31, <http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/WESTERN_EUROPE/Spain/Spain.pdf>.

56 EACEA, 2011: 49.

Gráfico 15

Matrícula en programas de enseñanza técnica y vocacional en la educación media superior (CINE 3) como porcentaje de la matrícula total en media superior en países agrupados por su nivel de desarrollo humano. Promedios 2000-2009

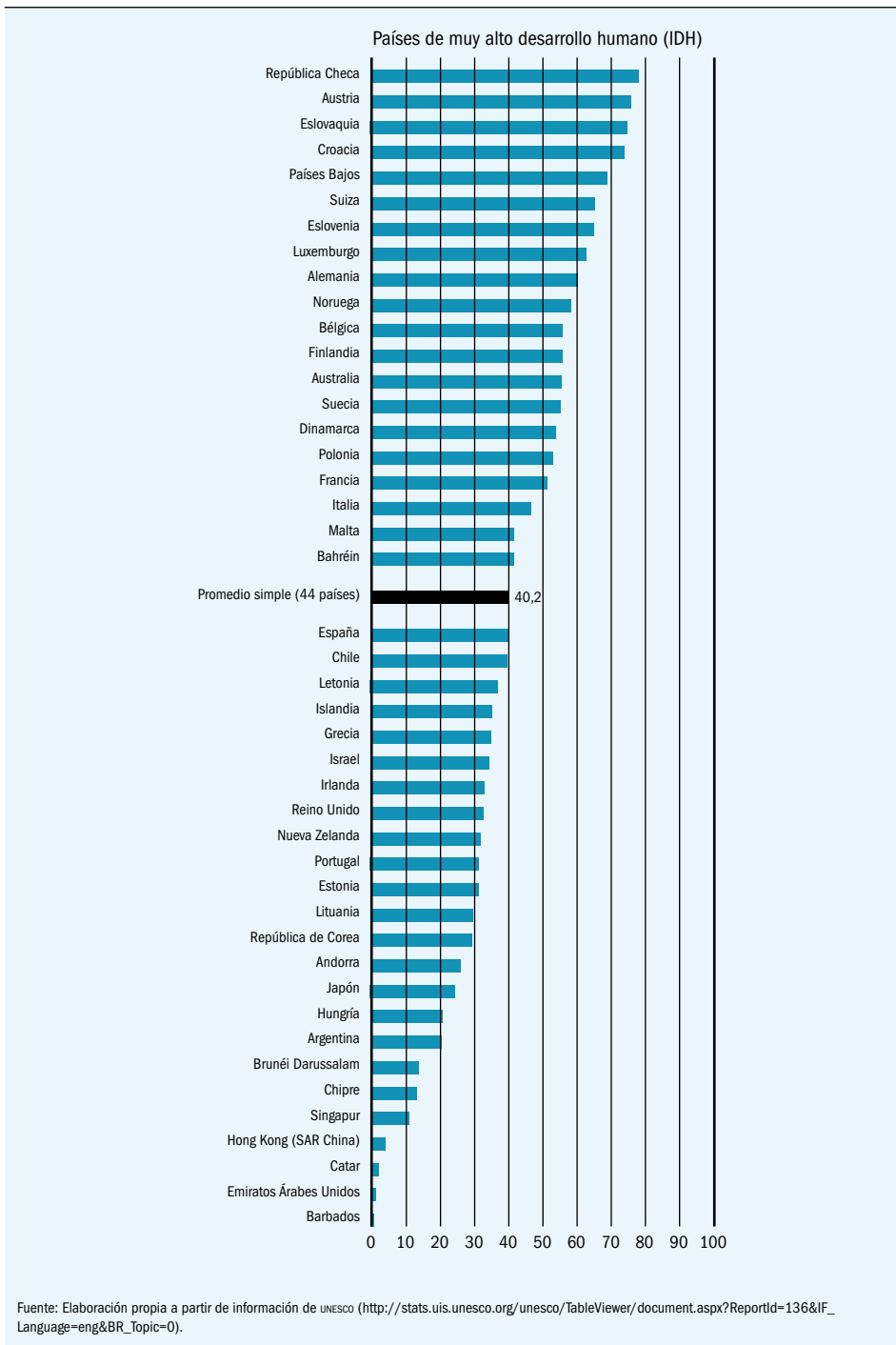
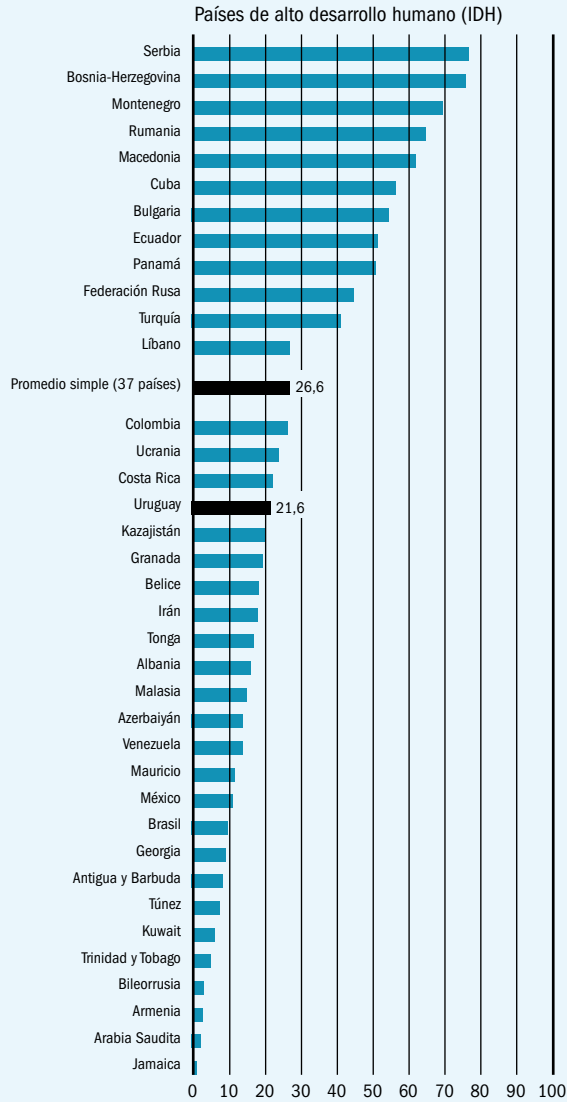


Gráfico 15

Matriculación en programas de enseñanza técnica y vocacional en la educación media superior (CINE 3) como porcentaje de la matrícula total en media superior en países agrupados por su nivel de desarrollo humano. Promedios 2000-2009. (Continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de UNESCO (http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0).

los casos en los que se prolonga el desacuerdo entre los padres y el centro escolar sobre el derecho del alumno a la promoción de curso, el recurso de los padres puede ir acompañado de un procedimiento de evaluación externa. Este procedimiento existe en Bélgica, España (en algunas comunidades autónomas), Francia, Hungría, Austria, Eslovenia y Finlandia.⁵⁷

3.5. La articulación entre la educación general y la educación técnica y vocacional

La reflexión en torno al papel que debe desempeñar la formación técnica, tecnológica y vocacional en la educación media ha concitado particular atención, no solo entre los especialistas o investigadores del campo educativo, sino también entre los tomadores de decisión. En este marco, la expansión de la formación técnica, tecnológica y vocacional constituye para diversos actores una estrategia que permitiría alcanzar dos objetivos diferentes y complementarios: por un lado, el desarrollo en los adolescentes y jóvenes de un conjunto de habilidades y destrezas, cada vez más demandadas en un marco de globalización económica y de avance de la sociedad del conocimiento, que les permitirán incorporarse a un mercado de trabajo sujeto a una vertiginosa transformación; por otro lado, y seguramente más relevante, el desarrollo de competencias para el aprendizaje a lo largo de la vida activa de las personas, dentro y fuera del sistema educativo formal, tanto en los tramos formativos superiores como en el ámbito productivo.

Asimismo, la apuesta a la educación técnica, tecnológica y vocacional es adoptada desde la perspectiva de la integración educativa. De manera más o menos explícita, se asume también como supuesto —a menudo confirmado por las encuestas que se aplican a los estudiantes de educación media y, en particular, a los adolescentes o jóvenes que ya abandonaron la enseñanza— la existencia de una brecha creciente entre el perfil de la educación media general (una formación enciclopédica, teórica, arraigada en dominios disciplinares específicos, en general escasamente interrelacionados, y orientada, cual propedéutico, a la educación superior o universitaria) y las aspiraciones o expectativas de una población escolar (no solo estudiantes, sino también familias) que, por haberse masificado, se ha vuelto extremadamente diversa en términos económicos, sociales y culturales.

Si se examinan los procesos de reforma o las innovaciones que diversos sistemas educativos han ensayado en dirección a fortalecer la formación técnica, tecnológica y profesional, así como para cualificar su oferta, se pueden

57 EACEA, 2011: 52.

advertir dos orientaciones principales, sin perjuicio de otras estrategias. Por un lado, muchos sistemas educativos han apostado a la consolidación de una oferta de formación técnica, preservando su identidad y autonomía, con escasas conexiones con la educación media general. De hecho, buena parte de los sistemas educativos de los países más desarrollados o industrializados tienen una extensa tradición de educación técnica o vocacional, separada claramente de la educación media general.

En la literatura a menudo se hace referencia a los sistemas educativos «segregados». En este tipo de sistemas, independientemente del peso o participación que la matrícula de educación técnica, tecnológica y vocacional tenga en el conjunto, la frontera o el límite con la educación general suele ser muy clara y firme; ambas ofertas guardan entre sí una distancia considerable en términos institucionales, de contenidos, estilos docentes, formas de evaluación, culturas y, desde luego también, identidad e imagen frente a la sociedad.

Por otro lado, se puede apreciar, en especial en los últimos años, una tendencia a revisar la frontera entre ambas ofertas y, en muchos casos también, subsistemas formalmente establecidos, ya sea mediante la construcción de andariveles o pasarelas que faciliten el tránsito o, más aun, propiciando la incorporación de contenidos de una oferta en la otra, imbricando ambas tradiciones educativas. Esta segunda estrategia u orientación parte de reconocer la necesidad de incorporar conocimiento científico y disciplinar en las formaciones profesionales, a fin de cualificar la educación que se brinda a los estudiantes que optan por esta oferta y, al mismo tiempo, facilitar la continuidad educativa en la formación terciaria, pero también la necesidad de incorporar en la educación media general componentes orientados a la formación de habilidades y al desarrollo de capacidades para el mundo productivo.

Precisamente en esta dirección, se señala:

La reforma curricular de la educación secundaria del siglo XXI está priorizando destrezas y competencias que trascienden la tradicional división y dicotomía entre educación general y formación profesional. Por consiguiente, la frontera entre los currículos general y profesional tiende a desvanecerse, y el hasta ahora difícil equilibrio entre la educación general y la profesional en el nivel secundario está alcanzando un punto de compromiso y, en cierto modo, está quedando superado. [...] En general, parece existir una tendencia a un alejamiento de programas y escuelas profesionales secundarias institucionalmente diferenciadas, aunque siguen existiendo en la mayoría de los países. Pero la mayor parte de estas escuelas han perdido su tradicional carácter terminal (dirigido a la

«Sin descuidar el debate estrictamente educativo en torno al papel que la educación media técnica y vocacional debe cumplir en los sistemas educativos, habida cuenta de la universalización del acceso, la permanencia y el egreso de este tramo de enseñanza, así como de la creciente diversidad de su alumnado, la comparación internacional con respecto a su participación en la matrícula permite apreciar en qué medida la valoración de la educación técnica y vocacional está asociada al grado de desarrollo económico e industrial de los países».

provisión de fuerza laboral) y han agregado elementos tradicionalmente asociados con el sector secundario general-académico. Otras escuelas se han elevado de estatus al ser redefinidas como programas técnicos o tecnológicos.⁵⁸

La tendencia a imbricar ambos tipos de oferta responde, en cierto sentido, a un debate de fondo con respecto a la pertinencia de la tradicional distinción entre conocimiento teórico y académico o teórico, por un lado, y conocimiento práctico y orientado exclusivamente al mundo laboral, por otro:

Con el progreso hacia la educación secundaria de masas, sumado al hecho de que el conocimiento se está transformando en el recurso económico básico de la sociedad, los temas curriculares hoy no son tanto sobre cómo proporcionar competencias profesionales a los estudiantes de secundaria, sino más bien sobre cómo integrar un contenido profesional básico en el currículo general. El nuevo debate se centra en la re-conceptualización de qué materias escolares se consideran profesionalmente relevantes hoy. Las ciencias, las matemáticas, el castellano (o la lengua nacional del currículo en cada país) y la filosofía (todas vistas tradicionalmente como materias académicas, preparatorias para estudios superiores) están hoy cada vez en mayor demanda debido a su relevancia

58 Banco Mundial, 2007: XXIV y 92-93.

profesional y laboral. Este cambio ha difuminado, tal vez de manera irreversible, la hasta aquí bien delineada frontera entre lo general y lo profesional en educación secundaria. [...] países que buscan decididamente aumentar la relevancia laboral de sus graduados por medio de currículos de educación secundaria que enfatizan vigorosamente sus habilidades y competencias orientadas al empleo, tienden a asegurarse al mismo tiempo que un sólido y actualizado contenido de educación general continúa siendo el componente central del currículo.⁵⁹

Sin descuidar el debate estrictamente educativo en torno al papel que la educación media técnica y vocacional debe cumplir en los sistemas educativos, habida cuenta de la universalización del acceso, la permanencia y el egreso de este tramo de enseñanza, así como de la creciente diversidad de su alumnado, la comparación internacional con respecto a su participación en la matrícula permite apreciar en qué medida la valoración de la educación técnica y vocacional está asociada al grado de desarrollo económico e industrial de los países. Como se puede apreciar en el gráfico 15, en los países de muy alto desarrollo humano, en promedio, 40,2 % de la matrícula de educación media superior corresponde a programas de enseñanza tecnológica y vocacional; promedio que oculta, empero, una significativa dispersión: desde países que cuentan con más del 55 % de la matrícula de educación media inscrita en programas de enseñanza tecnológica (entre otros y en orden ascendente: Suecia, Australia, Finlandia, Bélgica, Noruega, Alemania, Suiza, Países Bajos, Austria y República Checa), hasta países (una quinta parte de este grupo) donde no supera el 25 %.

Desde luego, al igual que con la mayoría de los indicadores analizados hasta ahora, tanto los que refieren a las condiciones de la enseñanza como a dimensiones clave del diseño curricular, aunque se puede apreciar una cierta relación de asociación entre el grado de desarrollo de los países y el peso que la educación tecnológica tiene en la matrícula de enseñanza media (a mayor peso o participación, mayor nivel de desarrollo), este vínculo está lejos de ser perfecto y, por tanto, con facilidad se advierten casos, por así decirlo, atípicos.

Cuando se examina el panorama en los países ubicados en un escalón más bajo de desarrollo, los clasificados como de alto desarrollo humano, entre los que se encuentra Uruguay, se constata que la educación tecnológica tiene una participación menor en la matrícula total que la observada en los países más desarrollados: respectivamente, 26,6 % y 40,2 %. De hecho,

59 Ibidem.

«[...] la participación de los centros educativos en la definición de contenidos curriculares, entre otras dimensiones o asuntos relevantes en los que pueden intervenir, dentro de un marco de orientaciones o guías definidas centralmente, no es equivalente ni suele conducir a un debilitamiento de lo público, o más concretamente del rol del Estado, en el campo educativo».

24 de los 37 países analizados dentro de este segundo grupo tienen menos de la cuarta parte de la matrícula inscrita en programas de enseñanza tecnológica: entre estos Uruguay, con un 21,6 % de sus alumnos inscritos en dichos programas (promedio entre el 2000 y el 2009, de acuerdo a los datos recopilados por UNESCO).

3.6. Síntesis de las dimensiones curriculares examinadas

El análisis comparativo de los principales rasgos de los sistemas de educación media en los países que han alcanzado un grado de desarrollo alto o muy alto permite extraer algunas conclusiones sobre las tendencias que parecen prevalecer en el debate educativo y en la formulación de políticas, pero también sobre las áreas en las que, afortunadamente, es posible advertir la convivencia de opciones alternativas o diversas, irreductibles a modelos uniformes.

Una de las conclusiones que se desprenden del análisis documental es la articulación en sistemas educativos pertenecientes a países muy diversos en términos institucionales, políticos y sociales de orientaciones o marcos curriculares nacionales y adaptaciones locales. La apertura de espacios para que los niveles institucionales intermedios y aun los propios centros educativos a nivel local puedan definir contenidos curriculares es una de las características que surgen de la revisión realizada. Por cierto, esta apertura a la participación de las comunidades y los propios centros educativos en la definición de aspectos sustantivos no parece estar asociada, en forma particular,

al predominio de las instituciones privadas o del mercado en la provisión de la educación, ni, por tanto, a un rol menor o prescindente del Estado.⁶⁰

En suma, la participación de los centros educativos en la definición de contenidos curriculares, entre otras dimensiones o asuntos relevantes en los que pueden intervenir, dentro de un marco de orientaciones o guías definidas a nivel central, no es equivalente ni suele conducir a un debilitamiento de lo público, o más concretamente del rol del Estado, en el campo educativo. La apertura a la participación de los niveles intermedios y locales, que en muchos sistemas educativos constituye un rasgo que viene desde sus orígenes, dentro de coordenadas establecidas para todo el sistema educativo, persigue la adaptación local de esos lineamientos generales, de modo de contemplar, en forma efectiva, las aspiraciones, expectativas e intereses de los estudiantes, sus familias y las comunidades.

La segunda conclusión que emerge de la revisión documental remite a la articulación entre los contenidos curriculares de la educación primaria y media básica. Si bien el panorama resulta variopinto respecto a la articulación entre ambos tramos de enseñanza, ya que algunos países han optado por el camino de un ciclo integral de educación básica de nueve o diez años que une el nivel primario y la enseñanza media básica, en tanto otros preservan la distinción institucional y curricular entre ambos tramos, es posible advertir, en casi todos los casos abordados, una clara continuidad o coherencia de estos con relación a los contenidos curriculares. Esa continuidad, en algunos casos, como se señaló, mediante la integración de los dos primeros ciclos educativos en una escuela comprensiva, parece indicar que una de las principales preocupaciones que en las últimas décadas han alentado las reformas curriculares refiere a facilitar las trayectorias de los estudiantes en las distintas fases de su biografía escolar.

En tercer lugar, el análisis de la literatura y de algunos de los casos seleccionados da cuenta de cierta tendencia a la revisión de los contenidos curriculares de tono academicista, disciplinar y teórico que tradicionalmente ha tenido la educación media general, incorporando espacios (talleres, cursos o actividades específicas) que permitan a los estudiantes optar y, al mismo tiempo, desarrollar otras competencias consideradas valiosas más allá del

60 De hecho, algunos de los sistemas educativos que promueven el protagonismo de las instituciones de enseñanza en la definición curricular —una de las posibles manifestaciones de la descentralización educativa, al menos en el sentido de multiplicar y diversificar los ámbitos de toma de decisión— corresponden a países donde, como en Finlandia, el gasto público total representa más de la mitad del PIB y el gasto público social entre 35 % y 40 %, donde el gasto público en educación es, en términos absolutos y relativos, de los más altos del mundo y donde más del 90 % de los alumnos asisten a instituciones de educación públicas.

«El cuestionamiento de los instrumentos tradicionales de evaluación y remediación en los sistemas educativos de los países más desarrollados no parece ser, por cierto, sinónimo de permisividad y menos de ausencia de instrumentos de evaluación y apoyo para los estudiantes que no logran alcanzar determinados objetivos, sino, en todo caso, de flexibilización de los instrumentos y de seguimiento personalizado de procesos individuales».

contacto con los «saberes» tradicionales. Esta tendencia no se traduce, necesariamente, en la reducción de número de *subjects* o asignaturas, ni en su dilución al interior de áreas o campos interdisciplinarios; si bien algunos sistemas educativos han transitado en esa dirección, lo que ha implicado, en cierta medida, una simplificación de sus mallas curriculares, esta no parece ser una tendencia generalizada e indiscutida.

Sin desconocer la importancia que la estructura curricular tiene, la posibilidad de que la oferta resulte más «amigable» a todos los estudiantes dependerá, en última instancia, de la pertinencia de sus contenidos, de la calidad de la docencia, de la posibilidad de personalizar el vínculo entre los docentes y los estudiantes (variable que en gran medida obedece a las condiciones materiales en las que se desarrolla la docencia) y de la participación efectiva que los adolescentes y jóvenes puedan tener, desde su rol, que obviamente es diferente al de los docentes, en la construcción curricular.

Otra conclusión que emerge del examen documental realizado es la revisión de los mecanismos tradicionales de evaluación y remediación: en particular, la reconsideración del papel de la repetición de grado. Aunque la mayoría de los sistemas educativos, tanto en los países más desarrollados como en los que se ubican en el peldaño siguiente, aún contempla formalmente la repetición como instrumento (en otros ha sido ya formalmente o de facto suprimida), su aplicación se encuentra cada vez más sujeta a restricciones y constituye, en muchos casos, el «último recurso».

Asimismo, se advierte una apuesta cada vez mayor a instrumentos, tanto de evaluación como de remediación, personalizados, que parten de la siguiente premisa: los estudiantes deben recibir apoyos diferenciados, conforme a su grado de avance o logros, a fin de que alcancen los objetivos curricularmente definidos, aunque no necesariamente en los mismos tiempos o a ritmos similares. El cuestionamiento de los instrumentos tradicionales de evaluación y remediación en los sistemas educativos de los países más desarrollados no parece ser, por cierto, sinónimo de permisividad y menos de ausencia de instrumentos de evaluación y apoyo para los estudiantes que no logran alcanzar determinados objetivos, sino, en todo caso, de flexibilización de los instrumentos y de seguimiento personalizado de procesos individuales.

Más allá de las opciones que se adopten en el campo de la evaluación, difícilmente se pueda argumentar que una revisión profunda de la misión, los objetivos y los contenidos de la educación media tradicional, producto de su bienvenida y procurada universalización, no puede sustraer del debate los instrumentos que tradicionalmente se han aplicado para evaluar los conocimientos y aprendizajes.

Por último, esta panorámica mirada sobre las tendencias en el debate educativo y líneas de política desarrolladas en los últimos años permite advertir una redefinición de las fronteras entre la educación media general y los programas de enseñanza técnica, tecnológica y vocacional. Más allá de las apuestas diversas, en buena medida condicionadas por los orígenes y trayectorias particulares de cada sistema educativo, se constata, por una parte, cierta tendencia a revalorizar la educación tecnológica dentro de la educación media, que responde tanto a objetivos educativos como económicos (formación de capital humano altamente calificado) y de integración social, y un movimiento hacia la integración o imbricación de los contenidos de la tradicional educación media general y los de los programas vocacionales orientados a la formación para el mundo de trabajo. Por otra parte, avanzar en la dirección de la integración entre la educación general y tecnológica puede contribuir a dismantelar ofertas educativas que han sido construidas, en muchos casos, a partir de la segmentación, la estratificación e incluso la segregación de la matrícula.

4. Experiencias innovadoras en diferentes contextos de desarrollo

Uno de los teóricos que más han contribuido a la construcción de un campo especializado sobre los cambios en educación, su naturaleza, características, bloqueos y dificultades, ha sido el canadiense Michael Fullan. Varios de los más recientes cambios que se han puesto en marcha en los sistemas educativos en el mundo entero lo han tenido como referente conceptual, y sus ideas y obras han tenido amplia difusión, inclusive en América Latina.

Precisamente, Fullan introduce una nota de equilibrio y sensatez a la hora de analizar iniciativas de cambio en educación, cuando advierte que no hay recetas de validez universal, ya que, según contextos y momentos, pueden resultar más adecuadas algunas estrategias u otras. Por lo tanto, «la reforma» o «el cambio» no deben ser buscados; lo que realmente ilumina y hace crecer el campo es el análisis de las iniciativas en curso y el intento por encontrar su valor, aplicabilidad, debilidades y fortalezas, para un aprendizaje que se hace cada vez más necesario, ya que la educación media se reforma en todo el mundo.

En esta sección se presentarán algunas iniciativas recientes de cambio que se han llevado a cabo en el nivel medio de los sistemas educativos del mundo. Algunas están referidas a la educación básica, que suele abarcar unos nueve años de formación: seis de primaria más tres de media básica. En todos los casos, interesa comprender a qué objetivos obedecían y de qué manera fueron implementadas, con el fin de que este análisis sea un aporte más en la presentación de un amplio abanico de casos y ejemplos de los cuales aprender y reflexionar.

Dado que en secciones anteriores del trabajo se ha hecho énfasis en aspectos sistémicos, más propios de la arquitectura y organización de los sistemas, que pueden dar una imagen algo estática de estos, en esta sección se abordarán aspectos más dinámicos, por medio del análisis de iniciativas y programas concretos que han sido puestos en marcha o que todavía están en ejecución.

La selección se ha hecho en función de algunos criterios, tales como:

- Que sean experiencias que han sido sistematizadas y evaluadas, y que dicha evaluación dé cuenta de sus buenos resultados.
- Que el punto de partida en el que se aplica el programa innovador sea fuertemente problemático y, en lo posible, que haya sido así por un tiempo prolongado, para mostrar que existen esfuerzos significativos y reales que atacan problemas graves y persistentes.

- Que pertenezcan a países diversos, no solo en su ubicación geográfica, sino en el tipo de sistema educativo al que pertenecen, para aportar mayor riqueza en el análisis.
- Que apunten a situaciones graves, pero también a temas relevantes y estratégicos de los sistemas, tales como los resultados del aprendizaje de sus alumnos, la equidad interna de los sistemas, la mejora de los climas de convivencia o la mejora de la calidad de su fuerza docente.

Los diversos programas que se presentan abarcan varias de estas temáticas y pertenecen a numerosos países, en continentes diversos. Algunos de estos programas están presentes en países que han logrado muy buenos resultados en pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes, como PISA, pero también se incluyen otros que pertenecen a países que, aunque no han logrado tales resultados, han experimentado mejoras sustantivas, como algunos distritos escolares de Estados Unidos que sirven a poblaciones desfavorecidas con importantes contingentes de hijos de inmigrantes.

Por tanto, a los países que son clásicamente citados como de mejor desempeño en las pruebas (Finlandia, Corea, Canadá, Hong Kong, Países Bajos, Bélgica, Nueva Zelanda, Australia, Japón y Singapur), se pueden agregar otras experiencias, como las fuertes mejoras presentes en Boston o Chicago, Jordania o Inglaterra (Barber y Mourshed, 2007). También países con economías en crecimiento se están volviendo referentes interesantes en educación, y están tan distantes entre sí como Catar de Brasil (ibídem).

4.1. Ontario, Canadá

Con un diagnóstico de estancamiento en los resultados de aprendizaje en lengua y matemática desde 1995, a partir del 2003, en la provincia de Ontario se ha estado desarrollando un programa orientado a la mejora escolar. Se trata de un sistema público que atiende a 2.000.000 de estudiantes, distribuidos en 4000 escuelas primarias y 900 secundarias, repartidas en 72 distritos (Fullan, 2010).

El programa ha estado orientado por cinco principios, que Fullan plantea como de «presión positiva», y ha dado lugar a un conjunto de iniciativas y estrategias de cambio. Los cinco principios, junto con las estrategias más salientes, se resumen a continuación.

Un sentimiento de urgencia focalizado

Esta focalización determina que los objetivos del cambio sean pocos pero ambiciosos: mejorar el aprendizaje de lengua y matemática, y la graduación de la escuela secundaria. Los estándares propuestos por el gobierno fueron

«A partir de una información que se hace transparente, una vez que una escuela es identificada como con problemas, lo primero que se hace es no culparla. Lo que se le ofrece es la construcción de capacidades (capacity building) que le hagan posible salir de esa situación».

de aumentar los resultados de suficiencia de 54 % a 75 % en los grados de 3.º y 6.º, y de llevar la tasa de graduación de secundaria de 68 % a 85 %.

Trabajo asociado y pares

Las estrategias puestas en marcha apuntan a que los pares trabajen en forma conjunta y aprendan unos de otros. Una de las estrategias aplicadas se llama *escuelas en movimiento*, por la cual se han identificado unas 100 escuelas que han experimentado mejoras en aprendizaje de lengua y matemática a lo largo de tres años seguidos. Se otorgan fondos para que otras escuelas puedan aprender de estas. Otra estrategia similar se llama *distritos que aprenden de otros distritos*, en la que quienes logran mejores resultados comparten sus estrategias con quienes no han progresado tanto.

Transparencia en la información

La transparencia se refiere a dos aspectos: a la necesidad de conocer cuáles son los grupos que tienen problemas de aprendizaje y a la transparencia en las prácticas. Esto exige que cada escuela tenga claras las relaciones de causalidad que hay entre sus prácticas y los resultados que logran sus estudiantes. Se promueve la evaluación de cada escuela en tres niveles: la escuela consigo misma, la escuela con relación a las de su mismo contexto y la escuela con relación a la provincia. Se ha creado una base de datos de «vecinos estadísticos» y se han creado cuatro niveles de escuelas: uno en el que están las escuelas ubicadas en los contextos más desafiantes, dos en el medio y el de las escuelas ubicadas en contextos me-

nos desafiantes. La provincia controla los resultados y apoya a los directores a aprender a usar la información de sus vecinos para monitorear su desempeño, a aprender de otros y a crear estrategias para mejorar los resultados.

Rendición de cuentas no punitiva

A partir de una información que se hace transparente, una vez que una escuela es identificada como con problemas, lo primero que se hace es no culparla. Lo que se le ofrece es la construcción de capacidades (*capacity building*) que le permitan salir de esa situación. Esto se ha hecho posible gracias a la Asociación para la Intervención Focalizada de Ontario (OFIF, por su sigla en inglés).

Estas escuelas se organizan en tres categorías:

- OFIF1: escuelas en las que menos del 35 % de los alumnos llegan al estándar propuesto por la provincia (promedio de 75 %).
- OFIF2: escuelas en las que entre 35 y 50 % de los alumnos llegan al estándar.
- OFIF3: escuelas en las que entre 51 y 74 % de los alumnos llegan al estándar, pero se han estancado en los últimos tres años.

En la primera categoría de escuelas hay 36 centros, en la segunda, 200 y en la tercera, 755.

Las claves de esta iniciativa están en que se trabaja con todas las escuelas, no solo con las de la primera categoría, y en que no se estigmatiza a ninguna, sino que se entiende que se está en un proceso de construcción.

Los instrumentos que se usan para trabajar son (Fullan, 2010):

- Bloques ininterrumpidos de tiempo para capacidad de lectura y matemática.
- Una herramienta común de evaluación para primaria y media básica.
- Un equipo de mejoramiento escolar que utiliza un marco de mejora, como guía para examinar la información, identificar intervenciones de enseñanza y planificar próximos pasos.
- Un plan de mejora escolar revisado, basado en la autoevaluación de la escuela y en el plan de mejora de la junta escolar.
- Recursos para implementar el programa en toda la escuela.
- Monitoreo regular del progreso de estudiantes específicos, de modo de garantizar equidad en los resultados.
- Intervenciones para estudiantes con dificultades.

Una constatación de los progresos del programa fue que en el año escolar 2007-2008, las escuelas OFIP mejoraron sus resultados un 10 %.

Sinergia irresistible

La puesta en marcha de las anteriores estrategias da como resultado una fuerte sinergia. Las estrategias están alineadas, son comprensivas y se basan en la colaboración. Algunos resultados que ofician como potentes motivadores para continuar con el programa: los resultados en matemática y lectura han mejorado un 13 % en cuatro años, la tasa de graduación en las escuelas secundarias ha pasado de 68 % a 77 % en el mismo tiempo, la moral de los directores y maestros ha mejorado notoriamente y ha bajado en forma radical la tasa de nuevos maestros que dejan la profesión, de un 32 % a un 9 %.

Uno de los programas que más impacto han tenido en la educación media ha sido el denominado Student Success/Learning to 18 Strateg (Éxito del Estudiante/Estrategia de Aprendizaje hasta los 18), dirigido a los estudiantes de los grados séptimo a duodécimo, con el fin de darles la oportunidad de completar los estudios secundarios.

Las principales características del programa son (PREAL, 2011b):

- Financiamiento focalizado.
- Medios alternativos de medir el progreso de los estudiantes.
- Oferta de oportunidades para el desarrollo profesional docente.
- Calendario escolar flexible.
- Equipo docente especializado en cada escuela.

Pese a los importantes esfuerzos iniciales, la política no produjo los frutos esperados en los primeros años. Una investigación identificó como un factor obstaculizador la falta de compromiso de los estudiantes en riesgo de fracaso con su comunidad, lo que llevó a fortalecer el componente de orientación escolar e incorporar a 800 docentes para atender a quienes requerían atención más urgente.

En el 2006 se pusieron en marcha equipos de «éxito escolar», que se ocupaban especialmente de los estudiantes en riesgo. Se ofrecieron, desde el Ministerio de Educación, diversas opciones curriculares que vinculaban fuertemente la formación los centros escolares secundarios con experiencias de obtención de créditos en capacitaciones como aprendices. En el 2008, los resultados de estas iniciativas fueron evaluados en forma positiva.

4.2. Inglaterra

Como sostiene Michael Barber (AERA, 2011a), un cambio importante en la educación de un país tiene lugar cuando ocurre una de las siguientes tres

circunstancias: hay un cambio importante en el elenco de conducción, se hace público un informe o información que muestra evidencia inequívoca de problemas importantes o se está en medio de una fuerte crisis

En el caso de Inglaterra, el detonante fue la primera de las circunstancias, abonada por una conciencia fuerte de estar en una situación de crisis. De hecho, en 1997, con la llegada de una administración laborista que alcanzaba el gobierno tras 18 años en la oposición, se puso en marcha un plan comprehensivo de reforma que había sido cuidadosamente preparado para el momento de acceso al poder.

Según lo describe Barber (AERA, 2011a), la política que se puso en práctica entre 1997 y el 2001, el primer período de esta reforma:

Combinó presión y apoyo. El lema que usamos fue: «Gran Bretaña tuvo veinte años de apoyo sin presión, diez años de presión sin apoyo, y ahora vamos a tener las dos». En el lado de la presión, teníamos un gran sistema de rendición de cuentas, a través de pruebas que se informaban públicamente, en los estudiantes de 7, 11, 14 y 16 años, y un sistema de inspección de escuelas en el que las escuelas eran inspeccionadas en ciclos de 4 años. En el lado del apoyo, hubo una gran inversión en financiamiento para mejorar los presupuestos escolares y hubo una inversión en lo que Michael Fullan llamaría «capacidad colectiva», construcción de capacidades, a través de un programa de desarrollo profesional que se aplicó en todo el sistema, basado en la mejor práctica internacional. Fue una reforma de todo el sistema, a gran escala, diseñada para las escuelas con los desafíos más grandes.⁶¹

Algunas de las estrategias puestas en marcha durante esta reforma se incluyen a continuación.

El **London Challenge** fue una iniciativa lanzada en el 2003 en las escuelas secundarias de Londres de los cinco municipios que exhibían indicadores de desempeño más críticos. Dado el éxito del programa, en el 2007 se extendió a Manchester y en el 2008 se sumaron escuelas primarias.

El programa identifica necesidades y recursos de apoyo, por medio de expertos que llaman *consejeros*. Estos consejeros son apoyados con recursos por un grupo del Departamento de Educación.

El London Challenge fue evaluado en el 2010 por la unidad de inspectores, la Ofsted (Oficina de Estándares en Educación), que estableció que en las escuelas en que se aplicaba el programa los resultados mejoraban a un

61 AERA, 2011a: 1.

«Como sostiene Michael Barber [...] un cambio importante en la educación de un país tiene lugar cuando ocurre una de las siguientes tres circunstancias: hay un cambio importante en el elenco de conducción, se hace público un informe o información que muestra evidencia inequívoca de problemas importantes o se está en medio de una fuerte crisis».

ritmo más rápido que el promedio nacional; se habían creado redes de colaboración entre maestros y directores de escuelas diferentes y se verificó que las mejoras se sostenían una vez que el apoyo focalizado se retiraba, ya que a partir de entonces las escuelas se involucraban en programas de desarrollo de los docentes que promueven una mejora sostenida.

En el 2010, el programa pasó a llamarse Local Area Improvement Strategies, trascendiendo su origen limitado a la ciudad de Londres.

El **School Improvement Partners** o Socios para la Mejora Escolar es un programa focalizado, orientado a apoyar a los directores de escuelas secundarias.

Este programa contrata expertos externos que se han desempeñado o todavía se desempeñan como directivos o asesores, especialmente con amplia experiencia en contextos desfavorecidos. Luego de un entrenamiento inicial y acreditación por parte de las autoridades locales, son elegidos por las escuelas y pagados por ellas. Estos socios visitan cinco días al año cada centro educativo para identificar las prioridades claves de la escuela, apoyarla en su autoevaluación, asegurarse de que adopte las estrategias más adecuadas para mejorar su desempeño, orientar sobre los apoyos que necesita y monitorear y evaluar el impacto de sus acciones (PREAL, 2011a). Dada la evaluación positiva del programa, se ha extendido a las escuelas primarias.

La reforma de la educación media superior (14–19 años) es una iniciativa que constituye un ejemplo de reforma comprehensiva de un problema altamente complejo y largamente sentido y debatido por la so-

ciudad inglesa. Durante la última década del siglo pasado se instaló en Inglaterra una fuerte discusión pública en torno al estratégico tema de si la educación obligatoria tenía que extenderse más allá de los 16 años de edad, lo cual era ley hasta entonces. Diversos argumentos abogaron por una extensión no solo en lo referido a la necesidad de formar ciudadanos aptos para una vida social productiva, sino también en lo que concierne a la extensión de circuitos formales de socialización e integración en redes sociales como permite la educación obligatoria, en edades tan cruciales como los 17, 18 y 19 años.

La extensa discusión social comenzó en el 2002, con el lanzamiento por parte del gobierno de un *Consultative Green Paper* llamado 14-19 Education: Extending Opportunities, Raising Standards (Hodgson y Spours, 2010). El propósito del gobierno era dotar a la educación en estas edades de una mayor flexibilidad curricular y, a la vez, de una mayor individualización del estudiante para aumentar su motivación, desempeño y empleabilidad.

Durante casi todo el año 2004 se vivió una intensa discusión pública sobre el tema, liderada por el Tomlinson Working Group, el cual implicó a diseñadores de política, investigadores y profesionales de la educación. En el informe final del grupo se ponía énfasis en la importancia de un currículo balanceado y en la necesidad de unificar la gran dispersión de ofertas que existía en ese nivel de la educación inglesa, para llevarla a una modalidad más similar al *baccalaureate* francés. De todos modos, la propuesta final, lanzada en el 2005 por el gobierno, no concretó una propuesta unificadora, sino un conjunto de 14 líneas de diplomas especializados, en una especie de escalera de progresión de cualificaciones vocacionales.

Se hizo una apuesta a una mezcla de enseñanza general y aplicada, en entornos de aprendizaje del mundo real, diseñados por empleadores. A partir de setiembre del 2008 se comenzaron a ofrecer los diplomas en áreas tan diversas como: Construcción, Ingeniería, Tecnologías de la Información, Manufactura, Belleza, Negocios y Administración. El desafío era lograr que esta formación no fuera considerada de segundo nivel frente a la educación general, la que ha tomado una estrategia independiente de reforma (Hodgson y Spours, 2010).

En definitiva, la propuesta del gobierno es vista como producto de una situación políticamente compleja, en la que no se quiso alterar lo sustancial del modelo anterior y se propuso una estrategia híbrida: reformar la educación más cercana al mundo del trabajo, mantener las características de la educación general y comenzar, *luego*, una reforma de esta.

4.3. Boston, Estados Unidos

En la década de 1990, el distrito de Boston presentaba desafíos importantes para lograr buenos resultados, ya que un 73 % de los estudiantes de establecimientos públicos estaba bajo la línea de pobreza y en el 2000 se constataba que más del 25 % de sus residentes había nacido en el extranjero y más de un tercio tenía un idioma materno que no era el inglés (PREAL, 2011C).

En 1996 se puso en marcha un plan de reforma que se llamó Whole School Improvement (Mejora de Toda la Escuela), orientado a todas las escuelas del distrito, sin excepción, cuya estrategia central fue Focus on Children, con la meta de mejorar el desempeño de todos los niños en cada escuela. El énfasis se puso en los logros de aprendizaje en lengua y matemática, y las principales medidas y programas puestos en marcha se amplían a continuación.

- Definición de estándares en las principales asignaturas y un currículo que establece contenidos por medio de un programa específico de matemática para cada grado y varios programas de lectura.
- Puesta en marcha de una estrategia de enseñanza llamada Collaborative Coaching & Learning (Entrenamiento y Aprendizaje Colaborativos) por la cual los docentes trabajan en pequeños grupos por lapsos de seis semanas, para reducir el aislamiento y observar y compartir buenas prácticas. Los *coaches* se asignan a las escuelas dos días por semana durante seis semanas y orientan en lecturas especializadas o formas concretas de enseñanza que se ponen a prueba.
- Lanzamiento de una estrategia alternativa de formación docente, que no se realiza en las instituciones usuales de formación, llamada Boston Teacher Residency, cuyo foco es la formación en la sala de clases. Los candidatos son seleccionados a partir de un alto potencial y provienen de diferentes campos. Se los forma durante un año en un sistema de cuatro días a la semana en clases de escuelas públicas, bajo la guía de un mentor, y un día en cursos y seminarios. El programa continúa apoyando a los maestros durante sus primeros tres años de desempeño luego de graduarse. El costo de la formación de este programa se financia con el compromiso de los maestros de dictar clase en el sistema público por tres años. En el 2007 ya había más de 100 graduados y un número similar se estaba formando con este sistema.
- Fortalecimiento de la supervisión de los directores. El sistema se cambió: se substituyó la realización de un informe que va directo al superintendente por un equipo de tres directores que trabajan con el

«En la década de 1990, el distrito de Boston presentaba desafíos importantes para lograr buenos resultados, ya que un 73 % de los estudiantes de establecimientos públicos estaba bajo la línea de pobreza y en el 2000 se constataba que más del 25 % de sus residentes había nacido en el extranjero y más de un tercio tenía un idioma materno que no era el inglés [...]».

superintendente, el que se reúne una vez al mes con grupos de escuelas para seguir de cerca su desempeño.

- Creación de un portal intranet accesible desde todas las instituciones, que se actualiza a diario y pone a disposición información sobre cada estudiante del sistema (asistencia, calificaciones, calendarios en curso). Esto ha contribuido a la toma de decisiones basada en evidencia.
- Ampliación de la oferta de tipos de escuelas secundarias, ya que incluye escuelas piloto, nuevas escuelas de tamaño reducido y comunidades de aprendizaje que funcionan en el interior de escuelas de gran tamaño.
- Nuevas formas de apoyo a la función directiva: durante el primer año de ejercicio, los directores son apoyados por un Sistema de Apoyo a los Directores Principiantes, que ofrece tres tipos de respaldo: la Academia de Directores Principiantes, de tipo intensivo, de dos semanas de duración; la Red de Directores Principiantes, que los reúne una vez al mes para ofrecerles diferentes tipos de apoyo, liderada por dos escuelas experimentadas, donde se abordan temas como las finanzas de la escuela o la selección de personal; y las mentorías o asesorías individuales, asumidas por directores experimentados. De las tres estrategias, la mejor evaluada por los directores principiantes fue la de las mentorías y asesorías.

Las evidencias sobre los resultados de estas estrategias ya existen. Las mejoras más notables se constatan en las escuelas que sirven a las poblacio-

nes más desfavorecidas, con peores resultados hasta la reforma y con fuerte presencia de minorías étnicas. En el 2005, los estudiantes de 4.º y 8.º lograron iguales o mejores resultados que sus pares de otras ciudades. En especial los de 4.º mostraron un 10 % de mejora en los resultados en matemáticas. Finalmente, cabe consignar que el porcentaje de egresados de la secundaria aumentó hasta el 74 % en el 2003.

4.4. Finlandia

El interés que presenta Finlandia sobrepasa la ya clásica referencia a los excepcionales resultados que logran sus estudiantes de 15 años en las pruebas PISA. En esta sección la mirada se pondrá en el proceso que ha experimentado el sistema educativo finés para llegar adonde ha llegado y, muy especialmente, en los fundamentos o principios que han liderado este cambio, dado que algunos de ellos divergen de los que se han seguido en otros países.

En términos comparativos, Finlandia es un país pequeño en tamaño y modesto en población. Cerca de 300.000 km² y 5.000.000 de habitantes lo hacen un país de pequeña escala, si se compara con varios de los incluidos en este estudio. Su densidad de población es baja (similar a la de países como Uruguay), su geografía es dura y difícil para la sobrevivencia, carece de grandes recursos naturales, no posee petróleo y la mayor parte de sus tierras no son aptas para la agricultura (ANEP, 2005b).

Pese a estos fuertes determinantes negativos de partida, este país ha logrado darles a sus habitantes una calidad de vida muy destacada:

Ocupa el 13.º lugar en el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas y el primer lugar como país con menor corrupción en el índice que construye la ONG Transparencia Internacional [...] Finlandia se ha destacado en PISA no solo por los altos promedios en las tres áreas evaluadas, sino, principalmente, por la equidad interna en el acceso a los conocimientos y competencias evaluados por PISA, por parte de sus jóvenes de 15 años. En efecto, es uno de los países en que la distancia en puntos entre el 5 % de alumnos de peor desempeño y el 5 % de alumnos de mejor desempeño, es menor.⁶²

De acuerdo a uno de sus más destacados académicos en el área educativa, estos resultados no son casuales, pero tampoco buscaban colocar a Finlandia al tope de ningún ranking. Sencillamente, son consecuencia de un pensamiento estratégico que nace en la década de 1960 y de una política eficientemente implementada desde entonces.

62 ANEP, 2005b: 1.

En efecto, Pasi Sahlberg presenta el caso de Finlandia (AERA, 2011b) como un caso de toma de conciencia de una sociedad estancada. En el marco de una sociedad guiada por los principios del Estado de bienestar, hace 50 años quedaba claro para la dirigencia finesa que el país necesitaba urgentes reformas para superar el estancamiento económico y una creciente desigualdad social. La necesidad de reformas se sentía tanto a partir de problemas en el frente económico como en el social. Los objetivos que se propusieron fueron el logro de oportunidades equitativas para todos los niños hasta la edad en que la ley establecía la educación obligatoria (16 años), una expansión del acceso a la educación más allá de dicho límite y la introducción de un currículo que apuntara al desarrollo integral de cada niño.

En la década de 1970:

Los educadores fineses se dieron cuenta [de] que para implementar esta reforma, solo una fuerza docente altamente educada podría lidiar con todos los desafíos que la nueva escuela traería. La decisión clave fue hacer de la docencia una profesión de alto estatus, mandando que todos los maestros tuvieran títulos de maestría y que lo hicieran en programas potentes, que integraran contenidos, teoría y práctica.⁶³

Los estudiantes de magisterio y profesorado comenzaron a recibir una formación muy buena, tanto en contenidos como en metodología de la investigación, como cualquier otro universitario. Pronto, la profesión comenzó a ser considerada y llegó a ser la más respetada entre los alumnos que egresaban de la secundaria.

Si la enseñanza no se hubiera convertido en una profesión tan deseada, la historia de la educación de Finlandia se hubiera escrito de una manera muy diferente.⁶⁴

La educación obligatoria comienza a los 7 años y va hasta los 16, y la casi totalidad del sistema es público. Hay un único currículo oficial, que establece las asignaturas, sus objetivos, actividades extracurriculares, días de clase al año (190) y el tiempo dedicado a cada disciplina (ANEP, 2005b). Hay un margen de adaptación en cada escuela: los objetivos pueden modificarse, así como los contenidos, las actividades extracurriculares y la distribución del tiempo.

63 AERA, 2011b: 1.

64 AERA, 2011b: 2.

«¿Qué hacen los maestros y profesores fineses, que determina que logren resultados tan excepcionales? En primer lugar, trabajan con gusto, con orgullo y con un fuerte sentido de que lo que hacen es central para la vida del país. En segundo lugar, trabajan en fuerte asociación con sus pares. Uno de los pilares de la reforma ha sido establecer circuitos de trabajo colectivo entre docentes. En tercer lugar, experimentan nuevas formas de trabajo y mandan muy pocos deberes a sus alumnos».

Los niños permanecen 5 horas diarias en la escuela en 1.º y 2.º, y 7 horas entre 3.º y 9.º grados. Todos los alumnos almuerzan en las escuelas.

Durante la primaria aprenden sueco y en la escuela media se agrega una segunda lengua extranjera, el inglés. El enfoque integral y comprensivo de la propuesta queda patente cuando se analizan las asignaturas obligatorias en la enseñanza media básica, en los grados de 7.º, 8.º y 9.º (ANEP, 2005b: 5 y 6): Lengua Materna; Lengua Extranjera; Segunda Lengua Extranjera (Inglés); Matemática; Biología, Geografía; Física, Química; Religión o Ética; Historia, Estudios Sociales; Arte; Música; Economía Doméstica; Artesanía, Trabajo Técnico y Textil; Educación Física; Orientación y Tutoría.

¿Qué hacen los maestros y profesores fineses que determina que logren resultados tan excepcionales? En primer lugar, trabajan con gusto, con orgullo y con un fuerte sentido de que lo que hacen es central para la vida del país. En segundo lugar, trabajan en fuerte asociación con sus pares. Uno de los pilares de la reforma ha sido establecer circuitos de trabajo colectivo entre docentes. En tercer lugar, experimentan nuevas formas de trabajo y mandan muy pocos deberes a sus alumnos.

Los salarios de los docentes fineses no son los más elevados de Europa (los docentes suizos ganan el doble): pueden llegar a percibir un salario bruto de 1400 euros al comenzar, que podría llegar como máximo a 2400.

Los lineamientos que han guiado la reforma finesa han sido: el involucramiento de los docentes en el desarrollo mismo del cambio, la inversión en el

desarrollo de capital social dentro de la profesión docente (la construcción de capacidades de los equipos y no individual), la profundización de la equidad educativa y la mejora del liderazgo escolar (AERA, 2011b).

En consecuencia, el trabajo colegiado entre los docentes ha sido y sigue siendo crucial. Hay una fuerte inversión en la mejora profesional de los docentes, en su lugar de trabajo.

Lo que es significativo del enfoque finés es que se ha focalizado en mejorar el conocimiento profesional de los docentes y líderes como un grupo colectivo, no solo como individuos.⁶⁵

Desde ese punto de vista, Sahlberg contrapone lo que considera los lineamientos típicos de algunas reformas llevadas a cabo en Estados Unidos con lo que se ha hecho en Finlandia. El énfasis en establecer estándares, una fuerte rendición de cuentas para docentes y directores, otorgar un rol creciente a la elección por parte de los padres y un incremento en la competencia entre escuelas son lineamientos que han conducido procesos de reforma en algunos distritos de Estados Unidos y se encuentran muy distantes de los que ha seguido Finlandia. El camino seguido por Finlandia, orientado por los lineamientos recién mencionados, es el que han seguido otros países que han logrado mejorar sus resultados y profundizar la equidad, como Canadá, Corea o Singapur.

Las escuelas en Finlandia dan amplios márgenes para la flexibilidad, la toma de riesgos para experimentar y la creatividad. De hecho, Finlandia se ve a sí misma como un «laboratorio de implementación» de muchas ideas desarrolladas en otros países.

4.5. Minas Gerais (Brasil)

El caso de Minas Gerais es paradigmático de un proceso intenso y, a la vez, focalizado en un problema fundamental que es común a todos los sistemas educativos: el logro de niveles mínimos de lectura en la educación básica, con un alcance universal.

Minas Gerais es, en términos de tamaño, el tercer estado de Brasil. En el 2006 sus autoridades educativas tomaron conciencia de los bajos niveles de logro en pruebas de lectura estatales: solo el 49 % de los niños estaba logrando niveles de suficiencia. El gobernador se trazó la exigente meta de llegar al 90 % en el 2010. Esto implicaba a 500.000 estudiantes, cerca de 15.000 docentes y 2500 escuelas.

65 AERA, 2011b: 3.

«El caso de Minas Gerais es paradigmático de un proceso intenso y, a la vez, focalizado en un problema fundamental que es común a todos los sistemas educativos: el logro de niveles mínimos de lectura en la educación básica, con un alcance universal».

Las metas se trazaron regionalmente y en cada escuela. Se redactó un *libro de resultados* en el que se incluía la información de línea de base para cada escuela, de modo de tener claro desde qué punto de partida cada establecimiento iniciaba el camino de transformación. El Departamento de Educación elaboró materiales de enseñanza para cada lección, de modo que los docentes tuvieran una pauta guiada de sus prácticas. Nuevos textos con ejercicios y aplicaciones para los estudiantes fueron distribuidos. La efectividad de estas guías determinó que varios centros municipales y privados adoptaran voluntariamente los materiales.

Fue creado un equipo central de 46 integrantes, cuyos miembros se distribuyeron en las cuatro regiones en que se divide el estado. Cada equipo central visitaba durante dos semanas al mes a los departamentos regionales de educación. Estos equipos centrales cumplían tres tareas: juntar información sobre necesidades y desafíos que cada escuela enfrentaba en el proceso, difundir y evaluar la implementación de los materiales de apoyo elaborados por el Departamento de Educación y entrenar a los formadores, lo que se hizo con el formato de cascada: estos formaron 1500 formadores regionales, los que a su vez entrenaron a 4500 especialistas de instrucción, quienes finalmente formaron a 10.000 docentes (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010).

A medida que las escuelas fueron logrando mejorar sus resultados, algunos márgenes de libertad y autonomía fueron apareciendo. Los maestros que lograban mejorar los resultados de sus alumnos recibían hasta un salario extra.

En el equipo central se creó una base en línea sobre el desempeño de cada estudiante, centro y región.

Entre el 2006 y el 2010, el porcentaje de estudiantes que llegaron al nivel deseado subió del 49 % inicial al 86 %. En paralelo, los alumnos que tenían peor desempeño bajaron de un 31 % a un 6 %. Este resultado también se consideró muy importante, dado que reduce la brecha entre los estudiantes que logran los mejores y los peores resultados.

En el 2009, Minas Gerais logró pasar del quinto al primer lugar entre los estados, en las pruebas IDEB de alcance nacional.

4.6. Experiencias en contextos más desfavorecidos

En esta sección se adoptará una mirada transversal, más allá de países y unidades territoriales, sobre la manera en que han mejorado sus procesos y resultados los centros educativos ubicados en los contextos más desfavorecidos en lo social y económico, de acuerdo a lo que informa la investigación reciente.

Es ya un hallazgo consistente en diferentes países la fuerte asociación que existe entre la pertenencia de los estudiantes a un contexto desfavorecido y la obtención de magros resultados de aprendizaje. Cuando se estudia la composición interna de la escuela a la que asisten los estudiantes que logran los resultados más bajos, se suele encontrar una fuerte asociación entre malos resultados y composición homogénea de la población escolar. Es decir, los estudiantes con un nivel socioeconómico bajo o medio pueden lograr mejores resultados si asisten a una escuela donde el promedio de nivel socioeconómico es superior al de ellos; en cambio, si asisten a una escuela donde lo que predomina es un nivel socioeconómico bajo, es poco probable que logren buenos resultados.

La composición heterogénea (en lo posible, que «tire hacia arriba») de una escuela es el mejor contexto para un estudiante que proviene de contexto bajo, ya que en una escuela donde asisten estudiantes de un contexto socioeconómico más alto se puede contar con las altas expectativas, tanto de los docentes como de las familias, y un más fuerte involucramiento de dichas familias en los aprendizajes (Harris, 2010).

Por tanto, asistir a una escuela donde predomina el estudiantado de contexto bajo significa una doble desventaja para estos estudiantes.

Hopkins (2007) sostiene que cerca de un 25 % de las escuelas secundarias inglesas todavía tienen problemas de resultados y no están agregando valor al desarrollo de los alumnos. El tema se vuelve crítico para los sistemas educativos, en especial en los tramos medios, dado que fuertes contingentes de estudiantes que están en situación de riesgo escolar —a punto de frac-

sar por bajo rendimiento o abandonar la educación formal— precisamente provienen de contextos desfavorecidos. Es evidente, entonces, que el tema es crítico no solo para los sistemas educativos, sino para la sociedad entera.

¿Qué hallazgos recientes pueden arrojar luz para avanzar en este tema?

En primer lugar, que no todas las escuelas que sirven a estudiantes de estos contextos son similares. Algunas de ellas logran buenos resultados (Harris y otros, 2006). Y, complementariamente, algunas escuelas que no tienen buen desempeño sirven a poblaciones que en su mayoría no provienen de contextos desfavorecidos.

En segundo lugar, que se han ensayado diferentes estrategias en los últimos diez años, tales como la construcción de nuevos liderazgos escolares, la asignación de recursos adicionales y la creación de oportunidades de desarrollo profesional (Harris y otros, 2006). Lo que puede concluirse es que no hay estrategias mágicas, sino que lo que lleva a mejores resultados es una detallada atención a las necesidades individuales de las escuelas y las comunidades.

En tercer lugar, pueden extraerse algunos aprendizajes sobre las estrategias que más han funcionado en estas escuelas ubicadas en contextos desfavorecidos, siempre atendiendo a las necesidades de cada escuela (Harris, 2010).

Estas estrategias se detallan a continuación.

Mejorar el entorno de la escuela

Se reparan cosas rotas, se pinta, se cuida y se mantiene un buen entorno físico. Los salones de clase son acogedores. Se transmite el mensaje de que se trabaja en serio y se quiere el lugar.

Un liderazgo centrado en los aprendizajes y con altas expectativas

Los directores transmiten el mensaje y trabajan para que los estudiantes se sientan capaces y logren aprender. Apoyan a los profesores y buscan todas las formas posibles para lograr equidad e inclusión. Trabajan fuertemente con la comunidad en aspectos que apoyen los aprendizajes de los alumnos.

Construcción de capacidades de enseñanza

Se pone foco en un número limitado de objetivos de enseñanza, lo que ha probado ser muy efectivo. Clases bien estructuradas y un énfasis en capacidades básicas han probado tener un impacto positivo en los estudiantes. En esas escuelas se trabaja en equipo, se ponen en práctica estrategias como los grupos de estudio de profesores basados en hallazgos de investigación y se

aplican estrategias de enseñanza diferenciada (Barr y Parrett, 2007). Hay un muy fuerte foco en mejorar las estrategias de enseñanza.

Información y evaluación

Se recoge, analiza y monitorea información de los estudiantes, de modo de poder seleccionar y evaluar estrategias de enseñanza. Crear un entorno positivo para la evaluación es un factor clave en el apoyo a todos los estudiantes.

Construcción de comunidades profesionales de aprendizaje

El docente se ubica en la situación de aprendiz y esto es central en la construcción de capacidad de enseñanza, ya que el cambio en las prácticas de enseñanza que se utilizan en clase es esencial para lograr cambios en los aprendizajes. Los profesores comparten preguntas y soluciones, las aplican y las evalúan en equipo con sus pares.

Redes y colaboración

La constitución de redes entre escuelas similares y cercanas muchas veces las provee de lo que en su institución no tienen. Algunos autores proponen que toda escuela con problemas de resultados debería tener una escuela guía o mentora, cuyo director asume los temas de rendición de cuentas.

Comprometer a los padres a trabajar como socios

Hay fuerte evidencia de que esta asociación entre el hogar, la comunidad y la escuela es el más importante componente del éxito en el aseguramiento de la mejora en escuelas ubicadas en contextos desfavorecidos (Harris y Goodall, 2008). Algunas prácticas para el fortalecimiento de la relación entre las familias y la comunidad que se han identificado son: apoyar a los padres en las habilidades de paternidad, mejorar la comunicación con las familias, aumentar las oportunidades de trabajo voluntario por parte de las familias, aumentar el involucramiento de las familias en el estudio del alumno en casa, involucrar a las familias en la toma de decisiones en las escuelas y aumentar la colaboración con la comunidad.

El cuerpo de investigación sobre la marcha de estas escuelas en los últimos años previene fuertemente sobre el hecho de que cada escuela tiene un contexto diferente. A estas escuelas no les corresponden los hallazgos de las escuelas efectivas o de la mejora escolar sin más, tan difundidos hoy. Las escuelas ubicadas en contextos de pobreza son diferentes entre sí y requieren «enfoques altamente diferenciados para mejorar» (Harris, 2010).

Para la política educativa, es importante considerar que lo que puede funcionar en escuelas con este tipo de población y las hace llegar a buenos

«Hay fuerte evidencia de que esta asociación entre el hogar, la comunidad y la escuela es el más importante componente del éxito en el aseguramiento de la mejora en escuelas ubicadas en contextos desfavorecidos».

resultados puede fracasar sacado de contexto. De forma más radical, muchos investigadores hoy día se preguntan si no habrá llegado el momento de considerar formatos alternativos de escolarización para esos estudiantes para los que no es posible aprender en los formatos estandarizados de las escuelas de hoy.

Especialistas como Harris (2010) proponen un modelo integrado para la mejora de las escuelas en contextos desafiantes, que implica tres dimensiones que deben funcionar a la vez: programas diferenciados y especificidad de acuerdo al contexto, redes y apoyo escuela-a-escuela, y enfoques estratégicos y centrados en financiamiento que atiendan a la comunidad, más allá de la escuela.

La política educativa tampoco debe dejar de considerar que las estrategias que requieren estas escuelas exigen una fuerza constante de docentes muy bien formados, que se reclutan y mantienen en ellas. Para esto se necesitan los recursos financieros y de estructura de carrera que vuelvan atractivo para los maestros enseñar en estos contextos.

Complementariamente, es crítica la estabilidad de quienes ponen en marcha los procesos de reforma. En el extenso informe sobre los veinte sistemas educativos que más han mejorado y siguen cambiando en el mundo, conocido como Informe McKinsey,⁶⁶ se pone un fuerte énfasis en la necesidad de generar continuidad en los procesos de reforma iniciados, y un factor que construye esa estabilidad es la permanencia de los líderes en el poder.

66 Mourshed, Chijioke y Barber, 2010.

En los sistemas educativos investigados, el promedio de permanencia de los líderes estratégicos (con perfil técnico) es de seis años, y de siete años para los líderes políticos que lanzaron las reformas,⁶⁷ mientras que, en general, los períodos de permanencia de estos actores en el poder suelen ser más breves. La permanencia en el cargo del liderazgo puede estar explicando, en parte, la estabilidad y continuidad de los procesos exitosos.

4.7. Síntesis de las experiencias consideradas: buenas prácticas y lecciones aprendidas

El análisis de las experiencias de cambio presentadas permite extraer algunos aprendizajes, teniendo en cuenta la advertencia epistemológica siempre vigente de no importar modelos sin considerar las variables de contexto.

Los sistemas educativos del mundo, como ya se expresara, enfrentan desafíos muy similares respecto a la educación media, y varias de las soluciones que se han puesto en marcha recientemente merecen un análisis detallado en perspectiva comparada.

Una lección que aparece en forma clara cuando se analizan las estrategias puestas en práctica en diversos contextos es la visión sistémica que se tiene sobre el proceso, la que se plasma en una complementariedad entre diferentes estrategias, si bien el foco en todos los contextos está puesto en la mejora de las estrategias de enseñanza.

En efecto, Ontario aplicó un abanico de medidas orientadas al trabajo en equipo de los docentes, junto con una política de transparencia en la información sobre resultados, a la vez que aplicó una rendición de cuentas no punitiva; Inglaterra priorizó la construcción de capacidades de su cuerpo docente y directivo, combinando presión con apoyo; Boston se lanzó a una profunda reforma de su programa de formación docente, junto con nuevas ofertas en las escuelas secundarias; y Finlandia lidera su reforma por medio de cuatro principios que incluyen el involucramiento de los docentes, el desarrollo de las capacidades de los equipos, la búsqueda de mayor equidad y mejoras en el liderazgo.

Una segunda lección que se vuelve evidente a partir de los casos presentados es la importancia que se otorga en todas las propuestas a la calidad del cuerpo docente. Esto sustenta toda la arquitectura del modelo de Finlandia, que en la década de 1970 sentó las bases de una formación docente de excelencia, con incentivos y una creciente valoración social. Esta asimismo es una de las claves de la reforma de Inglaterra, por medio de la construcción de capacidades docentes en forma de equipos que aprenden juntos; y tam-

67 Mourshed, Chijioke y Barber, 2010: 107.

«Una segunda lección que se vuelve evidente a partir de los casos presentados es la importancia que se otorga en todas las propuestas a la calidad del cuerpo docente. Esto sustenta toda la arquitectura del modelo de Finlandia, que en la década de 1970 sentó las bases de una formación docente de excelencia, con incentivos y una creciente valoración social [...]».

bién en el distrito de Boston, donde a los docentes se les ofrecen significativos apoyos durante los primeros tres años luego de la graduación y un entrenamiento de seis semanas, sea cual sea su antigüedad en el sistema, en el que se profundiza en buenas prácticas de enseñanza.

La tercera lección está vinculada a la importancia que se atribuye en estos procesos de cambio a las figuras directivas, junto con el establecimiento de resultados a ser alcanzados por las escuelas, aspecto en el que los directivos tienen una responsabilidad central. Esta preocupación se concreta en Ontario por medio de un fuerte sistema de rendición de cuentas (con metas asumidas públicamente); en Inglaterra, mediante apoyos específicos a directores, en especial a los ubicados en contextos socialmente desfavorecidos; sin lugar a dudas es uno de los pilares de la reforma del distrito de Boston, con sus diversos programas de desarrollo de directores, entre los que destaca el programa de mentorías, tan bien evaluado por los propios directores; y en Finlandia, como se expresara antes, la mejora del liderazgo escolar constituye uno de los cuatro pilares del proceso transformador. En Minas Gerais, en un proceso muy pautado orientado al logro de resultados mínimos, se otorgan grados crecientes de autonomía a los directores una vez que han logrado dichos resultados.

Una cuarta lección tiene que ver con la manera en que se conciben la diversidad y la atención de las diferencias, ya sean de contexto de origen del estudiantado o de oferta pedagógica en sí. Una de las notas distintivas de uno de los sistemas educativos con mejores logros (en resultados de aprendizaje,

en equidad y en reconocimiento social al cuerpo docente), como lo es Finlandia, es la promoción de la experimentación y la flexibilidad. Los educadores fineses son tomadores de riesgos por naturaleza y prueban diferentes caminos para plasmar sus objetivos educativos.

Este mismo parece ser el núcleo central de la lección que inspiran las reformas ocurridas en los contextos más desfavorecidos, en dos sentidos: en primer lugar, en la composición social del estudiantado, ya que los centros que logran los mejores resultados tienen una composición heterogénea en cuanto al origen sociocultural de los estudiantes a los que sirven; y en segundo lugar, porque no se pueden recomendar estrategias si no es con la gran advertencia de prestar atención a las características de cada centro escolar, admitiendo un amplio margen de variabilidad, si bien las energías se concentran siempre en la mejora de las estrategias de enseñanza, con altas expectativas sobre lo que los alumnos pueden lograr. Experimentación, diversidad, flexibilidad y toma de riesgos parecen ser las notas que alientan estos procesos.

Finalmente, una nota sobre la viabilidad que los entornos institucionales y políticos significan para los procesos de cambio: en el trabajo más abarcador sobre mejora educativa de los últimos años, que revisa a fondo veinte procesos de transformación en los cinco continentes (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010), aparece con fuerza la evidencia empírica que sustenta la idea de que los procesos con más logros son aquellos en los que tanto sus líderes políticos como técnicos permanecen en sus cargos más tiempo que el promedio. Se trata de una constatación empírica sobre la siempre vigente recomendación de que las políticas en educación deben ser políticas de Estado y no de gobierno o de elencos circunstanciales.

5. Apuntes finales: observar más allá de fronteras para pensar la educación en Uruguay

La transformación de la educación media ocupa en el presente un espacio singular en el debate educativo en distintas regiones del mundo, aunque en especial en aquellas que, como América Latina y el Caribe, han venido experimentando en las últimas décadas una acelerada expansión de la cobertura educativa en este tramo de enseñanza y, consecuentemente, una profunda reconfiguración del perfil de sus estudiantes.⁶⁸

Esta mutación exige a las sociedades y a los agentes educativos reflexionar acerca del sentido de la educación media, sus objetivos, su diseño institucional, sus ofertas curriculares, sus instrumentos de evaluación y remediación, y sus prácticas pedagógicas. Por cierto, algunos sistemas educativos están mejor preparados que el promedio para enfrentar estos retos. Ciertas condiciones económicas, sociales y, fundamentalmente, políticas favorecen o facilitan los procesos de cambio,⁶⁹ en tanto otras pueden operar como obstáculos o barreras que inhiben, impiden o desalientan las transformaciones.

Asimismo, las trayectorias y los legados institucionales restringen o acotan los márgenes para la innovación. De hecho, muchas veces resulta más fácil construir un sistema desde cero, edificar una arquitectura institucional donde no existen antecedentes, que reformar una institucionalidad que arrastra, en mayor o menor medida, una historia, una cultura institucional arraigada, donde los actores tienen y defienden legítimamente intereses a menudo divergentes y aun contrapuestos.⁷⁰

68 Según el Banco Mundial (2007: XIX): «La demanda de educación secundaria está aumentando en todo el mundo. Este es el resultado de la confluencia de al menos tres factores. Primero, a medida que hay más países que consiguen universalizar la educación primaria, la demanda se dirige a los niveles superiores del sistema educativo. El mundo está asistiendo a una auténtica explosión de aspiraciones individuales y familiares en relación con la educación secundaria. Segundo, y especialmente en los países en desarrollo, la mayor cohorte de población joven de la historia se encamina con toda claridad a cambiar el futuro de muchas naciones. La manera de transformar lo que muchos perciben como un riesgo planetario en una oportunidad global consiste en construir y cultivar los valores, las actitudes y las competencias de esos jóvenes mediante una educación secundaria de calidad, asegurando así su inclusión como ciudadanos activos y productivos en sus comunidades. El tercer factor es la creciente necesidad de la economía de una mano de obra dotada de competencias, conocimientos y destrezas laborales que no pueden desarrollarse solo en las escuelas primarias ni en programas escolares de secundaria de baja calidad».

69 Entre otras, la disponibilidad de recursos fiscales, la fortaleza del liderazgo político que impulsa las transformaciones, la conciencia ciudadana con respecto a la necesidad de la transformación, los acuerdos sustantivos con los agentes educativos con respecto a la orientación del cambio y la acumulación de conocimiento técnico sólido que respalde las propuestas.

70 Según el Banco Mundial (2007: 1-3): «Los patrones históricos, más que ningún otro factor, explican la variación internacional en el currículo de educación secundaria [...] His-

Reconociendo estas restricciones y asumiendo que el desarrollo de una reforma educativa debería contemplar siempre el escenario en el que pretende instalarse —las tradiciones del sistema educativo, las visiones disímiles, los intereses en conflicto y los recursos económicos y humanos realmente disponibles—, difícilmente se pueda cuestionar que el objetivo irrenunciable para cualquier sistema educativo de un país que pretende alcanzar el desarrollo es que todos los adolescentes completen una educación media de calidad, meta que constituye en las sociedades contemporáneas lo que otrora representaba la educación escolar o primaria. En otras palabras, finalizar la educación primaria en los tiempos que corren y, aun más, en los próximos decenios debería ser entendido como haber culminado la educación media superior.

Más allá de polémicas y visiones enfrentadas con relación a los caminos a recorrer para alcanzar este objetivo, es posible advertir algunos puntos de consenso en el debate educativo, en particular con respecto al diagnóstico sobre los déficits que exhibe la educación media y los retos que enfrenta en distintas regiones del mundo:

El formidable aumento en la demanda de acceso a una educación secundaria relevante y de alta calidad está obligando a los sistemas de educación secundaria en todo el mundo a reaccionar y adaptarse. La secundaria se está transformando en una educación masificada y casi universal

tóricamente, en los países más desarrollados la educación secundaria era subsidiaria de la educación superior. [...] estaba al servicio de las universidades y su misión consistía en preparar a los estudiantes para los estudios superiores. [...] Más tarde, la educación secundaria comenzó a emerger como un sector distinto, visto como medio fundamental para la formación de las clases administrativas de los nuevos estados nacionales [...] En el siglo xx, tanto las políticas educativas de Estados Unidos como de la Unión Soviética generaron modelos de educación secundaria dirigidos a la creación de sistemas masivos que enfatizaban el acceso abierto y la cobertura universal. Después de 1945, las que después se llamarían escuelas secundarias comprensivas, comenzaron a expandirse desde el Norte al Sur de Europa. En las escuelas comprensivas todos los estudiantes recibían educación secundaria en una única institución, sobre la base de un currículo común, y eran en todo caso canalizados por medio de materias electivas. [...] Llegados los sesenta y setenta, la educación secundaria se encontraba de hecho vinculada más con la educación primaria que con la terciaria. La expansión de la educación obligatoria había cambiado completamente el concepto, así como la duración, de la educación básica, al punto que esta ya incluía normalmente la educación secundaria inferior. [...] Muchos otros países han abrazado la meta de extender y expandir la noción de educación básica [incluyendo] mucho de lo que solía ser (en los primeros tiempos) una educación secundaria elitista y de acceso restringido».

«He aquí quizás el principal desafío para aquellos sistemas educativos que no han logrado redefinir sustantivamente el lugar que ocupa la enseñanza media en la trayectoria educativa de los niños y adolescentes: asumir que ha dejado de ser un nivel educativo reservado a los estratos altos y, a lo sumo, medios de la sociedad; asimilar que hoy representa el último tramo de la educación universal, de doce o más años de extensión, que los Estados deben garantizar o asegurar a todos los ciudadanos [...]».

en muchos países, lo cual se traduce en desafíos de creciente complejidad. [...] El desafío consiste ahora en expandir el acceso a la educación secundaria, al mismo tiempo que se proporcionan oportunidades educativas de calidad y relevantes para todos.⁷¹

En la misma dirección y planteando un exhaustivo inventario de los nudos críticos en la educación media, señalan Acosta y otros (2012: cap. 2, 6):

El diagnóstico es común para la mayoría de los países: cobertura en aumento, oferta poco pertinente a los requerimientos del mundo del trabajo y la sociedad; estructuras y currículum fragmentados, enseñanza tradicional, contenidos poco significativos y relevantes, fracaso escolar puesto de manifiesto en el bajo rendimiento, repetición, deserción, desgranamiento y sobreedad; desvalorización de los resultados y procesos de evaluación. [...] En general, la educación media/secundaria en los países de la región no tiene sentido de misión, atraviesa, en este inicio de siglo, una fuerte crisis de identidad.

Lo que está en debate es el sentido y la identidad de la educación media; un nivel de enseñanza que, como ya se señaló, se conformó hace aproximadamente un siglo asociado a la educación superior o univer-

71 Banco Mundial, 2007: 83-84.

sitaria, como su antesala o fase propedéutica. Conforme el egreso de la educación primaria se fue universalizando y el acceso a la media expandiendo, ese tramo educativo que nació con una misión selectiva se enfrentó al desafío de la inclusión de todos o, al menos, de las mayorías.

Este proceso condujo, de manera casi ineluctable, a la transformación de la educación media en el segundo y último tramo de la educación básica, lo que interpela el sentido o la misión con que nació; ese mandato selectivo que aún perdura en los hechos en muchos sistemas educativos. He aquí quizás el principal desafío para aquellos sistemas educativos que no han logrado redefinir sustantivamente el lugar que ocupa la enseñanza media en la trayectoria educativa de los niños y adolescentes: asumir que ha dejado de ser un nivel educativo reservado a los estratos altos y, a lo sumo, medios de la sociedad; asimilar que hoy representa el último tramo de la educación universal, de doce o más años de extensión, que los Estados deben garantizar o asegurar a todos los ciudadanos, así como en el pasado las sociedades se propusieron que todos sus niños completaran la educación primaria.

El repaso de las opciones o alternativas que los sistemas educativos de los países de muy alto desarrollo humano o de alto desarrollo humano (*grosso modo*, la mitad de los países del mundo) han adoptado con relación a la articulación entre la tradicional escuela primaria y la educación media básica, con respecto a los diseños y contenidos curriculares (por ejemplo, la enseñanza basada en asignaturas o en áreas) o sobre los instrumentos de evaluación y remediación educativa, indica que no hay una única ruta, una receta universal e infalible, un único modo de hacer las cosas.

Sin perjuicio de esta constatación, quizás obvia, es posible advertir algunas tendencias: la coherencia entre los contenidos y las formas de la educación primaria y media básica, más allá de la existencia o no de un ciclo único integrado; la introducción de nuevos instrumentos para la evaluación y la remediación educativa que buscan contemplar la diversidad de los estudiantes y proteger, consecuentemente, sus trayectorias escolares; el cuestionamiento de las fronteras entre la educación media general —teórica, académica y enciclopédica— y la media vocacional y técnica.⁷²

72 El siguiente pasaje presenta con claridad algunas de las tendencias que se pueden observar a nivel global con relación a la transformación de la educación media: «En las últimas décadas, las tendencias en la reforma del currículo de educación secundaria en

Por otra parte, el examen de las experiencias innovadoras realizado en el capítulo anterior permite formular algunas recomendaciones. Como ya se ha expresado, mirar al mundo para tomar ideas no tiene como fin la imitación o repetición de experiencias ajenas, sino que constituye una fuente de ideas y estrategias que ya han sido aplicadas y aquilatadas por la realidad. Precisamente, esa puesta en práctica en la realidad es lo que permite evaluar su pertinencia en contextos diversos.

Una recomendación que surge del análisis de diversos procesos de cambio que han logrado concretar sus propósitos es la constatación de que las estrategias sistémicas, que abarcan diferentes aspectos en forma simultánea, son las que mejor se desarrollan. No es enfocando el tema curricular solamente, dando un fuerte énfasis a reformas en la formación docente puntualmente, alterando la manera en que funcionan los centros educativos en forma aislada o propiciando nuevas formas de trabajo docente al interior de las escuelas como logran sus fines los procesos de transformación, sino considerando estrategias como las mencionadas en forma coordinada, formando parte de un gran proyecto que les da fuerza, coherencia y complementariedad. El cambio es sistémico, complejo y multidimensional y, como tal, debe diseñarse e implementarse.

Otra recomendación que surge con fuerza a partir de las experiencias analizadas es colocar al factor docente como un aspecto medular dentro de la propuesta de transformación. Una vez más, se confirma el hallazgo de Barber y Mourshed (2007) que sostiene —luego de estudiar en todo el mundo qué tienen en común los sistemas educativos de más alto desempeño y capaces de sostener sus mejoras— que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes. Ya sea realizando profundas reformas en la formación docente como en las condiciones en que trabajan los profesores en sus centros cada día, poniendo en marcha decenas de

los países más desarrollados, y en muchos países en desarrollo, han evolucionado en las siguientes direcciones: aplazamiento de la selección y la especialización a medida que aumenta la duración de la educación obligatoria. Tomando la educación superior como referencia, si existe en ese nivel una tendencia general en la dirección de posponer la especialización y, en cambio, promover estudios más amplios e interdisciplinarios, parecería entonces también adecuado eliminar la especialización temprana en secundaria. [...] Un aumento del estatus de la formación profesional tradicional, en parte por medio de su elevación a los niveles de secundaria superior y postsecundarios. Un distanciamiento de la tradición de diseño y desarrollo del currículo basado en disciplinas y, en cambio, un movimiento hacia áreas curriculares más amplias, enfoques centrados en competencias y fuentes no académicas de conocimientos relevantes, con el fin de construir un currículo de educación secundaria más relevante e inclusivo» (Banco Mundial, 2007: 99-100).

estrategias de trabajo en equipo, entrenamientos, construcción de capital social docente, sistemas de incentivos o de perfeccionamiento, todo ello está orientado a mejorar las estrategias de enseñanza de los docentes y sus condiciones de trabajo, aspecto medular de cualquier estrategia de cambio duradera y eficaz.

De todas formas, si bien el factor docente es crucial, ninguna de las experiencias innovadoras analizadas deja de subrayar la importancia de la construcción de liderazgos en las escuelas, con lo cual se vuelve relevante la figura del director. En tal sentido, resulta clave dotar a los directivos, que son quienes conducen las unidades donde en definitiva tienen lugar los procesos educativos, de una sólida formación, potestades para crear y desarrollar propuestas ajustadas al contexto de la escuela, y los necesarios apoyos y recursos que su estratégico rol requiere.

Directores aislados, que no cuentan con recursos ni potestades para asumir la compleja tarea de conducir escuelas, están condenados a convertirse en figuras desmotivadas y carentes de liderazgo, y a terminar sus carreras posiblemente como burócratas sin interés en su rol, minando de esta forma al sistema desde su base. Las experiencias analizadas, así como la abundante investigación contemporánea, subrayan la necesidad de concebir a los directores de centros como agentes de cambio absolutamente imprescindibles y a su vez determinantes de lo que acontezca con la propuesta de transformación en marcha.

A la luz de la evidencia analizada, queda patente una gran plasticidad y riqueza en las soluciones, las estrategias y los formatos que asumen los sistemas educativos. La educación media en el mundo entero enfrenta fuertes desafíos, pero también provoca importantes y variadas iniciativas. La mayor parte de las experiencias más fecundas y fluidas está dotada de fuertes dosis de flexibilidad, adaptabilidad y experimentación.

Una recomendación que recoja este aprendizaje debe expresar que no hay respuestas ni modelos únicos, y esta parece ser una nota ya permanente del diseño de políticas educativas. En un mismo país hay diferentes modelos curriculares, distintos formatos de escuela y diversas maneras de enseñar: la desafiante y compleja realidad requiere de respuestas ricas, flexibles y abiertas.

Finalmente, se puede cerrar esta reflexión con una recomendación que remite al carácter estratégico de los procesos de cambio. Si bien hay procesos rápidos y exitosos con relación al logro de los objetivos propuestos (quizás el más notable sea el caso de Minas Gerais visto líneas arriba), la mayoría de las experiencias pone en evidencia que se trata de procesos que insumen años, mucha energía y recursos. Pero, sobre todo, procesos que requieren que diferentes líderes sumen sus esfuerzos más allá de plazos políticos y adminis-

trativos. Como se intentó mostrar, los países que mejor han implementado reformas que se han sostenido en el tiempo lo han hecho, en parte, porque sus líderes han permanecido en sus cargos más allá del promedio de tiempo usual. Por ello, una recomendación que debe formularse en cuanto a las estrategias es que los procesos de cambio involucren la existencia de acuerdos y compromisos políticos amplios que superen los plazos de permanencia en los cargos de decisión, lo que exige que sucesivos elencos de gobierno y autoridades educativas se comprometan y sostengan las políticas en marcha.

6. Bibliografía

- ACOSTA, Felicitas; BLANAS, Georgia; FERREYRA, Horacio; MEKLER, Victor (2012): «Tradición e innovación en la educación secundaria: una mirada a otras culturas», en FERREYRA, Horacio (coord.), *Educación secundaria: conocer para transformar. Construir buenas prácticas para la formación de los jóvenes*, Córdoba, mimeo.
- AERA (2011a): *Q&A with Sir Michael Barber*, Lead the Change Series, AERA Educational Change Special Interest Group, Issue n.º 10.
- AERA (2011b): *Q&A with Pasi Sahlberg*, Lead the Change Series, AERA Educational Change Special Interest Group, Issue n.º 5.
- ANEP (2005a): *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*, Montevideo: ANEP.
- ANEP (2005b): *Finlandia*, Serie: Uruguay en el Programa PISA, Boletín Informativo n.º 5.
- ANEP (2010): *Primer Informe Uruguay en PISA 2009*, Montevideo: ANEP.
- ARISTIMUÑO, Adriana (2008): «Nuevas agendas para la educación secundaria», *Páginas de Educación*, año 1, n.º 1, pp. 130-137.
- ARISTIMUÑO, Adriana (2009): «El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente», *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio*, REICE, vol. 7, n.º 4, en <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art9/pdf>>.
- ARISTIMUÑO, Adriana; LASIDA, Javier (2003): *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*, París: IPE-UNESCO.
- ARISTIMUÑO, Adriana; LASIDA, Javier; MUSSELLI, Sharon; RODRÍGUEZ, Federico (2010): *Las tutorías como herramienta clave de la inclusión educativa en el marco de la política de universalización de la educación media*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Proyectos Concursables Carlos H. Filgueira.
- BANCO MUNDIAL (2007): *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*, Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- BARBER, M.; MOURSHED, M. (2007): *How the world's best performing systems came out on top*, Londres: McKinsey & Co.
- BARR, R. D.; PARRETT, W. H. (2007): *The kids left behind: Catching up the underachieving children of poverty*, Bloomington: Solution Tree.
- BENAVOT, A. (2006): «The diversification of secondary education: school curricula in comparative perspective» [La diversificación de la educación secundaria: el currículo escolar en perspectiva comparativa], *IBE Working Papers on Curriculum Issues*, Geneva: UNESCO-IBE, en: <<http://www.ibe.unesco.org/en/services/online-materials/publications.html>>.

- BÉGIN-CAOUILLE, Olivier (2011): *Subject integration in Lower-Secondary Curriculum. A synthesis*, International Bureau of Education (IBE-UNESCO), April 18th.
- BESWICK, Joan F. y WILLMS, Douglas (2008): «The Critical Transition from Learning-to-Read to Reading-to-Learn», *Successful Transitions: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth*, Gatineau, Quebec: HRSD Canadá.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999): «Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo», *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires: Santillana.
- BRUNNER, José Joaquín; PEÑA, Carlos (coords.) (2007): *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, Universidad Adolfo Ibáñez.
- CAETANO, Gerardo; DE ARMAS, Gustavo (2011): «Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del Bicentenario. Aportes para una nueva utopía educativa», en AROCENA, Rodrigo, y CAETANO, Gerardo: *La aventura uruguaya*. Tomo II, ¿Naidés más que naidés? Montevideo: Editorial Sudamericana.
- CARDOZO, Santiago (2008): «Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008», *Cuadernos de la ENIA*, Políticas educativas, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- CASTRO, Julio (1949): «Coordinación entre Primaria y Secundaria», *Anales de Instrucción Primaria*, época II, tomo XII, n.º 4, Montevideo.
- CEPAL-AECID-SEGIB-OIJ (2008): *Juventud y cohesión social en ibero América. Un modelo para armar*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CINVE (Centro de Investigaciones Económicas) (2008): *Estudio sectorial de educación en Uruguay* (autores: GRAU, Carlos; AGUERRONDO, Inés; LLAMBÍ, Cecilia; MANCEBO, María Ester; TORELLO, Mariela), Montevideo: CINVE.
- CUETO, Santiago, ed. (2009): *Reformas pendientes en la educación secundaria*, Santiago de Chile: PREAL, Fondo de Investigaciones Educativas.
- DE ARMAS, Gustavo (2008): *Sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- DE ARMAS, Gustavo; RETAMOSO, Alejandro (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, Montevideo: UNICEF.
- EACEA (Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural) (2011): *La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: normativa y estadísticas*. Madrid: EACEA.
- FERNÁNDEZ, Tabaré; BENTANCUR, Nicolás (2008): «La enseñanza media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional», *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4).

- FERREYRA, H. A.; PERETTI G. C.; CARANDINO, E. A.; EBERLE, M. J.; PROVINCIALI, D. M.; RIMONDINO, R. E.; SALGUEIRO, A. M. (s/d): «Educación media en Argentina: ¿el problema de los problemas...?», 3n *Revista Iberoamericana de Educación*.
- FILARDO, Verónica (coord); CABRERA, Mariana; AGUIAR, Sebastián (2011): *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo Informe*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de la Juventud, Programa Infancia, Adolescencia y Familia.
- FILGUEIRA, C., FUENTES, A. y RODRÍGUEZ, F. (2006): «Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay», en CUETO, S. (ed.): *Educación y brechas de equidad en América Latina*, tomo II, Santiago: PREAL.
- FULLAN (2010): «Positive Pressure», en: HARGREAVES, A. y otros (eds.) *Second International Handbook of Educational Change, Springer International Handbooks of Education 23*.
- FURTADO, M.; LLAMBÍ, C. (2005): «Gasto público en educación en Uruguay: análisis de su composición, evolución reciente y desafíos hacia el futuro», en: UNICEF (ed.): *Inversión social en la infancia en Uruguay*, Montevideo: UNICEF.
- HALINEN, I.; JARVINEN, R. (2008): «En pos de la educación inclusiva: el caso de Finlandia», en *Perspectiva (revista trimestral de educación comparada)*, Dossier Educación, XXXVIII (145-1): 97-127, Ginebra: UNESCO-OIE y Springer.
- HARRIS, A. (2010): «Improving Schools in Challenging Contexts», en HARGREAVES, A. y otros (eds.): *Second International Handbook of Educational Change, Springer International Handbooks of Education 23*.
- HARRIS, A.; CLARKE, P.; JAMES, S.; HARRIS, B.; GUNRAJ, J. (2006): *Improving schools in difficulty*, London: Continuum Press.
- HARRIS, A.; GOODALL, J. (2008): «Do parents know they matter? Engaging all parents in learning», *Educational Research*, 50 (3), 277-289.
- HARRIS, A.; RANSON, S. (2005): «The contradictions of education policy: Disadvantage and achievement», *British Educational Research Journal*, 31(5), 571-587.
- HODGSON, Ann; SPOURS, Ken (2010). «Reforming Upper Secondary Education in England: A Necessary but Difficult Change» en: HARGREAVES, A. y otros (eds.): *Second International Handbook of Educational Change, Springer International Handbooks of Education 23*.
- HOPKINS, D. (2007): *Every school a great school*; Milton Keynes: Open University Press.
- JACINTO, Claudia; TERIGI, Flavi (2007): *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?*, Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- KAZTMAN, R.; RODRÍGUEZ, F. (2007): *Situación de la educación en el Uruguay. Informe temático*, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Montevideo: UNFPA, PNUD, INE.

- KAMENS, David H.; BENAVIDOT, Aaron (2006): «Modelos mundiales de educación secundaria 1960-2000», en BENAVIDOT, Aaron; BRASLAVSKY, Cecilia (en colaboración con TRUONG, Nhung): *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*, UNESCO-Oficina Internacional de Educación y Ministerio de Educación de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires: Ediciones Granica.
- LÓPEZ, Néstor (2007): *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- MANCEBO, Ester (2010): «Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar», III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, agosto.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (2009): «¿Puede la escuela reducir las desigualdades del rendimiento?», *Páginas de Educación*, año 2, n.º 2, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2011): *Anuario Estadístico de Educación 2010*, Montevideo.
- MOREIRA, M.; PATRÓN, R.; TANSINI, R. (2007): *La escuela pública: «puede y debe rendir más...»*. Resultados escolares de la cohorte de alumnos que cursaban primer año en las escuelas públicas de Montevideo 1999-2005, Montevideo: ASDI, UDELAR.
- MOURSHED, CHIJOKE Y BARBER (2010): *How the World's Most Improved Schools Systems Keep Getting Better*, Londres: McKinsey & Company.
- OECD (2010), PISA (2009): *Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, vol. I, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>>.
- OPERTTI, R.; BELALCAZAR, C. (2008): «Tendencias de la educación inclusiva a nivel regional e interregional: temas y desafíos», *Perspectivas*, 145 (1): 149-179, Ginebra: OIE-UNESCO.
- OPERTTI, Renato; BRADY, Jayne (2009): *Avanzando hacia la reforma de la educación media: temas desafíos y propuestas*, mimeo.
- OPERTTI, Renato (2011): *Cambiar las miradas y los movimientos en educación: ventanas de oportunidades para el Uruguay*, Montevideo: Rumbos-Naciones Unidas Uruguay-UNFPA.
- OREALC-UNESCO Santiago (2010): *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: UNESCO-LLECE.
- PREAL (2011a): *Estrategias de apoyo a las escuelas para mejorar los aprendizajes: experiencias en Inglaterra y Canadá*, Serie Mejores Prácticas, año 13, n.º 38.
- PREAL (2011b): *Ontario: Efectivas reformas a gran escala y en contextos de diversidad*, Serie Mejores Prácticas, año 13, n.º 36.
- PREAL (2011c): *Desarrollo del liderazgo: clave de las reformas en la educación pública de Chicago y Boston*, Serie Mejores Prácticas, año 13, n.º 35.

- REIMERS, Fernando (coord.) (2002): *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina*, Madrid: La Muralla.
- ROMERO, Claudia (comp.) (2009): *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Buenos Aires: Noveduc.
- RUÉ, Joan, coord. (2006): *Disfrutar o sufrir la escolaridad obligatoria. Quién es quién ante las oportunidades escolares*, Barcelona: Octaedro.
- SAHLBERG, P. (2007): «Secondary Education in OECD Countries. Common challenges, differing solutions», ponencia preparada para el Seminario Internacional sobre Ensino Médio Diversificado, Brasilia, 17 de setiembre.
- SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián, eds. (2009): *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- TIRAMONTI, Guillermina (dir.) (2011): *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la educación media*, Buenos Aires: Homo Sapiens.
- UNESCO (2007): *Datos mundiales de educación 2006/2007*, 6.ª ed., <<http://www.ibe.unesco.org/Countries/WDE/2006/index.html>>.
- UNESCO (2009): *Compendio Mundial de Educación 2009*, Montreal: UIS-UNESCO.
- UNESCO (2010): *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Llegar a los marginados*, París: UNESCO.
- UNESCO (2011): *Compendio Mundial de Educación 2011*, Montreal: UIS-UNESCO.
- UNESCO (2011): *Datos mundiales de educación 2010/2011*, 7.ª ed., <<http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/documentos-en-linea/datos-mundiales-de-educacion/septima-edicion-2010-11.html>>.
- UNICEF (2009): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009* (autores: ARROYO, Álvaro; DE ARMAS, Gustavo; RETAMOSO, Alejandro; VERNAZZA, Lucía), Montevideo: UNICEF.
- UNICEF (2012): *Completar la escuela. Un derecho para crecer un deber para compartir*, Panamá: UNICEF, <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/OOSC_Informe_Regionalagosto_14_2012.pdf>.
- VILLAMOR, P. (2007): «La libertad de elección en educación, ¿finalidad o instrumento de las reformas educativas?», *Revista Complutense de Educación*, ISSN 1130-2496, vol. 18, n.º 2: 181-196, en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED0707220181A/15676>>.

únete por
la niñez

