

# PÁGINAS DE EDUCACIÓN



Universidad  
Católica del  
Uruguay

Volumen 4. Año 4. Montevideo. 2011.

PÁGINAS DE EDUCACIÓN es una revista arbitrada de frecuencia anual de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. La publicación se encuentra indizada en Latindex.

<http://paginasdeeducacion.uvu.edu.uy>

#### **EDITOR**

LEANDRO DELGADO  
ledelgad@uvu.edu.uy

#### **EDITORA ASOCIADA**

ADRIANA ARISTIMUÑO

#### **COMITÉ EDITORIAL ASESOR**

ADRIANA ARISTIMUÑO  
Universidad Católica del Uruguay

LILIÁN BENTANCUR  
Universidad Católica del Uruguay

PABLO DA SILVEIRA  
Universidad Católica del Uruguay

PABLO LANDONI  
Universidad Católica del Uruguay

JAVIER LASIDA  
Universidad Católica del Uruguay

ESTER MANCEBO  
Universidad de la República

SUSANA MONREAL  
Universidad Católica del Uruguay

PEDRO RAVELA  
Universidad Católica del Uruguay

CARLOS ROMERO  
Universidad Católica del Uruguay

#### **COMITÉ EDITORIAL CIENTÍFICO**

ENRIQUE BAMBOZZI  
Universidad Católica de Córdoba  
Universidad Nacional de Villa María

ANDRÉS BERNASCONI RAMÍREZ  
Universidad Andrés Bello

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER  
Universidad Diego Portales

ALICIA CAMILLONI  
Universidad de Buenos Aires

FIDEL CORCUERA  
Universidad de Zaragoza

ERIK DE CORTE  
Katholieke Universiteit Leuven (Prof. em.)

TABARÉ FERNÁNDEZ  
Universidad de la República

SÉRGIO R. K. FRANCO  
Universidad Federal do Rio Grande do Sul

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO  
Universidad Alberto Hurtado

ERNESTO GORE  
Universidad de San Andrés

FELIPE MARTÍNEZ RIZO  
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

JORGE MORA  
FLACSO Costa Rica

MARGARITA POGGI  
Instituto Internacional de Planeamiento de la  
Educación de UNESCO, Sede Regional Buenos Aires

JOAN RUE  
Universidad Autónoma de Barcelona

MARCOS R. SARASOLA  
Fundación Horreum Fundazioa, País Vasco

GILBERT A. VALVERDE  
State University of New York at Albany

ROLAND VANDENBERGHE  
Katholieke Universiteit Leuven (Prof. em.)

#### **DISEÑO E IMPRESIÓN: MONOCROMO**

Vázquez 1384, piso 8, apto. 12  
11200 Montevideo, Uruguay  
Teléfono: +598 2400 1685  
info@monocromo.com.uy

Edición hecha al amparo del Art. 79 de la Ley 13.349 (Comisión del Papel)

ISSN: 1688-5287 Depósito Legal: 353547 ISSN en línea: 1688-7468

El contenido de los artículos y reseñas es responsabilidad de sus autores. No se pueden reproducir artículos ni parte de ellos sin indicar su procedencia.

IMPRESO EN URUGUAY - PRINTED IN URUGUAY

## PRESENTACIÓN

*PÁGINAS DE EDUCACIÓN es una revista anual y arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay que intenta generar espacios académicos para producir y compartir conocimiento sobre educación apostando a la calidad de la producción generada en el país y la región y recogiendo la vocación internacional de toda universidad. Es un ámbito para todos aquellos colegas que se sientan motivados a compartir su producción aportando a la discusión contemporánea sobre educación, sociología de la educación e historia de la educación. Convencidos de que la educación es un componente sustantivo de la vida de los países, motor y a la vez producto de la sociedad, no podemos estar ajenos a los enormes desafíos que hoy se le presentan contribuyendo así a la expansión, reflexión y calidad del conocimiento.*

# PÁGINAS DE EDUCACIÓN

Montevideo. Volumen 4. Año 4.

## DOSSIER: EDUCACIÓN MEDIA

- 8 *Presentación*  
ANA VEROCAI
- 11 *Hacia la reforma de la educación media: temas, desafíos y propuestas*  
RENATO OPERTTI
- 33 *Tipos de desigualdad educativa, regímenes de bienestar e instituciones en América Latina: un abordaje con base en PISA 2009*  
TABARÉ FERNÁNDEZ Y SANTIAGO CARDOZO
- 56 *El papel de la dirección liceal y los consejos de participación: tensiones y sugerencias prácticas*  
MARÍA PAZ ECHEVERRIARZA, CECILIA PEREDA Y YANET SILVEIRA
- 79 *Deserción en Bachillerato y la situación laboral: el caso de tres liceos cercanos a Montevideo*  
LUCÍA LORENZO, ALICIA RUIZ DÍAZ, VERÓNICA TOYOS,  
SILVIA BENITEZ Y LIMBER SANTOS

## DEBATES

- 105 *Desafíos de la educación media: inclusión y calidad educativa*  
MARGARITA ROMERO
- 119 *Dimensiones y condiciones de la participación: algunas notas para la reflexión*  
EMILIO TENTI FANFANI

## ARTÍCULOS

- 139 *Organismos internacionales y campo educativo: ideas político pedagógicas entre 1976 y 1989*  
MATÍAS CAUSA
- 160 *Mejoramiento profesional de maestras de escuela rural: ideas inspiradoras de Julio Castro y la Educación Fundamental*  
GABRIELA ESTEVA

## RESEÑA DE JORNADA

- 183 *Primera Jornada de Historia de la Educación Rioplatense: El Congreso Pedagógico Internacional Americano de 1882.*  
ANDREA CANTARELLI

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- 188 *Hacia una educación sin apellidos. Aportes al campo de la Educación No Formal*, de Marcelo Ubal, Ximena Varón y Pablo Martinis (compiladores).  
GABRIELA RODRÍGUEZ BISSIO
- 190 *Tecnología, educación y sociedad. Algunos discursos latinoamericanos*, de Eduardo García Teske (coordinador).  
ÁLVARO SILVA MUÑOZ
- 193 *La investigación en el aula. Manual del docente investigador*, de Marta Ascano.  
STELLA DE ARMAS
- 196 *Sobre las ilustraciones*



## PRESENTACIÓN

El sistema educativo uruguayo, y especialmente la educación media, está siendo fuertemente cuestionado por las fuerzas políticas y la sociedad en su conjunto. Al igual que en muchos otros países de América Latina, la enseñanza en Uruguay presenta dos grandes desafíos: democratizar los aprendizajes y lograr la inclusión de los jóvenes en el doble sentido: retenerlos en los centros educativos y habilitar conocimientos socialmente válidos que les permitan no quedar excluidos también de la sociedad.

En este escenario tan complejo, los autores de este dossier intentan problematizar, debatir, reflexionar y plantear interrogantes así como algunas respuestas a través de trabajos basados en investigaciones, experiencias y observaciones conjugando teorías, prácticas y saberes aprendidos. Sus artículos habilitan a la reflexión sobre temas tales como inclusión y calidad educativa basados en experiencias de implementación de políticas educativas que buscan la universalización de la educación media básica, como el artículo presentado por Margarita Romero.

El avance hacia una nueva reforma de la educación media, centrado en una propuesta de educación comprehensiva es también el objetivo prioritario del artículo de Renato Opertti, de acuerdo con un currículo flexible para incluir a todos los jóvenes en la educación secundaria.

El artículo de Tabaré Fernández Aguerre y Santiago Cardozo, basado en los datos ofrecidos por PISA 2009, coloca en la agenda un tema central: la desigualdad de aprendizajes en la enseñanza media de América Latina analizando los factores y dimensiones que inciden en estas desigualdades y planteando importantes preguntas: ¿qué tan desiguales son los aprendizajes en los países de la región?, ¿qué peso tienen las escuelas en esa desigualdad?, ¿cuánto inciden la segmentación social y el sector institucional?

Lucía Lorenzo, Alicia Ruiz Díaz, Verónica Toyos, Silvia Benítez y Límber Santos indagan en las representaciones y expectativas de los estudiantes y directores vinculados con Bachillerato en contextos del Interior cercanos a Montevideo respecto a los altos índices de deserción.

Finalmente, se aborda el tema de la participación. Emilio Tenti Fanfani plantea un debate sobre las dimensiones y condiciones de la participación; en sus reflexiones plantea que la profusión del discurso participacionista se contradice muchas veces con la realidad de las instituciones y las prácticas sociales ya que, en general, son poco participativas y democráticas, especialmente en el contexto sociocultural latinoamericano.

María Paz Echeverriarza y Cecilia Pereda también abordan el tema de la participación centrado en el papel de la dirección liceal frente a una nueva figura: los consejos de participación, sus tensiones, nuevos desafíos y formas de enfocar el trabajo desde los centros teniendo en cuenta la nueva ley de educación.

Se espera que cada uno de los trabajos que forman parte de este dossier abonen a la reflexión y comprensión de la realidad actual y permita avanzar hacia la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas centrales que aquejan a la educación secundaria.

*Ana Verocai\**

---

\* Profesora de Química egresada del Instituto de Profesores Artigas y Profesora en el área Ciencias de la Educación de Centro Regional de Profesores (CERP), es Postgraduada en Evaluación de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Ha cursado la Maestría en Educación con énfasis en Currículum y Evaluación en esa universidad y es integrante del equipo docente del Instituto de Evaluación de la UCU y del Proyecto de Calidad Integrada en Educación (Fundación Horreum del País Vasco y UCU). Realizó cursos de especialización en Santa Cruz de la Sierra en área de gestión y administración de la educación y en el IIPÉ-Unesco de Buenos Aires en Planificación y Formulación de Políticas Educativas. Entre 1995 y 2006 fue Directora del Liceo N°5 de Paysandú y en 2006 asumió como Inspectora de Institutos y Liceos del Consejo de Educación Secundaria. Actualmente es Coordinadora del Programa de Apoyo a la Educación Media, Técnica y Formación en Educación (PAEMFE) en lo relativo al Consejo de Educación Secundaria (CES).

# HACIA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA: TEMAS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

*Towards Secondary Education reform: issues, challenges  
and proposals*

RENATO OPERTTI\*

**Resumen.** Este artículo parte de la consideración del rol clave y la relevancia de la educación media en los sistemas educativos y en la agenda de Educación para Todos. Se subrayan algunos de los principales temas y desafíos en términos de acceso, modalidades y ofertas curriculares. Tomando en cuenta conclusiones obtenidas de estudios internacionales, se destaca la necesidad de adoptar nuevas direcciones estratégicas y un cambio de perspectiva considerando a los desafíos en torno al currículo dentro de una estrategia de reforma educativa inclusiva. Asimismo, el documento plantea criterios para el diseño de una reforma curricular que considere el desarrollo de las competencias en la educación media superior. El documento concluye con tres propuestas para contribuir a animar la discusión sobre los procesos de cambio educativo y curricular en la educación media.<sup>1</sup>

**Palabras clave:** democratización, currículo, competencias, escuela comprensiva, educación de jóvenes

**Abstract.** *This article analyzes the key role and the relevance of secondary education in the educational systems and within the agenda of Education For All (EFA). It outlines some of the main issues and challenges with regard to access, modes and curricula on offer. Likewise and taking into account conclusions from international studies, it highlights the need of assuming new strategic directions and a change of perspective considering challenges around curriculum within a strategy of an inclusive education reform. It also points out criteria for the design of a curricular reform which considers the development of competences in upper secondary education. The document concludes by raising some key questions and outlining three proposals to contribute to encourage the discussion about processes of educational and curricular change in secondary education.*

**Keywords:** *Democratization, curriculum, competences, comprehensive schools, youth education*

---

\* Sociólogo egresado de la Universidad de la República y Master en Investigación Educativa (IDRC-Canadá). Coordina el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Curriculares de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de UNESCO (Ginebra). Tiene a su cargo la iniciativa de OIE-UNESCO de una Comunidad de Práctica Mundial en Desarrollo Curricular. Coordinó programas de reforma educativa en Uruguay (Administración Nacional de Educación Pública, ANEP) y asimismo ha sido consultor del BID, CEPAL, UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial.

1 Este artículo es una versión ampliada y mejorada del documento presentado en la Reunión Regional de Expertos sobre la Reforma de la Educación Secundaria en la Región Árabe (Muscat, Omán, 26-28 de abril de 2009) organizada por el Ministerio de Educación y la Comisión Nacional para la UNESCO en Omán y la Oficina Cluster de UNESCO (Beirut, Doha, Cairo y Rabat).

## EDUCACIÓN MEDIA: LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL ACCESO, EN LOS PROCESOS Y EN LOS RESULTADOS

La discusión en torno a las finalidades, los objetivos y los contenidos de la educación media informa fuertemente en los procesos de cambio educativos y curriculares en diferentes regiones del mundo, básicamente en la perspectiva de democratizar las oportunidades de formación y de contribuir a forjar bases sustentables para el desarrollo, la equidad y la competitividad. La democratización de la educación implica profundizar y ampliar el concepto de equidad para vincularlo sustantivamente a un marco sólido y coherente de políticas articuladas en torno al acceso, los procesos, la participación y los resultados. Por otro lado, y de manera complementaria, democratizar la educación supone ensanchar el concepto de educación como la tríada de política cultural, económica y social.

### EL ROL DE LA EDUCACIÓN MEDIA

El rol clave y la relevancia de la educación media se encuentran subrayados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la tercera meta de Educación para Todos en el Marco de Acción de Dakar, y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el pasado, la educación media pudo haber sido percibida principalmente como un puente hacia la educación terciaria, a saber, un estatus híbrido e instrumental para otros aprendizajes, pero actualmente es crecientemente considerada un fundamento básico de todo el sistema educativo, a saber, un estatus de pivote y de enlace con otros aprendizajes. Al menos tres elementos deberían considerarse para poder comprender el rol actual de la educación media:

- La educación media —incluyendo la educación general, técnica y vocacional— desempeña un rol clave como política social y económica para fomentar la equidad, el desarrollo y la competitividad. La educación media constituye en efecto una fuerte inversión en recursos humanos y financieros con altas implicancias económicas y sociales. Un informe del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido (2006) evidencia que el gasto en educación primaria es más efectivo para reducir la pobreza si los estudiantes pueden continuar sus estudios en los niveles secundario y terciario. Esto también sugiere que la educación media puede incrementar los beneficios laborales en relación con los ingresos de los estudiantes.
- De forma complementaria con la educación primaria, la educación media permite un desarrollo más avanzado de los estudiantes en términos de competencias básicas para la vida y la ciudadanía, a saber, la movilización, entre otras cosas, de valores, actitudes y recursos de aprendizaje (ejemplo, saberes y saberes como) para poder abordar las situaciones que se les presentan en la vida diaria. Una formación ciudadana comprensiva en el nivel de educación media comprende los aspectos culturales,

políticos, económicos y sociales que se asientan y se desarrollan de una manera integrada y coherente sobre los logros de la educación básica. Esto permitiría a los estudiantes disponer de las herramientas necesarias para poder desempeñarse competentemente como ciudadanos en una sociedad global, competitiva y basada fuertemente en la producción y diseminación de conocimientos. Importa destacar que en esta visión de formación ciudadana, las competencias técnicas son una dimensión clave y transversal. El desarrollo basado en competencias y habilidades técnicas constituye el núcleo del desafío de sostener, acelerar y compartir el crecimiento económico (DFIF).

- La educación media también puede contribuir a la reducción de los problemas sociales incluyendo el conflicto civil (Collier y Hoeffler). Aprender a convivir constituye una competencia clave que puede desarrollarse mejor a través de la promoción de una cultura de paz y de respeto en los centros de educación media.

En síntesis, las ofertas curriculares de la educación media deberían estar guiadas por la consideración del rol de la educación media como política cultural, económica y social orientada a promover una formación ciudadana comprehensiva y constituir una potente herramienta para sustentar el desarrollo de sociedades pacíficas.

## TENDENCIAS

En términos del diseño institucional y curricular de la educación media, dos modelos básicos se han desarrollado históricamente (Benavot). Por un lado, la educación media ha clasificado y dividido tradicionalmente a los estudiantes en escuelas, orientaciones, ramas o sectores diferentes y separados donde las disciplinas académicas han sido separadas de aquellas vinculadas a Educación y Capacitación Técnica y Vocacional (TVET)<sup>2</sup>. Por otro lado, figuran los centros de educación media comprehensivos que combinan una formación en torno a un tronco central de asignaturas con un abanico de asignaturas electivas sustanciales.

Considerando a Europa Occidental, se pueden identificar tres subtipos de sistemas de educación media que han evolucionado dentro de estos dos modelos básicos (Green, Wolf y Leney). En primer lugar, en Suecia, Finlandia y Dinamarca, el modelo escolar comprehensivo escandinavo ha unificado a las escuelas medias y primarias en un programa básico y obligatorio de nueve años de duración para la educación primaria y media básica. Por su parte, en Gran Bretaña, Francia e Italia, se han desarrollado sistemas mixtos con diversidad de ofertas equivalentes a las escuelas académicas. Esto, en efecto, ha significado que la educación obligatoria quede limitada a un tipo de escuela básica (es decir, predominantemente la rama académica de educación media). Finalmente, en Austria, Bélgica y los Países Bajos, la mayoría de los estados alemanes y los cantones suizos

2 Technical & Vocational Education & Training

han adoptado sistemas tripartitos. Los mismos están compuestos por escuelas separadas que atienden a distintas orientaciones y ramas educativas, por ejemplo, escuelas clásicas, modernas y técnicas.

En varias regiones se observa que la gran mayoría de los países ha establecido dos niveles relativamente distintos de educación media dentro de estos modelos básicos, a saber, la educación media básica y superior (Benavot). La educación media básica funciona principalmente como una prolongación de la educación primaria y como tramo final de la escolaridad obligatoria. Asimismo, la educación media superior se ha dividido generalmente en programas de estudio especializados que combinan diferentes orientaciones, tal es el caso de las disciplinas académicas, técnicas o vocacionales.

También han surgido nuevas tendencias en relación con los dos modelos básicos de educación media de escuelas separadas y comprehensivas. Según el propio Benavot, cada vez son más los países que están transitando de programas de orientaciones disciplinarias e instituciones separadas en el nivel de educación media hacia modelos de escuelas comprehensivas. Este es el caso en particular de los países de la región del África Sub-Sahariana, los países del Sur Asiático y los países más industrializados, aunque no sucede lo mismo en los países de Oriente Medio y del Norte de África.

Los modelos de escuela comprehensiva tienen fuertes implicancias sobre los currículos de educación media, con una gama más amplia de asignaturas (a saber, áreas de conocimiento), una menor especialización en torno a los contenidos y una mayor presencia de temas integrados de corte transversal al currículo. Asimismo, las modalidades de enseñanza en el nivel de educación media han cambiado de conformidad al modelo de escuela comprehensiva. Por ejemplo, se constata un creciente énfasis en los enfoques por competencias<sup>3</sup> a través por ejemplo del trabajo por proyectos, el aprendizaje cooperativo, tutorías y los modelos de evaluación alternativos (Sahlberg). En los países en los que se observan estas tendencias, los currículos de la educación media se asemejan cada vez más a aquellos tradicionalmente asociados con el nivel primario.

## PANORAMA GLOBAL Y TEMAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

En 2007 se registraron 518.7 millones de estudiantes inscritos en los centros de educación media de todo el mundo<sup>4</sup>, lo que representa un aumento de 81.9 millones respecto a 1999 (UNESCO EFA 2009). El análisis de tendencias sugiere diferencias significativas en términos del alcance, contenido e impacto de la educación media que evidencian fuertes barreras a la democratización de las

3 Los enfoques por competencias se refieren genéricamente a la identificación, selección, movilización e integración de diversidad de tipos de recursos cognitivos y no cognitivos por parte de una persona o un grupo de personas para poder abordar competentemente situaciones de la vida real.

4 Se refiere a educación media básica y superior, niveles 2 y 3 de ISCED (Clasificación Internacional de Educación).

oportunidades de aprendizaje. En este sentido, podrían considerarse los siguientes puntos entendidos como núcleos críticos de debate:

- Mientras los países desarrollados han alcanzado una educación media casi universal, la situación en las regiones en vías de desarrollo continúa siendo bastante despareja y lejana respecto de los países desarrollados —a saber, las tasas brutas de escolarización son el 34% en África Sub-Sahariana, el 65% en los Estados Árabes y el 90% en América Latina (UNESCO *EFA* 2009).
- En 2006, promedialmente la tasa bruta de escolarización para la educación media era del 58%; 78% en la educación media básica y 53% en la media superior. Se observa que la transición de la educación media básica a la superior constituye un punto clave de la deserción o más bien de la expulsión del sistema educativo, especialmente en Asia Oriental, América Latina y el Caribe, los Estados Árabes y África Sub-Sahariana (UNESCO *Inequality* 2009).
- Casi 71 millones de adolescentes en edad de asistir a los centros de educación media básica se encontraban fuera del sistema escolar en 2007 —casi uno de cada cinco del grupo etario total— de los cuales el 54% eran mujeres (UNESCO *EFA* 2009). Una alta proporción de niñas y niños no habían completado la escuela primaria o bien no pudieron hacer la transición a la educación media básica. Esto sugiere claramente la existencia de vacíos y/o déficits institucionales, sociales, pedagógicos y curriculares en las ofertas de educación media tanto en términos de responder a las expectativas y necesidades de los adolescentes como en los apoyos requeridos para una transición fluida de la educación primaria a la media.
- Aún permanecen fuertes desigualdades en cuanto al acceso, tanto en el nivel medio básico como en el superior. Estas desigualdades no sólo se constatan *entre* países sino también *dentro de* los países debido a factores como los niveles de ingresos y la lengua (medio de instrucción). La existencia de brechas cada vez más fuertes entre los logros obtenidos por los estudiantes entre y dentro de los países constituye un tema de alta relevancia en las agendas educativas internacionales. En la mayoría de los países en vías de desarrollo, los estudiantes provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos no finalizan la educación media (UNESCO 2010). Las disparidades nacionales se verifican a diferentes niveles (entre regiones, comunidades, escuelas y aulas) y son particularmente significativas en los países con altos niveles de pobreza (UNESCO 2009). Del mismo modo, existen diferencias mayúsculas entre los países desarrollados y en desarrollo respecto de los resultados de aprendizaje obtenidos en la educación media (OCDE 2001; 2003; 2006).
- La proporción de estudiantes de los centros de educación media que se encuentran inscriptos en algún curso de educación y capacitación técnica y vocacional (TVET) ha permanecido relativamente estable desde 1999,

alrededor del 10%, con la mayoría de los estudiantes en los centros de educación media superior. Desde 2007, las tasas de escolarización en TVET han tendido a ser más altas en países desarrollados que en los en desarrollo (16% y 9% respectivamente) (UNESCO EFA 2010).

- Existe un creciente reconocimiento de la relevancia de la educación técnica y vocacional en contribuir al logro de sociedades más equitativas y desarrolladas a la luz de las agendas de las políticas educativas nacionales. La crisis económica mundial alimenta la necesidad de priorizar el desarrollo de habilidades técnicas en la mayoría de los países. Particularmente en Oriente Medio —una región caracterizada por el alto desempleo juvenil y elevadas tasas de deserción en la educación media (UNESCO EFA 2009)— los gobiernos están tratando de fortalecer la educación técnica y vocacional dentro del marco de la re-estructuración de la educación media.

En términos generales, el panorama mundial, particularmente en los países en desarrollo, presenta una situación de barreras fuertemente arraigadas a la participación y a los aprendizajes que socava la consecución de una educación de calidad equitativa para todos y dan, como resultado, una democratización inconclusa de la educación media.

En 2005 el Banco Mundial sugirió varios factores interrelacionados que explican por qué hermanar la educación relevante y de calidad con el aumento en el acceso continúa siendo un tema muy importante en todos los países. Entre otros temas, el Banco Mundial enfatiza que una estructura curricular excesivamente académica centrada en las asignaturas, y con objetivos y contenidos desconectados de las realidades sociales y económicas, no contribuye a lograr una educación equitativa de calidad. Numerosos sistemas de educación media continúan aplicando currículos rígidos basados en disciplinas tradicionales incluso cuando resulta cada vez más evidente que en las sociedades basadas en el conocimiento lo que uno sabe es menos importante que lo que uno puede aprender (UNESCO EFA 2009).

La fuerte separación jerárquica entre la educación primaria y la media, entre la educación media básica y la superior, y entre las disciplinas generales y las TVET, parecerían asociarse a problemas de accesibilidad y a magros resultados que padecen los sistemas educativos actuales. Las ofertas educativas separadas y, en muchos casos, segregadas provocan interrupciones en el aprendizaje, lo cual conduce a inequidades en cuanto a acceso y logros así como a aumentar los niveles de deserción de los estudiantes (OCDE 2001; 2003; 2006).

Asimismo, la educación técnica y vocacional sufre actualmente, en la mayoría de las regiones, de una mala coordinación de gobierno, escasos recursos presupuestarios, falta de docentes calificados, escasa relación de sus currículos con las habilidades que buscan los empleadores y una falta de estándares uniformes (UNESCO EFA 2009). Como resultado, la TVET es generalmente percibida por la sociedad como una educación de segunda clase, destinada principalmente a los sectores socialmente más vulnerables. Al mismo tiempo, se continúa visualizando, en muchos casos, el rol de

la educación media como un trampolín hacia los estudios universitarios orientando de forma excesiva sus objetivos en función de las expectativas y las demandas de las universidades («la agenda importada o impuesta»).

## LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA DESDE UNA PERSPECTIVA CURRICULAR

La centralidad del debate sobre las reformas en la educación media coloca la dimensión curricular en sus diversas y complementarias variantes de currículo diseñado, implementado, vivenciado, logrado, oculto y olvidado, como un eje fundamental de procesos sustantivos y sustentables de cambios educativos. La conceptualización comprehensiva del currículo como construcción y desarrollo societal, que emerge y evidencia un acuerdo político, de políticas, y técnico sobre qué, para qué y cómo enseñar, es una clave necesaria para repensar la educación media de cara a su transformación y no tanto reducida a su ajuste.

### DIRECCIONES ESTRATÉGICAS

Partiendo del supuesto de que no existe un modelo internacional «exitoso» sino múltiples visiones, experiencias y estrategias para compartir y aprender de las mismas, el Plan de la UNESCO 2010–2011 titulado «De la primera infancia a la edad adulta: construyendo sistemas educativos eficaces» tiene el propósito de contribuir a la identificación y diseminación de las prácticas eficaces, al fortalecimiento de las capacidades de los países para revisar los planes y las políticas de educación media, monitorear los logros y la evaluación de las reformas en la educación media y explorar nuevas estrategias para su consecución.

Una estrategia de reforma posible sería repensar los desafíos de la educación media desde una perspectiva curricular. Una visión comprehensiva del currículo incluye principalmente los fundamentos de políticas educativas que sustentan el currículo, los objetivos y las estructuras curriculares, las estrategias pedagógicas y didácticas, el apoyo a los currículos a través de diversos recursos para el aprendizaje, los contenidos disciplinares, la gestión del currículo, los resultados de los aprendizajes y su evaluación.

Las reformas educativas a nivel mundial se encuentran cada vez más centradas en el currículo (Moreno), reconociéndose de manera creciente la compleja relación de retroalimentación entre los objetivos curriculares, las estructuras y estrategias curriculares y los logros alcanzados en equidad y calidad. Los marcos curriculares<sup>5</sup> están fuertemente relacionados con el rol de la educación en la

---

5 Un marco curricular es concebido tanto como una herramienta técnica que establece los parámetros para el desarrollo de otros documentos curriculares, tales como los programas de las asignaturas, así como un documento socialmente consensuado que define y expresa las prioridades nacionales para la educación y las aspiraciones para el futuro de la nación.

sociedad aportando la racionalidad y las bases para la formación ciudadana y el desarrollo personal equilibrado, la mejora del bienestar de la sociedad en su conjunto y la identificación e implementación de objetivos clave de política económica y social (combatir la pobreza y la marginalidad; fomentar el desarrollo y la distribución equitativa de oportunidades, entre otros).

Los currículos deben estar por tanto alineados con los roles consensuados y atribuidos a la educación en la sociedad así como con las expectativas y demandas sociales. El currículo es un tema tanto político como técnico que involucra a multiplicidad de actores de dentro y fuera del sistema educativo (los denominados *stakeholders*) e implica el desarrollo permanente y dinámico de diversidad de procesos educativos para sustentar e informar el logro de resultados pertinentes y relevantes. Desde esta perspectiva, el rol de los docentes es visualizado como co-desarrollador de propuestas curriculares más que implementador de prescripciones curriculares gestadas de arriba hacia abajo.

El currículo ha sido definido como un contrato denso y flexible entre la política-sociedad y los docentes (Braslavsky). El rol de los docentes en el desarrollo de reformas debe ser visto en el marco de procesos de negociación y de acuerdo sobre el cambio curricular fundadas en la legitimidad aportada por diversos *stakeholders*. Por ejemplo, en la educación media, los profesores mantienen un fuerte *ethos* disciplinario que puede dificultar los cambios que impliquen reordenamientos en la conceptualización epistemológica y en la organización de las áreas de conocimiento y asignaturas, y las instancias de coordinación y de producción colectiva con colegas de otras disciplinas. Los docentes deben ser entendidos y apoyados como profesionales y hacedores de política a nivel del aula y en tal sentido su confianza, competencias, conocimientos y actitudes positivas pueden reforzar significativamente los procesos de transformación curricular.

Los procesos de reforma curricular en la educación media pueden entenderse agrupados en dos tipos básicos. Por un lado, un enfoque gradual y por partes que supone la acomodación-mejora de aspectos específicos del sistema educativo (por ejemplo, inversiones en recursos para el aprendizaje) a la luz de la expansión y democratización de la educación media así como de los cambiantes contextos sociales y económicos. Por otro lado, un enfoque transformacional y holístico que supone cambiar efectivamente los marcos de organización y de funcionamiento de los sistemas educativos a sus diversos niveles para poder abordar los desafíos de la democratización de la educación y la sociedad.

En conformidad a la selección de alguno de estos dos enfoques, los tipos de iniciativas en cuanto, por ejemplo, a aumentar los años de escolaridad obligatoria, invertir en infraestructuras físicas y equipamientos, cambiar los currículos por subsector-orientación-rama, implementar reformas curriculares basadas en los enfoques por competencias y abrir el centro educativo hacia la participación comunitaria y de padres, tienen sentidos, proyecciones e implicancias muy distintas.

Atendiendo la complejidad e interdependencia de los desafíos actuales en torno a la educación media, se entiende que un enfoque transformacional y

holístico sustentado en un concepto amplio de educación inclusiva podría conducir a procesos y resultados positivos. De hecho, un concepto fortalecido de educación inclusiva, con una amplia noción de todos y una fuerte apreciación por las diferencias, es considerado de gran ayuda respecto de un entendimiento comprensivo acerca de cómo interactúan los conceptos de igualdad, equidad y calidad (Acedo; Ainscow y Miles), lo cual ha faltado en general en los procesos de reforma de la educación media.

La educación inclusiva «puede ser vista como un principio de orientación general para fortalecer la educación para el desarrollo sustentable, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y todas y la igualdad de acceso a las oportunidades de aprendizaje para todos los niveles de la sociedad» (UNESCO-OIE *Conclusiones* 2008, 3). Ésta se entiende esencialmente como procesos permanentes y dinámicos para abordar y responder a las diversas necesidades de todos los educandos a través del aumento de la participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Esto supone cambios y modificaciones en los contenidos, enfoques, estructuras y estrategias con una visión común que incluye a todos los niños y las niñas del rango de edad apropiado y bajo la convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños y las niñas (UNESCO *Inclusión* 2009).

Esta definición de inclusión implica esencialmente concebir un sistema educativo para atender las expectativas y necesidades de todos los estudiantes de forma efectiva apoyando el diseño y la implementación unitaria y coherente de políticas y programas educativos respecto del acceso, la participación, los procesos y los resultados de aprendizaje en los diferentes niveles y ramas educativas. Asimismo, la facilitación de oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida en ambientes formales, no formales e informales y en las diferentes unidades, por ejemplo, la unidad macro de marcos nacionales, la unidad intermedia de los currículos centrados en la escuela, la unidad micro de las aulas y la unidad individual del estudiante, constituye un aspecto clave de la educación inclusiva (Opertti y Brady).

Rosa Blanco explica que es central en la inclusión no la individualización sino la diversificación de la oferta educativa así como la personalización de experiencias comunes de aprendizaje. Esta consideración implica avanzar hacia la confección de un diseño universal en el cual el proceso de enseñanza-aprendizaje y el currículo consideren la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes y no una planificación a partir de un estudiante «promedio». De esta manera, se pueden lograr acciones individualizadas para responder a las necesidades específicas de estudiantes o grupos no considerados por una propuesta educativa basada en una lógica de homogeneidad y no de diversidad.

En efecto, mediante la implementación de un enfoque de educación inclusiva, los países enfrentan el desafío de eliminar las barreras institucionales, curriculares y pedagógicas arraigadas en niveles, ofertas y disciplinas de la educación media apelando a la conformación de un marco curricular común y flexible sustentado en competencias centrales para la vida.

Una perspectiva amplia de inclusión implicaría ampliar y democratizar la educación básica para incluir la rama tradicional del nivel de educación media básica garantizando la continuidad de los aprendizajes y permitiendo una mayor integración de la educación académica y de la técnico-vocacional como bases complementarias de una formación ciudadana sólida y comprehensiva. Por ejemplo, los países nórdicos desarrollan un modelo de escuela comprehensiva que conlleva un ciclo de nueve años de educación básica y se sustenta en la flexibilidad, de modo que el currículo no define el modelo escolar sino que el modelo escolar permite la flexibilidad en el currículo (Halinen y Jaervinen). En el marco de este tipo de escuela, los conceptos de equidad y calidad son entendidos como complementarios en contribuir a democratizar efectivamente las oportunidades de aprendizaje.

Complementariamente, en el nivel de educación media superior, la inclusión supondría la conformación de centros de educación de jóvenes transitando de escuelas o programas de especialización separados y sin conexión entre sí a sistemas comprehensivos facilitando la integración y la navegabilidad entre las ofertas de educación secundaria y la educación y capacitación técnica y vocacional (TVET). Por otra parte, bajo un marco unitario de educación media, se debería ofrecer segundas oportunidades y ayuda sistemática para aquellos estudiantes que quedan rezagados (Schleicher).

La UNESCO recomienda «evitar separar la educación técnica de la general a través de rígidos programas de orientación técnica, especialmente en edades tempranas» (UNESCO EFA 2009), lo cual es también mencionado por la OCDE (2001; 2003; 2006). En realidad, una temprana diferenciación entre la educación secundaria y la TVET puede alimentar la segregación social y curricular al «acomodar» los perfiles de los estudiantes a ramas y ofertas educativas educativas que no se encuentran lo suficientemente interrelacionadas como para facilitar la movilidad y la navegabilidad entre las mismas y que, asimismo, son socialmente apreciadas de forma muy desigual por la sociedad.

El desarrollo de marcos curriculares inclusivos y unitarios supondría considerar una serie de aspectos interrelacionados: la capacidad efectiva del plan de estudios, principalmente en orden a la elección y los contenidos de las asignaturas enseñadas para responder a contextos sociales cambiantes (por ejemplo, sociedades basadas en la innovación y el conocimiento); la actual postergación de la especialización de la ocupación a etapas posteriores; la necesidad de una visión curricular comprehensiva con perfiles de egresados sustentados en el desarrollo de competencias de vida y ciudadanas; y comprometer a docentes y alumnos en lograr egresos universales de calidad. Las expectativas docentes sobre los aprendizajes de sus alumnos son un factor clave de la inclusión o bien de la exclusión.

Los currículos inclusivos tienen el propósito de lograr la combinación óptima de contextos y contenido para comprometer a los estudiantes (Cox). Los objetivos de la educación media, trazados a través del desarrollo de un número acotado de

competencias y de un marco nacional de estándares y calificaciones común a todas las ofertas de educación media, implican un currículo flexible que sea capaz de comprometer y motivar a los estudiantes.

La flexibilidad curricular e institucional es un factor clave en los procesos de desarrollo curricular, en tanto le otorga a los centros educativos libertad con responsabilidad y rendición de cuentas en el uso del tiempo, espacio, contenidos y recursos. Los centros educativos disponen de espacios de libertad curricular donde el menú de asignaturas electivas y actividades locales constituyen formas posibles de comprender y responder mejor a los intereses y habilidades de los estudiantes. Se trata de jerarquizar al centro educativo como un principal motor de los cambios curriculares empoderándolos para que faciliten y forjen oportunidades para la colaboración y el apoyo entre supervisores, directores, docentes, estudiantes, padres de familia y comunidades.

Dado que las responsabilidades de desarrollo curricular son compartidas entre varios actores del sistema educativo, también debería serlo el sentido de responsabilidad por los resultados alcanzados por los estudiantes. Los centros educativos y los docentes no deben ser considerados como los únicos responsables de los resultados obtenidos. Tal como lo señala Hannu Savolainen, las escuelas pueden ser responsables de los resultados, sin embargo las autoridades educativas son las responsables de brindar las condiciones para que esos resultados sean posibles, tales como el concepto de una rendición de cuentas inteligente con implicancias mutuas y relaciones de ida y vuelta.

El énfasis en un enfoque examísta en la educación media, especialmente en el nivel medio superior, no necesariamente asegura una educación de calidad. Los exámenes pueden resultar útiles como una forma, entre otras, de evaluar a los estudiantes, pero no deberían ser idolatrados como la «única y legítima verdad». Consideramos que puede ser más relevante focalizarse en la diversificación de los procesos de aprendizaje y en la evaluación formativa para buscar asegurar buenos resultados. También puede resultar importante considerar otros indicadores de relativo éxito de una reforma de educación media como, por ejemplo, el abatimiento de los niveles de expulsión y el bienestar de los estudiantes: en lugar de valorar lo que podemos medir, deberíamos medir lo que valoramos (UNESCO-OIE 2008).

Asimismo, el conjunto de los actores deberían ser capacitados y respaldados para participar efectivamente en el desarrollo, la implementación y la evaluación de los currículos para que los procesos participativos sean realmente eficaces (Lindeberg). A vía de ejemplo, el empoderamiento de los docentes para seleccionar y jerarquizar ejes temáticos y contenidos del currículo tomando en cuenta expectativas y necesidades locales, requiere de la aceptación y apropiación del rol como co-desarrolladores de las propuestas curriculares.

Los hacedores del currículo finlandés han observado que «cuando el trabajo se basa en la franqueza y la confianza, con altas expectativas y estructuras y procedimientos colaborativos, las personas reaccionan tratando de hacer su mayor

esfuerzo [. . .]. Esa es la clave del éxito de la educación» (Halinen y Jarvinen, 94-95). La administración flexible es de gran ayuda para los centros de educación media, como también lo es la confianza en los centros educativos por parte de los directores, los docentes, los estudiantes, los padres y las comunidades.

La experiencia finlandesa ilustra una visión integrada acerca de cómo congeniar equidad y calidad en el marco de una escuela comprensiva que combina la educación primaria y la media básica (Halinen y Jarvinen). El principio de igualdad de oportunidades se basa en una visión universal compartida por actores e instituciones de dentro y fuera del sistema educativo (*stakeholders*) sobre el rol de la educación media en la sociedad que se plasma claramente en un modelo comprensivo no selectivo de nueve años de escolaridad básica obligatoria.

El sistema finlandés también facilita formas de trabajo colaborativo, apoyo personalizado y asesoramiento centrado en el aprendizaje y el bienestar de los estudiantes incorporando a las comunidades locales en la co-gestión de la educación. Asimismo, los criterios y las formas de evaluación buscan alentar el desarrollo de los estudiantes, lo que significa que no existen *rankings* ni exámenes formales sino hasta el final de la educación media superior. Los estudiantes no repiten grados, y como sustento de este enfoque existen modelos de intervención temprana y trayectorias curriculares flexibles que, en definitiva, son garantes de la equidad. Por otra parte, los propios docentes altamente calificados y autónomos hacen realidad el principio de equidad congeniada con calidad. Una de las claves del buen desempeño docente radica en que los mismos deben cursar programas de formación docente de calidad.

En síntesis, una visión curricular comprensiva, que enfatiza la diversificación de los procesos de aprendizaje en el marco de un enfoque transformacional y holístico de la educación media y del sistema educativo en su conjunto, parecería ser un camino posible para poder entender y responder efectivamente a la diversidad de expectativas y necesidades de los estudiantes que crecientemente permean e impactan en los centros educativos. El concepto de un currículo inclusivo que personalice las ofertas educativas y los encares pedagógicos de cara a reflejar los desafíos y las situaciones de la vida que enfrentan los jóvenes, y que asimismo empodere a los docentes para que co-desarrollen el currículo, allana el camino para congeniar equidad y calidad.

Una agenda de posibles temas para avanzar en esta línea parecería incluir la extensión y la democratización de la educación básica incluyendo el primer ciclo de media; la conformación de pasarelas curriculares navegables y flexibles entre las ofertas de educación media y TVET; el desarrollo de marcos curriculares unitarios sustentados en los enfoques por competencias y comunes a todas las ofertas de educación media; el fortalecimiento de los modelos locales de gestión curricular enraizados en sólidos marcos curriculares universalistas y sustentados en alianzas que abarquen instituciones y actores de dentro y fuera del sistema educativo; una educación ciudadana comprensiva que congenie enfoques y dimensiones sobre aspectos culturales, políticos, económicos y sociales de manera

vinculante; sistemas de rendiciones de cuentas que comprometan y responsabilicen a todos los niveles del sistema educativo; y apuntalar la confianza societal en los docentes así como su empoderamiento e idoneidad para desarrollar una educación de calidad para todas y todos.

## EL DESARROLLO DE REFORMAS EN EDUCACIÓN MEDIA BASADAS EN LOS ENFOQUES POR COMPETENCIAS

En línea con una reforma educativa inclusiva, los enfoques basados en competencias pueden desempeñar un rol clave como dimensión transversal al diseño y al desarrollo curricular comprendiendo las finalidades y los objetivos educativos, la estructura curricular, los programas de disciplinas y asignaturas, los procesos de aprendizaje, los criterios y los instrumentos de evaluación y los resultados obtenidos por los alumnos.

Los currículos orientados al desarrollo de competencias no deberían ser pensados sólo para las ofertas de la educación secundaria sino primariamente como un marco curricular común con finalidades, objetivos, ejes de formación, estrategias de aprendizaje, criterios e instrumentos de evaluación y perfiles de egresos compartidos con las ofertas de educación técnica y vocacional bajo el concepto de una educación de jóvenes. Un abordaje compartido facilita la navegabilidad entre las diferentes orientaciones, ramas y ofertas así como prepara en pie de igualdad a los estudiantes tanto para ejercer la ciudadanía como para continuar estudios terciarios. Esto tiene el propósito central de democratizar las oportunidades de formación, intentando combatir y terminar con la estratificación y el estigma social de una TVET de segunda clase.

La presente sección tiene por finalidad ilustrar criterios básicos para abordar el desafío de diseñar currículos orientados por el desarrollo de competencias centrándose en la educación media superior. Lo hacemos tomando como punto de referencia las experiencias derivadas del proceso de transformación de la educación media superior en Uruguay que implicó un diseño curricular basado en los enfoques por competencias para los grados 10 al 12 (Barcos y Trías; ANEP-Comisión TEMS).

### *Conceptualización y roles*

Globalmente, se puede visualizar a los enfoques basados en competencias como modos de desarrollar e integrar tres lógicas: 1) vida cotidiana (las diversas acciones de las personas para poder encarar situaciones de vida); 2) curricular (recursos requeridos para poder desenvolverse de forma competente en las diferentes situaciones de la vida); y 3) aprendizajes (modos de aprender de los estudiantes sustentado en diversas modalidades de enseñanza). Las situaciones de vida constituyen la base y el criterio de las competencias (Jonnaert).

Las competencias deberían estar relacionadas con los objetivos de los currículos de educación media superior, en tanto estos últimos son conceptualizados

y definidos a la luz de las expectativas y necesidades de los estudiantes y de la sociedad en su conjunto. Cuatro tipos de objetivos básicos podrían encuadrar el desarrollo de las competencias, a saber: 1) el desarrollo individual y social de la persona por medio de procesos educativos continuos y dinámicos, desde la educación de primera infancia en adelante; 2) la formación ética y cívica de un ciudadano crítico y responsable en el marco de una sociedad democrática; 3) el rol de los jóvenes como actores activos con capacidad de entender, actuar y transformar la realidad; y 4) la valoración del trabajo como un medio humano de desarrollo personal y colectivo.

A fin de contribuir a la consecución de estos cuatro tipos de objetivos, se podrían proponer cinco tipos de competencias generales, por ejemplo: 1) personales: relacionadas con aspectos éticos y emocionales; 2) sociales: vinculados a la comunicación, cooperación, trabajo en grupo, solidaridad, participación democrática, creatividad e innovación; 3) técnicas: relacionadas con la capacidad de organizar y aplicar el conocimiento científico y tecnológico así como generar y utilizar recursos e ideas matemáticas para el abordaje y la resolución de problemas; 4) metodológicas: que implican la recolección, procesamiento y el análisis crítico de la información, la organización y presentación de ideas a través de distintas técnicas metodológicas y recursos tecnológicos, y la propuesta y resolución de problemas; y 5) cognitivas: relativas a la auto-evaluación, auto-control y auto-conocimiento.

Estos tipos de competencias pueden encontrarse en los marcos internacionales generales relacionados principalmente con el diseño y la evaluación de competencias (Tiana)<sup>6</sup> y no implican necesariamente una innovación significativa en el proceso de conceptualización. El aspecto innovador parecería asociarse a considerar estas competencias como comunes tanto a la educación secundaria superior como a la educación técnica y vocacional cuestionando el supuesto de que las competencias técnicas están claramente diferenciadas de las generales debido, aparentemente, a las especificidades del mercado laboral. Las competencias de orden genérico deben concretarse como situaciones de aprendizaje en las diversas ofertas de educación media evitando los listados de competencias en cada oferta curricular y en las asignaturas que, en general, carecen de anclaje en los centros educativos y en las aulas.

---

6 Alejandro Tiana menciona distintas propuestas internacionales para la selección de competencias clave: DESECO/OCDE (Definición y selección de competencias: fundamentos teóricos y conceptuales), IALS (*International Adult Literacy Survey* [Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos]) y ALL (*Adult Literacy and Lifeskills Survey* [Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida]), PISA (*Programme for International Student Assessment* [Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos]), TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study* [Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias]) y PIRLS (*Progress in Reading Literacy Study* [Estudio de Alfabetización de Progreso en la Lectura]) y CIVED (*Civic Education Study* [Estudio de Educación Cívica]).

*Las competencias como el eje de la estructura curricular*

La posibilidad de que todas las asignaturas compartan conceptos curriculares comunes es entendida como un paso necesario para lograr un diseño curricular sólido y coherente. De hecho, las competencias deben incorporarse dentro de la estructura curricular para poder desarrollarse a nivel de las asignaturas. Sería riesgoso establecer competencias generales sin orientar su desarrollo en cada una de las asignaturas tanto en términos conceptuales como operativos, principalmente teniendo en cuenta las necesidades de orientar y apoyar a los docentes. Jonnaert et al. señalan que quienes trabajan en el desarrollo de nuevos currículos se enfrentan al desafío de construir una nueva estructura tan sólo con herramientas obsoletas a su alcance.

Sin embargo, en la actualidad, aún existe una fuerte tradición y práctica de diseñar e implementar programas de asignaturas en torno a una serie de objetivos genéricos y un listado de contenidos. El cambio progresivo de esta tradición implicaría, entre otros aspectos significativos, que el concepto de competencia constituyera una dimensión transversal de la estructura curricular; que los supervisores pudieran orientar y seguir las prácticas del aula de forma predominantemente pedagógica; que los directores de centros educativos abrigaran una visión a la vez institucional y pedagógica sobre su propia gestión y que los docentes fueran firmemente apoyados en el aula para que puedan actuar como co-desarrolladores eficaces del currículo.

La denominada ingeniería curricular es fundamental para poder concretar una visión comprensiva del currículo que considere a los enfoques por competencias como una dimensión transversal. Xavier Roegiers define la ingeniería curricular como la traducción operativa de la política curricular que transforma las intenciones pedagógicas en un currículo estructurado en torno a plasmar dichas intenciones en el aula o en el lugar de formación.

Los conceptos de trayectos y espacios pueden facilitar el desarrollo de competencias en el marco de una visión curricular comprensiva. Los trayectos curriculares se definen como rutas curriculares orientadas al desarrollo de competencias a través de diferentes áreas de conocimiento. Por su parte, los espacios curriculares desarrollan distintos tipos de competencias a través de contenidos disciplinarios organizados por áreas de conocimientos y/o disciplinas. Los cuadros 1 y 2 muestran las posibles relaciones entre los trayectos, los espacios y las competencias.

Cuadro 1. TRAYECTOS Y COMPETENCIAS PROPUESTAS PARA UN CURRÍCULO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (GRADOS 10-12).	
TRAYECTOS	COMPETENCIAS
Artes y Comunicación	Competencias comunicativas y expresivas
Ciencias Naturales y Matemáticas	Competencias científicas y tecnológicas
Ciencias Sociales y Filosofía	Competencias filosóficas y sociales

FUENTE: Barcos y Trías.

Cuadro 2. ESPACIOS Y COMPETENCIAS CURRICULARES PROPUESTAS PARA UN CURRÍCULO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (GRADOS 10-12).	
ESPACIOS CURRICULARES	COMPETENCIAS
Espacio de equivalencia	Competencias centrales: comunes a todas las ramas y orientaciones (general, técnica y vocacional).
Espacio específico	Competencias específicas: relacionadas con las áreas de conocimiento bajo diferentes ramas y orientaciones de la educación general, técnico-profesional y vocacional.
Espacio opcional o exploratorio	Competencias vocacionales: habilidades que permiten a los jóvenes tomar decisiones respecto de sus proyectos de desarrollo personal.
Espacio descentralizado (currículo de centro educativo)	Competencias extensivas: éstas, seleccionadas por el centro educativo, responden a los intereses de los jóvenes y la comunidad complementando el desarrollo de otras competencias.

FUENTE: Barcos y Trías.

Sobre la base de la estructura curricular, las asignaturas pueden ser seleccionadas teniendo bien en cuenta que su contenido debe contribuir a desarrollar las competencias de cada trayecto. La lógica del diseño curricular implica moverse de las competencias seleccionadas y definidas hacia la especificación de los objetivos y contenidos de la asignatura requeridos para contribuir a su logro.

#### *La incorporación de competencias en los programas de las asignaturas*

Un enfoque basado en competencias no busca dejar a un lado el conocimiento y las disciplinas. Por el contrario, una estructura curricular común para todas las asignaturas sobre la base de competencias puede proporcionar los criterios para el fortalecimiento de aquéllas centrándose en los saberes relevantes para su apreciación y uso por la sociedad en su conjunto. Un objetivo primordial del proceso de reforma curricular estriba en generar una relación complementaria y productiva entre los conocimientos y las competencias teniendo en cuenta que la transmisión de hechos y conocimientos seguirán desempeñando un rol significativo debido a la fuerte tradición disciplinaria así como a los niveles de resistencia ideológica y corporativa hacia los enfoques basados en competencias.

Ser competente implica organizar una serie de actividades para poder comprender, encarar y responder a diversidad de situaciones de la vida. Resulta discutible establecer si realmente se pueden manejar las situaciones con sólo contextualizar el conocimiento. Los estudiantes deberían aprender a buscar y descubrir el rol del conocimiento para comprender y abordar diversas situaciones donde están necesariamente implicados valores, actitudes, saberes, saberes como y capacidades, entre otros recursos cognitivos y no cognitivos. Los conocimientos deben ser interpretados y redefinidos por los estudiantes de cara a los desafíos que plantean las situaciones de vida visualizadas como situaciones de aprendizaje.

En esta línea, una experiencia interesante refiere a una encuesta que se desarrolló en Québec (Canadá) en el contexto de la reforma de la educación básica

y general para adultos (Jonnaert et al.). El objetivo de esta encuesta radicaba en aportar insumos para reducir la brecha entre lo que está prescripto en el currículo y lo que realmente sucede en el aula. Mediante la introducción de la noción de «acción competente», los investigadores mostraron cómo un enfoque basado en competencias podía aplicarse para identificar los contenidos de los programas de estudio subrayando la idea de contextualización.

Los investigadores analizaron las acciones de los estudiantes en contexto así como también los recursos que emplearon para llevar a cabo dichas acciones. Los investigadores llamaron a este proceso «acción competente en situación». Como primer paso, construyeron un banco de situaciones de la vida real a través de una encuesta aplicada a la «población meta» (aquellos que se verían afectados por la reforma de educación de adultos). Las personas identificaron situaciones relevantes que no estaban incluidas en los programas de estudio tradicionales revelando la existencia de una diferencia considerable entre los contenidos de aprendizaje generalmente especificados en los programas de estudio y las situaciones orientadas al desarrollo de las competencias (Jonnaert et al.). Los investigadores concluyeron que los recursos que la gente necesitaba para abordar problemas de la vida cotidiana no eran los tradicionalmente asociados con las asignaturas escolares.

Al mismo tiempo, la investigación destacó que el banco de situaciones no podría mantenerse estático y debería actualizarse de forma continua dado que las necesidades y demandas de la gente se encontraban en constante cambio. Esta idea de tiempo fue también un importante factor a considerar. Si los estudiantes eran formados con situaciones concretas del presente, la educación podría llegar a resultar obsoleta para el momento que los estudiantes se graduaran.

En consecuencia, como segundo paso, los investigadores agruparon situaciones en clases y luego identificaron las actividades pertinentes que permitían trabajar sobre tales situaciones y sobre los recursos que se necesitaría desarrollar y finalmente, identificaron las competencias involucradas. A partir de ellas, los estudiantes debían desarrollar acciones competentes en diferentes clases de situaciones. Esto demostró ser un buen ejemplo de cómo los programas pueden diseñarse conforme a una perspectiva situada.

### *Desafíos en el desarrollo de enfoques basados en competencias*

Los enfoques basados en competencias implican claramente cambios sustanciales en las maneras de cómo se entiende el currículo como instrumento potente de la política educativa así como en el desarrollo de programas de asignaturas orientados, entre otros aspectos, por situaciones de vida. En vista de ello, existen al menos cinco desafíos principales que podrían considerarse en el desarrollo de enfoques basados en competencias:

- La necesidad de una discusión política y sobre política educativa profunda, seria y franca en torno a los diferentes enfoques basados en competencias,

su estatus y su rol. Esta discusión no debería evitar consideraciones ideológicas pero sería de gran ayuda contar con información y evidencias que contribuyeran a la clarificación de conceptos y opciones de política.

- La comprensión de la riqueza que aportan los enfoques basados en competencias como una orientación crítica tanto para el desarrollo de los programas de las asignaturas como a modo de renovación de las visiones y de las prácticas de la escuela y del aula. Estos pueden constituir un eje transversal a la organización y funcionamiento de los sistemas educativos.
- Comprender la conceptualización de las situaciones de vida como una estrategia y como un instrumento para implementar verdaderamente un enfoque basado en competencias. Hasta el momento, la tendencia ha sido más bien aplicar recursos aislados, con el objeto de aplicar conocimientos. Diversas propuestas metodológicas pueden proporcionar criterios y herramientas para desarrollar e implementar familias de situaciones de la vida real focalizándose claramente en las prácticas aúlicas.
- La necesidad de clarificar las relaciones entre recursos y situaciones así como también su compatibilidad e integración dentro de una secuencia de procesos de aprendizaje. La centralidad de las expectativas y necesidades de los estudiantes en la conceptualización y definición de situaciones de vida constituye un componente clave para motivarlos y comprometerlos, para desarrollar contenidos relevantes vinculados con situaciones de la vida real y para evaluar a los alumnos según criterios justos y formativos. Los estudiantes no deben ser considerados como metas de aprendizaje sino como actores del aprendizaje.
- La necesidad de que las reformas de la educación media basadas en competencias consideren, desde el comienzo del proceso de su planificación, los cambios que se estiman necesarios en los perfiles y roles de los docentes así como también en su formación y desarrollo profesional a fin de contribuir a sustentar la calidad de los procesos de reforma educativa.

## PREGUNTAS CLAVE

En clave de debate abierto y constructivo, dejamos planteado cinco preguntas que podrían contribuir a animar la discusión en torno al objetivo de lograr una educación media de calidad para todas y todos:

- ¿Cómo debería, la educación media, abordar la multiplicidad de desafíos y oportunidades culturales, sociales y económicas a escalas global, regional y nacional y congeniarlos en propuestas curriculares unitarias en el marco de un concepto de educación de jóvenes?

- ¿Cuáles son las oportunidades y los incentivos para concebir y llevar a cabo procesos de reforma educativa y curricular que consideren de una manera holística y vinculante a políticas y programas en torno al acceso, los procesos, la participación y los resultados?
- ¿Es posible que los tomadores de decisión a diversos niveles reconsideren la identidad, los objetivos, los contenidos y los alcances de la educación media, así como sus desempeños, en los procesos de reforma educativa y curricular de cara a concebir una educación de jóvenes como política cultural, económica y social?
- ¿Es posible que los tomadores de decisión a diversos niveles estén de acuerdo sobre la necesidad de desarrollar un marco curricular común desde la educación de primera infancia en adelante, que pueda favorecer el desarrollo de entornos, ofertas, procesos y competencias diversas, relevantes y flexibles orientados a facilitar el aprendizaje de todas y todos a lo largo de sus vidas?
- ¿Cuáles son las identidades y los compromisos de diversos actores educativos y el alcance de sus propuestas para intentar superar una tradición curricular basada en objetivos y acercarse progresivamente a los enfoques por competencias como un posible norte de referencia de los reformas educativas y curriculares?

A modo de epílogo, podemos concluir que la crisis de la educación media, percibida y evidenciada como universal, pone severamente en cuestionamiento la efectiva capacidad de los sistemas educativos de congeniar equidad y calidad, esto es, de ser inclusivos en oportunidades, procesos, participación y resultados.

Consideramos que es necesario situar el debate y los acuerdos sobre posibles medidas en el marco de un cambio de paradigma en la forma de concebir la educación. Repensar las políticas y los programas en la educación media supone necesariamente un sistema educativo facilitador de oportunidades de aprendizaje para todos, que remueve barreras institucionales, curriculares y pedagógicas a los aprendizajes. Nos parece que el camino a recorrer tiene más que ver con pensar e implementar una educación de jóvenes articulada en torno a una diversidad de ofertas unitarias y complementarias que en seguir trabajando sobre un esquema de ofertas de educación media separadas, y a veces segmentadas, entre educación secundaria, técnico-profesional y vocacional. El desafío parecería centrarse en progresar del concepto de jóvenes objetivos y metas de aprendizaje encapsulados en ofertas educativas a jóvenes respetados y atendidos en el marco de su especificidad individual, cultural y social. Al igual que hablamos de una educación de jóvenes como criterio rector de la educación media, tendríamos que referirnos a que el sistema educativo expulsa a los jóvenes y no que ellos abandonan o desertan.

Bajo esta concepción, proponemos tres órdenes de medidas:

- Un marco curricular común a la totalidad de las ofertas para las edades de 3 a 18 años sustentado en promover competencias para la vida y

ciudadanas (énfasis en la formación ciudadana y en la Educación para el Desarrollo Sustentable) y en consensuar ejes transversales, contenidos fundamentales, estrategias de enseñanza y criterios de evaluación. Se trata de tener un currículo unitario para los niveles inicial, primario y medio que refleja y operativiza sólidamente qué enseñar, para qué y cómo hacerlo incorporando las aspiraciones y demandas de la sociedad.

- Centros de educación básica de 10 o más años incorporando los niveles inicial, primario y medio básico que forman parte de la escolaridad obligatoria. Se busca lograr la convergencia institucional, curricular, pedagógica y docente entre primaria y media transitando hacia una educación básica ampliada que permita una acción unitaria, coherente y fuerte entre maestros y profesores para responder efectivamente a la diversidad de expectativas y necesidades de los alumnos. El punto de partida de una escuela básica radica en cómo se organizan los procesos de enseñanza y de aprendizaje para personalizar la educación y lograr el traje a medida de cada estudiante como singularidad.
- Centros de educación media superior comprensivos que combinen componentes y áreas de conocimientos de los niveles secundario y técnico-profesional, orientados a completar y profundizar una formación ciudadana iniciada en la educación básica. Estos centros de educación de jóvenes, que combinarían los atributos destacados y las potencialidades de liceos y escuelas técnicas, permitirían que el estudiante realice muchas cosas distintas articulando diversos conocimientos, saberes y habilidades cognitivas y no cognitivas en un marco de afianzamiento de valores y de actitudes que hacen a la inclusión y a la cohesión en la sociedad. El norte de referencia de estos centros es el bienestar de los estudiantes como condición necesaria para lograr aprendizajes relevantes a la sociedad y pertinentes al desarrollo de la persona.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acedo, Clementina. «Introduction: Inclusive Education: Pushing the Boundaries» en *Prospects. Open File: Inclusive Education UNESCO-OIE*, n.145, marzo 2008, pp.5-13.
- Ainscow, Mel y Susie Miles. «Making Education for All inclusive: Where Next?» en *Prospects. Open File: Inclusive Education, UNESCO-OIE*, n.145, marzo 2008, pp.15-34.
- ANEP - Comisión TEMS (Transformación de la Educación Media Superior) y Renato Opertti, «Aportes para la reflexión y la transformación de la Educación Media Superior», Cuaderno de trabajo n°15 «Fundamentos y contextos pertinentes para el proceso de transformación de la educación media superior». Montevideo: Comisión TEMS / ANEP, 2003.
- Barcos, Rosalía y Silvia Trías. «Diseño curricular basado en competencias para la educación media superior en Uruguay» en Opertti, Renato y Massimo Amadio (eds.) *Herramientas de Capacitación para el Desarrollo Curricular. Una caja de herramientas. Estudios de casos*. Ginebra: UNESCO-OIE, 2010. <http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/documentos-en-linea/herramientas-para-la-formacion.html>. [Accedido en noviembre de 2011].
- Benavot, Aaron. «The Diversification of Secondary Education: School Curricula in Comparative Perspective» en *Documentos de trabajo sobre temas curriculares de la OIE, Número 6*. Ginebra: OIE, 2006, pp.1-24.

- Blanco, Rosa. «Conceptual Framework of Inclusive Education» en Acedo, Clementina, Massimo Amadio y Renato Operti (eds.) *Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*. Ginebra: UNESCO-OIE, 2009, pp.11-20.
- Braslavsky, Cecilia. «The New Century's Change: New Challenges and Curriculum Responses». Nueva Delhi: COBSE-Conferencia Internacional, 2002.
- Collier, Paul y Anke Hoefler. «Greed and Grievance in Civil War» en *Documento de trabajo sobre investigación de políticas, n.wps 2355*. Grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial, 2001.
- Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en [www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm). [Accedido en noviembre de 2011].
- Cox, Cristian, «Cecilia Braslavsky y el currículo: reflexiones sobre la travesía de toda una vida en búsqueda de una educación de calidad para todos» en *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*, UNESCO-OIE, Ministerio de Educación Presidencia de la Nación (Argentina), Springer y GRANICA, capítulo 14, pp. 383-404. Buenos Aires, 2008.
- Department for International Development (DFID). *Departmental Report 2006*. Presentado ante el Parlamento por el Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional y el Secretario en Jefe del Tesoro por orden de Su Majestad. Londres mayo de 2006.
- Green, Andy, Tom Leney y Alison Wolf. *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. Londres: Institute of Education, University of London, 1999.
- Halinen, Irmeli y Ritva Jaervinen. «Towards inclusive education: the case of Finland» en *Prospects. Open File: Inclusive Education, UNESCO-OIE*, n.145, marzo 2008, pp.77-98.
- Jonnaert, Philippe. «The Concept of Competency Revisited» [Le concept de compétence revisité] Observatoire des Réformes en Éducation (ORE). University of Québec, Montreal, setiembre de 2007.
- Jonnaert, Philippe, Domenico Masciotra, Johanne Barrette, Denis Morel y Mane Yaya. «Revisiting the Concept of Competence as Organizing Principle for Programs of Study: From Competences to Competent Action». Documento de trabajo sobre temas curriculares de la OIE. Ginebra: OIE/ UNESCO, 2006. Disponible en: [www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/COPs/Pages\\_documents/Competencies/ORE\\_English.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/Pages_documents/Competencies/ORE_English.pdf). [Accedido en octubre de 2011]
- Marco de Acción de Dakar*. Disponible en [unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf). [Accedido en noviembre de 2011].
- Moreno, Juan Manuel. «Reforming Secondary Education for Quality and Access» Banco Mundial, wBI Course: Strategic Choices for Education Reform. Washington: 23 de julio de 2008.
- Lindeberg, J. «From Inclusive Education to Inclusive Curricula». Contribución al E-foro OIE, Ginebra, 10 de noviembre de 2009.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Disponible en [www.beta.undp.org/undp/es/home/mdgoverview.html](http://www.beta.undp.org/undp/es/home/mdgoverview.html). [Accedido en noviembre de 2011].
- OCDE. «Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000» París: OCDE, 2001.
- OCDE. «Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further results from PISA 2000». París: OCDE, 2003.
- OCDE. «Where Immigrant Students Succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003». París: OCDE, 2006.
- Operti, Renato y Jayne Brady. «Moving Forward: Inclusive Education as The Core of Education for All» [Avanzando: la Educación Inclusiva como el centro de la Educación para Todos] en *Prospects. Open File: Inclusive Education, UNESCO-OIE*, n.151, setiembre de 2009, pp.205-14.
- Qualifications and Curriculum Development Agency. 2009. Disponible en <http://www.inca.org.uk>. [Accedido en octubre de 2011].
- Roegiers, Xavier. «La pédagogie de l'intégration, des systèmes d'éducation et de formation au cœur de nos sociétés». Bruselas: De Boeck Université, 2010.
- Sahlberg, Pasi. «Secondary Education in OECD Countries. Common challenges, differing solutions». Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Ensino Médio Diversificado. Brasilia, 17 de setiembre de 2007.

- Savolainen, Hannu., «Responding to diversity and striving for excellence: an analysis of international comparisons of learning outcomes with a particular focus on Finland» en Acedo, Clementina, Massimo Amadio y Renato Opertti (eds.). Ginebra: UNESCO-OIE, 2009, pp.49-59
- Schleicher, Andreas. «Presentation at the 48th session of the International Conference on Education». Ginebra: PISA, 25 de noviembre de 2008.
- Tiana, Alejandro. *Developing Key Competencies in Education. Some Lessons From International and National Experience*. Studies in Comparative Series Education. Ginebra: IBE-UNESCO, 2004.
- UNESCO. *Approved Programme and Budget 2010-2011*. París: UNESCO, 2011.
- . «The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments». Presentación en Foro Mundial de Educación de Dakar, Senegal. París, UNESCO, 26 al 28 abril de 2000.
- . *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. París: UNESCO, 2009.
- . *Overcoming Inequality: Why Governance Matter. EFA Global Monitoring Report 2009*. París y Oxford: UNESCO y Oxford UPres, 2008.
- . *Reaching the marginalized. EFA Global Monitoring Report 2010*. París y Oxford: UNESCO y Oxford UP, 2009.
- . «Report by the Director-General on A Draft Strategy for Technical and Vocational Education and Training (TVET)». 181 EX/8. París, 2009.
- UNESCO-OIE, Documento de referencia sobre: «La educación inclusiva: el camino hacia el futuro» y documento de ayuda para la discusión. ED/BIE/CONFINTED 48/3, Ginebra, 18 de julio de 2008. [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48-3\\_Spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf)
- . «Conclusiones y recomendaciones emanadas de la 48a reunión de la CIE». Ginebra: ED/BIE/CONFINTED 48/5, Ginebra, 28 de noviembre de 2008. [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48-5\\_Conclusions\\_spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-5_Conclusions_spanish.pdf)
- United Nations. «Convention on the Rights of the Child». *Treaty Series*, vol. 1577, p.3, Nueva York: UN, 1990.
- United Nations. «United Nations Millennium Declaration» 2000, A/RES/55/2. Nueva York: UN, 18 de setiembre, 2000.
- World Bank, «Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education». Washington D.C: World Bank, 2005.

Recibido el 22 de setiembre de 2010

Aceptado el 19 de setiembre de 2011

# TIPOS DE DESIGUALDAD EDUCATIVA, REGÍMENES DE BIENESTAR E INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA: UN ABORDAJE CON BASE EN PISA 2009

*Kinds of educational inequalities, welfare regimes and institutions in Latin America: an approach based on PISA 2009*

TABARÉ FERNÁNDEZ\* | SANTIAGO CARDOZO\*\*

**Resumen.** El artículo se ocupa de la desigualdad educativa en América Latina en base a la articulación conceptual y metodológica de las principales dimensiones de la tradición sociológica. Abordamos el análisis de la desigualdad educativa observando el impacto que tienen las estructuras sociales con base a la clase y al género conjuntamente con los efectos de segmentación originarios en las diferencias socioculturales de los entornos territoriales de los centros educativos y las instituciones de gobierno y gestión. Comparamos las pautas de desigualdad en los aprendizajes de Matemática para los ocho países latinoamericanos que participaron del ciclo PISA 2009 y para otros cuatro casos contrastantes no regionales. La desigualdad en los aprendizajes se expresa al menos en tres niveles empírica y analíticamente distintos: el individuo, la organización escolar y el contexto local e institucional.

**Palabras clave:** aprendizajes, desigualdad, segmentación, regímenes de bienestar, América Latina

**Abstract.** *The article focuses on educational inequalities in Latin America based on a conceptual and a methodological articulation of the main dimensions of sociological tradition. We approach the analysis of educational inequalities by observing the impact of social structures based on class and gender, along with the segmentation effects that come from the socio-cultural differences of local environments of schools and the institutions of government and management. We compared the inequality patterns in Mathematics cognitive achievements for eight Latin American countries that participated in PISA 2009 and four other contrasting cases outside the region. Inequalities in cognitive achievements are expressed in at least three different empirical and analytical levels: individual, school organization, and local and institutional context.*

**Keywords:** *cognitive achievement, inequality, segmentation, welfare regimes, Latin America*

---

\* Doctor en Sociología por El Colegio de México, es profesor-investigador (Grado 4) con Dedicación Total en el Departamento de Sociología de la Universidad de la República, Uruguay, coordinador del Grupo de Estudios sobre Transición, Educación, Trabajo e investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Fue coordinador nacional del Programa PISA en Uruguay.

\*\* Master en Sociología, se desempeña desde 1999 en la Dirección de Investigación y Estadística de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (ANEP) y desde 2011 como investigador y docente en el Departamento de Sociología de la Universidad de la República. Es miembro del Grupo de Estudios sobre Transición, Educación, Trabajo en esa universidad y es investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

La universalización de la Educación Media legislada en la última década por los países latinoamericanos enfrenta retos cruciales que ponen en cuestión la eficacia del sistema educativo como agencia distributiva. Por un lado, si bien el acceso se ha incrementado notablemente (México, Brasil) y está próximo a la universalización (Chile), el abandono sigue siendo un problema de primer orden en varios países como Uruguay (Fernández 2010). Por otro lado, las evaluaciones de aprendizaje institucionalizadas en la mayor parte del continente y, en especial, los programas internacionales como LLECE<sup>1</sup> y PISA<sup>2</sup>, recurrentemente reportan niveles promedio insatisfactorios. La calidad de las experiencias académicas muestra grandes rezagos (Panamá, Perú), retrocesos importantes aún en períodos breves (Argentina, Uruguay) o una pronunciada desigualdad que, tal como se ha dicho para el caso uruguayo, devalúa dentro de un mismo país escuelas con desempeños similares a los de Kirguistán con otros similares a los de Finlandia. No es extraño entonces que la región se ubique significativamente por debajo del estándar de alfabetización en relación al desarrollo de competencias básicas para la inserción laboral, social y ciudadana en la sociedad del conocimiento.

En Uruguay, así como también en otros países, la opinión pública se ha focalizado más en debatir sobre el nivel promedio, el *ranking*, y ha dejado parcialmente de lado las preguntas más fundamentales sobre la desigualdad. PISA, por ejemplo, ha reportado que los factores que más inciden en el aprendizaje están relacionados con las desigualdades estructurales: el origen social de los estudiantes, el género, el área de residencia (rural/urbana) y la pertenencia étnica. También ha generado un amplio debate sobre cuáles dimensiones del diseño institucional inciden sobre los aprendizajes. Precisamente, este artículo busca concentrarse en tres preguntas básicas sobre la desigualdad de aprendizajes en la Enseñanza Media de América Latina, tal como lo permite observar PISA 2009: ¿qué tan desiguales son los aprendizajes en los países de la región? ¿Qué peso tienen las escuelas en esa desigualdad? ¿Cuánto inciden la segmentación social y el sector institucional?

Entendemos que el tema es crucial y está en el centro de las discusiones políticas y filosóficas que dieron origen a la visión liberal (y optimista) de la educación, así como también a la teoría de la reproducción de Pierre Bourdieu o Basil Bernstein. Sostenemos, en este sentido, que la distribución del conocimiento, en particular de los aprendizajes escolares, constituye una de las dimensiones básicas de la matriz del bienestar en sociedades crecientemente globalizadas en la economía, la política y la información. La desigualdad de aprendizajes resulta, por tanto, un problema de justicia social asociado a la consecución de la meta de universalización de la Educación Media. Concluida la segunda primera década del siglo XXI, parece razonable analizar en qué posición ha quedado cada país de

1 El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación es una red de sistemas de evaluación de la calidad de la educación de América Latina, coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

2 Programme for International Student Assessment, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

la región luego de las reformas realizadas en la matriz distributiva del bienestar, fundadas en grados diversos con el Consenso de Washington, incluido aquí el rediseño de los sistemas educativos que recomendara el Banco Mundial.

Este artículo avanza sobre el problema de la desigualdad en dos direcciones. Primero, profundiza la descripción del patrón de desigualdad de aprendizajes, con foco en los países de la región. Segundo, avanza un primer esbozo de las relaciones que pudieran tener esos patrones con los tipos más generales de regímenes de bienestar propuestos por distintos especialistas.

Reconocemos que los aprendizajes cognoscitivos evaluados más usualmente (Matemática, Lectura y Ciencias) no agotan la miríada de objetivos que las sociedades han depositado en la Educación Media, relacionados con la autonomía moral, el desarrollo de las personas, la participación ciudadana y el logro de un empleo decente. Aun así, los estudios de seguimiento de cohortes del tipo PISA-L<sup>3</sup> han arrojado evidencia sólida y han permitido conectar el fracaso en la incorporación de estos conocimientos instrumentales durante los primeros años de la educación formal con trayectorias académicas posteriores de riesgo, una inserción precaria en el mercado laboral y la vulnerabilidad o directamente la exclusión social (Marks; Humlum, Kleinjans y Nielsen; Bertschy, Cattaneo y Wolter; Shaienks, Eisl-Culkin y Bussiére; Boado y Fernández; Cardozo).

## EL APRENDIZAJE COMO UN PROBLEMA DISTRIBUTIVO

En términos generales, los enfoques contemporáneos sobre la desigualdad especifican mínimamente dos objetos: por un lado, un tipo de «bien valioso» que tiene una distribución socialmente regulada; por otro, «una comparación entre las magnitudes» de ese bien valioso que son apropiadas por las personas, los hogares, las organizaciones o jurisdicciones (Cortés & Rubalcava). En consecuencia, resulta imprescindible entender que los problemas de desigualdad no se pueden discutir sin establecer con cierta precisión y desde un comienzo el objeto de la desigualdad. En este aspecto tan simple radica uno de los primeros problemas que se presentan al campo educativo. La desigualdad se ha referido a cuatro objetos que reseñamos brevemente a continuación.

El primero y más extendido es el de la desigualdad en el acceso que tienen distintas categorías sociales, geográficas y étnicas a los distintos niveles del sistema educativo (inicial, primaria, secundaria, media superior y superior). En América Latina, la tesis política que amparaba esta preocupación en los grandes reformadores educativos (Domingo F. Sarmiento, José Pedro Varela, Justo Sierra, José Vasconcellos) puede sintetizarse en que la exclusión de los niños y jóvenes a los niveles social y legamente definidos como obligatorios generaba obstáculos serios a la consolidación de una sociedad integrada y democrática. En los años sesenta,

3 Los proyectos PISA-L (PISA longitudinal) se basan en el seguimiento de las trayectorias educativas y laborales de los estudiantes de una cohorte evaluados por el programa PISA.

el desarrollismo de la CEPAL, por un lado, y la teoría del capital humano, por otro, asociaron la exclusión al bajo desarrollo económico e industrial. Actualmente, existe un extendido consenso respecto a que la exclusión de la educación básica (definida como Primaria más Secundaria) genera una sistemática exclusión en la inserción en el mercado de trabajo formal, en las formas ciudadanas de participación política y, en general, en el acceso a los beneficios de la sociedad y economía del conocimiento.

El segundo fenómeno de interés para el análisis y la teoría fue la desigualdad en la conclusión de los estudios. Aquí claramente se distinguen dos niveles de preocupación. En la sociología clásica fundada en autores como Pitirim Sorokin y Talcott Parsons, se vinculó este resultado con la trayectoria laboral de los individuos, a través de la relación entre credenciales adquiridas e ingresos. Por esta vía, la desigualdad educativa fue conceptualizada como un pilar fundamental de los estudios de movilidad social intergeneracional (Blau y Duncan). Para las sociedades que han alcanzado o están próximas a alcanzar la universalización en el acceso de un nivel educativo, se abren otros problemas: la existencia de tasas diferenciales de asistencia regular a la escuela, o de abandono y desafiliación de los estudiantes. Desde algunas perspectivas, la política social debería corregir estos problemas modificando la estructura de incentivos, mediante des-estímulos al trabajo infantil y estímulos a la permanencia en la educación en general y en cada escuela en particular. Se asocian así consecuencias educacionales con oportunidades de bienestar que se han vinculado con la noción de círculo vicioso de la pobreza.

El tercer campo de interés emergió durante los años setenta y sobre todo en los ochenta, de la mano de la sociología de la discriminación y de la resistencia de clase, género y etnia dentro de la escuela. La inspiración marxista y foucaultiana inicial contribuyó a que se articularan las tesis macro sociológicas de la educación como mecanismo de reproducción social a un conjunto de hipótesis micro sociológicas orientadas a estudiar cómo las desigualdades categoriales se introducían en la vida cotidiana de las escuelas. La persistencia de la desigualdad fue observada como el resultado de los procesos de interacción intra escolares que la legitimaban a través de mecanismos de naturalización.

El cuarto objeto de interés es la desigualdad en el aprendizaje cognitivo alcanzado por los alumnos. En los años ochenta y noventa se inician y consolidan en todos los países desarrollados y también en América Latina, grandes programas cuyo propósito fue describir y explicar cuál había sido el conocimiento desarrollado por los alumnos en el momento de culminar un ciclo escolar. Para esto se diseñaron pruebas estandarizadas de aplicación externa y detallados sistemas de cuestionarios de contextos (familiar, escolar y local). Es la herencia dejada por los estudios clásicos tales como el *Equality of Educational Opportunity* coordinado por James Coleman en 1966, el *High School & Beyond* de 1982, el *Second International Mathematic and Science Study* (SIMMS) de 1982-1984 o el establecimiento del *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) en Chile en 1987 (en Fernández 2010). Desde un punto de vista más general, la tesis que afianzaron

fue que la desigualdad de aprendizajes o competencias escolares al finalizar la educación obligatoria (y no sólo en las credenciales educativas obtenidas) generaba oportunidades diferenciales en la transición al mundo adulto, en el mercado de trabajo y en los procesos intergeneracionales de movilidad social.

La posibilidad de contar con información sistemática y comparable sobre el desarrollo de desempeños académicos ambientó un segundo giro conceptual que permitió focalizar la atención en los estudios de la desigualdad en el espacio de la «agencia» educativa. La investigación mostró en forma reiterada y en todos los sistemas educativos cómo algunas escuelas (que la literatura denomina como eficaces) lograban altos niveles de aprendizajes a pesar de que sus alumnos provenían de las clases sociales obreras o de sectores más o menos marginados (Edmonds; Mortimore et al.; Creemers; Fernández 2004; Murillo; Blanco). Por otro lado, al debilitar la tesis según la cual las escuelas «poco importaban» en los resultados académicos, estos enfoques encauzaron el estudio de la desigualdad hacia el diseño y estructura de la organización de las escuelas, lo que permitió constatar la existencia de escuelas más o menos «clasistas», más o menos «machistas», más o menos «racistas». La escuela pasó a conceptualizarse en consecuencia como una agencia específica cuya operación podía repercutir en la persistencia de la desigualdad.

Las cuatro dimensiones de la desigualdad que hemos reseñado no son mutuamente excluyentes. Más bien, se combinan con distinta importancia relativa en cada país en función de sus itinerarios particulares lo que, a su tiempo, repercute en las prioridades de política. Así, por ejemplo, en los sistemas que han logrado extender el acceso y se encuentran próximos a tasas de egreso universales, las prioridades en términos de desigualdad tienden a trasladarse a las desigualdades en el desarrollo de competencias cognitivas. En este estudio, nos ocuparemos de trabajar la segunda y la cuarta de las dimensiones referidas.

## DISTRIBUCIÓN DEL CONOCIMIENTO, INSTITUCIONES Y BIENESTAR

Precisada la perspectiva analítica que abordaremos en este artículo, nos interesará avanzar una línea de reflexión que indaga sobre las estructuras societales que subyacerían a la desigualdad educativa.

La primera hipótesis propone vincular la distribución del conocimiento con la matriz básica de distribución del bienestar y manejo del riesgo de una sociedad. El conocimiento escolar ha sido considerado por diversas teorías tanto como «competencia», como un «activo» o como un «derecho». En particular, Amartya Sen (1981, 1987) ha mostrado que la naturaleza multidimensional de la educación lo transforma en un *entitlement* que puede operar para habilitar funcionamientos satisfactorios de los individuos en varios campos, mercados o contextos sociales: desde el mercado de trabajo hasta la crianza durante la primera infancia. Se deriva de aquí que las desigualdades en la distribución de conocimientos también deban ser observadas como desigualdades en la distribución de bienestar o, al menos,

en satisfactores necesarios para que los individuos puedan adoptar y sostener sus propios cursos de vida. Si hacemos acuerdo con esta tesis general, habremos de hacer acuerdo en la necesidad de explorar las relaciones teóricas y empíricas que habrían de ocurrir entre los regímenes de bienestar, por ejemplo, tal como los define Gosta Esping-Andersen, y las desigualdades educativas. Este es un camino poco explorado en cualquiera de los dos planos, por lo tanto nos limitaremos sólo a marcar las asociaciones entre nuestros resultados y los regímenes de bienestar presentes en la región tal como han sido catalogados por Fernando Filgueira y Juliana Martínez Franzoni.

La segunda hipótesis interpretativa proviene de los estudios politológicos de las reformas educativas de segunda generación, en particular hechas en la región sobre la descentralización de los sistemas educativos y la introducción de instrumentos de la lógica de mercado durante los años noventa (Di Gropello; Gajardo; Kauffman y Nelson; Bentancur). Básicamente, a comienzos de los noventa existía el consenso bastante extendido de que la causa última de los problemas distributivos se encontraba, por un lado, en el diseño institucional centralizado de la educación pública y, por otro, en las barreras impuestas a la demanda para expandir competencia entre escuelas públicas y privadas. Reformas gerenciales encaminadas a la descentralización (pedagógica, laboral y administrativa) de la educación pública, así como también la expansión de la educación privada contribuirían a reducir las desigualdades (generadas por las ineficiencias burocráticas, las apropiaciones de renta monopólica en corporaciones y la falta de sanciones fuertes al declinamiento de la calidad). Aquí sí existen mayores antecedentes que permiten establecer algunas consecuencias que pueden ser contrastadas con los datos.

## CINCO ÍNDICES PARA UNA METODOLOGÍA

Para caracterizar la desigualdad de aprendizajes utilizaremos una metodología que aplica cinco índices, cada uno de los cuales permitirá abordar un aspecto particular. Este trabajo se apoya en los desarrollos hechos en la región por los sucesivos informes de PISA (OECD 2001; 2004; 2007; 2010), en la investigación latinoamericana sobre las escuelas eficaces (Fernández 2004 y 2007; Blanco) y en un estudio anterior sobre la desigualdad en México entre 1994 y 2006 (Fernández 2010). Se sustenta asimismo en el enfoque sobre brechas de equidad propuesto por Douglas Willms.

## CASOS NACIONALES

Hasta el presente, PISA 2009 es el estudio comparativo más amplio sobre distribución del conocimiento escolar. A nivel mundial, incluyó 62 países de los cuales ocho eran de la región: Argentina, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y

Uruguay<sup>4</sup>. Desde el punto de vista analítico, esta muestra tiene la virtud de completar algunas de las celdas que lógicamente quedarían definidas al combinar las dimensiones indicadas en las hipótesis.

Cuadro 1. REGÍMENES DE BIENESTAR Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN PISA 2009			
	BIENESTAR HASTA 1970	BIENESTAR HASTA 2000	DESCENTRALIZACIÓN
Argentina	Universalismo estratificado	Tipo 1 Informal producto-venta	Federal
Brasil	Dual	Tipo 2 Proteccionista-informal	Federal-municipal
Chile	Universalismo estratificado	Tipo 1 informal producto-venta	Mercado
Colombia	s/d	Tipo 3	Mercado
México	Dual	Tipo 2 Proteccionista-informal	Federal
Panamá	s/d	Tipo 2 proteccionista-informal	Central
Perú	Excluyente	Tipo 3	Central
Uruguay	Universalismo estratificado	Tipo 2 proteccionista-informal	Central

FUENTE: con base en Fernando Filgueira, Martínez Franzoni y Di Gropello.

Además de los países de la región, reportamos resultados para otros cuatro países: Corea del Sur, Finlandia, Canadá y Alemania. Sus sistemas educativos y sus regímenes de bienestar corresponden a esquemas contrastantes entre sí y también con los países latinoamericanos. Los cuatro obtuvieron muy altos puntajes en lectura y en matemática tanto en 2009 como en los anteriores ciclos de PISA. Desde un punto de vista lógico, su introducción facilitará la exploración de la verosimilitud de las dos hipótesis macrosociales sobre la desigualdad educativa que hemos presentado provisionalmente.

### Datos

Basamos nuestras estimaciones en los micro datos de la evaluación internacional de estudiantes hecha en 2009 por la OECD en muestras nacionales de alumnos de 15 años escolarizados en cursos formales post-primarios (OECD-PISA, 2010). En este ciclo participaron ocho países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay.

Optamos por utilizar el puntaje en matemática en la medida en que se trata de la única área de evaluación que ha mantenido incambiado su marco conceptual para los cuatro ciclos realizados de PISA y que ha mostrado mayor estabilidad en el tiempo. Además, presenta un comportamiento muy estable entre los ciclos, lo cual es una ventaja para un análisis estructural (OECD-PISA, 2010, vol. v).

4 Originalmente, la República Dominicana habría de participar en 2009, pero por problemas internos no lo hizo finalmente. Costa Rica y un estado de la República Bolivariana de Venezuela tomaron parte del PISA que se realizó en 2010, pero aún no están sus datos liberados.

### *Medidas de concentración y dispersión*

En un primer nivel, el análisis de la desigualdad atiende a la forma de la distribución de un bien valioso, en este caso, de los aprendizajes, entre los individuos de una población con el objetivo de describir su «grado de concentración». Este primer índice se apoya en una «norma democrática» de equi-distribución de resultados, tal como la denominan Fernando Cortés y María Rosa Rubalcava. El uso del término «desigualdad» en los trabajos sobre el desarrollo y en los estudios sobre distribución del ingreso se afinca en esta perspectiva. La «concentración educativa» informa cuál es la participación que tienen los alumnos en el *quantum* del conocimiento escolar distribuido a través del sistema educativo. Sin embargo, salvo excepciones (De Hoyos, Martínez de la Calle y Székely; Filgueira 1978; Martínez Rizo), son pocos los antecedentes en educación que emplean este enfoque. El índice de Gini aporta una medida de la concentración en la distribución del conocimiento escolar desde esta perspectiva. Este es un estadístico apropiado por sus propiedades y su recorrido cerrado entre 0 y 1. Si el conocimiento escolar se distribuyera democráticamente entre los estudiantes, cada uno recibiría una proporción igual del conocimiento global, no existiría discrepancia entre la distribución observada y la distribución equi-democrática; y entonces el grado de concentración medido por el coeficiente de Gini equivaldría a 0: todos los niños habrían alcanzado el mismo nivel de conocimiento escolar. Pero si la discrepancia fuera máxima, como en el caso hipotético de que un sólo escolar concentrase todo el conocimiento, el Gini tomaría el valor 1 (Cortés y Rubalcava, 47-55; Sen 1998).

El estudio de las distancias entre los alumnos que obtienen los desempeños más altos y más bajos en las pruebas de aprendizaje (*gap*) resulta bastante más frecuente en la investigación educativa. En general, el *gap* se operacionaliza como la diferencia entre el percentil 95 y el percentil 5. Se trata de una medida clásica de dispersión con la importante virtud de que sus resultados son directamente interpretables en la misma métrica en que se basan las pruebas. Sin embargo, el indicador del *gap* tiene dos limitaciones que deben señalarse. En primer lugar, no es sensible al nivel medio de desempeños de cada sistema. En segundo lugar, supone estadísticamente que los aprendizajes siguen una distribución normal lo cual, como veremos, no es cierto para la mayoría de los países.

### *Medidas de estratificación*

La desigualdad por estratificación social es la forma más extendida de estudiar la desigualdad de aprendizajes. Se instrumenta a través del análisis de regresión de aprendizajes y la posición de clase social, el género, la condición de migrante o la pertenencia étnico-lingüística del alumno (Woessmann y Peterson; Dubet y Duru-Bellat). Sus antecedentes más honorables se extienden a los fundadores de la sociología de la educación: James Coleman, Basil Bernstein, Raymond Boudon y Pierre Bourdieu. Los indicadores más utilizados para dar cuenta de esta relación son los coeficientes de regresión parcial —o gradientes, en la terminología

de Douglas Willms— estimados en modelos multivariados. Fruto de estos estudios ha surgido la teoría sobre la persistencia de la desigualdad, fundada en la inelasticidad a la baja de los coeficientes a pesar del paso del tiempo y de la implementación de las reformas (Shavit, Yaish y Bar-Haim).

Desde esta segunda perspectiva, un sistema educativo puede ser igualitario aun con una distribución de aprendizajes relativamente dispersa, siempre y cuando dicha dispersión no se asocie esencialmente a factores de tipo adscriptivo como la clase, el sexo o el origen étnico-lingüístico.

### *Medidas multinivel: diferenciación y segmentación*

Los estudios sobre concentración y estratificación, aunque diferentes en sus pretensiones (descriptivo uno, explicativo el otro), son tributarios del supuesto teórico de que el fenómeno de la desigualdad educativa se agota en el nivel de análisis de los individuos y, eventualmente, de las familias. Sin embargo, en educación importan tanto los individuos como las organizaciones, fundamentalmente porque el aprendizaje es el resultado de la escolarización y ésta sólo se implementa en organizaciones funcionalmente especializadas, denominadas «escuelas». En este nivel organizacional operan los principales instrumentos educativos para modificar la desigualdad educativa tales como la gestión, el clima, los currícula, las didácticas o los recursos.

El desarrollo de los modelos jerárquico-lineales (*hierachical-linear models* o HLM) en educación desde mediados de los años ochenta, ha popularizado nuevas medidas que operacionalizan este enfoque (Raudenbusch y Willms; Raudenbusch y Bryk; Willms) y a la vez permiten distinguir nuevas dimensiones.

La distribución del conocimiento puede estar afectada en distintos grados por formas no democráticas (en el sentido estricto de la curva de Lorenz) de la distribución entre estudiantes o, también, por una distribución de los estudiantes entre escuelas. Esta es la idea básica de una partición o análisis de la varianza modelando dos niveles (el alumno y la escuela), que permite luego explicar mediante el análisis de regresión qué variables explican las diferencias en cada nivel. Se derivan de aquí tres índices de interés.

En primer lugar, el de «diferenciación escolar», que indica en qué proporción las escuelas participan y dan forma a una determinada distribución de los conocimientos académicos. Este nivel supone que una parte de la desigualdad en los aprendizajes corresponde a diferencias entre escuelas, lo que, a partir de los trabajos de Willms, se conoce como «efectos escolares de Tipo A». Sin embargo, su correcta comprensión requiere de la evaluación de los dos índices siguientes.

La diferenciación escolar, así definida, tiene dos componentes distintos, uno social y otro académico. El primero está anclado en la estructura de clases sociales. Es decir, depende de la distribución de estudiantes entre escuelas, la que a su tiempo deriva de la distribución de las escuelas en territorios (colonias y localidades) caracterizados por diferentes niveles de capital (cultural, económico

y social), de los mecanismos de asignación de estudiantes a los centros y del comportamiento de las familias y sus márgenes de elección frente a la asignación. Este primer componente de diferenciación (la segmentación social), informa sobre el peso que tienen las características contextuales de la escuela (principalmente el perfil socioeconómico y cultural del alumnado) en la distribución del conocimiento<sup>5</sup>.

La *segmentación académica*, en tanto, alude a las diferencias producidas en la distribución de los aprendizajes entre escuelas como consecuencia de sus propiedades organizacionales y pedagógicas específicas, tales como sus formas de gestión, el clima institucional, su estructura o sus prácticas de enseñanza (efectos de Tipo B, en el lenguaje de Raudenbush y Willms).

## RESULTADOS

Esta sección expondrá sumariamente las estimaciones hechas para los cinco indicadores de desigualdad educativa introducidos hasta aquí, conjuntamente con una interpretación de sus resultados.

### *Medidas de dispersión y concentración*

La medida del *gap* en los aprendizajes ubica a Argentina, Uruguay y Perú como los países más desiguales de América Latina. Las diferencias entre los percentiles 95 y 5 en las pruebas de Matemática de PISA 2009 son, para ellos, de entre aproximadamente 290 y 310 puntos. Estas brechas se registran sobre un desempeño medio de 388, 427 y 365 puntos respectivamente, lo que sugiere que Uruguay obtiene una dispersión similar a Argentina y Perú, en buena medida debido a que un conjunto mayor de sus estudiantes alcanza desempeños altos. Panamá, Chile y Brasil presentan un *gap* algo menor (en torno a los 268 puntos), en tanto las brechas para México y Colombia se ubican entre las más bajas dentro de la región (Cuadro 2).

Sobre la base de una media de desempeños sustantivamente más alta (de entre 512 y 546), los cuatro países seleccionados como casos contrastantes presentan situaciones dispares. En los extremos se ubican Alemania y Finlandia con brechas de 322.5 y 270.3 puntos respectivamente, en tanto Corea y Canadá aparecen en una situación intermedia. Las diferencias en el *gap* entre estos cuatro países derivan esencialmente del nivel registrado para los desempeños más bajos (percentil 5).

Ahora bien, como mencionamos, esta medida supone una distribución simétrica —estrictamente, normal— para poder interpretar adecuadamente lo que ocurre en los extremos. Sin embargo, la hipótesis de normalidad se sostiene sólo

5 En este nivel, la segmentación en sí misma no constituye necesariamente un problema político o ético, aunque sí lo es para las teorías pedagógicas que, con base en Lev Vigotsky, abogan por la heterogeneidad social como requisito esencial para la generación de «zonas de desarrollo».

para Argentina. En Uruguay, la distribución es simétrica pero platocúrtica, es decir, muestra un «achataamiento» de la curva hacia los valores extremos. En el resto de los países latinoamericanos, la distribución es leptocúrtica, es decir, con concentración en torno a los valores centrales, y con sesgos positivos (salvo México).

Esta evidencia nos autoriza a relativizar este primer análisis y concentrarnos en el índice de Gini<sup>6</sup>. Los resultados ubican a Perú y a Argentina con la mayor concentración en la región: respectivamente, obtienen coeficientes de Gini de 0.138 y 0.135. Las diferencias en el índice entre estos países no son estadísticamente significativas. Panamá se ubica en un segundo escalón (0.124) en tanto Uruguay se agrupa en un tercer nivel, junto con Brasil y Colombia (0.120, 0.117 y 0.113 respectivamente). Chile y México, por último, aparecen como los países de menor nivel de concentración, aunque las diferencias sólo son estadísticamente significativas para el caso de México y para Chile en relación a Uruguay pero no a Brasil ni a Colombia.

A su tiempo, Alemania obtiene un Gini de 0.109, similar al de México. Canadá, Corea del Sur y Finlandia, en contraste, tienen valores menores a 0.100, lo que sugiere que, además de obtener mejores desempeños en promedio, logran distribuir los aprendizajes en forma más equitativa entre sus estudiantes.

En términos generales, la consideración del Gini muestra un panorama básicamente similar al obtenido a partir del análisis del *gap* entre los percentiles 95 y 5, aunque con algunos corrimientos. Esta segunda medida refuerza la posición de Perú y Argentina como dos de los países latinoamericanos de más alta desigualdad en los aprendizajes y de México en la situación inversa. En tanto, otros sistemas se desplazan en sus ubicaciones relativas: Uruguay obtiene un valor relativamente bajo en el Gini en relación a su brecha, en tanto a Brasil le sucede lo contrario. Por su parte, y nuevamente con la excepción de Alemania, el Gini de los países no latinoamericanos vuelve a ubicarlos como sistemas sustantivamente más igualitarios que los de la región.

### *Medidas de estratificación*

La ecuación [1] expresa el modelo lineal más sencillo para explorar la estratificación social de los aprendizajes. En esta especificación, los desempeños en matemática son estimados a partir del índice socioeconómico y cultural del hogar del estudiante computado por PISA (ESCS) con base en el prestigio de la ocupación de más alto estatus entre la madre y el padre, el máximo nivel educativo en el hogar, una escala de bienes de consumo durable y la existencia de

6 El índice de Gini mide el grado en que la apropiación de un bien determinado —en este caso, los aprendizajes— se aleja de una situación teórica de perfecta igualdad, es decir, su grado de concentración. El índice varía entre 0 (perfecta igualdad) y 1 y su cálculo considera las distancias promedio interindividuales a partir de:

$$G = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum_{i>j} \sum (c_i - c_j)$$

bienes de alta cultura. Dado que las medidas de PISA son estandarizadas para todos los países participantes, es posible comparar los resultados directamente. Para nuestros propósitos, el resultado de interés viene dado por el coeficiente de determinación  $R^2$  [3], que informa sobre la proporción de la varianza total de los puntajes obtenidos en cada país en matemática (PV1math) que es explicada por el «origen social» captado por el índice de ESCS.

$$[1] PV1math = \beta_0 + \beta_1 escs + \varepsilon$$

$$[2] Var(PV1math) = Var(Y^*) + Var(\varepsilon)$$

$$[3] R^2 = \frac{Var(Y^*)}{Var(PV1math)}$$

**Cuadro 2. ESTIMACIONES HECHAS PARA LOS PAÍSES ANALIZADOS CON BASE EN PISA 2009. PROMEDIO EN MATEMÁTICA, ÍNDICE DE GINI, COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN, COEFICIENTES DE CORRELACIÓN INTRACLASE INCONDICIONAL Y CONDICIONAL, COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN DE NIVEL 2**

PAÍS	N	PROM. MA09	P5	P95	GAP	GINI	LI	LS	R2	ICC	ICC-COND	R22
Argentina	4,774	388	230.4	539.2	308.8	0.1354	0.1257	0.1451	0.2110	0.604	0.373	0.623
Brasil	20,127	386	261.7	530.0	268.3	0.1173	0.1115	0.1232	0.1445	0.512	0.324	0.554
Chile	5,669	421	291.3	560.1	268.7	0.1075	0.1012	0.1138	0.2049	0.522	0.231	0.736
Colombia	7,921	381	257.1	509.4	252.4	0.1127	0.1077	0.1177	0.1983	0.363	0.176	0.667
México	38,250	419	289.6	548.4	258.8	0.1064	0.1028	0.1100	0.1452	0.453	0.364	0.331
Panamá	3,969	360	234.1	503.8	269.7	0.1241	0.1130	0.1352	0.1622	0.578	0.432	0.462
Perú	5,985	365	221.9	514.3	292.4	0.1378	0.1304	0.1452	0.2850	0.553	0.281	0.699
Uruguay	5,957	427	279.5	576.8	297.3	0.1202	0.1152	0.1252	0.2189	0.441	0.186	0.724
Alemania	4,979	512	343.3	665.8	322.5	0.1093	0.1030	0.11560	0.19020	0.562	0.428	0.679
Canadá	23,207	526	377.6	664.4	286.8	0.0934	0.0907	0.0962	0.0982	0.244	0.172	0.397
Finlandia	5,810	540	399.5	669.8	270.3	0.0856	0.0824	0.0887	0.0694	0.086	0.067	0.272
Corea	4,989	546	398.6	688.0	289.4	0.0915	0.0850	0.0981	0.1257	0.407	0.237	0.567

FUENTE: elaboración propia en base a los micro datos de PISA-2009

Los resultados vuelven a ubicar a Perú, Uruguay y Argentina, en ese orden, entre los tres con mayor estratificación. En estos países, el origen familiar da cuenta de algo más del 20% de la varianza en los puntajes de Matemática. Chile y Colombia presentan coeficientes  $R^2$  de 0.205 y 0.198 respectivamente, lo que sugiere una situación muy similar al grupo anterior. En cambio, en Panamá y especialmente en México y Brasil los desempeños aparecen menos asociados al estatus socioeconómico: sus coeficientes  $R^2$  varían entre aproximadamente 0.14 y 0.16.

Alemania obtiene un coeficiente de determinación  $R^2$  similar al de Chile y Colombia. En tanto, Canadá, Finlandia y Corea vuelven a despegarse de los países latinoamericanos. Estos tres países obtienen mejores resultados promedio, con una

concentración menor y sensiblemente menos determinados por variables adscriptas, lo que los ubica desde este punto de vista como sistemas profundamente más igualitarios que los de la región.

### *Medidas multinivel*

Utilizaremos los indicadores multinivel para cualificar la magnitud de la desigualdad de aprendizajes estimada en los países de la región mostrando el peso superlativo que tienen las estructuras organizacionales y la segmentación social. Metodológicamente, procedimos a ajustar en cada país dos modelos jerárquicos utilizando el paquete HLM. En particular, utilizamos tres estadísticos. Los dos primeros se basan en coeficientes de correlación intraclase (ICC por la sigla en inglés) (Raudenbush y Bryk). Informan en qué proporción las escuelas agrupan estudiantes que tienen niveles de conocimiento similares. Cuánto más alto es el valor del ICC, más internamente homogéneas son las escuelas y los estudiantes se diferenciarán más entre escuelas. El análisis multinivel ajusta dos ICC. El primero es «incondicional»: en su estimación no se introduce ninguna variable explicativa, por lo que toma una forma análoga de un análisis de varianza que compara los promedios de los alumnos entre las escuelas. Será tomado como indicador de la diferenciación escolar. Los ICC incondicionales para cada país surgen de la siguiente ecuación y se exponen en el cuadro 2, columna 10:

$$[4] \text{PV1math} = \beta_{0j} + r_{ij}$$

$$[5] \beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j}$$

$$[6] \text{Var}(\text{PV1math}) = \text{Var}(u_{0j}) + \text{Var}(r_{ij})$$

$$[7] \text{ICC} = \frac{\text{Var}(u_{0j})}{\text{Var}(u_{0j}) + \text{Var}(r_{ij})}$$

Los ajustes indican una magnitud importante para América Latina de los efectos de Tipo A: dentro de cada país, las escuelas difieren en forma significativa y sustantiva en sus desempeños promedio. En otras palabras, una importante magnitud de la variación total en los aprendizajes matemáticos se explicaría por atributos no individuales (escolares, locales, regionales). Al comparar estos valores con los cuatro países testigo, es claro que América Latina constituye una región distintiva. En tanto, Finlandia tiene el ICC más bajo de todos (8.6%), una característica notable que se ha mantenido en todos los ciclos de PISA y en todas las áreas. En comparación, Canadá tendría una diferenciación escolar algo más alta (24.4%) mientras que Corea del Sur y Alemania presentan valores altos entre los países con mayor desarrollo de las competencias matemáticas, de una magnitud semejante a la observada en la región.

En simultáneo con este hallazgo, es necesario reportar una importante heterogeneidad entre los países latinoamericanos. El menor ICC estimado corresponde a Colombia (36.3%) y el mayor a Argentina (60.4%). Junto con este último se ubican Panamá y Perú definiendo un grupo de países con alta diferenciación entre escuelas. Brasil y Chile conforman un segundo grupo con valores similares entre sí (51%) en tanto que Uruguay y México definen un tercer grupo, con ICC estimados del orden del 45%.

Sin embargo, tal como se ha destacado por la bibliografía especializada, sería un error interpretar estos valores como una «buena noticia» sobre las posibilidades de acción de las políticas educativas y de las escuelas. En realidad, la diferenciación escolar suele esconder la acción de factores de desigualdad social extra escolares. Esto justifica el cómputo de un segundo modelo HLM que tomará en cuenta las propiedades de la escuela relativas al entorno sociocultural («entorno»), territorial («rural») e institucional («privado») así como las propiedades de clase social y género del alumno («ESCS» y «mujer»). El modelo ajustado es el siguiente:

$$[8] \text{PV1math} = \beta_{0j} + \beta_{1j}\text{escs} + \beta_{2j}\text{Mujer} + r_{ij}$$

$$[9] \beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}\text{entorno} + \gamma_{02}\text{privado} + \gamma_{03}\text{rural} + u_{0j}$$

$$[10] \beta_{1j} = \gamma_{10}$$

$$[11] \beta_{2j} = \gamma_{20}$$

$$[12] \text{PV1math} = \gamma_{00j} + \gamma_{01}\text{entorno} + \gamma_{02}\text{privado} + \gamma_{03}\text{rural} + \gamma_{10j}\text{escs} + \gamma_{20j}\text{Mujer} + u_{0j} + r_{ij}$$

$$[13] \text{Var}(\text{PV1math}) = \text{Var}(u_{0j}) + \text{Var}(r_{ij})$$

$$[14] \text{ICC}^* = \frac{\text{Var}(u_{0j})}{\text{Var}(u_{0j}) + \text{Var}(r_{ij})}$$

El modelo ajustado en [12] permite calcular los otros dos indicadores multinivel. En primer lugar, analizamos el ICC «condicional», denominado así porque ha sido computado (ecuación [14]) mediante la inclusión de un *set* de variables explicativas que registran si el alumno es una mujer, el nivel socioeconómico y cultural del hogar, el entorno sociocultural del centro educativo, si la escuela a la que asiste es privada y si está localizada en una localidad menor a 5 mil habitantes (v.g. rural). Conceptualmente, lo hemos definido como indicador de la «segmentación académica». Las estimaciones presentadas en la columna 11 del cuadro 2 ameritan dos tipos de comentarios: absolutos y relativos.

En todos los casos latinoamericanos, el ICC condicional es menor al estimado anteriormente, lo que indica que la diferenciación escolar está lejos de ser producto exclusivamente de variables puramente organizacionales y pedagógicas. ¿Cuánto de la varianza explicaría la escuela propiamente dicha? Pues bien, el país con mayor segmentación académica es Panamá (43.2%) que se destaca de todos los restantes países.

En un segundo escalón se ubicarían Argentina (37.3%) y México (36.4%) y en un tercero, Brasil y Perú (aproximadamente entre 28-32%). Chile, Uruguay y Colombia constituyen un grupo de países con segmentación académica más reducida (18-23%).

En los países testigo, en cambio, los valores condicionales son bastante similares a los incondicionales, lo cual modifica poco la imagen que el primer indicador dio sobre el peso de la diferenciación escolar en la desigualdad de aprendizajes. Canadá y Corea del Sur tienen una segmentación académica de alrededor de un tercio de la varianza total, en tanto que en Finlandia es de un quinto.

La segmentación académica existe (persiste) aún; es relativamente fuerte (más de un tercio de la varianza total), con lo cual se puede sostener aún que la escuela hace diferencia en los aprendizajes, pero ya no es de una magnitud tal como para situar a la región como un grupo distintivo frente a lo que sucede en los países de referencia o contraste.

El último indicador multinivel derivado del modelo [12] es un coeficiente de determinación ( $R^2$ ) análogo al computado en los modelos lineales pero que, en este contexto, informará cuánto se explica la varianza de aprendizajes observada entre las escuelas (v.g. de una parte de la varianza total). Será un indicador de la segmentación social, puesto que cuantifica la incidencia que tienen las estructuras agregadas de la desigualdad (entorno sociocultural, mercantilización y áreas geográficas). La última columna del cuadro 2 reporta estos resultados. Chile, Uruguay y Perú son los tres países con mayor segmentación social de los aprendizajes: entre el 70% y el 74% de las diferencias entre escuelas en estos países se debe a un efecto de composición. México (33.1%) y Panamá (46.2%), en tanto, son los países de la región con «menor» grado de segmentación.

Es interesante notar que, en este aspecto, los países testigo tienen un desempeño bastante similar a los países latinoamericanos, esto es, no se diferencian en bloque de lo comentado anteriormente. Corea del Sur con 56.7% y Alemania con 67.9%, presentan una segmentación social similar a la observada en Brasil, Argentina y Colombia. Canadá tiene valores similares a Panamá y Finlandia, con el coeficiente más bajo de todos los estimados, se asemejaría a México.

El origen de esta segmentación social varía de un país a otro, pero en términos generales está asociada a una segregación territorial, urbana y rural que agrupa a los hogares homogéneamente según clases sociales, ocupaciones, edades y etnias. En segundo lugar, podría deberse también al diseño institucional de los sistemas educativos, según el grado en que restrinjan las opciones de asistencia que los padres (y adolescentes) pueden hacer a las escuelas de su propio barrio. Si la primera hipótesis vincula la segmentación social de los aprendizajes con el ordenamiento del territorio y la distribución espacial del bienestar, la segunda pone acento en las instituciones que regulan las relaciones entre oferta y demanda educativa. Es escasa la investigación comparada disponible que permita interpretar la razonabilidad de la primera hipótesis ya que, en general, los estudiosos de los regímenes de bienestar no han podido incorporar sistemáticamente los aspectos territoriales en sus modelos (Esping-Andersen).

## EL SECTOR PRIVADO Y LA SEGMENTACIÓN

Tal como se esbozó en la sección anterior, un tipo de análisis de particular interés en la agenda educativa es el peso comparado del sector privado en la calidad y desigualdad de aprendizajes. Como se indicó, la segmentación social puede atribuirse a la segregación espacial o a ciertos procesos de elección de escuelas privadas frente a las públicas favorecido por el desempeño diferencial de dos diseños institucionales contrapuestos. De ser este el caso, no toda la segmentación social observada en los aprendizajes podría ser tildada como «reproductivista» en el sentido que estas palabras recibieron en la sociología de los setenta. Una importante corriente de investigación, el neo-institucionalismo, ha teorizado muy convincentemente sobre la mayor eficacia y eficiencia del sector privado (Chubb y Moe). PISA 2009 nos proporciona una base más amplia para considerar la incidencia de este factor entre los componentes de la segmentación social. Existen antecedentes importantes y persistentes para Uruguay que han mostrado que, una vez considerados los factores sociales constitutivos de la segmentación, la asistencia al sector privado no tiene un efecto estadísticamente significativo (Fernández et al.). El mismo hallazgo se ha replicado para otros países de la región en el nivel medio, aunque los resultados suelen ser mixtos (OECD-PISA 2007; Mizala, Romaguerra y Ostoic; Backoff et al.) (Cuadro 3).

El análisis se fundamenta en el modelo multinivel que incorpora el set de variables sociales indicado en la ecuación [14]. El cuadro 3 informa de este resultado particular. Tal como se puede apreciar, sólo en tres países (Argentina, Brasil y México) de los ocho de la región, se obtienen valores significativos para la variable de interés informando de una contribución institucional a la desigualdad de los aprendizajes, esto es: a iguales características, los alumnos que asisten a una escuela media privada en estos tres países tienen un nivel de competencia que, en promedio, es mayor al que hubieran tenido de asistir a una escuela pública. Las magnitudes de los coeficientes en estos tres casos varían. En Brasil, donde se observa el más alto, llega a equivaler a medio desvío estándar en las competencias.

Sin embargo, en los otros cinco países de la región (Chile, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay), no existe evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de la irrelevancia del sector institucional. Esto es, una vez tomado en cuenta el entorno sociocultural y el área geográfica, desaparece el efecto privado en la segmentación. Más aún, en los casos de Colombia y de Uruguay este coeficiente es negativo (aunque no significativo), un hallazgo ya reportado en otros estudios (Fernández 2007; Fernández et al.). El panorama en el grupo de países de contraste hace verosímil la no confirmación de las teorías institucionalistas, al menos en su pretensión universal original. En Canadá y Corea se observan coeficientes positivos y significativos. Alemania y Finlandia presentan valores negativos, aunque sólo es significativo el último caso.

Cuadro 3. COEFICIENTES DE REGRESIÓN PARA EL SECTOR PRIVADO (HLM, NIVEL 2)				
PAÍS	COEF	E. ESTD.	Z	P
Argentina	33.0	14.1	2.3	0.021
Brasil	46.6	10.5	4.4	0.000
Chile	8.4	10.3	0.8	0.413
Colombia	-3.1	8.5	-0.4	0.715
México	23.6	10.5	2.2	0.025
Panamá	12.7	26.1	0.5	0.620
Perú	7.8	11.7	0.7	0.506
Uruguay	-9.5	12.8	-0.7	0.458
Alemania	-28.3	17.2	-1.6	0.100
Canadá	22.0	11.2	2.0	0.050
Finlandia	-19.1	7.0	-2.7	0.008
Korea	32.9	11.3	2.9	0.005

FUENTE: elaboración propia en base a los micro datos de PISA-2009

Sin embargo, no tenemos una clara explicación ya sobre la conservación, ya de la supresión de los efectos del sector privado. Observando los datos para la región, podríamos hipotetizar que la segmentación privada sobrevive en los sistemas con estructuras educativas federales, ya que los observamos en Argentina, Brasil y México. Entre los testigos, Canadá confirmaría la hipótesis. Sin embargo, Alemania es un país de típica gestión federal y no se observa «efecto privado». La falta de efectos podría asimilarse a los países centralistas, tales como Uruguay, Panamá y Finlandia. Sin embargo, Chile y Colombia tienen un sistema basado en la autonomía institucional de los centros educativos y un esquema de mercado. Más interesante aún es contrastar la hipótesis de que una matriz liberal más amplia multiplicaría los efectos del sector privado en la medida en que incrementa las opciones racionales de las familias y la eficiencia privada frente a las escuelas públicas: ni los resultados de Chile ni los de Colombia apoyan con claridad esta afirmación.

#### DISCUSIÓN DE UNA TIPOLOGÍA

Una mirada conjunta a los distintos indicadores multinivel permite avanzar en la caracterización de las pautas de desigualdad educativa entre los países de la región. El gráfico siguiente compara los ICC no condicionales y el coeficiente de determinación  $R^2$  de nivel 2 estimado mediante los modelos jerárquicos antes descritos. Hemos distinguido cuatro cuadrantes definidos por la posición de los países en los dos ejes (por encima o por debajo de la media de la región en ambos indicadores).

El cuadrante [B] (arriba a la derecha) agrupa a los países que presentan alta segmentación entre escuelas y en que estas diferencias son explicadas

esencialmente por su desigual composición social (Chile, Perú, Argentina). En estos sistemas, la segmentación del sistema educativo está reflejando básicamente la estructura de la segmentación social que se traslada, por así decirlo, a las escuelas en forma más o menos directa. Los efectos de Tipo A predominan sobre los de Tipo B.

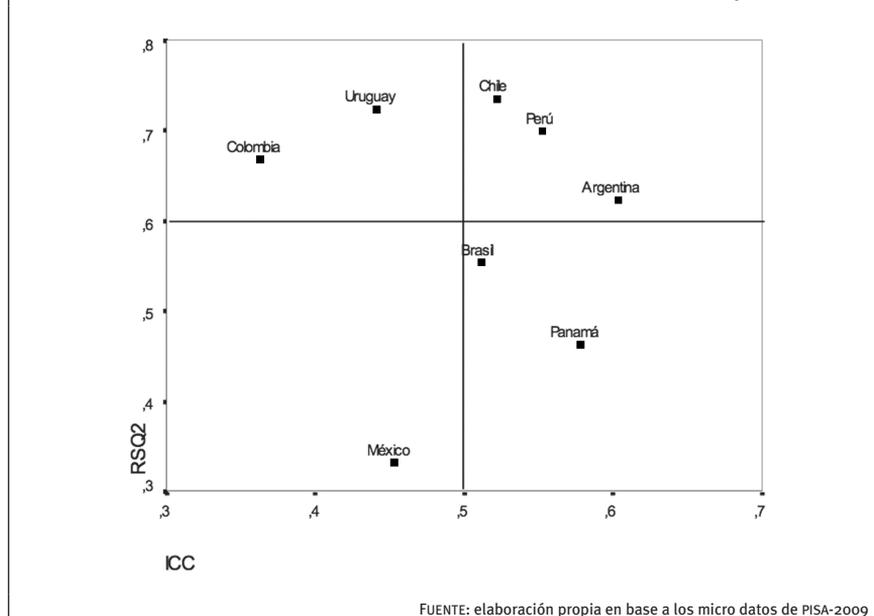
El cuadrante [D] (abajo a la izquierda) ilustra la situación inversa: las diferencias entre escuelas son menores y aparecen menos asociadas, en términos relativos, a su composición social. El único país de la región que se ubica en esta situación es México. La segmentación escolar refleja, en este caso, esencialmente una segmentación de la oferta académica. Predominan los efectos de Tipo B.

El cuadrante [C] (abajo a la derecha) supone, al igual que el [B] altos niveles de diferenciación escolar pero, a diferencia de aquél, en este caso las diferencias entre escuelas se reducen cuando se controla por su composición social. Se ubican aquí Brasil y, particularmente, Panamá. En forma similar a México, estos países muestran un tipo de segmentación asociada a la oferta pero en el marco de diferencias sensiblemente más pronunciadas entre las escuelas. El cuadrante [A] (arriba a la izquierda) contiene, finalmente, a países con una diferenciación escolar comparativamente baja en la región (al igual que [C]) pero en los que casi todas las diferencias entre escuelas se explican por variables exógenas al sistema educativo. Es el caso de Colombia y de Uruguay.

Si se incorporan además los dos primeros indicadores de la metodología desarrollada a lo largo del trabajo, es decir el Índice de Gini y el coeficiente de determinación ( $R^2$ ) global, el panorama se completa de la siguiente manera.

Chile, Perú y Argentina se ubican como los países que acumulan varias dimensiones y planos de la desigualdad: concentración, estratificación, diferenciación escolar y segmentación social. En particular, el fuerte peso que tienen las variables contextuales en la desigualdad informaría de una distribución del conocimiento anclada en operaciones privadas (residencia, socialización familiar) que se trasladan a las escuelas casi directamente. Esto resulta en sistemas educativos fuertemente segmentados en su composición y en sus resultados académicos. De estos tres, Argentina y Chile forman parte del mismo tipo de régimen de bienestar que Juliana Martínez Franzoni denominó «informal-productivistas» de capital humano. Si bien Perú no pertenecía a este grupo en el momento en que se propuso la tipología (con información hasta principios de la década del 2000), ha continuado con una política económica aperturista, liberal, que mucho lo aproxima a un régimen de producción de capital humano.

**Gráfico 1. PAÍSES LATINOAMERICANOS SEGÚN ICC INCONDICIONAL Y COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN DE NIVEL 2. DESEMPEÑOS EN MATEMÁTICA EN PISA, 2009**



Uruguay y Colombia, en tanto, presentan un sistema educativo con baja diferenciación escolar (en relación a la región), aunque con una fuerte segmentación social. El nivel de concentración medida por el Gini es intermedio (algo más bajo en Colombia). También la estratificación social es de nivel medio. Es de recordar que en estos países tampoco existe un efecto diferenciador del sector institucional (público vs. privado). Este panorama informa de una desigualdad que, en comparación a la región, tendería a expresarse más a través de la socialización familiar que de la segregación urbana. Al poner en relación este segundo tipo de desigualdad con los regímenes de bienestar, no se encuentran coincidencias. Colombia tiene una historia de la seguridad social y del manejo del riesgo diferente a la de Uruguay. Tampoco coinciden en la clasificación desarrollada por Martínez Franzoni. Además, la institucionalidad que gobierna y administra sus sistemas educativos básico y medio es diversa y hasta contrapuesta.

El tercer tipo de desigualdad educativa lo conforman Brasil y Panamá. Ambos se encuentran entre los países de concentración media (Gini) luego del grupo de Argentina, Chile y Perú, pero con niveles comparativamente bajos de estratificación social. También es relativamente más bajo el nivel de segmentación social medido por el coeficiente de determinación del nivel 2. Esto es, el patrón de desigualdad subyacente a ambos países parecería operar más bien a través de la diferenciación escolar en variables no capturadas en el presente análisis, que probablemente tengan que ver tanto con cuestiones históricas, regionales, institucionales

como posiblemente étnico-culturales y raciales. Tal como fue mencionado, sus sistemas educativos aparecen fuertemente segmentados, pero las diferencias entre las escuelas no resultan predominantemente de su composición social.

México constituye un caso único dentro de la tipología. Presenta características que lo distinguen claramente del resto de la región. Tiene la menor concentración (Gini) y el segundo nivel más bajo de estratificación (luego de Brasil). A su vez, a diferencia de los otros dos países con baja o media diferenciación escolar (Uruguay y Colombia), en México la segmentación social es más reducida indicando nuevamente que propiedades relevantes de la escuela no están contempladas. Por ejemplo, existen algunos antecedentes (aquí no incorporados) respecto de las diferencias que hay entre los distintos sistemas de Bachilleratos o las diferencias organizacionales y pedagógicas entre la Secundaria General, la Técnica y la Telesecundaria.

## CONCLUSIONES

La metodología desarrollada en este trabajo ha permitido mostrar que la desigualdad educativa es un problema distributivo que tiene varias dimensiones que operan al menos en tres niveles: el individuo, la organización escolar y el contexto local e institucional. Esta multidimensionalidad, además de analíticamente distinguible, ha mostrado también un comportamiento empírico autónomo. También ha sido posible mostrar que, sólo en algunas de estas dimensiones, los países latinoamericanos son «singulares» frente a los europeos o asiáticos. El grupo de países de contraste fue útil para poder cuestionar las generalizaciones simples y avanzar conceptualmente. Así llegamos a proponer una tipología provisoria de desigualdades educativas en la educación media de la región y después, vincularla con las dos grandes hipótesis: los regímenes de bienestar y las instituciones de gobierno y administración del sistema educativo. Presentamos ahora tres conclusiones más generales.

La primera es que la desigualdad en la región presenta una importante heterogeneidad tanto en su magnitud como en su composición. El «ordenamiento» de los países en cada dimensión varía, en algunos casos en forma importante. Chile, Perú y Argentina se destacan como los sistemas que más desigualmente distribuyen las oportunidades de acceso al conocimiento académico. Las desigualdades constatadas a nivel individual obedecerían a la diferenciación escolar y a la segmentación social.

Uruguay y Chile, países que en la región tienen un promedio similar en matemática, presentan indicadores diferentes, al punto que los hemos ubicado en dos tipos distintos. Junto con Colombia, Uruguay muestra el fuerte peso de las variables individuales (clase social, género) conjuntamente con una moderada o baja diferenciación escolar y segmentación social. México se destaca por tener los indicadores individuales de desigualdad más bajos, una diferenciación escolar

media y una segmentación socio-espacial baja. Sin embargo, es de anotarse que este récord se alcanza con la segunda tasa más baja de escolarización a los 15 años en la región (junto con Colombia).

La segunda conclusión es que América Latina no es una región absolutamente excepcional. Hay que reconocer que la desigualdad de la región es sustancialmente mayor que la observada en dos de los países «testigos»: Canadá y especialmente Finlandia tienen bajos valores en las medidas individuales y también reducida diferenciación escolar, segmentación académica y social. Sin embargo, este nivel no es único. Corea del Sur y sobre todo Alemania presentan resultados similares a los de la región en casi todos los indicadores propuestos aunque, claro está, este alto nivel de concentración y diferenciación está asociado con altos desempeños matemáticos promedio. Esto debería aconsejarnos mayor cautela a la hora de establecer conclusiones lineales tanto sobre la región como sobre las relaciones teóricas entre calidad y equidad.

Como tercera conclusión queremos proponer un conjunto de hipótesis preliminares de trabajo. La primera sugiere que la desigualdad de aprendizajes estaría adecuadamente anunciada por los tres regímenes de bienestar «clásicos» (anglosajones, escandinavos, centroeuropeos) y quizá también por el modelo de Asia Pacífico (Corea, Japón, Singapur), pero no por los distintos modelos propuestos para la región. La tipología clásica de Fernando Filgueira no parece explicar las similitudes observadas entre Argentina y Perú o las diferencias entre Uruguay y Chile, aunque podría proponer algunas pistas sobre el dualismo observado en México. Tampoco la tipología más reciente de Martínez Franzoni permite entender los agrupamientos observados, en particular, el comportamiento tan dispar en esta materia en los países estatal-proteccionistas (Brasil, México, Panamá y Uruguay). Más bien, la impresión es que estos serían el producto histórico de la confluencia de dos ejes de reformas recientes que han operado tanto sobre la estructura educativa como sobre la demanda. Por ejemplo, en el caso de México ha sido la descentralización de 1992 y el Programa Progres/Oportunidades; en Chile, la municipalización de 1982-1984 junto con los Programas MECE y la Jornada Escolar Completa. Será importante explorar con mayor profundidad cómo el tipo de reforma del sistema y las políticas contra la pobreza implementadas en los últimos veinte años han dado formas específicas a la desigualdad de aprendizajes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Backoff, Eduardo, Arturo Bouzas, Carolina Contreras, Eduardo Hernández y Marisela García. *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México, D.F.: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2007.
- Ball, Stephen. *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós: Barcelona, 1989.
- Bentancur, Nicolás. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República-CSIC, 2008.
- Bernstein, Basil. *Clases, códigos y control. Vol. I. Estudios teóricos para una sociología del lenguaje*. Madrid: Akal Universitaria, 1989 [Primera edición en inglés, 1971]

- Bertschy, Kathrin, Alejandra Cattaneo y Stephan Wolter. *PISA and the transition into the labour market en Labour* n.23 (special issue). Oxford, 2009, pp.111-37.
- Blanco, Emilio. «La desigualdad de resultados educativos. Aportes a la teoría desde la investigación sobre eficacia escolar» en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol.14, n.43, octubre-diciembre, 2009, pp.1019-49.
- Blau, Peter y Otis Duncan, *The American Occupational Structure*. New York: Free Press, 1967
- Boado, Marcelo y Tabaré Fernández. *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El Panel PISA 2003-2007*. Montevideo: UdelAR-FCS: Montevideo, 2010.
- Bourdieu, Pierre. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus, 1998.
- Cardozo, Santiago. *El comienzo del fin. Desandando los caminos de la desafiliación escolar en la educación media*. Tesis de maestría. Montevideo: UdelAR-FCS, 2010.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, México D.F.: El Colegio de México-FLACSO, 1984.
- Coulon, Alain. *Etmometodología y educación*. Paidós: Buenos Aires, 1995.
- Chubb, John y Terry Moe. *Politics, Markets and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution, Washington, 1990.
- Creemers, Bert P.M. *The effective classroom*. Londres: Cassel, 1994.
- De Hoyos, Rafael, Juan M. Martínez de la Calle y Miguel Székely. «Educación y movilidad social en México» en Serrano Espinosa, Julio y Florencia Torche (eds.) *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*. México D.F.: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010.
- Di Gropello, Emilia. *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Documento de Trabajo n.30. Santiago: PREAL, 2004.
- Dubet, François y Marie Duru-Bellat. «What makes for fair schooling?» en Teese, Richard, Stephen Lamb y Marie Duru-Bellat (eds.). *International Studies in Educational Inequality. Theory and Policy*, vol. 3, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 275-92.
- Edmonds, Ronald. «Effective schools for the urban poor» en *Education leadership*, n.37, 1979, pp.15-23.
- Esping-Andersen, Gosta. *Social Foundation of Post-industrial Societies*. MA: Cambridge University Press, 1999.
- Fernández, Tabaré. «Las escuelas eficaces y las reformas educativas de segunda generación» en *Estudios sociológicos*, n.65, mayo 2004. El Colegio de México - Centro de Estudios Sociológicos, pp.377-408.
- Fernández, Tabaré. *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales escuelas y sistema educativo en América Latina*. México D.F.: El Colegio de México, 2007.
- . «Desigualdad de aprendizajes en México (1994-2006)» en Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira (eds.). *Desigualdad Social. Grandes Problemas de México. Tomo V*. México, D.F.: El Colegio de México, 2010, 235-62
- Fernández, Tabaré, Marcela Armúa, Olga Bernadou, Ivanna Centanino, Marlene Fernández, Julia Leymoní, Anna Rosselli y Helvecia Sánchez en *PISA 2006. Primeros Resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Programa ANEP-PISA. Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo: ANEP, 2007.
- Filgueira, Carlos. *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*. Buenos Aires: UNESCO-CEPAL-PNUD, 1978.
- Filgueira, Fernando. «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada» en Roberts, Brian (ed.) *Ciudadanía y políticas sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO-SSRC, 1998, s/d.
- Gajardo, Marcela. *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Documento de Trabajo n.15. Santiago: PREAL, 1999.
- Humlum, María, Kristin Kleinjans y Helena Nielsen. *An Economic Analysis of Identity and Career Choice*. Discussion Paper n.3120, Institute for the Study of Labor (IZA)-University of Bonn, 2007.

- Kauffman, Robert y Joan Nelson. *Políticas de reformas educativas. Comparación entre países*. Documento de Trabajo 33. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. Santiago de Chile: PREAL, 2005.
- Marks, Gary. «Issues in the School-to-work Transition. Evidence from the Longitudinal Surveys of Australian Youth» en *Journal of Sociology. The Australian Sociological Association*, vol. 41, Sage Publications, 2005.
- Martínez, Juliana. *Regímenes de bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?*. San José de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2007.
- Martínez Rizo, Felipe. «Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, nº16, 2002, pp. 415-43.
- Mortimore, Peter, Pamela Sammons, Louise Stoll, David Lewis y Russell Ecob, Russell. *Schools Matters*. Los Angeles: The University of California Press, 1988.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguerra y Carolina Ostoic. *Equity and Achievement in the Chilean School Choice System. A Multilevel Analysis*. Centro de Economía Aplicada. Documento de Trabajo n.85. Departamento de Economía Industrial. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004.
- Murillo, Javier (coord.) *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá, D.C.: Editorial del Convenio Andrés Bello, 2007.
- OECD. *Knowledge and skills for life. First results for the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. OECD: París, 2001.
- OECD-PISA. *Learning for Tomorrow's World. First Results From PISA 2003*. OECD: París, 2004.
- . *Sciences Competencies for Tomorrow's World*, vol.I, *Analysis*: París, 2007.
- . *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, vol. II y vol.V, París: OECD, 2010.
- Raudenbusch, Stephen y Anthony Bryk. *Hierarchical Linear Models*. Thousand Oaks: Sage, 2002.
- Raudenbusch, Stephen y Douglas Willms. «The Estimation of School Effects» en *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, vol.20, n.4, 1995, pp. 307-35.
- Reynolds, David, Bert P.M. Creemers, Sam Stringfield, Charles Teddlie y Gene Schaffer (eds.). *World Class Schools: International Perspectives on School Effectiveness*. London: Routledge, 2005.
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Norfolk: Oxford University Press, 1981.
- . *Commodities and Capabilities*. New Delhi: Oxford India Paperbacks, 1987.
- . *La desigualdad económica*; México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Shaienks, Danielle, Judy Eisl-Culkin y Patrick Bussiére. *Follow-up on Education Labour Market Pathways of Young Canadians Aged 18 to 20. Results from YITS Cycle 3*. Ottawa: Statistics Canada, 2006.
- Shavit, Yossi, Meir Yaish y Eyal Bar-Haim. «The Persistence of Persistent Inequality» en Scherer, Stefani, Reinhard Pollak, Gunnar Otte y Markus Gangl (eds.). *From Origin to Destination. Trends and Mechanisms in Social Stratification Research*. Frankfurt y New York: Campus, 2007.
- UNESCO-LLECE. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 2008.
- Willms, Douglas. *Learning Divides: Ten Policy Questions About the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems*. Montreal: IUS UNESCO, 2006.
- Woessmann, Ludger y Paul Peterson. «Introduction: Schools and The Equal Opportunity Problem en Woessmann, Ludger y Paul Peterson (eds.). *Schools and The Equal Opportunity Problem*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2007.

Recibido el 29 de setiembre de 2011

Aceptado el 16 de octubre de 2011

# EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN LICEAL Y LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN: TENSIONES Y SUGERENCIAS PRÁCTICAS

*Roles of principals and participation boards in Secondary Schools:  
tensions and practical suggestions*

MARÍA PAZ ECHEVERRIARZA\* | CECILIA PEREDA\*\* | YANET SILVEIRA\*\*\*

**Resumen.** Este artículo se ubica en la discusión conceptual sobre el rol de dirección en centros educativos de enseñanza media ante la instalación de ámbitos de participación ciudadana, como son los Consejos de Participación establecidos en la Ley General de Educación 18.437. La reflexión fue abonada por dos vertientes complementarias: una selección bibliográfica específica y tres Jornadas de Formación con directores de veintitrés liceos en tres Departamentos de Uruguay, co-organizadas por el Sector de Educación de UNESCO Montevideo y el Consejo de Enseñanza Secundaria. Se identifican algunas tensiones que se presentan al rol de dirección en la práctica de la convocatoria y funcionamiento de estos espacios en los liceos.

**Palabras clave:** participación, directores, liceos públicos, Uruguay, Ley de Educación

**Abstract.** *This article is framed within the conceptual discussion on the role of principals of secondary education schools, given the establishment of instances of public participation, such as the Participation Councils established by the Uruguayan General Law of Education no. 18.437. This research was nurtured by two complementary sources: a selection of specific literature and three Training Workshops with principals from twenty-three secondary schools from three Departments in Uruguay co-organized by the Education Sector of UNESCO Montevideo and the nation's Council of Secondary Education. Within this framework, we identify some tensions related to the role of principals in the practice of calls for meetings and running of these spaces for participation in their schools.*

**Keywords:** *participation, principals, public high schools, Uruguay, Education Law*

---

\* Doctora en Educación por la Universidad de California (Berkeley), *Master of Arts* en Educación de la Universidad Estatal de Nuevo México y Profesora de Historia egresada del IPA. Ha trabajado como investigadora en la Unidad de Enseñanza de la Facultad de Ingeniería, UdelaR y desde 1998 es Profesional de Educación en UNESCO-Montevideo. (La selección y presentación de los hechos que figuran en el presente texto, así como las opiniones que allí se expresan, son responsabilidad de la autora y las mismas no reflejan necesariamente las de UNESCO ni comprometen a la Organización).

\*\* Magíster en Sociología, Licenciada en Sociología y Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República Actualmente está cursando el Doctorado en Ciencias Sociales (IDES-UNGS, Buenos Aires). Desde 1999 es consultora e investigadora en el área de la educación y la comunidad. Es docente de grado y posgrado en la Universidad Católica del Uruguay.

\*\*\* Magíster en Ciencias de la Educación, Diplomada en Planificación y Gestión Educativa por la Universidad ORT (Uruguay) y Profesora de Historia egresada del Instituto de Profesores Artigas. Actualmente es directora del Liceo Horacio Saravay Pozzi de Nuevo Berlín (Río Negro, Uruguay) y Presidenta de la Sala de Directores de Río Negro.

En 2009 se promulgó en Uruguay la Ley General de Educación 18.437. Este nuevo marco regulatorio incorpora en sus 19 capítulos y 120 artículos importantes cambios en la educación nacional. En el capítulo x, los artículos 76, 77 y 78 desarrollan el concepto, los cometidos y la información que podrán solicitar los Consejos de Participación<sup>1</sup>.

Nos gustaría promover intercambios sobre las modalidades de implementación de los Consejos de Participación (CP) y la integración de éstos a la vida del centro de enseñanza media. La temática de la participación nos parece central para los centros y la existencia de este nuevo marco legal puede ser una oportunidad para analizar las diferentes lógicas activadas en la cotidianeidad del liceo. Compartimos la convicción de que existen diferentes miradas y opiniones sobre el concepto «participación» y creemos indispensable procesarlas desde una mirada educativa.

La construcción de «instituciones amigables y protagónicas» y de «espacios abiertos de cooperación educativa» (ANEP *Propuesta 2011*) requiere de docentes-educadores-directores que promuevan el análisis de sus prácticas. Es claro también que, en cada nivel de actuación, desde las oficinas centrales de la administración de la educación y desde cada subsistema a cada centro educativo en particular, los actores conciben la participación basados en diferentes lógicas de funcionamiento institucional, culturas organizacionales y matrices de relacionamiento interpersonal.

Nos proponemos en este texto desarrollar una reflexión conceptual que ha sido abonada por dos vertientes complementarias: el diseño e implementación de una actividad desarrollada con directores de veintitrés liceos en tres departamentos de Uruguay<sup>2</sup> y una selección bibliográfica específica en la temática que, en su articulación nos permitió identificar un conjunto de temas que concentran tensiones al rol del director ante la puesta en funcionamiento de los CP. Entendemos que su reflexión por parte de las autoridades y del colectivo docente-educador-director podría favorecer la direccionalidad de las transformaciones deseadas en los liceos. Asimismo, invitamos a la lectura y posterior intercambio a todos aquellos interesados en la sistematización de experiencias como proceso de construcción de conocimiento que trasciende el relato descriptivo de lo realizado para centrarse en una elaboración de corte conceptual.

El artículo plantea cuatro secciones. Una primera sección presenta el marco normativo sobre los CP y la Propuesta de Reglamentación de los mismos en los liceos. Una segunda sección describe las Jornadas de Formación en Participación (JFP) realizadas con los equipos de dirección como una modalidad de formación flexible y doblemente situada. La tercera sección está dedicada a las tensiones

1 Ofrecemos una revisión del contenido de estos artículos en el apartado «Los Consejos de Participación y la construcción de los liceos “amigables y estimulantes”».

2 Se trata de las Jornadas de Formación en Participación para Equipos Directivos (UNESCO-CES, Fray Bentos, Mercedes y Trinidad, octubre 2010). Se ofrece una descripción básica de esta metodología en el apartado «Las Jornadas de Formación en Participación con directivos: modalidad flexible y doblemente situada de aprendizajes».

identificadas en el rol de dirección ante la convocatoria y funcionamiento de los CP en los liceos. Por último, finalizamos con algunas pistas de política educativa factibles de implementar a corto plazo.

Deseamos aclarar que, en las actividades realizadas en el marco de las JFP, se expresó una gran diversidad de situaciones y formas de gestionar y direccionar prioridades en los liceos. En la elaboración de este texto se han recogido algunas de ellas en versión *verbatim* a modo ilustrativo y por ende no deben ser tomadas como representativas de las miradas del colectivo de los directores y docentes de los liceos públicos del Uruguay.

## LOS CP EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS LICEOS «AMIGABLES Y ESTIMULANTES»

En febrero de 2011 la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) presentó un documento con las orientaciones generales y las acciones propuestas para el próximo quinquenio. Entre las cuatro dimensiones que resumen estas orientaciones generales se encuentra «la capacidad de revisar la arquitectura institucional», en el entendido de que:

es imprescindible promover instituciones amigables y estimulantes (en múltiples dimensiones y para los diferentes actores), capaces de aprender y proactivas en el tejido de alianzas amplias y variadas hacia la construcción de una sociedad de aprendizaje y creación. En tal sentido, el encaminarse hacia centros educativos más hospitalarios, más protagonistas en su desarrollo, más capaces de crear formas de cooperación y complementación con la sociedad, deviene una orientación general. (ANEP Documento, 1)

Sin la participación de sus protagonistas, la educación no es posible en ninguno de los ámbitos de intervención donde se puede observar la convivencia democrática y la cultura de paz en los centros educativos: el aula, el centro y el espacio socio comunitario (Hirmas y Carranza). En este sentido, coincidimos con Rosa De la Guardia y Francisco Santana en que: «La democracia debe aprenderse en todos los ámbitos de la actividad del centro. La participación en el Consejo Escolar no es el principio y fin de la democracia escolar pues la naturaleza democrática de la interacción diaria es tan importante como la participación en las estructuras formales» (7).

Dejando como referencia la amplitud del concepto y las modalidades de participación comprendidas en los procesos educativos, nos focalizamos en la propuesta de convocatoria y puesta en funcionamiento de los CP expresadas en la Ley 18.437 en tanto abona la línea de la construcción de centros y, en ellos, de actores educativos hospitalarios, protagonistas en su desarrollo y en cooperación y complementación con la sociedad.

La creación de Consejos de Participación, como los comprendidos por la Ley de Educación, propone un ámbito y un cometido particular para la participación en

los centros educativos. Propone una modalidad de participación de orden político<sup>3</sup>; intervenir en los procesos de decisión que determinan su orientación y su rumbo.

El ejercicio de esta modalidad de participación se apoya en otras de tipo contributivo, en tanto para poder participar es preciso disponer de recursos varios (que están desigualmente distribuidos en la sociedad) como: voluntad, tiempo, dinero, conocimientos, capacidades expresivas, etc. y aportarlos a la institución escolar. La participación de tipo política en los centros educativos trasciende la mera colaboración y, paradójicamente, al hacerlo adquiere una forma más específica, menos difusa y más lejana del voluntarismo ingenuo que suele acompañar las convocatorias (o más usualmente los reclamos) a la colaboración con la escuela (Tenti 2004).

En este sentido, los CP pueden inscribirse dentro de los llamados «mecanismos institucionales participativos» (Rofman), ámbitos privilegiados para que los ciudadanos que se sienten parte desde la identidad y pertenencia con el centro educativo —y por ende tienen parte de lo que allí acontece, en tanto espacio de reconocimiento, acceso y ejercicio de derechos— puedan tomar parte de las decisiones y acciones que los afectan. Estos mecanismos comprenden instancias promovidas por el Estado que, en la modalidad de consejos consultivos, convocan a la construcción de ámbitos colectivos para el control ciudadano de la acción estatal. Son espacios de incidencia en las políticas públicas, de ejercicio de control ciudadano desde la información, la consulta, la elaboración de propuestas, la delegación de atribuciones y/o la co-decisión. Al ser promovidos por el Estado se facilita la institucionalización de mecanismos de información y consulta, se legitiman las modalidades de diálogo y se compromete la escucha y la respuesta estatal. Suponen por tanto que el Estado reconozca y consagre este derecho por ley y que garantice el ejercicio de la ciudadanía activa a través de la construcción en los organismos y el desarrollo en las autoridades y funcionarios públicos de capacidades para construir confianza en el diálogo con la sociedad civil, la recepción de demandas, la capacidad de dar respuesta y la generación y cumplimiento de compromisos de gestión estatal (MIDES).

Ahora bien, ¿qué Consejos propone la Ley General de Educación?, ¿quiénes los conforman?, ¿cómo van a funcionar?, ¿sobre qué asuntos van a aconsejar? La lectura en profundidad del marco normativo en la órbita de Educación Secundaria, es decir de la Ley General de Educación y de la Propuesta de Reglamentación de los CP liceales orientan en la búsqueda de respuestas a estas preguntas.

Con respecto a la primera pregunta, tal como lo plantea la Ley General de Educación, capítulo X, artículo 76: «en todo centro educativo público funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad». Ya la denominación de los «Consejos de Participación» como tales atiende la especificidad de la modalidad propuesta. Etimológicamente, la palabra «consejo» aparece

---

3 Una intervención ciudadana que constituye el carácter pedagógico transformador acorde con el proyecto del centro. No debe entenderse como intervención de carácter político partidario.

hacia 1140, derivada del latín, *consilium*, para expresar: «asamblea consultiva» y, más propiamente para hacer referencia a «deliberación y consulta» (Corominas).

Con relación a quienes los conforman, en este mismo artículo de la Ley 18.437, se señala que los CP deben incluir al menos un tercio de representantes estudiantiles. Para el caso de los liceos, en la Propuesta de Reglamentación de los Consejos de Participación Liceal, artículo 3.1., se establece un mínimo total de nueve integrantes: tres estudiantes, dos docentes, dos familiares y dos integrantes de la comunidad.

Con respecto a estos últimos, la Propuesta de Reglamentación de los Consejos de Participación Liceales presenta una interesante discusión sobre quienes integran «la comunidad» del centro educativo retomando la suscitada en el debate parlamentario y tomando una posición en aras de direccionar su representación en el CP. La discusión parlamentaria, según se plantea en el artículo 2.1. de la Propuesta de Reglamentación de los Consejos de Participación Liceal, distinguió «la comunidad del entorno más cercano al liceo», de la comunidad como «localidad o ciudad» y de la «comunidad educativa», expresamente definida en el artículo 73 de la Ley General de Educación como conformada por: docentes, funcionarios, estudiantes, familiares y responsables.

La Propuesta de Reglamentación define en sus artículos 3.1, 10.1 y 10.10 que, por representación de la comunidad, se tomará «necesariamente» la de un funcionario no docente y un ciudadano que acredite su residencia, trabajo u otro vínculo en la zona, barrio o localidad del liceo mediante elección organizada por la Dirección (convocada a través de medios de información y difusión local según los artículos 10.6 y 10.8 de la Propuesta de Reglamentación).

La forma de elección de estudiantes, familiares, docentes e integrantes de la comunidad (que incluye entonces el/la funcionario/a no docente) se realiza, según la Propuesta de Reglamentación, con base en la convocatoria a asambleas en que se vota a los representantes para el CP de modo secreto y no obligatorio. Tanto en el caso de los representantes de los estudiantes como de los docentes, familiares, funcionarios no docentes e integrantes de la comunidad, todo el proceso de elección debe ser realizado en los primeros treinta días desde el inicio de los cursos en cada año lectivo.

En el caso de los estudiantes, la Propuesta de Reglamentación establece en sus artículos 5.1, 6.1 y 6.2 que ésta deberá efectivizarse desde asambleas por grupo de clase que se integrarán a un Consejo Estudiantil Liceal, de donde surgirán los representantes al CP. Las asambleas ordinarias de cada grupo de clase, según se expresa en la Propuesta de Reglamentación de los Consejos de Participación liceal, son tres en el año y la Dirección del centro designará «adultos que actuarán como referentes» (docentes, adscriptos, funcionarios) «a efecto de facilitar el trabajo de los estudiantes, evacuar consultas, colaborar para que todo se desarrolle en orden, sin intervenir ni incidir en el debate de los estudiantes» (artículos 7.1, 7.2 y 7.3).

Los docentes están habilitados para ser representantes en el CP cualquiera sea su carácter de integración al centro educativo (suplente, interino o efectivo)

pudiendo destinar «un espacio de coordinación al mes para tratar las propuestas, inquietudes y problemas pertinentes o urgentes que tengan relación con el CP, sin inhibir las potestades de la Asamblea Técnico Docente de dicho centro» (artículos 8.1 y 8.6).

Del mismo modo, la representación de los familiares de los estudiantes no ocurrirá «en perjuicio de la existencia y funcionamiento de las APALs liceales»,<sup>4</sup> teniendo los mismos plazos que en el caso de estudiantes y docentes para su elección. La Propuesta de Reglamentación plantea que la dirección liceal convocará a una «asamblea de padres» previa a cada una de las reuniones ordinarias del CP (artículos 9.1, 9.2, 9.4 y 9.6).

En el caso de «los representantes de la comunidad», el funcionario no docente deberá haber sido contratado en ese liceo por todo el año para poder integrar el CP en calidad de «integrante de la comunidad». El «restante representante de la comunidad externa del liceo» surgirá de una elección organizada por la Dirección liceal, con amplia difusión local (Propuesta de Reglamentación, artículo 10.6).

Respecto al funcionamiento de los CP, la Ley 18.437, en su artículo 78, postula que: «Serán convocados por la Dirección al menos tres veces al año o a pedido de la mayoría de sus miembros, sin obstaculizar el desarrollo de los cursos» y la Propuesta de Reglamentación en el capítulo 4 que: «cada Consejo elaborará y aprobará su reglamento de funcionamiento y autoevaluación».

La distinción entre los artículos 77 y 78 de la Ley General de Educación no es menor respecto a los cometidos del CP. El artículo 77 expone que éstos son «realizar propuestas a la Dirección del centro educativo», con relación a: el proyecto educativo (elaborado por la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo «en ejercicio de su responsabilidad profesional»); la suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones; la realización de obras en el centro educativo; la obtención de donaciones y otros recursos extrapresupuestales; el destino de los recursos obtenidos y asignados; el funcionamiento del centro educativo; la realización de actividades sociales y culturales en el centro educativo y sobre todo aquello que lo consulte la Dirección del centro educativo. El artículo 78 especifica la información que debe ser puesta en conocimiento por parte de las autoridades de los centros educativos y los Consejos de Educación y por ende que puede ser solicitada por el CP. En este sentido, este artículo dispone que las Direcciones de los centros educativos deben poner a consideración de los CP sus memorias anuales y los Consejos de Educación deberán remitir anualmente a los CP un informe de lo realizado durante el año. Asimismo, este artículo es claro

4 Las Asociaciones de Padres de Alumnos Liceales (APAL) fueron creadas en junio de 1985 como entidad de «cooperación» con los liceos oficiales con los cometidos de: 1) colaborar en la gestión liceal, en lo que se refiere a aspectos de extensión; 2) cooperar en la ampliación y conservación del edificio, sujeto a las normas y fiscalización de Educación Secundaria; 3) acrecentar el material didáctico y el acervo bibliográfico bajo la supervisión de la Inspección Docente, sin cuyo dictamen favorable no podrá incorporarse ningún elemento bibliográfico al liceo; y 4) mantenerse dentro de los marcos legales —Ley 15.730— y reglamentarios, de manera de cumplir los principios de legalidad y laicidad (CES).

respecto a que los CP podrán solicitar informes y realizar propuestas al Consejo de Educación respectivo, así como requerir la presencia de un representante de dicho Consejo ante «situaciones que lo ameriten a juicio de sus integrantes». Se establece también en el artículo 78 que los CP «participarán en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro educativo y podrán emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y la dedicación de los funcionarios docentes y no docentes, que será recibida por la Dirección del centro y los Consejos de Educación».

Los artículos 77 y 78 deben distinguirse a fin de evitar una visión fiscalizadora del CP en aspectos sensibles al cuerpo docente en tanto trabajadores y en tanto profesionales de la educación. Más allá de que los docentes también lo integran (aspecto que suele dejarse de lado a la hora de expresar resistencias ante la posible injerencia de «estudiantes, familiares e integrantes de la comunidad»), el CP tiene como cometido legal «realizar propuestas» a la Dirección sobre el «funcionamiento del centro educativo» mientras que «participarán en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro educativo» y es (sólo) en este marco que «podrán emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y dedicación de funcionarios, docentes y no docentes», que será recibida «por la Dirección del centro y los Consejos de Educación». Esta precisión devela diferencias entre la posibilidad de realizar propuestas a la Dirección sobre un funcionamiento del centro en general y aspectos específicos sobre los que el CP puede emitir opinión, en el marco de su participación en procesos de autoevaluación del liceo liderados por la Dirección del centro educativo.

La lectura detallada de este marco normativo, que encuadra, habilita y limita las características y los alcances de los CP, redundando tanto en certezas como en algunas incertidumbres para sus futuros integrantes y especialmente para los equipos directivos de los liceos. Certezas e incertidumbres que se traducen en tensiones emergentes en las dinámicas específicas de cada centro educativo, en la conjunción de las condiciones institucionales, organizacionales e interpersonales que el ejercicio del rol de dirección supone.

## **LAS JORNADAS DE FORMACIÓN EN PARTICIPACIÓN CON DIRECTIVOS: MODALIDAD FLEXIBLE Y DOBLEMENTE SITUADA DE APRENDIZAJES**

Con base en experiencias de trabajo anteriores con diferentes profesionales de Enseñanza Secundaria, surge la posibilidad de apoyar una asistencia técnica puntual para un grupo de directores en la temática de los CP. Se organiza un grupo de trabajo con tres Directoras de Salas Departamentales y su Inspectora, desde donde se orquesta un dispositivo que titulamos «Jornadas de Formación en Participación para equipos directivos, Sector de Educación de UNESCO Montevideo y el Consejo de Enseñanza Secundaria» con el objetivo de: a) apoyar el proceso

de los CP desde una mirada inclusiva a la misión de un centro educativo abierto a la comunidad; y b) impulsar las transformaciones de los centros educativos con participación que propendan a la integración social y educativa fortaleciendo la navegabilidad interinstitucional.

Se construye entonces una propuesta de formación doblemente situada. Por un lado, se buscó apuntalar el trabajo de colaboración y coordinación que vienen desarrollando las Salas de Directores en estos departamentos ampliando la convocatoria al concepto de «equipos de dirección» y solicitándoles que concurrieran en grupo, con tres integrantes. Algunos directores se presentaron con profesores, otros con funcionarios no docentes, otros con colectivos que funcionan de hecho como apoyo a la gestión del liceo, otros con subdirectores. Se invitó a estos equipos a una jornada de trabajo localizada en la región donde se encuentra el liceo respetando aquí las lógicas de traslado y transporte existentes a nivel territorial para la definición de la «región». Se realizaron tres jornadas en las que participó un total de 70 integrantes de «equipos directivos» de 23 liceos provenientes de 15 ciudades y localidades de los departamentos de Flores, Soriano y Río Negro.

Por otro lado, esta modalidad también puede considerarse situada en tanto invitación a la reflexión colectiva desde distintas actividades que ubicaron a estos «equipos de dirección» en situación de gestionar un liceo con un CP existente y en funcionamiento. La propuesta enfatizó trabajar en conjunto con casos ficticios que demandaban del grupo toma de decisiones y proyección de resolución de conflictos esbozando estrategias y tácticas de acción. Esta modalidad de trabajo flexible y favorecedora de aprendizajes colectivos aportó a la conceptualización de prácticas similares vividas en la experiencia diaria. Encontramos también que la camaradería con la que se convivió en un clima distendido y de disfrute fue positivamente valorado por los participantes.

Al respecto, al sistematizar los formularios de evaluación de las Jornadas, observamos la importancia de innovar con dispositivos de acompañamiento situados para estos «equipos» y directores. Muchos plasmaron en sus comentarios cuestiones que nos hicieron «tocar piso» en sus realidades. Compartimos algunos de estos comentarios:

Nos trataron como docentes, con dignidad. (Participante 26)

Fue dinámica y se respetaron los tiempos del cronograma. (Participante 12)

El clima de trabajo, el clima participativo. (Participante 14)

La claridad de las propuestas. El número de participantes fue el adecuado, no un montón. (Participante 35)

La participación de los diferentes equipos de dirección en relación a su voluntad. (Participante 3)

La posibilidad de compartir con otros centros las distintas inquietudes con respecto a la implementación de los CPL. (Participante 4)

Los espacios de puesta en común, ya que permite conocer otras realidades. (Participante 15)

Conocer realidades comunes, otras personas, saber las dudas comunes y «miedos». (Participante 23)

Me llevo mayor claridad respecto a esta propuesta de los Consejos de Participación. Pensar y aceptar que puede ser positiva la creación de este consejo y que trabaje con el equipo de dirección. (Participante 22)

Se analizaron todas las dudas y así quedó más claro. (Participante 2)

Una visión más clara de los Consejos de Participación y que, a través de ejemplos prácticos, se pudo ver el alcance de los mismos. (Participante 18)

Jornadas con esta modalidad favorecen la construcción de un clima entre colegas profesores y directores. Es importante destacar que éste fue posible por el trabajo colaborativo con las Directoras de las Salas Departamentales y su Inspectora. Desde el punto de vista de su financiamiento genera gastos acotados habilitando a un tipo de relacionamiento entre pares favorable para intercambios de índole variada en la experiencia de gestión de centros educativos. Entendemos que esta modalidad de trabajo puede ser útil para acercar investigación y acompañamiento a una estructura aceptada y mantenida por los directores.

## TENSIONES AL ROL DE LA DIRECCIÓN ANTE LA INCORPORACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS LICEOS

Promulgada la Ley de Educación, el Consejo de Educación Secundaria reglamenta su implementación solicitando a las direcciones de liceos el comienzo de su aplicación y habilitando un período de prueba y sugerencias de un año a partir de la reglamentación. Es decir, desde un punto de vista normativo, los pasos necesarios para su implementación han sido dados. Sin embargo, para lograr una apropiación de los CP a la vida del centro se necesita una armonización de esta nueva institucionalidad con el proyecto que posea el centro (documentado o implícito).

Para que esta armonización sea posible, la dirección juega un papel central e insustituible. Investigaciones recientes sobre experiencias de instalación y puesta en funcionamiento de CP escolar en América Latina<sup>5</sup> coinciden en que:

la constitución de espacios de participación por mandato legal no ha sido suficiente para su institucionalización como espacios de participación auténtica. Ello nos hace ver que puede existir una buena implementación formal de espacios de participación, pero existen factores informales que pueden hacer que ella fracase. Y ello, supone considerar condiciones culturales y micropolíticas de la escuela, que pasan por la forma cómo se concibe las relaciones de poder al interior de ella. (Díaz et al., 34)

Desde la «dinámica micro política» de los centros educativos se han señalado riesgos y tensiones que se generan en la práctica de estas modalidades de

---

5 Ver también López; Oráisón y Pérez; Traver et al.; Díaz et al.

participación. Proponemos concentrarnos en aquellas que hacen al rol de dirección como actor clave en esta dinámica y porque en la construcción de los CP como ámbitos de participación y de incidencia en el funcionamiento del liceo, se plantea «la necesidad de una profunda redefinición del papel del director quien en lugar de ser un mero gestor burocrático pasa a ser agente de cambio» (Murillo en Díaz et al., 37)

Entendemos el concepto de tensiones al rol de dirección como nudos que se generan en la conjunción de las lógicas institucionales, de las culturas organizacionales y de las prácticas interpersonales. Éstas se presentan en la articulación entre: la asignación del rol de dirección ante el CP por parte del marco normativo, las expectativas a este rol por parte del propio director/a y de los estudiantes, docentes, familiares, funcionarios y miembros de la comunidad y la asunción del rol por parte del director/a con base en sus estilos personales.

Queremos destacar que acordamos con Justa Ezpeleta en que, para construir un proyecto de liceo, se «requiere la constitución de un equipo de trabajo. De transformar al grupo docente en equipo. De lograr que cada uno sepa que su quehacer afecta al quehacer del conjunto y que el conjunto, son el medio, el instrumento más idóneo para caminar hacia las metas» (7). Por tanto, cuando la Ley 18.437 menciona «la Dirección» interpretamos que nos habilita a entenderla desde una concepción de «equipo de dirección»<sup>6</sup>.

Los CP comprenden una invitación a la conformación de un colectivo con un cometido de consulta e incidencia en la toma de decisiones del liceo. Generan, desde su instalación y funcionamiento, procesos participativos y de incidencia que se encuentran con modalidades de construcción de colectivos y definiciones identitarias del liceo pre-existentes, como por ejemplo: las características de los equipos docentes, el lugar de los adolescentes en el liceo, las modalidades de involucramiento de las familias y los niveles de construcción de redes con integrantes de la comunidad. En el cruce de estas condiciones preexistentes y los procesos de participación e incidencia que generan los CP es que identificamos algunas tensiones al rol de dirección que creemos de utilidad en tanto analizadoras de la dinámica liceal en general y habilitantes de la realización efectiva de los CP en particular.

Tomando como referencia las «orientaciones básicas» señaladas por ANEP y mencionadas más arriba, (ANEP *Documento*) planteamos las siguientes preguntas:

¿Qué tensiones se presentan al rol de dirección en la cotidianidad de su ejercicio en el proceso de «revisión de la arquitectura institucional»<sup>7</sup> que supone la convocatoria y funcionamiento de los CP?

¿Cuáles tensiones se presentan al rol de dirección en el camino hacia liceos «más hospitalarios»?

6 Al mismo tiempo hemos observado que en la cultura oral docente cuando se habla «del equipo» éste no suele referirse al equipo de Dirección, ni siquiera al conjunto de Dirección y cuerpo docente, sino el equipo multidisciplinario conformado por técnicos del área psicosocial.

7 «[L]iceos amigables y estimulantes capaces de aprender y proactivos en el tejido de alianzas amplias y variadas» (ANEP Documento)

¿Cuáles en torno a la construcción de liceos «más protagónicos en su desarrollo»?

¿Cuáles hacia centros educativos «más capaces de crear formas de cooperación y complementación con la sociedad»?

Ofrecemos a continuación tres grupos de tensiones intentando ubicarnos en el rol de Dirección ante la convocatoria, instalación y puesta en funcionamiento de los CP compartiendo material bibliográfico sobre el tema y aportando emergentes registrados durante nuestra experiencia de participación en las JFP. Es nuestra convicción que la claridad que logre la dirección en el análisis de estas tensiones aportará a la identidad del centro perfilando el grado de participación en el liceo.

#### TENSIONES EN EL ROL DE DIRECCIÓN ANTE LA INCORPORACIÓN DE LOS CP EN LA CONSTRUCCIÓN DE LICEOS «MÁS HOSPITALARIOS»

Entendemos como constitutivo de este organizador dos grandes temas: la participación en torno a la estructura edilicia y la construcción de confianzas.

##### *La participación en torno a la estructura edilicia*

En el camino hacia la construcción de liceos más hospitalarios cobra protagonismo el edificio del local liceal. Una breve narrativa viene a ilustrar este punto. En las Jornadas, realizamos una dinámica de presentación de los liceos que denominamos «museo de objetos»<sup>8</sup>. La idea central era evocar las características del liceo para analizar el aporte histórico y presente de la comunidad, así como otros elementos identitarios que pudieran surgir. En este ejercicio de corte didáctico, resultó muy iluminador la importancia que se le daba al edificio, su construcción, su donación, su reforma, su pintura, su mirador, su observatorio, su reja labrada, su escultura-faro iluminador de la comunidad, etc.<sup>9</sup>

El edificio del local liceal apareció como un núcleo central en las imágenes representativas de la identidad organizacional y comunitaria del liceo y en las referencias a las trayectorias de participación por parte de estudiantes, docentes, familiares y miembros de la comunidad en torno al centro educativo. Se hacían presentes historias de liceos que funcionan en edificios donados por miembros de la comunidad, locales liceales significados como emblemas comunitarios, resistencias de la comunidad a la modificación de los límites edilicios (reales como los muros o simbólicos como la pintura de murales en las fachadas), procesos participativos generados en torno a la articulación de innovaciones edilicias en viejos edificios, etc. Al respecto, Lidia Fernández destaca la importancia que tiene para el desarrollo intelectual la estimulación a través del suministro de información, recursos, y

8 Se trata de una dinámica inspirada en la «dinámica de los murales», donde se exponen frases u objetos y se invita a los participantes a recorrerlos expresando públicamente las impresiones surgidas en «libros de visitas» que luego son puestos en común para su reflexión.

9 Para un breve recorrido histórico de los edificios de los centros educativos en Uruguay, ver Came.

espacios de libertad, para explorar, indagar e interrogar la realidad, donde aparece claro el análisis de los edificios escolares como espacio material y simbólico.

Desde las direcciones de los liceos parece relevante considerar las características de los edificios, relacionadas con la posibilidad de provocar sensación de bienestar, seguridad y confianza, y vinculadas con la amplitud, comodidad, conservación, higiene, seguridad física; en relación con la seguridad integral (salud) de todos los actores institucionales y muy especialmente de los alumnos. Estos aspectos pueden motivar acciones para el desarrollo de mejores estrategias pedagógicas y, por parte del CP, de una comunicación más profunda como mediador con la comunidad (dimensión meso-contexto educativo) y para vincularse con el proceso de aprendizaje desde lo interno (dimensión micro).

Tal como lo señala la Ley General de Educación, los directores están convocados a escuchar la opinión del CP sobre la realización de obras en el centro educativo. Es indiscutible, en la mirada de estas direcciones, que las trayectorias históricas muestran la relevancia de este aspecto en la necesidad de una construcción colectiva que pueda incluir y potenciar su propia historia. Este tema, que sin duda es generador de tensiones, puede ser excusa tangible de construcción de unidad entre el pasado, el presente y la meta de hospitalidad. La opinión sobre las obras a realizar parece, por ende, extremadamente significativa y con grandes chances de ser retomada por los integrantes de los CP a juzgar por esta muestra. En este gran tema identificamos las tensiones al rol de dirección en dos líneas.

En primer lugar, en la conjunción de las propuestas y el accionar del CP con la normativa, los procesos y las modalidades institucionales respecto a los proyectos, disponibilidad de recursos y plazos de ejecución de las obras signadas por la lógica burocrática y centralizada, propia de la administración de la educación.

En segundo lugar, en la posibilidad de construcción integrada de aquellos aspectos que hacen a la identidad pasada, presente y su proyección futura acorde con el proyecto de centro que se esté desarrollando o se desee ajustar.

Cuando se elabora un Proyecto Educativo de Centro (PEC) se fortalece la cultura experiencial de sus actores, los que le otorgan un significado particular a un determinado contexto social y a una determinada política educativa. Silvia Grinberg y Mariana Rossi plantean que el PEC implica complejos procesos de toma de decisiones donde, a través de los acuerdos (o desacuerdos), las instituciones se acercan a su propio accionar. Los centros educativos poseen objetivos, metas y una estructura para funcionar así como mecanismos de participación de toma de decisiones y comunicación entre sus miembros. El CP se incluye como un espacio de participación desde donde podrán participar en las numerosas funciones que no siempre estarán explicitadas ni siempre serán compartidas; y deberán apoyar al proyecto dando respuestas adecuadas a las complejas situaciones que se planteen considerando las discrepancias o la falta de acuerdo. La dirección deberá impulsar el proceso de incorporación de sus miembros y buscar la articulación de los diferentes actores que integran la institución, por lo que construir el PEC supone compartir, poner en común y tener una visión global del trabajo para lo

que deberán decir lo que cada uno piensa, defenderlo, negociarlo, plantear metas colectivas y consensuar posibles acciones.

Consideramos este aspecto como uno de los más importantes desafíos, porque hasta ahora se ha realizado como una cuestión propia de los equipos directivos y docentes; los alumnos, familia y comunidad han sido los «grandes ausentes». Se entra entonces en un momento donde el PEC deberá pensarse como un acuerdo negociado, elaborado «realmente» por la comunidad educativa y con un carácter prospectivo que jerarquiza la historia e identidad institucional centrándose en lo que se desea alcanzar. Entendemos que, de esta manera, se hacen creíbles los objetivos que se persiguen al ser elaborados de manera participativa y como producto de acuerdos surgidos entre los miembros de la institución, lo que podrá mover e impulsar a los centros educativos hacia la mejora de la calidad educativa.

### *Construcción de confianza entre los diferentes actores del centro educativo*

La implementación de los CP encuentra a los directores con la necesidad de facilitar procesos de construcción de confianzas entre estudiantes, docentes, familiares, funcionarios no docentes y miembros de la comunidad generando canales de comunicación entre todos los involucrados en la vida del liceo y atacando la «fantasmática» (Fernández) que muchas veces se genera en estos contextos dándoles carácter de verdadero a situaciones inexistentes que han sido aderezadas por la oralidad en lo cotidiano entre distintos participantes pese a no ser observables y a que se presentan con fuerza de ley. Lo fantasmático circula y se hace sentir; no es observable pero borrona desde lo ideológico ocultando la realidad. (Enríquez) En este sentido, en el caso de la implementación del CP, hay temas recurrentes, conflictos que no han tenido solución, por ejemplo la postura de los profesores que consideran que los padres y la comunidad no se pueden incorporar al centro educativo en el desarrollo de las funciones que les habilita el CP. Una directora expresaba que, en el periodo de sensibilización para la instalación de los CP realizado en las coordinaciones del centro, un profesor había manifestado, en referencia a los padres y alumnos, que «no están capacitados para desarrollar esas funciones» y que los CP iban a ser un espacio para introducir la crítica en la interna del centro; así como otra profesora había expresado que «los padres no nos quieren y vienen a criticar». Estos comentarios denotan preocupaciones y creencias que subyacen entre los profesores provocando ansiedad y desconfianza, aspectos que es preciso trabajar.

En la misma línea, durante las Jornadas, se expresaba por parte de algunos docentes participantes el haber entendido que el CP no debe ser tomado como: «un órgano súper poderoso ni un *big brother* que se inmiscuye en todos los aspectos del centro, que habrá una protección de aquellos aspectos que los docentes consideran más íntimos en sus prácticas educativas y aúlicas» (participante 18). Con base en esta «fantasmática», que tiñe las posibilidades y limitaciones de la participación de alumnos, familiares y miembros de la comunidad, se corre el

riesgo de relegar al CP a funciones meramente administrativas, como es señalado por Díaz et al. desde la experiencia reciente en Perú.

Para el fortalecimiento del CP resulta clave trabajar en torno al «círculo de potencia en la confianza: dar confianza es formar, capacitar, proveer recursos, acompañar, gestionar tiempos para evitar la rendición de cuentas» (IIFE-UNESCO, 118). Es necesario que los directores desarrollen capacidades de análisis e intervención en una lógica horizontal entre los actores que conforman el CP. Esta constatación se confronta con la lógica vertical, centralizada e histórica del sistema educativo y sus culturas organizacionales, que no siempre favorecen el desarrollo de estas capacidades. A modo de ejemplo, la construcción de confianzas necesarias para la constitución y funcionamiento del CP lleva tiempos de conocimiento y fortalecimiento del colectivo que no siempre coincidirán con los tiempos anuales establecidos en la normativa para su realización, ni con los de la gestión de directores que, aún comprometidos en el trabajo de fortalecimiento de los CP están, a la vez, ceñidos por sus propios tiempos de contratación, elección de cargos y posibilidades de ascenso que, entre otros, condicionan su continuidad en el liceo.

Eduardo Martí plantea que, en educación, las propuestas de un desarrollo íntimamente vinculado al centro cultural ofrece la ventaja de poder relacionar la educación con el desarrollo y la cultura. En este caso, las relaciones de los docentes, alumnos, padres, funcionarios, representantes de la comunidad en el CP presentan una forma personal de vincularse con el entorno y tienen también una forma de vincularse entre ellos. A su vez, están supuestas en prácticas sociales, orientadas a promover una serie de cambios personales que les permitan apropiarse del CP como un instrumento válido para la interrelación en el contexto educativo.

Esto supone que la Dirección se gestione con liderazgo bajo las condiciones anteriormente expuestas, las prácticas de funcionamiento de este Consejo como un espacio que promueva y garantice la apropiación de los actores a la educación educativa donde se compartan reglas, significados, instrumentos culturales de las que permitan surgir nuevas prácticas de enseñanza y de aprendizajes. Es necesario impulsar la creación de nuevas actividades que se puedan sistematizar hacia determinadas metas que incluyen la utilización de nuevas tecnologías, estrategias de trabajo y actividades específicas, para fortalecer principalmente a los nuevos actores y como una estrategia para favorecer el proceso de integración de los CP en la institución educativa.

#### TENSIONES EN EL ROL DE DIRECCIÓN ANTE LA INCORPORACIÓN DE LOS CP EN LA CONSTRUCCIÓN DE LICEOS «MÁS PROTAGÓNICOS»

Tres temas centrales constituyen a nuestro entender estas tensiones: gestión con participación, acuerdos institucionales con el cuerpo docente y conformación del CP.

Por un lado, las direcciones de los centros educativos están invitadas a «repensar el equipo directivo» y a desarrollar formas de gestión con participación del CP en el entendido de que «el objetivo de la existencia del Consejo de Participación

es el fortalecimiento del liceo y da un nuevo sentido a la gestión educativa» (registro de la discusión en las JFP).

La apertura y liderazgo de los equipos de conducción de los centros educativos son aspectos institucionales centrales para que el liceo construya su identidad y haga factible el derecho a la educación para los ciudadanos. Sin embargo, y a la vez simultáneamente, no siempre existen posibilidades (normativas, administrativas, organizacionales, interpersonales) de construir equipos de dirección en los liceos o éstos se generan *ad hoc*. Subyace entonces la interrogante: ¿es posible una democratización en la gestión del liceo sin una práctica de dirección colectiva?

Estos equipos *ad hoc*, forjados desde vocaciones de construcción en colectivo por parte de algunos directores y la voluntad de cooperación de algunos profesores, corren el riesgo de vaciamiento si estos mismos docentes desean integrarse al CP, dado que sería incompatible integrar los equipos de dirección y el CP en forma simultánea. Anticipar este riesgo acarrea una tensión al rol del director que debe prever cómo fortalecer ambos espacios.

Por otro lado, en el camino hacia liceos «más protagónicos», los directores se enfrentan a la tensión de dar respuesta sobre aspectos de funcionamiento del centro educativo cuando las condiciones institucionales, de cultura organizacional y de prácticas interpersonales, no siempre habilitan a construir acuerdos institucionales con el cuerpo docente ni los proyectos en marcha están en todos los casos documentados como tales.

La propuesta de los CP constituye una oportunidad para la reflexión con el colectivo docente en tanto, tal como se expresaba en las Jornadas: «¿si los docentes no lo tenemos claro, cómo lo va a tener el vecino del Liceo?» (registro de la discusión en las JFP). Poder aprovechar esta oportunidad supone un cambio cultural con lógicas, tiempos y procesos que no necesariamente son coincidentes con los tiempos de puesta en marcha y funcionamiento del CP. Otro aspecto relacionados con este cambio de lógica es aceptar que existen decisiones que no están sólo reservadas a las autoridades y docentes o técnicos en políticas educativas sino también a todos a quienes afecta la educación.

Finalmente, en el trayecto hacia liceos más protagónicos, los directores tienen asignada la tarea de convocar a los diferentes actores integrantes y facilitar la conformación del CP como colectivo, sin integrarlo pero promoviendo procesos de fortalecimiento de las capacidades necesarias para la participación. Entre éstas se encuentran la capacidad para el análisis de problemas, la resolución de conflictos de modo pacífico, el manejo de dinámicas de grupo, la habilidad para trabajar con otros de modo cooperativo y llegar a consensos, el desarrollo del pensamiento crítico, la argumentación y defensa de los propios puntos de vista, y la capacidad de comprender los argumentos de los otros atendiendo también al «doble problema de la representación»: la construcción de representaciones o ideas comunes y de la voz de sujetos representantes que expresen a todos aquellos que comparten estas visiones y posiciones (Tenti 2001).

Esta promoción se ubica desde una concepción en que la participación no se puede exigir ni decretar, pero sí favorecer. En el caso de los CP en los liceos, además de ser llevada adelante «desde afuera» del CP por la Dirección del centro, acarrea al director el riesgo de tutelar estos procesos de aprendizaje cuando, al mismo tiempo, no se cuenta con recursos técnicos suficientes a nivel de la institución educativa que puedan acompañar al CP en su proceso de autoconformación. Finalmente, la promoción choca con plazos anuales apremiantes para la integración y el funcionamiento del CP y el resultado esperado puede redundar en la crítica a la gestión de la misma dirección que lo favorece.

La experiencia regional indica que estos riesgos se pueden observar, en forma directa, en situaciones de influencia de la dirección del centro educativo en la elección de representantes o, en forma indirecta, por ejemplo cuando los integrantes del consejo no creen necesaria su existencia o la visualizan sólo como un «estar de pantalla» cuando el director «trabaja bien». (Díaz et al.) Dentro de las tensiones al rol de Dirección relacionadas con la construcción del CP, los directores se enfrentan también a situaciones en que se corre el riesgo de reducción de las posibilidades de participación de los adolescentes si no se les da cabida por estar tratando «temas de adultos». Este riesgo, señalado por Díaz et al. en el caso de Perú, fue comentado como una preocupación en las Jornadas: «algunos temas difíciles para tratar en el Consejo de Participación al estar integrado por estudiantes menores» de 18 años, que refieren a «cómo manejar la privacidad de la información sobre personas y/o situaciones que se den en el liceo en el marco del Consejo de Participación» (registro de la discusión en las JFP). Este asunto exige de la Dirección un trabajo en torno a la confidencialidad de la información que atañe tanto a los adolescentes como a los adultos. La construcción de un clima amigable y de confianza, como hemos visto, es fuente inagotable de negociaciones. La conducción acertada demanda análisis concretos del aquí y el ahora, con aportes intergeneracionales diversos en la construcción de sentido que puedan orientar un curso de acción. De esta forma, la identificación de este núcleo de tensiones pretende visibilizar las complejidades de estas temáticas que se trabajan en los tiempos de la actividad de un centro educativo.

Al mismo tiempo la dirección, a la vez que debe actuar como garante del derecho a la participación de los adolescentes, se rige dentro de un marco normativo que habilita la intervención de «adultos de referencia» en las asambleas de estudiantes. Esto se ubica en una delgada línea que, si no se atiende desde la gestión del centro en forma adecuada, bien puede acarrear importantes riesgos a la autonomía de la organización juvenil. Un director participante de las Jornadas así lo señalaba: «las dificultades que se plantean cuando se presenta un espacio de participación a los alumnos y con el afán de motivarlos se termina dirigiendo sobre qué pueden hacer en este espacio» (registro de la discusión en las JFP).

Finalmente, aunque siempre en las tensiones al rol de dirección en el camino hacia liceos «más protagónicos», hemos encontrado directores que entienden que el CP puede habilitar una «sensación de alivio» pensando que, con una mayor

comprensión del universo liceal, los integrantes del CP dejarán de verlos como «todopoderosos» (registro de la discusión en las JFP) entendiendo mejor las «reglas de juego» que rigen la acción del director y la del propio Consejo. Al mismo tiempo, estos directores se reconocen sin mayores herramientas para manejar los alcances de las propuestas del CP (por ejemplo, plazos burocráticos) cuando la respuesta no depende o no le compete a la dirección escolar o ésta no tiene la autonomía para tomar cartas en el asunto. Reconocen también que no siempre les va a ser satisfactoria esta nueva imagen «más humanizante», ya que también dejarán de ser vistos como «los dueños del liceo» (registro de la discusión en las JFP).

Se corre el riesgo aquí de asumir, por ejemplo, la participación de los padres como un ejercicio de vigilancia más que de control ciudadano sobre los asuntos cotidianos del liceo tomando al Consejo como un mecanismo de defensa, fiscalización, vigilancia y/o sanción frente a las irregularidades de los trabajadores (directivos, docentes, funcionarios y personal de servicio) del centro educativo (Díaz et al).

En nuestra opinión, el común denominador de estas tensiones es una importante complejidad que tensa a la dirección con la instalación de la nueva institucionalidad de los CP. Dicho «peso» en el proceso se suma a historias y procesos construidos con anterioridad que demandan un acompañamiento y seguimiento situado con base en las características particulares de cada centro.

#### TENSIONES EN EL ROL DE DIRECCIÓN ANTE LA INCORPORACIÓN DE LOS CP EN LA CONSTRUCCIÓN DE LICEOS CAPACES DE COOPERAR CON LA SOCIEDAD

En tercer lugar, pueden agruparse las tensiones que aparecen en la articulación institucional, organizacional e interpersonal al rol de dirección ante la instalación y funcionamiento de los CP en el camino hacia liceos «más capaces de crear formas de cooperación y complementación con la sociedad» (ANEP *Documento*, s/p). Se reconoce, por un lado, que los directores que gestionan liceos con diferentes trayectorias de trabajo con la comunidad, en función de las definiciones de identidad organizacional, están convocados ahora a promover procesos de revisión de los límites simbólicos del afuera y el adentro del liceo. En esta línea, es de recibo tener presente que cada centro educativo define su comunidad desde la observación a sí mismo construyendo «límites de sentido» (Pereda) físicos, simbólicos, institucionales y territoriales entre el adentro y el afuera.

Es desde «dentro» de estos muros simbólicos que ahora debe incorporar —y por mandato legal, a quienes antes y por diversas situaciones quizás había situado «fuera» de la gestión de la escuela en calidad de agentes «externos» al centro educativo— como suele entenderse a los familiares y a los actores comunitarios. En definitiva, la pregunta que subyace en esta tensión es: ¿no es la tarea educativa ya lo suficientemente compleja como para aumentar el ruido con demasiadas voces?<sup>10</sup>

Sin embargo, las voces de estos actores pueden ahora, bajo el manto del CP, realizar propuestas a la dirección del liceo. Esto demandará de la Dirección un

10 Ver Traver et al. para una discusión en detalle de este punto.

conocimiento amplio de los actores participantes con base en el respeto a las diversidades y, al mismo tiempo, una claridad en el análisis y manejo de los «aspectos culturales» que éstas implican. Es decir, en un escenario de tiempo acotado donde se toman variadas decisiones para distintos participantes del centro, es deseable también que se construya una lógica de cooperación complementaria con «otros» ciudadanos. La Dirección necesitará promover, o no, las iniciativas propuestas, pero no es conveniente para la construcción de este proceso simplificar este aspecto.

Nos encontramos, por un lado, con un importante soporte bibliográfico que aporta reflexiones sobre la construcción de redes y sus beneficiosas acciones en función de la apropiación de la tarea educativa y de equidad social. Por otro lado, esta interacción demanda, sin lugar a dudas, una reflexión de corte pedagógico y en profundidad de la Dirección y del cuerpo docente: «cuestiones que en gran medida son objeto de negociación, con límites variables o difusos dependiendo de la tradición de cada establecimiento, de los distintos núcleos de poder en la planta docente así como de la ecuanimidad, debilidad, firmeza o convicciones profesionales del directivo» (Ezpeleta, 5) y que se interpelan con las nuevas propuestas.

En nuestros intercambios con directores emergieron importantes relatos de actividades, como por ejemplo «fiestas» de liceos, que se entrelazan con celebraciones de la comunidad otorgando un sentido de acción conjunta y de identidad muy arraigado en estos ciudadanos, asociaciones de padres que funcionan acompañando el crecimiento y respondiendo o sugiriendo involucramientos nuevos del liceo, emprendimientos «productivos» o «científicos» que tienen como centro el liceo nucleando grupos de edades y capacidades profesionales diversas. Sería deseable, por tanto, que la implementación del CP armonizara esta experiencia empadronada en la identidad de estos centros visibilizando su articulación con otras modalidades participativas individuales o colectivas que puedan surgir.

Resulta importante tener presente que, en este trabajo de cooperación con la sociedad desde el entorno inmediato, la dirección, los actores y autores del centro educativo tensan la lógica del sistema. En palabras de Emilio Tenti:

Tomar a lo local como ámbito de intervención es una novedad y en cierta medida un desafío y una ruptura en la lógica tradicional de los sistemas educativos. Éstos existen como sistema nacional y como conjunto de instituciones situadas en el territorio. Pero según el modelo ideal que presidió su conformación histórica no son instituciones verdaderamente «territorializadas». (Tenti 2004,1)

Compartimos esta idea que nos hace valorar muy especialmente a aquellos docentes que, formando parte de un sistema educativo que acompaña débilmente una estructura descentralizada, abrazan una función de gestión pedagógica en equipo con responsabilidad y valentía innovadora.

En síntesis, hemos deseado plantear en esta sección lo que entendemos como algunas tensiones que se plantean a la Dirección con la implementación de los

CP en los liceos. Es nuestro interés apartarnos de lógicas lineales de interpretación. El «mito del centro perfecto, sin conflictos» (Díaz et al.) no existe, pero el entramado de identidad del centro y de sus participantes aumenta con rapidez en su complejidad. El aislamiento no es un buen aliado para enfrentar estas complejidades, menos aún cuando las orientaciones de ANEP-CODICEN proyectan un horizonte de liceos más cooperativos y amigables. Compartimos la idea de que las tensiones identificadas sugieren un trabajo colectivo e integral de análisis y reflexión crítica de las prácticas, realizado por sus participantes.

## ALGUNAS SUGERENCIAS PRÁCTICAS

En este apartado identificamos algunas sugerencias que han surgido en distintos intercambios con los directores y directoras en las Jornadas, entre las autoras y con distintos colegas que han leído diferentes versiones de este artículo.

Como hemos expresado, percibimos importantes desencuentros entre la estructura institucional, la cultura organizacional y las relaciones interpersonales en la práctica liceal que atraviesan el ejercicio del rol de dirección, gestor pedagógico del centro que, sin ser integrante del CP, cumple funciones de relevancia a la hora de su implementación.

Una primera sugerencia es la realización de actividades que favorezcan el reconocimiento de la cultura y las modalidades de participación presentes en el liceo. Sugerimos la observación de las miradas e imágenes que alumnos, familiares, docentes, integrantes de equipos de dirección y de la comunidad tienen del liceo y que sintetizan qué es el liceo, quiénes lo integran y quiénes forman parte de la «comunidad educativa» y de «la comunidad» para cada uno de estos actores, así como la sistematización de sus trayectorias de participación más recientes.

En segundo lugar, y con relación a las funciones inherentes al rol de director de promotor de la formación continua del cuerpo docente y de los directivos del centro, se sugiere valorizar la Sala Departamental de Directores como un espacio descentralizado y colectivo, con identidad geográfica y potencialidad para el trabajo entre pares. La reflexión sobre las tensiones y desafíos, si bien tiene que hacerse con una clara referencia a las particularidades de cada institución y comunidad local, requiere del intercambio colectivo. La Sala aparece como un escenario privilegiado a nivel departamental.

En tercer lugar, la Sala Departamental de Directores podría beneficiarse de propuestas de formación situada de los directivos «en servicio» buscando visualizar los diversos desafíos departamentales y apoyando la construcción de planes de trabajo y de mejoras inclusivos y habilitantes de la participación educativa en sus diversas modalidades y espacios y especialmente de los CP.

En cuarto lugar, se sugiere que el equipo de Inspección pueda crear una instancia de análisis y reflexión en relación a su amplia experiencia nacional elaborando aquellos puntos que valoran como favorables en la gestión de dirección

en los liceos. Pensamos que este equipo, al trabajar profesionalmente en terreno, podría ilustrar desde variados casos de direcciones que enriquecería nuestro conocimiento sobre la práctica de las direcciones liceales hacia liceos «más cooperativos y amigables».

A modo de cierre, queremos agradecer a los directores que participaron de las Jornadas porque el intercambio con ellos fue lo que nos motivó a escribir un artículo de este tipo. Nuestro deseo es que sea un acicate para seguir discutiendo y generando aprendizajes, desde el consenso o el disenso, sobre la labor de la dirección y el CP en los liceos de Uruguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). «Propuesta para la educación media». Montevideo, 2011. Disponible en [www.anep.gub.uy](http://www.anep.gub.uy). [Accedido en octubre de 2011].
- . «Documento de la ANEP para el Primer Encuentro con el Presidente de la República y el Consejo de Ministros». Montevideo, 2011. Disponible en [www.anep.gub.uy](http://www.anep.gub.uy). [Accedido en octubre de 2011]
- Came, Cecilia. «Elementos socioculturales de la identidad arquitectónica. Reflexiones de los 100 años de Arquitectura Estatal para la Educación en Uruguay» en *IX Congreso Internacional sobre desarrollo de la Infraestructura Física Educativa*. San Cristóbal de las Casas, 24 al 26 de noviembre 2010. Disponible en [www.anep.edu.uy/anepdata/0000019495.pdf](http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000019495.pdf). [Accedido en octubre de 2011]
- CES (Consejo De Educación Secundaria). «Propuesta de Reglamentación los Consejos de Participación Liceal». Circular 1764/85/AD, RC.63/4/85. Montevideo, 2010.
- Corominas, Joan. *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. Madrid: Gredos, 1997.
- De la Guardia, Rosa y Francisco Santana. «Alternativas de mejora de la participación educativa de las familias como instrumento para la calidad educativa» en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol.8, n.3, 2010, pp.6-30. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol8num3.htm>. [Accedido en octubre de 2011]
- Díaz, Carmen, Betty Alfaro, Lilia Calderón y Neida Álvarez. «Los protagonistas de los Consejos Educativos Institucionales: tensiones y dilemas de la participación en la gestión de la escuela pública» en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol.8, n.3, 2010, pp.32-49. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol8num3.htm>. [Accedido en octubre de 2011].
- Enríquez, Eugène. *La institución y las organizaciones en la educación y la formación*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras (uba) y Ediciones Novedades Educativas, 2001.
- Ezpeleta, Justa. «La Gestión Pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina». México: Departamento de Investigaciones educativas del Centro de Investigación y de estudios avanzados, 1996. Disponible en [www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec3%20.pdf](http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec3%20.pdf). [Accedido en octubre de 2011]
- Fernández, Lidia. *Instituciones educativas*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- Grinberg, Silvia y Mariana Rossi. *Proyecto Educativo Institucional. Acuerdos para hacer escuela*. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata, 1999.
- Hirmas, Carolina y Gloria Carranza. «Matriz de indicadores sobre convivencia democrática y cultura de paz en la escuela» en *III Jornadas de Cooperación Iberoamericana sobre Educación Para la Paz, la Convivencia Democrática y los Derechos Humanos*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 2009. Disponible en [www.unesdoc.unesco.org/images/0018/001834/183436s.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/0018/001834/183436s.pdf). [Accedido en octubre de 2011].
- IIPE-UNESCO. «Estudio sobre casos de políticas educativas destinadas a la Educación Secundaria. Convenio Proyectos Educativos Institucionales para la retención, acompañamiento pedagógico y egreso oportuno de jóvenes y adultos en Educación Media (PEM)-ANEP». Marzo 2011. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/anepweb/servlet/ampliacion?32913>. [Accedido en octubre de 2011]

- Ley General de Educación. Ley N°18.437, de 12 de diciembre de 2008.
- López, María Margarita. «Una revisión a la participación escolar en América Latina». Documento de PREAL n.35 Santiago, 2006. Disponible en [http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=2&Id\\_Carpeta=64&Camino=63](http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=2&Id_Carpeta=64&Camino=63)[Preal%20Publicaciones/64|Preal%20Documentos. [Accedido en octubre de 2011]
- Martí, Eduardo. *Desarrollo cultura y educación*. Buenos Aires: Amorrortu, 2005.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). *El Programa Consejos Sociales: una herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay social. Sistematización de la experiencia 2006-2009*. Montevideo: MIDES, 2010.
- Oraión Mercedes y Ana María Pérez. «Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de ciudadanía» en *Revista Iberoamericana de Educación* n.42, 2006, pp.15-29. Disponible en [www.rieoci.org/rie42a01.pdf](http://www.rieoci.org/rie42a01.pdf). [Accedido en octubre de 2011].
- Pereda, Cecilia. «Investigación e intervención en organizaciones escolares: algunas reflexiones desde la teoría de sistemas sociales complejos» en *Páginas de Educación* n.1, 2008, pp.7-18.
- Rofman, Adriana. «Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos» en *VI Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Salvador de Bahía, 8 al 11 de noviembre de 2007. Disponible en <http://new.lasociedadcivil.org/softis/ciberteca/3?offset=5>. [Accedido en octubre de 2011]
- Tenti, Emilio. *Notas sobre escuela y comunidad*. Buenos Aires: IIPE- UNESCO, 2004. Disponible en: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>. [Accedido en octubre de 2011].
- Tenti, Emilio. *La escuela vista de afuera*. México: Lucerna/Diogenis, 2001.
- Traver, Joan, Auxiliadora Sales y Odet Moliner. «Ampliando el territorio: algunas claves sobre la participación de la comunidad educativa» en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol.8, n.3, 2010, pp. 96-119. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol8num3.htm>. [Accedido en octubre de 2011].

Recibido el 21 de junio de 2011  
Aceptado el 24 de octubre de 2011

# DESERCIÓN EN BACHILLERATO Y SITUACIÓN LABORAL: EL CASO DE TRES LICEOS CERCANOS A MONTEVIDEO

*Drop out in High School final years and labor situation:  
the case of three institutions near Montevideo*

LUCÍA LORENZO\* | ALICIA RUIZ DÍAZ\*\* | VERÓNICA TOYOS\*\*\*  
SILVIA BENITEZ\*\*\*\* | LIMBER SANTOS\*\*\*\*\*

**Resumen.** El propósito de este trabajo es indagar acerca de las representaciones y expectativas que manejan estudiantes y directores vinculados al Bachillerato del Interior cercanos a Montevideo, en particular Solís de Mataojo, Tala y Rincón de la Bolsa, respecto a los altos índices de deserción intentando configurar las características específicas que el fenómeno adquiere en estos ámbitos. Hemos incurrido en un campo de investigación vinculado con la problemática de estos jóvenes que desertan del Bachillerato y se insertan tempranamente en diferentes puestos de trabajo (afines a la producción agropecuaria e industrial) siguiendo muchas veces el nivel de trabajo de sus familiares y que los aleja, quizás definitivamente, de una posible formación en estudios terciarios o universitarios.

**Palabras clave:** Bachillerato, deserción, causas, trabajo prematuro, Uruguay

**Abstract.** *The aim of this paper is to analyze the views and hopes from students and principals involved in the final courses of high school in three schools near Montevideo (Solís de Mataojo, Tala, and Rincón de la Bolsa) about drop-out high rates; it attempts to distinguish the specific features that this phenomena acquires in these areas. We have entered into a field of study connected with the problems of these young people who drop out final courses of high school and early enter in different jobs (related to agricultural and livestock production and industry) following, in many cases, their family labor level and being drifted, maybe forever, from a possible post-secondary or university education.*

**Keywords:** *High school, drop out, reasons, early labor, Uruguay*

---

\* Maestra de Educación Común, Maestra de Educación Inicial y Licenciada en Ciencias de la Educación (opción Investigación) por la Universidad de la República (UdelaR). Maestra Efectiva en la Escuela N° 156 del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Docente de Pedagogía y del Seminario de Educación Rural en el Instituto de Formación en Educación Brigadier General Juan Antonio Lavalleja (Minas-Lavalleja).

\*\* Maestra de Educación Común y Maestra de Educación Inicial. Licenciada en Ciencias de la Educación (opción Investigación) por la Universidad de la República (UdelaR). Maestra Efectiva en la Escuela N° 176 del Consejo de Educación Inicial y Primaria, ANEP hasta el 2006. Actualmente vive en Veracruz, México.

Este trabajo aborda la problemática de los jóvenes que desertan del Bachillerato y se insertan tempranamente en el mundo del trabajo, problemática que los aleja, quizás definitivamente, de una posible formación en estudios terciarios o universitarios. Para el análisis, tomamos como población de estudio a jóvenes relacionados a los liceos de Solís de Mataojo (Lavalleja), Tala (Canelones) y Rincón de la Bolsa (San José). De esta forma, nos planteamos como objetivo general indagar las causas de la deserción de los estudiantes de Bachillerato de liceos del Interior cercanos a Montevideo.

Como objetivos específicos nos proponemos: a) indagar en las expectativas, valoraciones y representaciones que tienen los jóvenes que desertaron del sistema educativo acerca del Bachillerato, del mundo universitario, del mundo del trabajo y de su futuro; b) indagar en las percepciones y valoraciones de los directores de los liceos sobre esta problemática desde su propio universo de significaciones; y c) indagar en las expectativas y representaciones de los estudiantes de sexto año, que aún permanecen dentro del sistema, acerca del Bachillerato, la Universidad, el mundo del trabajo y su futuro.

Asimismo, las siguientes hipótesis nos sirven como guía para la elaboración del estudio de investigación: a) los alumnos que desertan de Bachillerato proceden de familias de un nivel socio-económico poco favorecido; b) los estudiantes abandonan el Bachillerato ante la posibilidad de conseguir trabajo; y c) los alumnos que desertan tienden a reproducir el nivel de ocupación de sus familiares.

En este trabajo se realiza una contextualización del problema señalando algunas características de los ámbitos donde se desarrolló el estudio de campo. Se describen, asimismo, las estrategias metodológicas utilizadas y se realiza el análisis de la información recogida. Finalmente, a partir de los hallazgos encontrados, se formulan algunas conclusiones.

Con respecto a los antecedentes, cabe mencionar, que Aprendiendo *a trabajar* de Paul Willis constituyó nuestro punto de partida desde que trata el caso de estudiantes de clase obrera en una ciudad industrial de Inglaterra, de su transición de la escuela al trabajo de los jóvenes, y del mantenimiento y reproducción del orden social.

---

\*\*\* Educadora Preescolar. Profesora de Inglés. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de la República (UdelaR). Trabajó como profesora de Inglés en el Colegio Lester House hasta el 2006. Actualmente es profesora de Inglés en el Colegio Santa Rita.

\*\*\*\* Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de la República (UdelaR). Docente de Teoría del Conocimiento y Epistemología, Filosofía de la Educación y Pedagogía en el CERP del Este (Maldonado). Actualmente cursa la Diplomatura en Evaluación de Aprendizajes en la Universidad Católica (UCU) y Pedagogía de la Expresión en la UdelaR-Maldonado.

\*\*\*\*\* Maestro de Educación Común. Director del Departamento de Educación para el Medio Rural del Consejo de Educación Inicial y Primaria, ANEP. Docente e Investigador del Departamento de Historia y Filosofía de la Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (UdelaR).

## EL PROBLEMA Y LOS CASOS

Abordamos la problemática de los jóvenes que desertan del Bachillerato y se insertan prematuramente en diferentes puestos de trabajo. Tomamos como población objetivo a los estudiantes que asisten y asistieron a los liceos ubicados en las tres localidades mencionadas.

De acuerdo con los datos acerca del sistema educativo, sus problemas y dificultades relacionados a la masificación, deserción, retención, etc. (Marrero) nos proponemos conocer y analizar las valoraciones, expectativas y representaciones del mundo del trabajo y universitario (o terciario) que tienen los jóvenes que están cursando el último año de Bachillerato y los que lo han abandonado.

Si tenemos en cuenta que, a esta altura del tránsito por el sistema educativo, ya «quedó por el camino» un alto porcentaje de jóvenes uruguayos, es evidente que estos muchachos no son los más desfavorecidos en cuanto a recursos económicos y sociales en los que apoyarse para continuar sus estudios.

El liceo Cuna de Fabini se encuentra ubicado en el pueblo Solís de Matajojo, en el departamento de Lavalleja, a 80 kilómetros de la ciudad de Montevideo. Este pueblo cuenta con todos los servicios comerciales, sanitarios y educativos necesarios para atender a sus habitantes. Las fuentes laborales que ofrece a los pobladores de Solís son: ERSINAL S.A. (Matadero Solís), ISSA (Fábrica de Pescado), comercios varios y establecimientos rurales. En su tiempo libre, los jóvenes del pueblo y alrededores asisten al grupo de la parroquia, a la discoteca, a talleres en la Casa de la Cultura de la Intendencia (de cerámica, tejido, etc.) y realizan deportes en el gimnasio y en la plaza de deportes de la Intendencia

Por su parte, el liceo de Tala se ubica en el departamento de Canelones, a unos 80 kilómetros de Montevideo, sobre la Ruta 7. Esta localidad se encuentra en una zona de confluencia de las rutas 7 y 12, lo que permite la comunicación con varios pueblos y parajes para los cuales Tala es un centro urbano de referencia y que pertenecen a los departamentos de Canelones, Lavalleja y Florida. Cuenta con todos los servicios básicos, de tipo sanitario, educativo y comercial, aunque sus habitantes manifiestan tener que «salir» (fundamentalmente a Montevideo) para adquirir productos, realizar trámites o acceder a servicios especializados.

No existen fuentes laborales estables en el pueblo, capaces de ofrecer empleo. Sólo hay comercios, pequeñas empresas textiles y actividades vinculadas con el agro en los alrededores de la ciudad y en localidades vecinas. Una fuente importante es el Frigorífico Nirea, en San Jacinto, el cual toma personal de Tala.

Finalmente, Rincón de la Bolsa es una ciudad ubicada en el departamento de San José, prácticamente lindera con Montevideo, con «barrios» o centros poblados distribuidos en forma dispersa a lo largo de un vasto territorio (Playa Pascual, Santa Mónica, San Luis, etc.). Es una ciudad atípica, ya que no tiene un centro principal. De esta forma, cada barrio tiene un centro propio siendo Playa Pascual el más importante por sus características de balneario. Este es el único centro

donde existen lugares de esparcimiento para la juventud, como el club Playa Pascual, la cancha de fútbol cinco, un cyber y un club bailable. En las otras zonas, el lugar de reunión es la calle.

La locomoción es mala, lenta y cara. A diez kilómetros del límite con Montevideo, se necesita una hora y media para llegar al centro de la capital y su costo es el de un pasaje interdepartamental. Por otro lado, los abonos de transporte de la Intendencia tienen poco descuento. El transporte interno es esporádico aunque permite cierta conexión entre los barrios.

## SUPUESTOS METODOLÓGICOS

Si bien entendemos que las condiciones objetivas de la estructura socio económica condiciona fuertemente a los jóvenes a la hora de desertar y salir a trabajar, nos interesa especialmente analizar sus propias manifestaciones verbales para indagar sobre posibles respuestas a las razones de estas acciones.

La complejidad del fenómeno de la deserción y nuestra intención de interpretar los discursos teniendo en cuenta la subjetividad así como los significados colectivos en las causas de este fenómeno, nos sugieren que optemos por una metodología de corte cualitativo. A pesar de ello, tenemos en cuenta, como punto de partida, estudios anteriores sobre deserción de Bachillerato en todo el país (Marrero).

Es necesario tener en cuenta el contexto específico de cada caso en particular a la hora de interpretar respuestas debido a la diversidad y heterogeneidad de las distintas localidades y zonas. Nos interesa entonces bucear en la realidad de los estudiantes y en las interpretaciones subjetivas que hacen de esta realidad: el abandono del sistema educativo luego de por lo menos diez años dentro del mismo. En la búsqueda de estas valoraciones y expectativas subjetivas que se manifiestan en los discursos optamos por las técnicas de entrevista y el grupo de discusión ya que intentamos acceder a las diferentes representaciones que poseen los jóvenes analizando sus propios discursos para comprender el modo de cómo ven el mundo.

Otro aspecto a rescatar es la opción por una mirada crítica que tenga en cuenta las valoraciones de los actores pero también las afiliaciones o desafilaciones de quienes realizamos esta investigación. En este sentido, hacemos eco de lo dicho por Michael W. Apple y respecto a la investigación crítica, una investigación que ponga al descubierto «los intereses y compromisos políticos, sociales, éticos y económicos que son aceptados acríticamente como el modo de vida real en nuestra vida cotidiana como educadores» (25).

De esta forma, pretendemos buscar en los discursos de los actores, aquellos valores y configuraciones ideológicas de la cultura dominante de nuestra sociedad que mencionamos en los referentes teóricos e indagar en el efecto causado en las acciones concretas de estos jóvenes en el momento en que deciden desertar. Hemos recogido los discursos transcritos de entrevistas y grupos de discusión grabados esperando encontrar temas emergentes y significaciones que den sentidos a

la investigación así como una explicación del problema. Respecto a los grupos de discusión, realizamos entrevistas grupales, de cinco a siete estudiantes, a los que accedimos por intermedio de los directores de cada liceo. También se realizan entrevistas a los directores de los liceos con el fin de indagar en las representaciones que estos actores poseen sobre la problemática desde sus propios puntos de vista.

La idea es generar un debate sobre los temas de educación, trabajo, deserción, futuro, que son, a su vez, vivencias colectivas para el grupo que ellos representan (los estudiantes de estos contextos que aún se encuentran cursando Bachillerato). Buscamos rescatar estas vivencias y representaciones para obtener información que, de alguna manera, se pueda comparar con los testimonios de jóvenes que ya han desertado de manera de aclarar algunos aspectos sobre el fenómeno a estudiar. Los actores consultados fueron: a) alumnos que han desertado de los liceos de cada una de las zonas mencionadas; b) directores de los liceos involucrados; y c) grupos de cinco a siete estudiantes que estén cursando Bachillerato.

Queremos mencionar también que la intencionalidad de este diseño no es probar una hipótesis sino que el carácter hermenéutico de este diseño pretende bucear en las manifestaciones verbales de los sujetos, en algunas explicaciones y aproximaciones acerca de la problemática en cuestión. A pesar de que la estrategia metodológica escogida no pretende proporcionar a la investigación un carácter generalizable a todos los jóvenes del Interior, ni siquiera a otros pueblos también cercanos a la capital, pretendemos, a través de la metodología, rescatar algunos hallazgos que puedan considerarse representativos de los jóvenes desertores de estos tres lugares, por lo que podría inferirse algún grado de generalización con el resto de los pueblos del país.

Finalmente, cabe señalar que, para analizar la información recabada en las entrevistas y grupos de discusión, utilizamos categorías que elaboramos con la intención de visualizar más claramente las representaciones que nos proponemos indagar y, de esta manera, encontrar hallazgos pertinentes respecto a la deserción. Las categorías fueron tres: valoraciones, expectativas y dificultades, respecto a la educación. Sin embargo, tenemos en cuenta que los temas laboral y de futuro están presentes entrelazando todas las categorías y tienen un papel importante a la hora de realizar el análisis. Del mismo modo, también se tienen en cuenta las entrevistas a los directores de los liceos y la pertinencia de los contextos.

## PERSPECTIVA TEÓRICA: EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN URUGUAY

A través de información extraída de los cuadernillos *Aportes para la reflexión sobre la Educación Media Superior* de TEMS, se puede visualizar que las principales dificultades acerca del rol de la Educación Media Superior se refieren a que:

- El gran aumento de acceso a este nivel educativo no se traduce en un proceso integral de democratización, es decir, la mayor equidad en el ingreso

se transforma en inequidad en el egreso. En nuestro país terminan el Bachillerato el 30% de los jóvenes que ingresa a 4º año de la Educación Secundaria; y de éste el 63,9 % pertenece a hogares de mayores ingresos, en tanto que un 7,2 % pertenece a hogares de ingresos más bajos.

- La gran proporción de jóvenes que abandona los centros estudiantiles lo hace a una edad en que se espera que continúen en su rol de estudiantes.
- Las tensiones acerca de sus fines: ¿preparación para la Universidad o preparación para la inserción laboral? Esto no está claramente definido.
- La propuesta curricular homogénea se ha mantenido incambiada dentro del mismo paradigma durante más de sesenta años.

### EL INGRESO AL «MUNDO ADULTO»

Para el caso analizado por Willis acerca de estudiantes de una ciudad industrial de Inglaterra, podemos visualizar el mantenimiento y la reproducción del orden social en cuanto a que los chicos de clase media consiguen trabajos de clase media y los chicos de clase obrera consiguen trabajos de clase obrera. El autor explicita que se puede predecir la elección del trabajo entre los obreros no cualificados si ponemos la mirada en sus orígenes de clase, situación geográfica, estructura local de oportunidades y logros educacionales.

En América Latina, a través de estudios realizados por CEPAL, y aunque existen excepciones, es habitual que los jóvenes provenientes de diferentes estratos socioeconómicos se emancipen de formas distintas. Los sectores medios y altos lo hacen en forma más tardía; los sectores menos pudientes logran emanciparse a través del abandono temprano de los estudios y/o de la maternidad adolescente. Es decir, que el primer sector acumula conocimientos del mercado de trabajo y extiende sus estudios mucho más que en el pasado. El segundo sector, por causas múltiples, tiende a abandonar el sistema educativo antes de lograr los conocimientos necesarios para insertarse en el mercado laboral y en la sociedad en su conjunto (CEPAL 1984).

En Uruguay, vemos que el trabajo es una forma de ingresar al «mundo adulto» y de incorporar conocimientos y experiencias que pueden ser tan valiosos como los que se alcanzan en los liceos. A su vez, existe una tendencia social que considera al trabajo una forma de lograr autonomía en relación a la familia y como vía para tener experiencia laboral.

También se desprende de la lectura del documento de CEPAL (1994) que la ocupación de los jóvenes obedece a varias razones. En primer lugar, responde a la necesidad económica de los estudiantes de nivel social medio-bajo que deben aportar al presupuesto familiar. En segundo lugar, al interés por la adquisición de conocimientos que no encuentran en el sistema de enseñanza, pero que consideran útiles para su futuro desempeño en el «mundo adulto» y que se adquieren en la experiencia laboral, es decir, «trabajar para aprender». Por último,

para lograr autonomía en relación a la familia de origen. La búsqueda de independencia es mayor en los estudiantes de más alto nivel social de Montevideo y es menor entre los estudiantes de los liceos del Interior pertenecientes a un nivel social bajo. Cabe agregar que los estudiantes del Interior son los que «viven» más naturalmente en sus hogares familiares en la posición de adolescentes dependientes de sus padres.

#### LA EDUCACIÓN A PARTIR DE SUS CONDICIONANTES

Indagar sobre las representaciones que tienen estos jóvenes acerca de la educación, el trabajo y su futuro, y analizarlas en función de poder acercarnos a algunas de las causas que los llevan a desertar, requiere tener muy presente que existen diversos factores que influyen en la construcción de estas representaciones, expectativas y valoraciones, algunas a nivel individual, otras a nivel social.

En términos generales, podemos constatar que los padres de los jóvenes de clase media valoran la educación en forma diferente que los de clase baja (Quintana Cabanas). Los primeros hacen mayor hincapié en la continuidad de los estudios proyectándose a largo plazo, mientras que los padres de clase baja creen más adecuado para sus hijos los estudios a corto plazo pensando en una inserción temprana en el mercado laboral. Es decir que el acceso a los estudios por parte de los jóvenes está fuertemente condicionado por la influencia familiar, por el origen socioeconómico del alumnado.

Las fuerzas de las representaciones simbólicas son especialmente decisivas en sujetos que todavía no se insertan en un sistema de intereses necesarios para la propia supervivencia: los jóvenes, los que viven el «período de moratoria», los que ya no son niños, pero todavía no asumen roles adultos. Lo que caracteriza a la juventud es el hecho de que ella es el campo principal en el cual se libran los conflictos culturales de la sociedad.

La juventud se define como aquel sector de la población en el cual la sociedad busca internalizar sus dimensiones simbólicas (o la representación que de ella se hacen los grupos hegemónicos) y que, frente a ese intento reacciona con grados diversos de ajuste, conflicto o innovación. (CEPAL-Foro Juvenil, 1)

Desde una perspectiva teórica crítica, Apple sostiene que las instituciones educativas se muestran neutrales ante los procesos políticos y la argumentación ideológica. Esto puede ser negativo en cuanto a que se muestran poco responsables de las necesidades de las comunidades en que están inmersas, así como ante el cambio del orden social vigente. Del mismo modo, sostiene que en las interrelaciones entre ideología y currículo, las instituciones educativas legitiman los valores y configuraciones ideológicas del estrato dominante de la sociedad.

Podría resultar imperativo que los estudiantes urbanos y de clase obrera, desarrollaran perspectivas del conflicto y de los cambios que les permitiría enfrentarse a la dinámica del poder y las realidades políticas complejas,

y a menudo represivas, de su sociedad de un modo no tan proclive a la conservación de los actuales modos institucionales de interacción. (Apple 1986, v)

Vemos que, según Apple, la escuela legitima una visión ideológica del mundo que favorece a los intereses de las clases dominantes, un mundo donde el conflicto social en los currículos es tratado de forma que los educandos acepten una sola explicación de éste y favorece el mantenimiento de la distribución de poder existente. Así, el tratamiento del conflicto, y no su ocultamiento, podría ayudar a situar al estudiante y, sobre todo, al de extracción obrera, con respecto a los medios de obtener recursos en una sociedad desigual.

## RESULTADOS: GRUPOS DE DISCUSIÓN<sup>1</sup>

A través de los grupos de discusión podemos ver que todos los participantes coinciden en que la educación es una herramienta importante: para lograr movilidad social, ya que «si vos no tenés sexto o estudios terciarios no sos nadie» (GB); para conseguir trabajo, desde que «tenemos más posibilidad de conseguir trabajo para progresar» (GA) y que «supuestamente tenés que tener más posibilidades de trabajo, de lo que sea. Estás más preparado» (GC).

También se visualiza la valoración que tienen los padres acerca de la educación que quieren para sus hijos. Inferimos, a través de los discursos de los jóvenes, que los padres quieren que terminen el Bachillerato: «en mi casa de chiquita me decían que sin el liceo no sos nada» (GB); y «que hay que seguir estudiando. Que estudiemos y nos vayamos de Tala» (GC). En este sentido, visualizamos que los padres de estos alumnos valoran la educación porque ven en ella la mejor preparación para la inserción en el mundo del trabajo.

A través de las respuestas de los jóvenes, podemos observar sus expectativas sobre la educación explicitando el deseo de vivir de aquellos estudios en lo que se han preparado. A nivel general, vemos que todos coinciden en seguir estudios terciarios universitarios y no universitarios. La mayoría se inclina a realizar una carrera terciaria no universitaria, magisterio y profesorado de Derecho, Filosofía y Educación Física. También hay una tendencia a continuar estudios universitarios: Relaciones Internacionales, Psicología, Economía, Ingeniería, Asistencia Social y Administración de Empresas.

Otras expectativas referen al deseo manifiesto de continuar sus estudios fuera de sus lugares de origen (el pueblo o el país).

Ir a estudiar a Montevideo y después venir a trabajar. (GC)

Ir a Minas. (GA)

1 En adelante se denominan: GA (Grupo de discusión del Liceo de Solís de Mataojo), GB (Grupo de discusión del Liceo de Rincón de la Bolsa) y GC (Grupo de discusión del Liceo de Tala).

Yo a fin de año lo más probable es que me vaya a Estados Unidos y termine allá. Yo me voy por un futuro para mí, un futuro para mi hermano más chico que tiene diez años, y estudiar todo lo que pueda allá. (GA)

Terminar una carrera y algún día irme. No me interesa quedarme mucho acá [ . . . ] como que acá no hay nada. (GB)

Los jóvenes entrevistados manifiestan diversas dificultades para llevar adelante sus estudios, referidas a problemas económicos o familiares, malas relaciones con el personal docente, falta de capacitación docente, desinformación acerca de los planes de estudio, traslado, escasez de oferta educativa, disgusto por el estudio.

En cuanto a las dificultades económicas, un estudiante expresa que «Mis padres hacen un esfuerzo porque me tienen que pagar el pasaje y todo» (GA). Con respecto a los problemas familiares, algunos de los alumnos manifiestan tener la responsabilidad de cuidar a hermanos menores, lo que obstaculiza la continuidad de sus estudios. Por otra parte, los estudiantes perciben que están desinformados en cuanto a los planes de estudio, tal como explican participantes del GB.

Acá en el liceo no te informan mucho, porque no hay gremio.

Ellos (los profesores) no saben nada tampoco.

De los derechos y todo eso de los exámenes, los derechos que uno tiene no sabemos nada.

El traslado es otro de los inconvenientes que expresan los estudiantes para llevar adelante sus estudios:

Yo soy ama de casa y vivimos en el campo. Y eso no te favorece porque llevamos un tiempo para trasladarnos. (GA)

Vos podés arrancar viajando, ponele a Montevideo, y vas a terminar agotado, tenés muchas horas de viaje. (GC)

A pesar de ser llamativa la explicitación de los jóvenes acerca de su desagrado de estudiar, sus perspectivas son terminar el Bachillerato. Al respecto dicen:

A mí no me gusta estudiar pero pienso terminar porque no me queda otra. (GA)

A mí me cuesta, pero me he propuesto estudiar y espero llegar a lo que me propongo, mis metas. (GB)

También, muchos de los estudiantes vivencian el estudio como una obligación: «me cuesta abundantemente concentrarme, vamos a decir que en algo no me gusta, sé que es como una obligación de la sociedad» (GB).

De acuerdo con la información que aportan los cuadernillos de TEMS, podemos decir que, si bien hay un gran aumento de acceso al Bachillerato, esto no significa que haya una mayor equidad en el egreso, pues termina el Bachillerato un 30% de los jóvenes que ingresa a 4º año de Educación Secundaria. Inferimos que todas las dificultades mencionadas contribuyen a corroborar este dato.

Los jóvenes también manifiestan expectativas y dificultades en cuanto a su acceso al mundo del trabajo. Las expectativas se relacionan con superar el tipo de trabajo de sus padres; las dificultades tienen que ver con el hecho de ser joven, de no tener experiencia, la falta de oportunidades, de que no les tengan confianza. Otros obstáculos que encuentran son la falta de trabajo, la gran demanda de empleos, los sueldos bajos, los contratos de trabajo por corto tiempo, los intermedios. Al respecto dicen:

A veces pasa que porque sos joven, no tenés experiencia y no te dan trabajo [ . . . ] no te tienen confianza. Eso es difícil también, tener la oportunidad. (GC)

La gente que tiene una carrera no consigue trabajo [ . . . ] como se dice «ejercer lo que estudiás». Uno estudia, estudia, se mata estudiando y terminás haciendo lo mismo que los que no terminaron ni el liceo [ . . . ], sabés que si no te gusta hay diez mil atrás que por tres pesos van a limpiar o van a trabajar. (GA)

Por otra parte, vemos que los jóvenes de los grupos de discusión de los tres liceos, al no tener todavía un lugar en el sistema de reproducción ni responsabilidades familiares, asumen una actitud en cuanto al mundo del trabajo que responde a motivaciones propias ya que, cuando trabajan, no aportan dinero a sus hogares sino que lo emplean en gustos personales. Según CEPAL, los estudiantes del Interior son los que viven más naturalmente, en sus hogares familiares, la posición de adolescentes dependientes de sus padres. En Solís de Mataojo esta tendencia se percibe con mayor claridad, y así dicen: «Nunca se me ocurrió (trabajar), nos bancan nuestros padres [ . . . ]. No trabajamos, si tenemos la necesidad no queda otra, pero por ahora no, por suerte (GA). Al respecto la Directora expresa que «los que dejan de estudiar no aportan a la casa».

Cabe agregar que, a través de las contextualizaciones de las zonas de los liceos de Solís de Mataojo, Tala y Rincón de la Bolsa podemos percibir que en Solís y en Tala hay mayor sentido de pertenencia al lugar por sus características de pueblo. Al respecto, un joven expresa que «Tala es un pueblo muy lindo, inclusive hay gente que no es de acá y desea venirse» (GC). Mientras que en el GA, otro dice que «el ambiente familiar que hay acá es bárbaro, uno está como en casa». En cambio, en Rincón de la Bolsa no se percibe tal sentido de pertenencia debido a que es una ciudad con barrios o centros poblados distribuidos en forma dispersa a lo largo de un vasto territorio, carente de un centro principal.

La Directora del liceo de Tala nos habla de la heterogeneidad de la procedencia del alumnado, ya que vienen de distintos departamentos: Canelones, San José, Florida y Lavalleja. En Solís, un 17% del alumnado proviene del medio rural y el resto vive en el pueblo. También, desde la propia institución se desarrollan estrategias de corte asistencial para captar la concurrencia, es decir la permanencia de los estudiantes del medio rural, al decir de la Directora:

Para que los alumnos del medio rural asistan a clase se buscan estrategias como, por ejemplo, brindar el servicio de comedor para aquellos que no tienen cómo resolver el tema del almuerzo en los días que se quedan a gimnasia o a estudiar en la biblioteca [ . . . ] Tenemos un hogar estudiantil para estos chicos que vienen de afuera, del medio rural, donde tienen cubierto el almuerzo y la cena.

En cuanto al nivel socioeconómico de la población estudiantil, las Directoras de los liceos de Tala y Solís explicitan que es medio-bajo. En cambio, en Rincón de la Bolsa es bajo. Cabe destacar que los participantes del grupo de discusión del liceo de Tala no son representativos de este nivel socioeconómico, ya que fueron seleccionados por la Directora.

Se desprende, de los tres grupos de discusión y de la entrevista a la Directora de Solís, el fuerte interés de los padres por la educación de sus hijos.

[Las familias] valoran la educación, dicen que le gusta el liceo porque el lugar es seguro, que quieren una educación que les permita a los muchachos insertarse en otros medios sin problemas [ . . . ]. Es decir, las familias tienen claro que la educación tiene que ser básica y de calidad.

Por su parte, la Directora del liceo de Tala informa que tanto los padres como los hijos tienen una alta valoración de la educación, «ven que sin educación no llegan a ningún lado [ . . . ], ven a la educación como una seguridad. Como la lámpara de Aladino. Lo que les va a dar, lo que es posible obtener se los va a dar». La persistencia en las reinscripciones de los alumnos a las diferentes asignaturas del Bachillerato también nos dan la pauta del valor que le asignan a la educación. Las respuestas de las Directoras de los liceos de Tala y Solís permiten visualizar que la deserción es menor en el Bachillerato que en el Ciclo Básico.

Finalizamos este apartado explicitando las percepciones que tienen los Directores y los estudiantes del grupo de discusión acerca de la problemática de la deserción. De sus respuestas se desprende que esta problemática es multicausal, de índole económica, en cuanto perciben la carestía del transporte, la necesidad de trabajar ya sea en empleos ocasionales, changas, trabajos con los padres, bajos salarios: «Los que desertan [ . . . ] han sufrido en ese período de deserción en especial, problemas económicos y familiares, y entonces, al unirse todo, es como que no se incentivan, como que no tienen ganas de seguir» (GA).

El nivel sociocultural bajo también es una causa de deserción y así lo expresa la Directora del liceo de Solís:

Bueno, los muchachos provienen de un nivel sociocultural medio-bajo, lo que también trae problemas, porque cuando ingresan al liceo ya vienen con carencias en las competencias, en el lenguaje, porque se manejan con un código restringido que viene desde la cuna.

También aquí podemos ver la reproducción de la estructura social, el lenguaje restringido utilizado en su medio familiar hace más vulnerables a los jóvenes frente a la reproducción de los patrones conductuales de sus padres. Esto se puede

constatar en las respuestas de los estudiantes de los grupos de discusión en cuanto a que, si bien tienen el deseo de no realizar el mismo tipo de ocupación de sus padres, mantienen una actitud abierta a efectuar la misma tarea si no tienen otra opción.

## LOS JÓVENES QUE ABANDONARON EL SISTEMA EDUCATIVO

A lo largo de las entrevistas se puede rescatar diversos juicios, opiniones y representaciones acerca de lo que piensan de la educación estos muchachos que abandonaron el sistema educativo. Estas valoraciones son sumamente relevantes ya que pueden influir fuertemente en las decisiones que los llevan a continuar o a abandonar los estudios. Justamente, el valor que le asignen a la educación, ellos y el entorno familiar y social, es uno de los componentes que generalmente se tiene en cuenta para analizar las posibles causas de la deserción.

### VALORACIONES ESTRICTAMENTE EDUCATIVAS

En primer término debemos rescatar la alta valoración que le adjudican todos los entrevistados a la educación. Podemos decir que tanto los jóvenes de estas zonas como sus familias perciben al estudio como una forma privilegiada de movilidad social y laboral, una expectativa muy arraigada en el imaginario social de nuestro país.

Sin embargo, a pesar de la valoración positiva respecto a la educación, sus afirmaciones nos permiten visualizar una baja valoración del Bachillerato ya que, en sí mismo, no aportaría nada sustantivo en cuanto a formación, adquisición de hábitos, destrezas o capacidades que los ayuden en ese tránsito por su valor formativo, también para enriquecer sus vidas en general. Parecería incluso que no comprenden la causa de esas exigencias por parte de los empleadores. Una muchacha comenta con algo de enojo y frustración: «en cualquier oficina del centro, hasta para llenar un formulario te piden al menos Sexto» (EB3).

Encontramos que esta valoración es estrictamente funcional, el énfasis está en la importancia de terminarlo, por lo que habilita *a posteriori*, es decir por el certificado que se obtiene:

El liceo hay que terminarlo y seguir una carrera, porque sin una carrera no sos nada. (EB1)

Hoy por hoy, si no tenés estudios no conseguís nada, para todo te piden hasta Sexto. (EA4)

Tengo que terminar los estudios para conseguir un trabajo más estable y cómodo. (EB2)

En la Bader (Industria) si no tenés Cuarto aprobado y sin ninguna materia previa no te dejan llenar ningún formulario. (EB2)

El papel que le asignan a la educación que reciben en el sistema educativo les permite algo que hay que continuar después, como un pasaje difícil, sacrificado pero necesario que es válido porque permite acceder a otros estudios que son realmente los que les van a permitir empleos mejores. En todo caso, les permite ingresar al mercado laboral pero no por las enseñanzas allí obtenidas sino por exigencias, no se sabe bien de qué, de ese otro mundo laboral.

Otro aspecto a rescatar son las representaciones que tienen de los cursos de oficios, generalmente cursos cortos que ellos estiman les van a permitir un ingreso rápido al mundo del trabajo. La mayoría de ellos mencionan variados cursos como opciones a futuro, como locutor, enfermera, masajista, cosmetóloga, mecánico, barman, educadora preescolar, cocina y repostería, gastronomía y algunos otros que son, comparativamente, más numerosos que en los muchachos que se proponen carreras universitarias. Muchas veces los anteponen a la finalización del liceo: «pero si vuelve a salir un curso de locución, lo hago y después termino el liceo» (EC2). Y refiriéndose a lo que les gustaría hacer: «tal vez no sea universitario, pero hay cursos cortos con un cierto nivel» (EA3).

#### VALORACIONES RESPECTO AL MERCADO LABORAL

En estrecha relación con la baja valoración del Bachillerato como lugar de aprendizajes importantes para la vida y la formación de los individuos, encontramos una muy baja valoración hacia los trabajos que muchos de ellos realizan, tareas afines a la producción agropecuaria e industrial, considerando que los estudios realizados no habrían sido necesarios ya que, para ese tipo de trabajo, en general changas, no hubiera sido necesario estudiar.

A la pregunta para saber si haber estudiado los ayudó a conseguir trabajo, algunos contestan:

No, no, para estas cosas chicas, acá es lo mismo estudiar o no estudiar. (EC1)

Creo que no, porque cuando entré no presenté nada. Además, para lo que hay que hacer no se precisa ningún conocimiento especial ni nada de lo que el liceo te enseña. (EC2)

Me perjudicó [dejar de estudiar] para conseguir un trabajo de oficina u otro trabajo, pero para la fábrica no hace falta estudiar. (EA5)

No varía nada que tuviera Tercero o que tuviera Cuarto. (EB3).

Tener como meta la finalización de Bachillerato y seguir sus estudios nos habla también de la importancia que tiene para estos jóvenes acceder a un empleo que les guste, los motive y los haga crecer. A pesar de las dificultades a las que se enfrentan y las pocas posibilidades que el mercado laboral les ofrece, mantienen la esperanza de conseguir mejores empleos, no sólo por lo económico sino por aspectos que nos hablan de una representación del trabajo que dignifica a los individuos, que les permite crecer como seres humanos. La mayoría de estos

muchachos se encuentra trabajando en actividades en las que no se sienten dignos, incluso a veces ni siquiera personas: «es como si fueras un robot. Vos hacés ese trabajo, siempre el mismo y te estás atrasando mismo» (EB1).

Aunque no todos lo expresan claramente, marcan fuertemente las diferencias con lo que ellos piensan que son mejores trabajos y más estables, a los que quizás les permita acceder el estudio. De ahí que se aferren a la idea de que el liceo haya que terminarlo, no les queda otro camino, ya que asumir un abandono definitivo del sistema educativo sería asumir un destino demasiado duro y desalentador, un futuro que ellos mismos ven reflejados en sus padres y que no quieren reproducir:

Mi padre toda la vida enterrado en el barro, no. (EC1)

No, esto de la tierra es muy sacrificado y da muy poco. (EC3)

No, mi madre cose, pero es siempre lo mismo, y con lo que saca no da ni para empezar. (EC4)

No me gustaría trabajar ahí [. . .]. No terminar toda mi vida en la fábrica. (EA2)

Igualmente interesante es la opinión que tienen del mercado de trabajo a nivel nacional ya que también se relaciona con un aspecto importante a la hora de tomar decisiones. Muchos manifiestan las dificultades con las que se enfrentan para acceder a este mundo, lo que evidentemente actúa como un elemento desmotivante y desmoralizante para estos muchachos quienes, a nivel local, ya tienen suficientes limitaciones:

Quizás en este país, como dicen muchos, no te sirva para nada, pero lo tenés hecho, es como un camino que hay que adelantar. (EB4)

Ella está ahí porque no tiene otra cosa, no tiene más remedio, ella no estudió para terminar en eso [refiriéndose a una amiga que ingresó a una fábrica]. (EB4)

Si bien estos jóvenes, que han abandonado el sistema educativo, consideran que el Bachillerato no los habilita para ejercer algunas tareas laborales donde no se requieren estudios superiores, ven en la culminación del Bachillerato una «puerta» de inserción laboral más esperanzadora y gratificante.

## EXPECTATIVAS

«Expectativa» significa la esperanza de conseguir una cosa y la categoría «expectativas con respecto al estudio» significa el tipo de esperanzas que tienen los desertores puestas en su educación y también con qué o cuánta esperanza miran el hecho de terminar algo que dejaron inconcluso por motivos que muchos de ellos aún no tienen demasiado claros.

## EXPECTATIVAS EN EDUCACIÓN Y EN TRABAJO, CARA Y CRUZ DE LA MISMA MONEDA

La idea de que sin el estudio no van a ninguna parte es clara: «Sin el liceo no conseguí nada [. . .]. Tengo que terminar los estudios para conseguir un trabajo más estable y cómodo» (EB2). Y «hoy en día si no estudiás no sos nadie» (EC1). Es evidente que existe un cruzamiento entre las expectativas de terminar su Bachillerato y las expectativas de trabajo. En ningún caso hubo alusión a la educación como formadora, como herramienta para la vida, ya que «para lo que hay que hacer no se precisa ningún conocimiento especial ni nada de lo que el liceo te enseña» (EC2).

La idea de la educación es totalmente funcional respecto al trabajo tal como explican estos dos ejemplos: «Tengo que estudiar para conseguir un trabajo, para poderme mantener» (EB4) y «para poder tener un futuro un poco más digno y no picoteando trabajos» (EA1). Sin embargo, algunos desechan la posibilidad de trabajo en la zona ya que en ésta no hay lugar para ellos y esta situación genera expectativas negativas ya que muchos de los que trabajan tienen trabajos muy por debajo de su preparación: «sé que [hay] muchos muchachitos que tienen estudios y trabajan en una carnicería día y noche, porque no consiguen otra cosa y uno sabe que estudiaron» (EB4).

## SER ALGUIEN EN LA VIDA, NUNCA ES TARDE

Un sello con que hemos sido matrizados todos es, de hecho, una postura moral, porque toda expectativa de «ser alguien» pasa por tener una profesión para tener un lugar digno en la sociedad. Es un matrizaje social: se estudia y se trabaja de acuerdo con esto o no se es nada: «para conseguir un mejor empleo, para ser alguien en la vida» (EC1). Entonces se puede pensar que los que desertan, y también sus padres y los padres de sus padres, no son nada para ellos y sus expectativas y esperanzas pasan a ser utopías que duran un año y que se van frustrando de marzo a marzo.

Sin embargo, ni siquiera aquellos que llevan más de cinco años sin estudiar han perdido la esperanza de terminar. Ninguno de ellos se considera desertor y tampoco nosotros utilizamos esta palabra de esa forma sino que hablamos de deserción como si ésta tuviera una connotación de menor crudeza: «Terminé [hace seis años] pero me quedaron materias [. . .] En sí no las di, porque a veces en los períodos de exámenes estaba trabajando y a veces, viste, te dejás estar y no me presenté. Las estoy por dar [se ríe] pero son Filosofía nada más» (EA4). El hecho es que muchos piensan en la deserción con culpa y arrepentimiento pero, sobre todo, no la consideran como parte del mal de un sistema que tiende a la reproducción social sino como algo personal.

El liceo es un medio por el cual el adolescente adquiere ese cúmulo de saberes para tener acceso a esa «dignificación» social. Pero es una puerta que muchas veces se les «cierra en las narices» porque muchas veces ese cúmulo de saberes es

demasiado grande e incomprensible porque no está a la altura de sus circunstancias tanto económicas como sociales. Tal vez no se ha tenido la oportunidad, en la escuela, en el medio en que vive, de adquirir los instrumentos cognoscitivos adecuados: la capacidad crítica, el lenguaje, la curiosidad, para dar ese salto cualitativo de la escuela, al liceo, y del Ciclo Básico al Bachillerato.

## DIFICULTADES

De las entrevistas a los estudiantes que, en forma más o menos reciente, han abandonado sus estudios de Bachillerato, surgen algunas de las percepciones que tienen respecto a las dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo formal. Se trata de individuos que ya han estado, sufrido y, por alguna razón, abandonado el Bachillerato, por lo que interesa conocer su visión —ahora desde afuera— de un fenómeno del cual ya han sido víctimas.

Según los entrevistados, estas dificultades, que en ellos han influido para que se produjera su deserción del Bachillerato, se explicitan en función del nivel socioeconómico del estudiante, su procedencia y su historia personal en las instituciones educativas (escuela, otros liceos). Además, influye fuertemente la valoración que el estudiante y su familia hacen de la educación, de las posibilidades que ofrece y de las expectativas que tienen acerca de su futuro. Veamos en detalle cada una de las dificultades percibidas.

### DIFICULTADES INHERENTES AL ESTUDIO

En muchas de las respuestas se deja ver algunos problemas vinculados al acto de estudiar y a los temores y falta de motivación que esto puede suponer. Algunos de estos problemas se vinculan, como ya lo hemos expresado, con el nivel socioeconómico: no tener dinero para sacar las fotocopias que se necesitan para estudiar, no comprender las clases (como si se tratara de lenguajes diferentes), etc. Otros tienen que ver con la historia del individuo a lo largo de su pasaje por el sistema educativo: «arrastrar exámenes», diferencias intolerables con liceos anteriores, etc. Se debe señalar aquí el marcado quiebre que los estudiantes perciben entre el Bachillerato y el Ciclo Básico. En este sentido, varios son los comentarios que formulan acerca de su calidad de «buenos estudiantes» en los períodos anteriores.

La nueva situación educativa que se le presenta al estudiante en el Bachillerato plantea nuevas exigencias: mayor cantidad de material de lectura en fotocopias o concurrir a otras instituciones para cumplir determinados requerimientos del estudio: «obviamente que el liceo te exige bastante: las fotocopias, el boleto te agobia [. . .], pero más que eso fue la confusión, yo creo que fue de todo un poco el cambio, el estudiar, el ir a la biblioteca a sacar información, cosas [a las] que yo no estaba acostumbrada» (EAT).

En sus expresiones, estos desertores consultados señalan su relación conflictiva con los estudios, más allá de las dificultades operativas y materiales antes señaladas. No llevarse bien con los estudios, desmotivación, no querer saber más nada, fastidio, poca tolerancia y disposición al acto de estudiar y leer. «No estaba estudiando, no estaba motivada y tá, dejé [ . . . ]. Yo quería terminar, hacer todo el liceo. Siempre pensé eso. Pero cuando llegué a quinto, yo qué sé, me superó» (EC4).

#### DIFICULTADES CON LOS PROFESORES

Algunas de las dificultades que señalábamos en el punto anterior, no comprender o no recibir explicaciones, en muchos casos son atribuidas a los profesores.

Los profesores están agotados. Desde las 8 de la mañana hasta las 10 de la noche. A nosotros nos toca la peor parte, es lamentable pero es así [ . . . ]. De repente vos estás cansado de trabajar y tener que estar con una profesora que también está cansada, como que se te hace cada vez más pesado. (EB4)

Se plantea así un panorama desolador, estudiantes y docente en un Nocturno, en la misma situación de agotamiento, inmersos en un círculo del que no se puede salir.

#### DIFICULTADES CON LA INSTITUCIÓN

La falta de orientación para transitar el camino del Bachillerato y sobrellevar de mejor manera los cambios que ello implica son atribuidos, en ocasiones, no tanto a los profesores individualmente sino al liceo como institución. En este sentido, se hace referencia a la falta de información acerca de la educación que reciben, al funcionamiento del sistema, a las alternativas para tomar decisiones, a los planes de futuro. Tampoco se recibe ningún tipo de orientación sobre carreras a seguir y la información se limita a aspectos operativos y puntuales (asistencia, sanciones, etc.)

Los entrevistados muestran su angustia cuando la desorientación que sienten no es atendida ni por la institución ni por los profesores. La falta de referentes constituye un problema y un motivo más para abandonar. «[Antes] no tenía tantas responsabilidades, era como si los profesores eran... te cuidaban más, estaban encima tuyo, pero acá es como si... [ . . . ] Ustedes ya son adultos y ustedes deciden por ustedes» (EB1). A tal punto llega el problema que se describen situaciones de no saber a qué clase asistir, cuál es el lugar que cada uno debe ocupar dentro de la Institución. «Es como una selva en la que cada uno debe arreglárselas» (EB1).

#### DIFICULTADES VINCULADAS A LO LABORAL

La presión económica determina que muchos estudiantes deban abandonar los estudios para ir a trabajar. Sin embargo, ese trabajo es descrito como circunstancial, discontinuo o no considerado como tal y, en muchos casos, se trata de una integración a las tareas de la casa. Esto es muy común en estos contextos, donde existen muchas economías familiares —vinculadas con la producción agropecuaria— que requieren de la mano de obra de todos los miembros del núcleo familiar.

En efecto, la búsqueda de trabajo es considerada como frustrante; sólo se consiguen changas, trabajos «en negro» y pseudoempleos haciéndose muy pocas referencias a trabajos estables y en regla. Muchos abandonaron los estudios pero manifiestan no haber conseguido ningún empleo y muchos otros están trabajando en su casa. Así lo manifiesta la directora del liceo de Tala al expresar su convencimiento de que la mayoría de los alumnos provenientes del medio rural trabajan en su predio: «entonces qué pasa, cuando llega a que ya son físicamente aptos, hábiles, es cuando dejan para ir a trabajar».

Esto hace que la circunstancia de abandonar los estudios no esté, necesariamente, condicionada por un hecho puntual en el tiempo. El abandono de los estudios y la integración al trabajo familiar se puede dar en cualquier momento (a la salida de la escuela, durante el Ciclo Básico y durante el Bachillerato). Al parecer, se da cuando la situación económica presiona más allá de cierto límite, «en mi casa ya no daba más la situación, económicamente.» (EB3). De todas formas aparecen, paralelamente, otros motivos que terminan por «desbordar el vaso»: dejarse estar, no estudiar y todos los problemas inherentes al estudio ya expuestos. Muchas veces es una combinación de varios factores que los muchachos señalan como la causa de su deserción: «uno [de los motivos] fue económico y otro como chiquilina chica, como que no me llevaba bien [con los estudios]» (EB4).

Muchas veces se da que el trabajo se consigue fuera de la zona o por una situación de amistad o parentesco con alguien, porque difícilmente se consiga por los canales habituales de búsqueda de empleo. En algunos casos la actitud es de relativa conformidad con el trabajo que se tiene y en otros hay un disgusto manifiesto que se expresa con resignación. «Estoy trabajando en la fábrica de pescado ocho horas [. . .]. Lo hago por necesidad, porque es lo que hay» (EA6).

#### DIFICULTADES VINCULADAS AL TRANSPORTE

Esta dificultad es particularmente relevante en estos liceos ya que un alto porcentaje de alumnos viaja en ómnibus o se desplaza a pie o en bicicleta. Las distancias son grandes, por lo que el transporte constituye una dificultad que se suma y contribuye con la deserción.

Dos elementos intervienen en este aspecto: el económico (no tener dinero para el boleto) y el de los horarios (que no coinciden con los de clase): «No podía seguir pagando el abono, y cuando se me terminaron los boletos del mes, no fui más [. . .]. Sabía que en mi casa no me podían seguir bancando los pasajes» (EC3).

Se señala que, por lo general, los boletos son caros, las empresas otorgan pocos descuentos y, por si fuera poco, no es fácil hacer que adapten sus horarios a las necesidades del liceo. Esto es reafirmado de manera insistente por la directora de liceo de Tala, quien señala que el transporte es malo y caro y que la ciudad, luego de determinados horarios, queda aislada: «el Nocturno tiene la otra limitación de que, durante la noche, las compañías de transporte prácticamente no tienen

servicios. Tala mismo queda aislado [. . .]. Hay localidades que quedan sin comunicación [. . .] el Nocturno ya está condicionado». Las dificultades se entrecruzan: hay quienes señalan la imposibilidad de seguir asistiendo al liceo por falta de dinero para los boletos y la consiguiente necesidad de trabajar. Pero, al mismo tiempo, trabajar constituye a su vez una causa de deserción por superposición de horarios y esfuerzo.

Vemos que muchas de estas dificultades, percibidas por quienes ya han abandonado el sistema, constituyen «callejones sin salida», círculos viciosos que parecen no tener solución. Un rápido análisis permite ver claramente sólo una salida: no seguir estudiando. Sin embargo, y aunque esa fue, efectivamente, la experiencia de los entrevistados y aunque esas sean las dificultades que señalan, todos mantienen la expectativa, la esperanza (muchos la convicción, la seguridad) de retomar los estudios y terminar el Bachillerato.

El tema preocupa a las direcciones de los liceos y todas estas dificultades aquí señaladas son tenidas en cuenta. Un hecho preocupante es ese destino —casi imposible de eludir— de viajar o irse. Así lo explicita la directora de Tala. «Nosotros pensamos, los educamos para que terminen el Bachillerato, para integrarlos al mercado laboral, para que prosigan estudios superiores. Sea lo que sea, uno tiene un poco la frustración, la sensación de que estoy educando a estos chiquilines para que sigan viajando».

## CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido indagar en las causas de la deserción a través de las representaciones y expectativas que manejan los diferentes actores vinculados al Bachillerato en tres liceos del Interior cercanos a Montevideo. Hemos pretendido relacionar el fenómeno de la deserción con la situación laboral tratando de configurar las características singulares y específicas —si es que existen— que el fenómeno adquiere en estos ámbitos. Hemos incursionado, de esta manera, en un campo de investigación poco abordado: el que refiere a la deserción de los estudiantes en contextos afines a la producción agropecuaria e industrial.

Una vez desarrollado el trabajo de campo en cada uno de los lugares elegidos, nos percatamos de la especificidad de cada contexto, de qué manera, a pesar de estar todos ellos situados en el Interior cercano a Montevideo, existen grandes diferencias entre ellos. Esto hace que las conclusiones sean, necesariamente, muy situadas y con referencia permanente a la especificidad de cada caso. Sin embargo, esto no quita que puedan aparecer elementos comunes y que no sea válido arriesgar algunas apreciaciones generales principalmente en lo referido a los hallazgos de causas y realidades que son claramente específicas de estos contextos del Interior y que, sabemos, se diferencian notoriamente de lo que sucede en Montevideo. Un claro ejemplo es el problema del transporte para asistir al liceo, reiteradamente aparecido en las entrevistas y grupos de discusión.

Nos centraremos, por un lado, en las causas vinculadas con el problema económico, cuyos aspectos más acuciantes son el transporte y la cuestión laboral y, por otro lado, en los problemas inherentes a los estudios propiamente dichos.

Debemos señalar, antes que nada, que la conceptualización del término «deserción» es una construcción no por todos compartida, por lo menos, en los mismos términos. Es importante tener en cuenta, a la hora de concluir el trabajo, que el concepto que nosotros manejamos de «deserción» no tiene por qué ser el mismo para los directores que para los estudiantes entrevistados. En este sentido, observamos de qué forma los «desertores» que entrevistamos no se reconocen ni se identifican como tales, si bien nosotros, a los efectos de nuestro trabajo, los consideramos así y en función de eso hicimos las entrevistas. En ningún momento asumieron esta condición y siempre hicieron referencia a que retomarían los estudios, a que su situación es circunstancial y no definitiva.

El concepto de «deserción» tiene al menos dos componentes. Uno es de tipo formal y técnico, que ayuda a conformar una definición susceptible de ser cuantificada y a partir de la cual, se puedan construir índices. Un segundo componente es social, de naturaleza subjetiva y que, muchas veces, atribuye una connotación despectiva. Este componente es el que influye para que sea difícil reconocerse como desertor, aún cuando la realidad indique lo contrario.

Más allá de estas consideraciones, la deserción existe y la podemos describir a partir de ciertas causas que la condicionan y determinan.

## CAUSAS DE LA DESERCIÓN

Los hallazgos, emergentes y causas relacionadas con la deserción encontrados en esta investigación son específicos de los tres contextos estudiados y se traducen en problemas multicausales como el ingreso al mundo laboral, los medios de locomoción, la falta de recursos económicos, el abandono de la institución educativa, las dificultades de aprendizajes, la repetición, etc.

### INGRESO AL MUNDO LABORAL: ¿FANTASÍA O REALIDAD?

En primer lugar, una de las posibles causas o explicaciones que se encuentran para el problema del abandono, y que también están vinculadas a lo económico, es la urgencia que manifiestan los jóvenes «desertores» para conseguir trabajo y las dificultades que deben enfrentar en esa búsqueda. Muchos dicen que la primera causa está vinculada a lo económico, y por ende a lo laboral, pero en realidad muy pocos de ellos han conseguido una inserción laboral e inclusive algunos ni siquiera la buscan. Nos preguntamos si en realidad este hecho no está ocultando otras causas que no alcanzan a visualizar y se excusan tras el discurso de buscar empleo para justificar el abandono de los estudios. Esta percepción de la realidad vivida por estos muchachos nos enfrenta a una de nuestras hipótesis guía: «ante

la posibilidad de conseguir trabajo los jóvenes abandonan el Bachillerato». Del análisis de las entrevistas se desprende que esto no es así y que en realidad es una paradoja en tanto están atrapados en ese círculo: «conseguir trabajo para seguir estudiando y seguir estudiando para conseguir trabajo».

Esta explicación de los motivos que los llevan a abandonar oculta un desconocimiento de la realidad donde están insertos. En referencia a la temática que trata Apple (25), los jóvenes desconocen cuál es su situación dentro del mapa económico social y político como partícipes de la sociedad y desconocen sus derechos y posibilidades de futuro, específicamente en su zona de residencia. El ocultamiento y la neutralidad, por parte de la institución educativa, de los procesos políticos y el conflicto derivado de éstos legitima una sola visión ideológica del mundo que favorece los intereses de las clases dominantes.

El descrédito en los jóvenes «desertores» en estos contextos es intuitivo y como no tienen armas teóricas no pueden racionalizar adecuadamente su situación en el contexto, «saben dónde están parados» sólo intuitivamente y, en ese sentido, las explicaciones que se dan a sí mismos y a los demás tienen mucho de autodecepción, frustración y culpa. El acto de abandonar denota un alejamiento de la ruta trazada por ellos o por sus familias, una ruta imaginaria, un trayecto familiar y una expectativa social que ellos no satisfacen. De ahí la desvalorización o la autojustificación.

La desmotivación por el estudio parece más que comprensible si, sumada a los graves problemas económicos de la mayoría cristalizados fundamentalmente en el alto costo de los boletos que les impide a muchos asistir al liceo, el poco apoyo que obtienen por parte de los liceos y las intendencias locales para facilitarles en algo su tránsito por los mismos y las casi nulas ofertas educativas terciarias de las distintas localidades, existe una desigualdad de oportunidades a la hora de conseguir empleo aún en la capital del país de la que están relativamente cerca. Esto explicaría, al menos en parte, la desmotivación que pueden sentir estos jóvenes, que no han logrado su permanencia en el sistema educativo pero que manifiestan su deseo de continuar estudiando como forma de obtener mejores logros en un futuro.

También encontramos que algunos de los muchachos aspiran a encontrar en la actividad laboral el verdadero aprendizaje considerando al trabajo como forma de adquirir saberes y habilidades que les permitan progresar y que los gratifique. Esto significa una pobre valoración del Bachillerato como espacio de aprendizaje válido y eficaz que, lógicamente, influye a la hora de decidir el abandono.

#### FALTA DE MEDIOS DE LOCOMOCIÓN

Otra de las condicionantes relacionadas con la deserción en estos contextos es el tema del transporte. Esta problemática que tiene que ver con la lejanía de los hogares de los estudiantes y los centros de estudio, con la carestía de los boletos, con el tiempo de viaje, con los horarios de las compañías de ómnibus es vivida por los jóvenes como un obstáculo de fuerte incidencia en el abandono de sus estudios.

## OTROS ASPECTOS

La deserción tiene otros aspectos que agravan esta problemática. Abandonar no es sólo dejar los estudios sino que implica, además, alejarse de su espacio de socialización juvenil, más aún en estas zonas del interior que, aunque tan cercanas a Montevideo, no ofrecen otros lugares de reunión donde puedan reemplazar ese espacio de identificación con pares, de confrontación con la diversidad, de construcción de identidad individual y social.

Al mismo tiempo, provienen de familias que, en su mayoría, poseen un capital cultural y educativo bajo, agregado al hecho de que los pueblos o a la ciudad a las que pertenecen ofrecen pocas posibilidades de intercambio cultural y de acceso a los bienes simbólicos, a excepción de las brindadas por los servicios educativos. Incluso el liceo es, para muchos de estos padres, una realidad poco conocida por ellos mismos, a la que ingresan a través de sus hijos, lo que también puede acercarnos a las causas de las dificultades mencionadas por los jóvenes en este tránsito.

## FALTA DE RESPUESTAS

El abandono, cuando no es por una realidad económica imperante, como no tener dinero para el boleto o el abono, se presenta como una decisión que va tomándose de a poco. A medida que las dificultades se acrecientan, el desinterés y la desmotivación aumentan y la institución educativa también parece abandonar al estudiante. Ésta no ofrece respuestas alternativas que contemplen una mejora en el desajuste de los muchachos con las propuestas educativas ni da respuesta a las situaciones sociales ajenas a ella, pero que la condicionan.

Para finalizar, explicitamos que debería pensarse en formas más exitosas de poder recuperar las clases perdidas en caso de inasistencias por «changas», atender adecuadamente los reclamos por dificultades de aprendizaje, informar debidamente los requisitos y derechos básicos que los estudiantes poseen, compensar con becas o subsidios a los que no pueden adquirir el material básico. No se plantean muchas estrategias compensatorias que posibiliten acompañar a los jóvenes en sus dificultades para que puedan alcanzar los niveles requeridos en los tiempos de promoción esperados ni mucho menos para que puedan lograrlo en sus ciudades natales.

Pensamos que este hecho se desprende de una práctica educativa homogeneizadora, que no tiene en cuenta las diferencias culturales y sociales de los distintos contextos y que olvida dimensiones de la persona como la participación social, la autoestima, el desarrollo personal y las relaciones interpersonales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Apple, Michael. *Ideología y Currículo*. Madrid: Akal-Universitaria, 1986.
- CEPAL-Foro Juvenil. «Mujeres jóvenes en América Latina. Aportes para una discusión». Montevideo: Arca, 1984.
- CEPAL-CECLAC-OIJ. *Adolescencia y juventud en América Latina: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL-CECLAC, 2004. Disponible en

- <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/5663/lcl1445.pdf>. [Accedido en octubre de 2011].
- CEPAL. *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*. Montevideo: CEPAL, 1994.
- Durkheim, Émile. *Educación y Sociedad*. Buenos Aires: Centro Editorial de América Latina, 1991.
- Gimeno Sacristán, José. *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata, 1998.
- Giddens, Anthony. *Las nuevas reglas del método científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1971.
- Marrero, Adriana. *Promesas Incumplidas. Las percepciones divergentes del bachillerato y sus funciones. El caso uruguayo*. Montevideo: USAL- Departamento de Sociología, 2002.
- Quintana Cabanas, José María. *Sociología de la educación*. Madrid: Dickinson, 1989.
- TEMS (Transformación de la Educación Media Superior). *Una mirada a la Educación Media Superior en Uruguay*. Montevideo: TEMS, 2002.
- Weber, Max. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Orbis, 1985.
- Willis, Paul. *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal, 1983.

## ENTREVISTAS

- Seis jóvenes del liceo de Solís de Matajojo (EAI-6)
- Cuatro jóvenes del liceo de Rincón de la Bolsa (EBI-4).
- Cuatro jóvenes del liceo de Tala (ECI-4)

Recibido el 21 de junio de 2011  
Aceptado el 8 de octubre de 2011



# DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA: ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA CALIDAD EDUCATIVA

*Challenges of Secondary Education: between inclusion and educational quality*

MARGARITA ROMERO\*

**Resumen.** Este artículo plantea algunas reflexiones sobre dos temas complejos y desafiantes para los sistemas educativos de hoy: la inclusión y la universalidad de la calidad educativa entendida como la equidad en las condiciones de aprendizaje durante el tránsito por las instituciones y en los resultados de aprendizaje al egreso. Se parte de un breve enfoque histórico de esta problemática en Uruguay revisando la influencia que ejerce la formación y el desempeño de los docentes, estructurados en una subjetividad disciplinar mientras desarrollan su labor en instituciones educativas de altísima complejidad, con poblaciones en extremo vulnerables y que responden a una subjetividad fluida y mediática. También se presentan algunos dispositivos inclusores implementados en la Enseñanza Secundaria para concluir con algunas valoraciones y sugerencias sobre posibles perspectivas de cambio.

**Palabras clave:** inclusión, calidad, equidad, educabilidad, transformaciones

**Abstract.** *This article poses some reflections concerning two complex and challenging problems for today's educational systems: inclusion and universality of educational quality, conceived as equity in learning conditions while attending institutions and learning results when graduating. To begin with, there is a historical approach of this issue in Uruguay, reviewing the influence of teachers' education and performance, structured in a disciplinary subjectivity while doing their work at high-complex educational institutions, with extreme vulnerable populations, who respond to a flowing and media subjectivity. It also shows some devices for inclusion implemented in Secondary School, and it concludes with some appraisals and suggestions regarding possible prospects of change.*

**Keywords:** *inclusion, quality, equity, educability, transformations*

---

\* Profesora egresada del Instituto de Profesores Artigas en Literatura e Idioma Español, Magíster en Ciencias de la Educación por la Universidad Católica del Uruguay, Postgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas por IPE, UNESCO y Postgrado en Supervisión Educativa de ANEP. Actualmente es inspectora de institutos y liceos del CES, coordinadora del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico 2008-2011 (PIU) y profesora efectiva de Didáctica de la Literatura en el Instituto de Profesores Artigas.

La educación es un bien social y de carácter público. Es de todos y debe llegar a todos. No obstante, este concepto, que prevalece en la mayoría de los educadores y de la población en general, no es comprendido siempre así. En nuestro país se han obtenido logros en cuanto a la universalización del ingreso a la educación media básica, pero sigue siendo el principal ámbito de desafíos para las políticas del sector y se ha vuelto particularmente visible para toda la sociedad. Basta escuchar los discursos políticos o las informaciones de los medios de comunicación para comprobar que se centran casi exclusivamente en lo que sucede en la Educación Secundaria, de la cual se ha informado que sólo el 35% de los estudiantes que ingresan al primer año de Ciclo Básico logra egresar del Bachillerato o Nivel Medio Superior.

En relación a la última prueba PISA, Uruguay obtuvo el puntaje promedio más alto en matemáticas entre los países de América Latina y los segundos puntajes más altos en las pruebas de ciencia y lectura, después de Chile y no muy lejos de España y Portugal. No obstante estos datos, que podrían ser en principio «alentadores», son preocupantes cuando se los observa en relación a los contextos socioculturales. En 2006, la ANEP señaló que el 32,5% de los estudiantes de 15 años no alcanzó el umbral de competencias ni en lectura (comprensión comunicacional) ni en matemáticas (capacidad lógico-analítica). Entre ellos, además, se destaca un grupo que constituye el 13,6% de todos los estudiantes evaluados, que se ubicó debajo del nivel 1 de ambas escalas. Lo explicitado ha llevado a incluir, en los análisis que académicos y gobernantes hacen del sistema educativo, las diversas problemáticas sociales, económicas y culturales propias del país y de la región, las que años atrás no estaban tan presentes en las agendas de administradores y gestores.

Por lo expuesto, existen fuertes desigualdades de oportunidades educativas, dificultades de acceso e inclusión, especialmente vinculadas con la retención y a la calidad en el nivel de enseñanza que se brinda a todos los estudiantes. De modo que nos estamos refiriendo a los núcleos duros de los binomios *exclusión - inclusión y políticas inclusoras - universalidad en la calidad de los aprendizajes*.

Ahora bien, se percibe un malestar por la escasez que ofrecen los resultados, pero no estamos seguros de que se tenga muy clara la definición del problema y de los esfuerzos que se han realizado para enfrentarlo. Por lo tanto, es necesario incluir en el debate los grandes cambios que han ocurrido no sólo en las particularidades propias de la sociedad que mira, observa, analiza y enjuicia el sistema educativo sino en las demandas y funciones que se le han trasladado a la escuela media.

En Uruguay, la Educación Media (EM) no formó parte de la educación popular y universal como sí ocurrió desde su inicio con el nivel de Educación Primaria sino que, como en los países de la región, tuvo una función más bien selectiva y propedéutica. En 1973 la Ley de Educación estipuló como obligatorio el ciclo básico de la EM, lo que aumentó la demanda por la Educación Secundaria y así se implementaron políticas para la incorporación masiva de los jóvenes de

estas edades. Incluso la nueva Ley de Educación de reciente aprobación (2009) ha dispuesto la obligatoriedad del nivel secundario superior: el Bachillerato. Las políticas implementadas desde la salida de la dictadura se centraron en recomponer un sistema que presentaba serias dificultades. Comenzó por implementar un Ciclo Básico Único (CBU). Simultáneamente, se acumulaba información a través de diversas investigaciones realizadas en el marco de la CEPAL Montevideo así como en el Fortalecimiento del Área Social (FAS) y el Programa de Inversión Social (PRIS) dentro del marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) además de las provenientes de la producción de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). Como efecto de estas investigaciones se decidió realizar diversas reformas educativas, de las cuales citaremos aquellas sólo en el Ciclo Básico, las de 1986, 1996 y 2006.

En síntesis, las diferentes administraciones realizaron esfuerzos para lograr la educación y contención de adolescentes y jóvenes, entre otros problemas, con un profesorado de muy disímil formación y con un creciente isomorfismo. Los docentes tienden a perpetuar las prácticas institucionales arraigadas. Es decir que existe una cercanía progresiva entre la lógica curricular e institucional de la institución formadora con la escuela destinataria. Esto refuerza las lógicas escolares y aleja la posibilidad de dinamizar y modificar las prácticas de las escuelas de destino (Davini).

Por otra parte, entre 1996 y 2002, la población no pobre, pobre e indigente incrementó considerablemente su asistencia escolar. A modo de ejemplo, en 2007 la población entre 13 y 17 años que vive bajo la línea de pobreza en el país representaba el 39.4% mientras que, en 2004, por efecto de la crisis del 2002, llegó al 44.8% (INE). Las señales de recuperación económica luego de la crisis de 2002 generaron un traslado de la matrícula hacia el sector privado.

Por otra parte, el IPA Instituto de Profesores Artigas (IPA), institución que hasta hace muy pocos años fue la única en formar docentes para la EM, se fundó en la década del cincuenta del siglo XX y, a fines de ese siglo, no había logrado formar ni la mitad de los profesores que se necesitaban para las cada vez más pobladas aulas de los liceos del país, con el agravante de que, durante la dictadura, se expulsaron cuadros de altísima formación. Aunque se implementaron modalidades de formación libre a distancia en los Institutos de Formación Docente de los dieciocho departamentos del país (los que básicamente forman a los maestros que actúan en Enseñanza Primaria), los egresos fueron siempre poco significativos. Recién a fines de los noventa se descentralizó la formación de profesorado con la incorporación de cinco CeRP (Centros Regionales de Profesorado) en cinco puntos diferentes del Interior, lo que trajo aparejado mayores egresos pero también una polarización entre la formación otorgada por el IPA y la formación de estos centros, las cuales recién se han unificado hace tres años.

Para entender que la inclusión y la atención a la calidad de la educación es un problema que se incrementa cuando no se dispone de los profesionales idóneos para, por lo menos, debatir y construir juntos caminos para su enfrentamiento,

es necesario pensar en la alta incidencia de la formación docente en estos temas. En este punto, nos atrevemos a aseverar que las prácticas pedagógicas de los profesores que trabajan en los liceos con población más vulnerable está fuertemente asociada a los modelos e imágenes que ellos construyen y reproducen sobre las potencialidades de sus alumnos generándose formas estables e ineficaces en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Desde nuestra experiencia adquirida en la cátedra de Didáctica de la Literatura, hemos podido comprobar que los saberes experienciales y epistémicos de los futuros docentes no son saberes consagrados y normativos sino imágenes y opiniones. Las instituciones liceales siguen pensando que el estudiante está constituido por marcas disciplinares, pero en realidad responden con una subjetividad fluida y mediática. Ocurre lo que Cristina Corea e Ignacio Lewkowicz denominan «desacople subjetivo entre la interpelación y la respuesta» (40). Es común que los futuros profesores planteen preocupados que, al interpelar a sus alumnos, éstos no les responden lo que ellos esperan, que al proponerles actividades que aprendieron en su formación no observan que las ejecuten como ellos piensan o desean. Es claro que hay una diferencia entre el alumno supuesto por el docente (aún los muy jóvenes) y el alumno real.

En otro orden, los dispositivos que se han implementado en los diferentes subsistemas educativos para atender estas situaciones de complejidad educativa ponen en evidencia el desfase entre la formación inicial docente y los requerimientos de los nuevos contextos de enseñanza. En este sentido, sería necesario considerar una reestructuración de la Formación Docente que contemple los nuevos perfiles de los estudiantes, las nuevas configuraciones institucionales y las competencias requeridas en los docentes para responder a los desafíos actuales que evidencian una realidad sustancialmente distinta a las representaciones y culturas de trabajo predominantes.

Por otro lado se está constatando, cada vez con mayor fuerza, que la formación que antes cumplía la Educación Primaria, la escolarización básica y la incorporación de competencias esenciales vinculadas con el dominio de las habilidades básicas lógico analíticas y comunicacionales se está trasladando hacia adelante en el sistema educativo. Esto significa que, cada vez más, los primeros años de los liceos tienen en sus aulas estudiantes que presentan serias dificultades para decodificar un texto y hasta para silabearlo, así como para realizar operaciones tan básicas como restar y dividir.

Entre otros problemas, también aparece el de una alta extraedad. Los alumnos que ingresan a primer año ya no tienen un promedio de 12 años sino que se abre una brecha importante con las consiguientes ampliaciones de diversidad de tipo psicológico, comportamental, fisiológicos, etc. Aproximadamente el 30% de los matriculados en 2006 en los liceos oficiales diurnos tenía extraedad, es decir, dos años más que la teóricamente considerada para el nivel. También en 2006, cuatro de cada diez alumnos de primer año repitieron el año. El panorama se agrava si se considera que entre un 30% y un 40% de los que repiten en el ciclo básico, no se inscriben en el año siguiente (ANEP-CES *Extraedad*). En nuestro país,

entonces, existe una alta tasa de pasaje entre la Escuela Primaria y la Secundaria, lo que aumenta los problemas de atención a la inclusión y calidad educativa. El problema ya no es tanto la cobertura y la universalización del ingreso sino la retención de los alumnos en el sistema escolar.

Alrededor de un 30% de los alumnos que asiste al Ciclo Básico público no promueve, esto es, repite o desiste<sup>1</sup>. Los datos de mayo de 2009 justamente indican que de 104.397 alumnos del Ciclo Básico del país, 70% promovieron y 29% no promovieron siendo Montevideo el departamento con mayores índices de fracaso escolar: 62% de promoción y 37% de no promoción (ANEP-CES *Monitor*). El mayor problema es el alto índice de abandono de los estudios formales de los adolescentes uruguayos y esto compromete seriamente el cumplimiento de su derecho a la educación, a la integración social y, por lo tanto, a constituirse en ciudadanos que lleven una vida productiva, responsable y con bienestar. Estos indicadores nos plantean la necesidad de encarar el tema de la inclusión como eje esencial de las políticas educativas públicas.

Ante un fenómeno tan complejo como la desistencia o desafiliación, es claro que no puede analizárselo desde una mirada unidimensional, no puede ser explicado por una sola variable. Está asociado al contexto socioeconómico del que provienen los estudiantes puesto que éste condiciona el desarrollo educativo, pero también se vincula a las condiciones de «educabilidad», lo que Gustavo De Armas denomina «la cercanía entre el currículo y las expectativas y posibilidades de los estudiantes» (29). También depende de los proyectos de vida y las perspectivas que los adolescentes tienen sobre su vida adulta, y del valor que le adjudican a la educación como puente para obtener lo que desean para su futuro, especialmente en los contextos más vulnerables desde los puntos de vista social y económico.

Ricardo Baquero nos alerta sobre el hecho de que la acción educativa no es sólo una preocupación por definir los criterios de excelencia a los que puede aspirar la institución sino que la preocupación está en los niveles de subsistencia educativa a los que la institución aspira a llegar. Ante el fracaso masivo, no deberíamos sospechar tan rápidamente de las capacidades de los estudiantes sino operar sobre las condiciones de las instituciones para que posibiliten la educabilidad, la cual está relacionada con la necesidad de diseñar ofertas y estrategias de educación integradoras (Baquero). La misión de los educadores sigue siendo no sólo retener a los estudiantes sino obtener logros de aprendizajes en las escuelas secundarias públicas, tanto aquellas de contextos sociales y económicos más privilegiados como las insertas en contextos muy complejos y desfavorecidos. Y aquí incorporamos otra información que es pertinente porque, para nosotros, ha devenido en problema.

---

1 Adoptamos este término dado que «deserción» posee una connotación de traición y estos jóvenes estudiantes no traicionan a nadie, antes bien, quizás están siendo «traicionados» por el sistema. «Desistir» es dejar de insistir ante situaciones que les son o se le vuelven adversas al individuo y, por tanto, tienen la esperanza de que, si aquellas cambian, podrán volver a insistir.

Desde mediados de los ochenta del siglo xx, y a partir de entonces con mayor celeridad, los hijos de la clase media que tradicionalmente concurrían a las aulas públicas han «emigrado» a la formación privada generando una pérdida de heterogeneidad en la composición del alumnado de los liceos públicos, con la consecuente pérdida de capital cultural y social para los más vulnerables<sup>2</sup>. Ni qué decir sobre los efectos que la crisis de 2002 generó en nuestra sociedad, con altísimas tasas de emigración de familias enteras y el progresivo empobrecimiento de algunas que aún mantenían niveles propios de la clase media. Es interesante indagar en los motivos que aceleraron este proceso, entre ellos la seguridad que proporciona estar entre iguales, la disconformidad por el nivel educativo proporcionado en los liceos públicos desde que reciben en forma masiva a estudiantes más desfavorecidos. Esta situación se percibe en los liceos de Montevideo, especialmente en el cinturón metropolitano y sus departamentos vecinos, Canelones y San José. Capítulo aparte sería explicitar lo que sucede en Maldonado, con la migración de familias que ven oportunidades en el polo turístico que allí se ofrece.

La propia constitución de la educación pública plantea a todos la promesa de la inclusión y la de enseñar todo a todos. Mariano Narodowski traduce lo que queremos expresar en este punto:

Las dos cuestiones o falacias que se plantean en la actualidad respecto a esta aspiración inclusiva, son las siguientes. La primera de estas cuestiones tiene que ver con el hecho de que, contrariamente a lo que solía creerse cuando se hablaba de igualdad a secas, no todos están en la misma posición de partida a la hora de acceder a la educación. «Enseñar todo a todos», entonces, no se logra ofreciendo a todos lo mismo, y de la misma manera. La misma oferta suscita en diferentes sectores y en diferentes sujetos, experiencias y resultados disímiles. (21)

Estas puntualizaciones iluminan lo que venimos explicitando sobre las diferencias por momentos abismales que se generan en una misma aula entre el perfil de ingreso de quienes se sientan juntos y tienen al mismo profesor, que trata a todos por igual, enseña a todos por igual y de la misma manera a todos. Es necesario que se enseñe lo mismo a todos pero ¿de la misma manera, con las mismas propuestas y estrategias a quienes son tan diferentes en su ingreso? Así se oyen voces de docentes que dicen «nosotros no podemos ocuparnos de todos estos alumnos, que son muchos y tienen problemas tan diferentes». ¿Qué ocurre? Se está pensando con un discurso a veces muy *aggiornado*, basado en pedagogías comprensivas e inclusoras, pero muchas veces las prácticas devienen en excluseras y expulsoras. La segunda cuestión que plantea Narodowski dice:

A la vez que la escuela iguala en un sentido positivo, y de algún modo en esto consiste la propia idea de la inclusión (todos incluidos en una misma categoría, en un mismo punto de unión o de valor) puede también, como anticipábamos, actuar acallando lo diferente, excluyendo identidades que

2 Esta información proviene de mi evidencia empírica como docente e inspectora del CES.

en lugar de ser reconocidas en su valor propio, en sus formas particulares de expresión, terminen siendo compulsivamente obligadas a mimetizarse con la finalidad homogeneizante que signó al sistema educativo en sus orígenes y que consiste básicamente en la imposición de una cultura única y el exterminio literal de otras formas culturales. (21)

Coincidimos entonces con este autor en que la inclusión tiene dos caras: las diferencias de origen y la intención de la homogeneización. Sin embargo, los sistemas educativos se han ocupado de este fenómeno cuando la realidad de la «desistencia» (o «desafiliación») y la repetición empezaron a hacerse preocupantes. Después de la dictadura en nuestro país se hicieron esfuerzos por estudiar los escasos aprendizajes de los alumnos de los sectores populares. La psicopedagogía y la psicología ingresaron a través de técnicos psicólogos que acompañaron a los docentes tratando «los problemas de aprendizaje», «la hiperactividad» y los «síndromes de escasa atención» como grandes centros del problema. De este modo, el fracaso escolar continúa ubicándose en los alumnos con problemas y no se analiza el sistema educativo. En la década de los noventa se realizó una propuesta curricular que agrupaba en áreas las tradicionales asignaturas, lo que generó una escisión entre el profesorado uruguayo y no contribuyó, antes bien, empeoró el centro del problema. Asimismo, se implementaron estrategias de políticas compensatorias. «En estos años se afianza en la región la conciencia de la importancia del conocimiento (o sea de la educación) para el crecimiento y la competitividad» (CEPAL-UNESCO en Aguerrondo, 7) por lo que resolver la exclusión pasa a ser una política que va más allá del campo de la pedagogía. «Existe evidencia clara de la segmentación que implican los circuitos de diferente calidad para diferentes poblaciones, y de su efecto sobre el todo social» (Aguerrondo, 7). El discurso entonces se centra en la necesidad de calidad con equidad. Asimismo se trabaja especialmente en la formación de los cuadros gestores, en la formación de directores e inspectores, especialmente en la dimensión organizacional y en la gestión de instituciones que aprenden. La cuestión se focalizó en la institución, pero no tanto en la cuestión pedagógica. Se ve al liceo como unidad de cambio y, en este sentido, se realizan esfuerzos para capacitar y sensibilizar a los docentes para los nuevos tiempos. En nuestro país se pone un especial énfasis en proporcionarles a los cuerpos docentes un espacio para la reflexión largamente reclamado por las ATD. Es así que surge el «espacio de coordinación», definido por primera vez como

el tiempo destinado a la profesionalización del cuerpo docente, a propiciar su desarrollo académico, a procurar el comportamiento progresivamente autónomo de las comunidades liceales. A través de ella se pretende que los profesores trabajen en colaboración, estableciendo acuerdos, abordando tareas que atañen al centro en su totalidad, procurando encontrar en conjunto estrategias pedagógico-didácticas para emplear en las aulas, resolver problemas organizacionales del centro, etc. En ella los actores participantes tienen la posibilidad de tomar decisiones, de desarrollar la

autonomía, de reflexión y creación, en suma, de lograr mayor responsabilidad de los centros por los aprendizajes de los alumnos y por el de ellos mismos. (Romero, 6-7).

Hoy se continúa destinando hasta cuatro horas docentes semanales a cada profesor con este fin. El CES ha regulado los cometidos y organización de este espacio haciendo énfasis en temas como la inclusión y la organización liceal. No obstante, estamos en condiciones de afirmar que ha existido un progresivo vaciamiento de estos objetivos, a pesar de que las autoridades educativas han insistido en darle el carácter de trabajo pedagógico.

Nadie discute ya que la expansión de la educación, incluso las políticas favorecedoras del desarrollo social del gobierno de la administración anterior, a través del aumento de las prestaciones denominadas «Asignaciones familiares», influyó en el aumento del número de estudiantes que ingresaron a Enseñanza Secundaria (a la fecha existen 284 liceos públicos, a los que asisten unos 223.805 alumnos, de los cuales 115.415 son de Ciclo Básico). Pero también es evidente que ello contribuyó, como adelantamos, a la segmentación de los sistemas escolares. Se arriba entonces a la idea de que «equidad» no es sólo brindar igualdad de oportunidades de acceso a la escuela sino proporcionar a cada estudiante, según sus posibilidades de «educabilidad», los recursos y condiciones de aprendizaje que le permitan permanecer y egresar del sistema garantizándole los aprendizajes necesarios, independientemente de su nivel de ingreso. Mayor escolarización, entonces, no significa mayor inclusión.

En una reciente publicación de la Universidad de la República, Tabaré Fernández, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda afirman que la tasa de abandono «es un indicador del grado de segmentación que devela la desigualdad con que están distribuidas las oportunidades educativas en una sociedad» (Fernández, Cardozo y Pereda, 17). Distinguen asimismo tres fenómenos en los comportamientos de los estudiantes: el ausentismo, el abandono y la desafiliación. Las instituciones educativas de Enseñanza Secundaria no registran estas conductas en sus resultados; en general aparecen alumnos promovidos y repetidores, pero de estos últimos no se discrimina su situación. El ausentismo, según estos autores, ocurre cuando por faltas o inasistencias intermitentes el estudiante pierde el año generándose una ruptura en el tránsito escolar. El abandono ocurre por diferentes causas, algunas que pueden estar vinculadas con la desinformación, con la desadaptación a la organización liceal, etc., pero no necesariamente implica que los jóvenes dejen de estudiar, probablemente vuelven a reinscribirse al año siguiente cambiando de orientación, de institución, etc. En cambio, la desafiliación es la desvinculación y suspensión de la afiliación al sistema educativo.

## ALGUNAS PREGUNTAS ANTE LOS DESAFÍOS ACTUALES

¿Cómo construir las condiciones de educabilidad que incluyan a todos los alumnos? ¿Cómo lograr culturas inclusoras en las instituciones educativas? ¿Cómo diseñar políticas inclusivas efectivas? ¿Cómo desarrollar prácticas inclusivas que favorezcan la equidad y la calidad en el aprendizaje de nuestros estudiantes de modo de cumplir con el mandato de formar ciudadanos críticos, autónomos y pensantes?

En este artículo definimos «inclusión» o «educación inclusiva» al conjunto de procesos orientados a eliminar o minimizar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes. Estamos afirmando que en la educación pública se excluye a muchos estudiantes por su diversidad, no se les brinda la igualdad de oportunidades educativas ni reciben una educación adecuada a sus necesidades y características personales. Dichas barreras se pueden encontrar en todos los elementos que integran y estructuran el sistema: dentro del liceo, en las familias, en la comunidad o en las políticas nacionales.

Estamos diciendo entonces que nos preocupa la inclusión entendida como incorporación al sistema educativo y la inclusión entendida como incorporación de conocimientos y como acceso a la información en la sociedad del conocimiento. Los autores que trabajan con nuevas tecnologías insisten en que la exclusión de la sociedad de la información y el conocimiento significa la exclusión como ciudadano en la sociedad actual y la escuela tienen un papel central en ello.

La exclusión afecta a quienes no han accedido a la escuela, a los que son expulsados tempranamente de ella, a quienes, estando escolarizados, son discriminados por sus niveles de rendimiento o segregados por su origen social y cultural y a quienes no logran aprender porque acceden a escuelas de muy baja calidad. ¿Cómo lograr políticas integrales que aborden también en forma integral el fenómeno de la exclusión revisando los factores internos y externos a la escuela?

## DISPOSITIVOS INCLUSORES EN LA ENSEÑANZA MEDIA

Algunas de las respuestas de la Enseñanza Secundaria a las preguntas del apartado anterior se vinculan con la implementación de varias experiencias tendientes a la inclusión promovidas durante la administración 2005-2010: el Programa de Aulas Comunitarias (las PAC), los Programas Educativos Especiales (PEE) y el Programa de Universalización del Ciclo Básico (PIU) que constituye el principal programa de inclusión educativa para adolescentes del país. El documento original del PIU indica que se trata de

una política de contingencia, destinada a intervenciones de impacto en poblaciones socioeconómicamente desfavorecidas con dificultades de acceso o permanencia en el sistema educativo [ . . . ] para liceos donde se presenta en forma persistente en los últimos 10 años la mayor incidencia del fracaso escolar. (ANEP-CES *PIU*, 16)

El Programa estuvo destinado, en principio, a 74 liceos durante 2008, 78 durante 2009 y 2010, y 83 en 2011. Los componentes esenciales se vinculan con el fortalecimiento de estas instituciones, con la presencia de docentes tutores y referentes vinculados que atiendan, asistan y monitoreen a los estudiantes que presentan dificultades de carácter educativo, con equipos multidisciplinarios y con la transferencia de recursos financieros de ejecución local.

Uno de los cometidos esenciales de quienes hemos coordinado este Programa ha sido lograr el cuarto de los componentes, el que se denomina «Apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar», ya que es a través de la apropiación y legitimación del proyecto por parte de sus actores, a través de la articulación entre tutores y profesores de aula, que se puede lograr que converjan todos los demás componentes. Desde el equipo coordinador se ha insistido en que el espacio de coordinación sea considerado el lugar privilegiado para que los cuerpos docentes puedan reflexionar sobre esta caída del código compartido, sobre los aprendizajes y sobre la inclusión realizando algunos giros y reflexiones sobre su forma de enseñar. Este año se le ha modificado el nombre, poniendo énfasis en la permanencia del docente en la institución pero también en la atención de las dificultades de aprendizaje de los estudiantes. Nosotros creemos que este dispositivo no fue creado sólo para destacar las dificultades, es decir, las circunstancias adversas del estudiantado sino para potenciar a toda la institución, adonde también asisten alumnos que no tienen dificultades. El Programa, entonces, pretende que se piense el aula como un espacio no rutinario que apoye a la población más vulnerable pero que también impulse la articulación de todas las acciones emprendidas de manera de repensar el concepto de tiempo pedagógico y la necesidad de efectuar adaptaciones curriculares.

## LECCIONES APRENDIDAS

Al llegar al cuarto año de implementación del PIU (Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico), quienes lo coordinamos, la inspectora Lidia Baracchini y quien escribe este artículo, hemos arribado a algunas conclusiones sobre el desarrollo y evolución de este particular dispositivo de inclusión. La formulación de evaluaciones, propuestas de cambio y documentos que den cuenta de la marcha del Proyecto, forman parte de las funciones del equipo central. Los conceptos centrales que aquí se exponen forman parte de dichas instancias, aunque aún no se han explicitado en un documento escrito.

En primer lugar, afirmamos que es necesario repensar todo el sistema educativo. El Programa PIU es un dispositivo que puede constituirse en una experiencia importante para impulsar innovaciones, cuestionar lo instituido, reflexionar y revisar las concepciones y prácticas personales e institucionales, evaluar los impactos de las acciones y diseñar vías alternativas de abordaje de las diversas problemáticas. Sin embargo, como se mencionó, sólo es posible asegurar la

sustentabilidad de estas innovaciones a través de la generación y la consolidación de las condiciones institucionales. Por otra parte, en la medida en que los aprendizajes realizados no se incluyan en el marco del diseño de políticas de Estado a mediano plazo, se corre el riesgo de que se constituyan en experiencias aisladas y enquistadas sin lograr una reconceptualización y reestructuración del sistema, lo cual resulta imprescindible para el logro de la inclusión educativa.

En segundo lugar, se debe pensar seriamente y concretar acciones tendientes a generar una verdadera articulación entre los diferentes subsistemas. A pesar de que esto se viene afirmando en documentos oficiales del CES desde 1938, hoy el tránsito de un estudiante de la Enseñanza Primaria a la Media es extremadamente difícil. Por esto, es necesario revisar seriamente las mallas curriculares, ya que es significativa la diferencia de criterios y de estructura de la currícula de estos subsistemas, además de las culturas organizacionales.

Otro de los aprendizajes que surge de la implementación de estas innovaciones se vincula con la necesidad de responder a la diversidad de contextos de trabajo y a las particularidades de los estudiantes, por lo que la flexibilización curricular se convierte en una variable central a atender, propuesta por varios autores, entre ellos Daniel Feldman en la conferencia que dictó en el seminario organizado por el equipo coordinador del PIU en 2008. Flexibilizar el currículum no significa descender el nivel de enseñanza que comprometa la calidad y equidad de los aprendizajes sino responder en forma más eficaz y contextualizada a la diversidad de situaciones y demandas apuntando al logro de una mayor inclusión educativa. Se trata de reconocer diversas trayectorias educativas, distintos tiempos, espacios, ritmos de aprendizaje, intereses y motivaciones personales. En suma, reconocer la diversidad de las situaciones de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, para asegurar el funcionamiento y la viabilidad de estos dispositivos de innovación también es necesario, como afirmamos, que exista una apropiación a la interna de las instituciones de manera de asegurar su legitimación. La experiencia demuestra que cuando estos dispositivos aparecen como «externos» o impuestos verticalmente se visualizan como ajenos a la escuela y generan resistencias que bloquean o debilitan su implementación. Las instituciones y los docentes no deben ser meros ejecutores sino que deben involucrarse activamente también en su diseño. Esto implica la existencia previa y continua de espacios de negociación y planificación conjunta. El desafío es cómo generar el compromiso y la convicción de que hay que cambiar las prácticas. A veces, estos dispositivos capitalizan experiencias que ya se vienen llevando a cabo en las instituciones, lo cual genera un ambiente propicio para su adopción y difusión, pero también hemos comprobado que, cuando se formalizan y se establecen mecanismos de control y evaluación de las mismas, se generan resistencias. Tanto esta actitud, como la aparición de nuevos roles, suele romper la lógica endogámica y las rutinas establecidas.

Resulta evidente que, para lograr involucrar a la institución en su conjunto y hacer efectivos los cambios, el trabajo debe impulsarse desde la gestión

institucional con el compromiso de los directivos e inspectores y además aprovechando profesionalmente los espacios de trabajo colaborativo como el Espacio de Coordinación de Centro. Asimismo, es imprescindible que estas innovaciones se incluyan en el marco de los objetivos de un Proyecto de Centro que apunte a la inclusión y mejora de los aprendizajes. En este marco, los docentes deben sentir que es parte de su tarea generar propuestas que contemplen el tema de la inclusión de todos los estudiantes, que participen en la toma de decisiones, en las evaluaciones y en la responsabilidad por los resultados. Otra de las condiciones es la consolidación de la interdisciplinariedad como modalidad de trabajo institucional. Los cuerpos docentes demandan fuertemente la presencia de otros técnicos que les permitan atender, desde su especificidad, las distintas problemáticas que se plantean pero luego no existe una verdadera articulación y complementariedad de acciones entre estos profesionales presentes en las instituciones.

También resulta imprescindible una mayor apertura de los centros al trabajo con las familias y la comunidad. Si bien se sabe que los liceos tienen una dificultad para encarar estos vínculos por su propia historia, resulta importante que el propio sistema genere acuerdos marco y se coordinen acciones con diversas instituciones en relación a las apoyaturas a familias y estudiantes. Por otra parte, el desarrollo de modalidades y dispositivos de acompañamiento que apoyen actividades tanto de autoevaluación como de evaluación externa son centrales para promover la reflexión sobre lo actuado y adoptar los ajustes pertinentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, Inés. «Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión». Conferencia dictada en el Seminario sobre Inclusión organizado por el Equipo Coordinador del PIU. Montevideo, noviembre de 2008.
- ANEP-CES. «Elementos para el análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales». Montevideo: ANEP-CES, 2008. Disponible en [http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos\\_analisis\\_piu\\_aulas\\_liceales.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/PIU/elementos_analisis_piu_aulas_liceales.pdf). [Accedido en octubre de 2011]
- ANEP-CODICEN. *Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Montevideo: ANEP, 2007.
- ANEP-CES. *Avances de la Memoria Período 2005-2010*. Montevideo: CES, 2010.
- Baquero, Ricardo. «La educabilidad bajo sospecha» en *Cuaderno de Pedagogía* n.9, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 71-85.
- ANEP-CES. *Monitor educativo*. Montevideo: ANEP-CES, 2010
- Booth, Tony, Mel Ainscow, Kristine Black-Hawkins, Mark Vaughan y Linda Shaw. *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Bristol: Center for Studies on Inclusive Education (CIES), 2000. Disponible en <http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20Spanish%20South%20America%20.pdf>. [Accedido en octubre de 2011].
- Kaplan, Carina. *La inclusión como posibilidad*. Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Cardozo, Santiago. *Políticas educativas: logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008*. Montevideo: ENIA 2010-2030, 2009.
- Corea, Cristina e Ignacio Lewkowicz. *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

- Davini, Cristina. *Formación docente inicial*. Informe periodístico para su publicación n.5. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2001.
- De Armas, Gustavo. *Sustentabilidad social*. Montevideo: ENIA 2010-2030, 2009.
- Fernández, Tabaré (coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: UdelaR - Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2010
- Fernández, Tabaré, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda en Fernández, Tabaré (coord.) *La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: UdelaR - Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2010, pp.13-26.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy). [Accedido en octubre de 2011].
- López, Néstor. *Educación y desigualdad social*. Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Krichesky, Marcelo. *Escuela y comunidad. Desafíos para la inclusión educativa*. Buenos Aires: FEMICIDI-OEA, 2006.
- Narodowski, Mariano. «La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans» en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, n.2, vol.6, 2008, pp. 19-26.
- Pasturino, Martín. «Estudio sobre la extraedad en la Enseñanza Secundaria». Síntesis de datos solicitados a CES. Montevideo: ANEP-CES, 2009.
- Romero, Margarita. *La Reforma Educativa: del papel a la realidad ¿Qué está ocurriendo en los espacios de coordinación del Plan 96?* Tesis de Maestría. Montevideo: UCU, 2002.

Recibido el 11 de mayo de 2011  
Aceptado el 22 de octubre de 2011

# DIMENSIONES Y CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN: ALGUNAS NOTAS PARA LA REFLEXIÓN

*Participation dimensions and conditions: some notes for reflection*

EMILIO TENTI FANFANI\*

**Resumen.** En las líneas que siguen me propongo realizar algunas consideraciones acerca de los diversos sentidos del concepto de participación. Para ello recurriré a algunos paradigmas teóricos relacionados con diversos modelos de políticas educativas. En especial, recurriré a la clásica distinción propuesta por Albert O. Hirschman respecto de las formas típicas de restablecer los equilibrios perdidos, en especial durante los momentos de crisis de una determinada relación entre prestadores de servicios públicos y los beneficiarios de los mismos. Por último, y ya en el terreno de la gestión de las instituciones educativas propondré tres dimensiones típicas del concepto de participación.

**Palabras clave:** participación, familia, poder, ciudadanía, gestión escolar

**Abstract.** *In the following lines I intend to make some considerations about the different meanings of the concept of participation. To that aim I will resort to some theoretical paradigms related to different models of educational policies. Particularly, I will resort to the classical distinction propounded by Albert O. Hirschman with regard to the typical ways of reestablishing lost balances, mainly during moments of crisis of a particular relationship between public services providers and the beneficiaries of those services. Finally, and in the field of the management of education institutions, I will propose three dimensions of the concept of participation.*

**Keywords:** *participation, family, power, citizenship, school management*

---

\* Profesor titular ordinario e investigador principal del CONICET en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Consultor del del IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

**E**n materia de participación es mucho más lo que se habla y dice que lo que efectivamente se hace y experimenta, en especial en al ámbito de la educación escolar. Con la participación, al igual que con otras palabras, se hace uso y abuso. Existe una especie de inflación en cuanto a la circulación de ciertos términos que les hace perder valor y fuerza expresiva.

En cuestiones de políticas públicas, y en especial en el campo discursivo de las políticas sociales y educativas, de un tiempo a esta parte todo tiene que ser «participativo». La participación es como una especie de ingrediente que tiene que estar en toda política en toda institución que pretenda ser «moderna», «progresista», «democrática» o actualizada.

Decir que la escuela (o el hospital, el partido político, la iglesia, la asociación de vecinos, el sindicato, etc.) tiene que ser participativa es como una declaración de fe. Ahora todos somos participativos y queremos la participación. Pero es preciso sospechar de las unanimidades y consensos fáciles. Se trata de esas creencias que se vuelven tan comunes que escapan a la reflexión. En estos casos, el lenguaje se convierte en una especie de mecanismo automático y no se sabe si el que habla, sabe lo que dice o es hablado por el lenguaje, como diría Lacan.

Esta es la primera constatación que quería formular aquí. La segunda tiene que ver con una contradicción: la profusión del discurso participacionista se contradice con la realidad de las instituciones y las prácticas sociales, por lo general poco participativas y democráticas, en especial en el contexto sociocultural latinoamericano, cuyas tradiciones son más bien próximas al autoritarismo, el elitismo, la monopolización del poder, los recursos sociales estratégicos, etc. Muchos responsables de programas públicos reconocen lo difícil que es traducir las buenas intenciones en realidades concretas. En síntesis, mucha participación en el lenguaje, poca participación en las cosas de la realidad. Por eso conviene tomar al lenguaje y las cosas de la participación como objeto de reflexión y no de celebración.

En las líneas que siguen me propongo realizar algunas consideraciones acerca de los diversos sentidos del concepto de participación. Para ello recurriré a algunos paradigmas teóricos relacionados con diversos modelos de políticas educativas. En especial, recurriré a la clásica distinción propuesta por Albert O. Hirschman respecto de las formas típicas de restablecer los equilibrios perdidos, en especial durante los momentos de crisis de una determinada relación entre prestadores de servicios públicos y los beneficiarios de los mismos. Por último, y ya en el terreno de la gestión de las instituciones educativas propondré tres dimensiones típicas del concepto de participación.

## NIVEL, CAMPO, PESO Y ESFERA DE LA PARTICIPACIÓN

Para especificar progresivamente la cuestión de la participación es preciso comenzar con algunas definiciones previas. En primer lugar, hay que distinguir niveles de participación. No es lo mismo participar en la formulación, ejecución

y evaluación de políticas educativas que hacerlo en el nivel de los centros educativos. En América Latina, durante los últimos veinte años se han registrado varios intentos de implicar a actores individuales y colectivos en la formulación de las leyes generales de educación. Por lo general, la sanción de estas leyes fue precedida de diversas estrategias tendientes a promover y canalizar la expresión de demandas, opiniones y tomas de posición de la población en general y de ciertos actores colectivos, en especial aquellos directamente implicados en la cuestión educativa tales como sindicatos de docentes, expertos, organizaciones estudiantiles, organizaciones representativas de los padres de familia, iglesias y prestadores privados, medios de comunicación de masas, organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, etc. Otra cosa muy distinta es la participación de los miembros de la comunidad escolar (padres de familia, estudiantes, alumnos, etc.) en la vida de la escuela. Entre estos dos niveles (políticas nacionales e instituciones educativas) también existen niveles intermedios tales como distritos escolares, provincias, regiones y la comunidad territorial donde los centros escolares están situados. Hay problemas que pueden ser discutidos en un nivel de generalidad tal que valen para todos los niveles. Pero cada uno de ellos presenta particularidades y especificidades que no pueden ser desconocidas. De aquí en más nos referiremos únicamente a la participación en el nivel de los centros escolares. Sin embargo, muchas de las consideraciones que haremos para este nivel son válidas también para los otros niveles de los que cada centro forma parte.

Una distinción válida para todos los niveles tiene que ver con lo que Harold Lasswell y Abraham Kaplan plantearon a propósito del poder. En la medida en que la participación puede ser considerada como una forma que adquiere el poder, el paradigma de Lasswell puede ser útil para especificar la cuestión de la participación. En efecto, puede resultar útil para la reflexión y el análisis distinguir peso, esfera y campo de la participación.

El peso de la participación puede ser variable. Se puede decir que un actor (individual o colectivo) tiene más peso que otro en relación con la capacidad variable que tiene de intervenir y ejercer el poder en los procesos de toma de decisión de un centro escolar.

La esfera es otra dimensión importante del concepto de participación. No es lo mismo participar en ciertas cuestiones que en otras. El sindicato docente, por ejemplo, no interviene de la misma manera en todas las cuestiones que se relacionan con la agenda educativa de un país o de un centro escolar. Puede que intervenga decisivamente en la definición del nivel salarial de los docentes, de sus condiciones de trabajo, pero que no intervenga para nada en la esfera de la definición de cuestiones pedagógicas tales como las estrategias de evaluación o la definición de contenidos y métodos pedagógicos.

Por último al peso y la esfera de la participación hay que agregar el campo, es decir, la cantidad de actores que participan en una determinada cuestión o coyuntura. Se suele decir que, en la escuela, el campo de la participación es

restringido, es decir, no son muchos los padres de familia que son miembros o participan activamente en las cooperadores escolares. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la esfera de la participación puede ampliarse o restringirse para un determinado protagonista colectivo, en función de ciertas coyunturas o temas de la agenda de discusión de un centro educativo en ciertas circunstancias.

Los tres conceptos arriba explicitados tienen una utilidad analítica cierta para distinguir situaciones y contextos específicos de participación. En muchos casos estas distinciones están presentes en los análisis, pero de un modo implícito y muchas veces confuso y contradictorio.

## LA PARTICIPACIÓN COMO *VOICE* Y COMO ALTERNATIVA VÁLIDA DEL *EXIT*

El «más que economista» Albert O. Hirschman, en su muy citado libro publicado en inglés en 1970 y cuya primera traducción al español data del año 1977, propuso un esquema general para unificar un esquema que pudiera ser aplicado al análisis de las situaciones de orden-desorden de una relación social o de equilibrio-desequilibrio en el campo de la economía o la política. Desde su perspectiva, los hombres tienen dos modos de luchar contra el desorden o bien tienen a su disposición dos dispositivos típicos para reproducir el equilibrio cuando éste se ve amenazado por alguna situación determinada. Estos dos mecanismos son la salida («*exit*») y «la toma de la palabra» («*voice*»).

La primera «solución» consiste en abandonar la relación en que se está implicado ya sea como comprador de un bien o servicio o bien como miembro de una asociación, empresa, partido político, familia, etc. El otro modo de restablecer el equilibrio amenazado consiste en tomar la palabra y, de esta manera, corregir y mejorar la relación expresando las quejas y proponiendo las correcciones o soluciones. La participación es otro nombre que se le puede poner a esta estrategia, en la medida en que participar consiste en «hacerse oír», «demandar», «exigir» un cambio de rumbo en el sistema de relaciones sociales del que se forma parte.

El primer dispositivo (la salida) es la estrategia típica de regulación del equilibrio en el ámbito económico del mercado. Si no estoy conforme con la marca de un producto o con el servicio recibido de un prestador, tengo siempre la posibilidad de influir sobre el proceso de producción de ese bien o servicio mediante el *exit*, es decir cambiando de proveedor o de marca. La *voice* o la participación es la forma típica de producción del equilibrio en las instituciones políticas (partidos, instituciones públicas, etc.).

El esquema *exit-voice*, en principio, puede ser aplicado a cualquier relación social, desde una relación cliente-prestador hasta un partido político, una asociación religiosa o una relación de pareja. Ante cualquier desorden o desequilibrio, los clientes de un bien o servicio o los miembros de una asociación siempre tienen a su disposición ambos modos de restablecer el equilibrio perdido. Ante una

disconformidad con las prestaciones, el consumidor o miembro de una asociación puede abandonar la relación reemplazándola por otra más acorde con sus necesidades y expectativas, o bien puede intentar modificar el producto o servicio o el comportamiento de la asociación donde uno está implicado planteando las quejas, formulando demandas, sugiriendo o haciendo presión para que se introduzcan determinados cambios. En términos ideales, la *voice* o la participación puede ser individual o colectiva. En el caso de la escuela, los padres pueden tomar la palabra y exigir cambios en la oferta educativa, ya sea en forma individual o en forma colectiva, es decir, participando y expresando sus intereses y demandas en forma horizontal, con los otros padres de familia que comparten la misma definición de la situación y los mismos puntos de vista. En otras palabras, es probable que la participación colectiva en el ámbito escolar (como es el caso de la política) sea más eficaz que la participación individual para restablecer equilibrios perdidos o amenazados.

La alternativa *exit-voice* da lugar a dos estrategias típicas de regulación de los sistemas sociales. Los liberales proponen extender al campo de la política y la prestación de servicios sociales la misma lógica que domina en el mercado capitalista, es decir, el mecanismo de la «salida». En este sentido, los padres de familia deberían comportarse como clientes más que como ciudadanos. En tanto clientes, deberían tener la capacidad de entrar y salir de las instituciones educativas. En otras palabras, deberían poder comportarse con la escuela, como consumidores racionales, capaces de premiar o castigar a los proveedores permaneciendo o bien abandonando las relaciones que tienen como clientes de las instituciones educativas. Tomando estas decisiones individuales, los padres de familia tendrían la capacidad de hacer prevalecer sus demandas, necesidades e intereses en el sistema prestador.

Los liberales extremos creen en el mecanismo del *exit* tanto en la economía (opción de compra) como en la política (voto). Para que todos estén en condiciones de elegir su prestador los clientes deben tener poder de compra. Por eso, el economista Milton Friedman propuso los famosos bonos o *vouchers* para financiar la educación. De esta manera las familias, así «empoderadas», podrían elegir el colegio donde enviar a sus hijos y ejercer una influencia sobre el servicio.

Los padres podrían expresar sus opiniones acerca de las escuelas en forma *directa*, sacando a sus hijos de una escuela y enviándolos a otra, en medida mucho mayor de lo que ahora es posible. En general, ahora sólo pueden dar ese paso cambiando su lugar de residencia *En cuanto al resto, sólo pueden expresar sus opiniones mediante canales políticos oscuros.* (Friedman y Hirschman 1977, 24, énfasis de Tenti Fanfani).

La última frase delata la desconfianza de Friedman por la «toma de la palabra», es decir, por la reivindicación, la deliberación y, más aún, si ésta se realiza en forma colectiva. Él prefiere la «claridad» del *exit*. Los padres de familia son asimilados a simples compradores de educación y su poder sobre el servicio educativo se manifiesta con su decisión de compra. Las familias contribuyen a producir y reproducir

el equilibrio del sistema prestador comprando o dejando de comprar. De esta manera, esta decisión provee información más que suficiente al proveedor como para orientar sus decisiones en relación con la producción del servicio educativo.

Sin embargo, el mecanismo del *exit* —es claro desde el punto de vista informativo— es extremadamente pobre al momento de proveer indicaciones precisas al proveedor. En cambio, la participación individual y/o colectiva a través de la toma de la palabra (la demanda, la reivindicación, la exposición de motivos, la queja, la sugerencia, etc.) provee una rica información al director de un establecimiento acerca del nivel de satisfacción de las familias, de sus demandas insatisfechas, de sus expectativas futuras, etc.

Pero el mecanismo del *exit*, para ser viable y efectivo, tiene que tener ciertas condiciones sociales que, por lo general, no están claramente presentes en el campo de la educación básica. Según Hirschman, la primera de ellas es que «los gustos de los individuos varían en proporciones considerables» (71) y que estas variaciones «sean reconocidas como legítimas» (71) en una sociedad determinada. Es obvio que en ninguna sociedad, por más liberal e individualista que pretenda ser, todas las culturas no son igualmente válidas. Por ejemplo, no es posible que los ciudadanos puedan elegir libremente entre aprender «la defensa del pluralismo y el respeto a todas las culturas y etnias» y «defender una concepción racista de la cultura» (72). Esto no puede quedar al libre arbitrio de los «consumidores» de educación. En todas las sociedades conocidas existe una definición política y colectiva por una serie de valores y por una cultura común que incluye determinados elementos y excluye otros. Todos los niños y niñas deben aprender ciertas cosas y no otras. Por lo tanto, elegir entre distintos valores culturales no tiene el mismo estatuto que elegir qué tipo de frutas comprar (peras o manzanas).

La segunda condición para que funcione el mecanismo del *exit* es que «los individuos estén bien informados acerca de la calidad de los bienes y servicios que desean» (72). Además, es preciso que les sea fácil comparar las diferentes opciones ofrecidas. Demás está decir que en materia escolar no siempre los «consumidores» saben qué es lo que hay que aprender y tampoco están en condiciones de evaluar las opciones ofrecidas por los diferentes centros educativos<sup>1</sup>.

La estrategia del *exit* también necesita de la presencia de una tercera condición. Esta tiene que ver con el volumen y la frecuencia de «los actos de compra». En efecto, no es lo mismo comprar carne que elegir escuela. La compra de la carne implica un monto relativamente bajo —en términos del gasto total de un hogar— y que se reitera lo suficiente como para que el consumidor «aprenda», adquiera experiencia y pueda cambiar fácilmente de proveedor. En cambio, muchas familias no «compran educación» todos los meses ni todos los años. Muchos lo hacen dos veces en la vida:

1 Las investigaciones muestran que, incluso donde existen, los resultados de las evaluaciones de aprendizaje raramente constituyen el criterio dominante en materia de elección de establecimiento escolar. La proximidad, el interés de preservar una determinada identidad cultural o religiosa, la tradición de la familia y otros criterios son más importantes que el cálculo de los rendimientos al momento de elegir el establecimiento educativo para los hijos.

eligen un establecimiento de educación general que comprende el ciclo primario y el secundario. Y luego eligen nuevamente cuando se trata de continuar estudios en el nivel superior. En estas condiciones el «consumidor» no tiene ocasión de aprender con las elecciones que realiza. Por otro lado, el cambio de proveedor tiene implicancias culturales y psicológicas (costos, dirán los economistas) difícilmente calculables, pero sí bien presentes en las estrategias de las familias.

Por último, el *exit* supone una condición obvia: los proveedores del servicio o del bien considerado deben «ser lo suficientemente numerosos como para establecer una relación de competencia». Es obvio que esta es una condición que sólo está presente en ciertos territorios, en especial los urbanos medianos y grandes. Los que viven en pueblos pequeños o en zonas rurales no pueden ejercer su «derecho de elección», no pueden «entrar o salir» fácilmente de proveedor, simplemente porque no existen alternativas. En muchos casos, sólo se puede cambiar de establecimiento escolar, mudándose a otro territorio.

Según el razonamiento anterior, en el campo de la educación es más sensato usar «la palabra», es decir, implicarse como agente activo para ejercer una influencia en el servicio de modo que satisfaga los intereses y demandas individuales y colectivas de quienes forman parte de él. En este escenario, el estudiante y su familia no son meros clientes sino que son miembros activos y participan en la producción del servicio, al mismo tiempo que los docentes, el equipo directivo y el resto de los profesionales que conforman un centro escolar.

En síntesis, la participación tiene un sentido particular si, poniendo en práctica «el sano punto de vista relacional» se la considera como una alternativa al mecanismo del mercado. Desde este punto de vista, la participación tiene otro significado. Veamos primero cuáles son sus principales dimensiones. Para cada una de ellas analizaremos cuáles son algunas de las condiciones sociales necesarias para su existencia efectiva.

## TRES DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA VIDA DE LOS CENTROS ESCOLARES

Para ir más allá de la participación como mera consigna es preciso introducir algunas precisiones. En las consideraciones que siguen abandonaré el nivel sistémico del servicio educativo y sus mecanismos de regulación para concentrarme específicamente en la participación tal como puede manifestarse en las instituciones educativas. Comenzaré distinguiendo y describiendo tres dimensiones de la participación.

### DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA PARTICIPACIÓN

La educación y el aprendizaje constituyen procesos necesariamente participativos en un sentido muy particular: el que aprende interviene, pone lo suyo, contribuye en su propia educación o apropiación del saber. Bien mirada, esta es una verdad de perogrullo, pero muchas veces pasa inadvertida por muchos especialistas y

expertos de la educación. Con la educación sucede lo mismo que en otros servicios personales, como los servicios de producción y reproducción de la salud de las personas.

Uno no compra su educación o su salud como algo hecho. El paciente o el aprendiz participa inevitablemente en la producción de su salud o de su aprendizaje. Si él no hace lo que tiene que hacer (estudiar, hacer los ejercicios, leer, producir textos, participar en experimentos, poner en práctica lo que está aprendiendo, etc., o bien, cuidarse, tomar los remedios, alimentarse como es debido, etc.) no se produce ni la curación ni el aprendizaje. Si el aprendizaje se produjo es porque el aprendiz hizo lo que tenía que hacer y lo que sólo él podía hacer. Por eso, en el caso de los servicios personales, cuyos efectos se producen en el cuerpo y la subjetividad de las personas, éstas son parte del equipo de producción y no meros consumidores o clientes, como sí lo somos nosotros la mayoría de las veces cuando compramos cosas hechas tales como camisas, zapatos o bicicletas.

Cuando aquel que piensa en la educación y en las cosas del aprendizaje tiene conciencia de que esta participación (y la de su familia, cuando se trata de niños) es un ingrediente no simplemente deseable sino ineludible para el éxito de esta operación, su modo de ver y hacer las cosas cambia radicalmente. En este primer sentido, la educación es un proceso de co-producción donde es tan importante «lo que pone» el centro escolar (los docentes, los equipamientos didácticos, el método y la didáctica, etc.) como «lo que pone» el educando y su familia. Pero sospecho que, quienes usan y abusan del discurso de la participación, al hablar no están pensando precisamente en este primer significado.

Si la educación se concreta efectivamente en un proceso de coproducción, no es posible separar claramente la «oferta» de la «demanda». Ambos conjuntos de factores funcionan e interactúan en forma conjunta para hacer posible el aprendizaje. Digamos que esa dimensión estructural del aprendizaje era conocida desde siempre. Pero es un hecho que se hace evidente para todos cuando los sistemas escolares incorporan a la mayoría de una «clase de edad» al nivel primario y secundario, como es el caso de la mayoría de los países de mediano y alto desarrollo de América Latina. Cuando la inclusión escolar viene de la mano de la exclusión, muchos niños van a la escuela sin disponer de las condiciones sociales (alimentación, vivienda, salud, medio ambiente, etc.) necesarias para «participar» en el proceso de aprendizaje.

## LA PARTICIPACIÓN COMO CONTRIBUCIÓN

La tercera dimensión tiene que ver con la participación como contribución. En mi opinión, este es el sentido más recurrente con el que se usa el discurso de la participación, en especial en el campo de las políticas sociales en general y educativas en particular. Cuando quienes diseñan y llevan a la práctica programas educativos buscan que la comunidad participe en las instituciones escolares (existen múltiples ejemplos de programas educativo con este ingrediente en América Latina) en

realidad están esperando que las familias y la comunidad provea de una serie de recursos que se consideran necesarios para la eficacia de la acción escolar.

Cuando se interroga a los directores de centros educativos acerca del nivel de participación de los padres de familia en los centros educativos, por lo general quien responde está pensando en la cantidad y calidad de la cooperación de los padres en el funcionamiento del establecimiento escolar. La contribución de los padres de familia tiende a ser una respuesta a un requerimiento o pedido específico de la institución. Es ella la que convoca, solicita o demanda la contribución de los padres. Ellos pueden responder o no. Raramente son ellos los que deciden espontáneamente cooperar o hacer un aporte específico.

En el caso de América Latina, la experiencia indica que, en el caso de las escuelas de sectores populares urbanos y rurales, la colaboración de los padres puede ser monetaria (aporte de dinero, generalmente a través de la cooperadora escolar) o bien en trabajo. La contribución en especies (insumos, libros, materiales didácticos, etc.) es menos frecuente.

En México, el programa de Educación Comunitaria (Torres y Tenti Fanfani) es paradigmático en cuanto a la participación como contribución y está dirigido a ofrecer educación primaria en comunidades aisladas y pequeñas (menos de 15 niños en edad escolar). En estos casos, donde no se justifica la creación de un centro escolar estándar, se ofrece el servicio a través de un maestro-instructor, por lo general un joven con la secundaria básica completa (y por lo general residente en la zona). El mismo, luego de tres meses de entrenamiento pedagógico acelerado y dotado de un paquete con materiales de autoaprendizaje, es enviado a la comunidad donde prestará el servicio al cual se compromete a aportar vivienda y alimento al instructor. En este caso, la comunidad participa aportando el alojamiento del instructor, el espacio físico donde se lleva a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje y el alimento que necesita para vivir.

Otra forma más espontánea de participación contributiva es frecuente en muchas áreas rurales pobres de América Latina. En muchas ocasiones son las comunidades quienes se hacen cargo de la construcción y mantenimiento de la infraestructura física de la escuela. Esta situación fue muy frecuente en México, en especial durante el primer período de expansión de la educación rural luego de la Revolución iniciada en 1910. Existen muchos testimonios de escuelas totalmente construidas a través del esfuerzo y el trabajo de los padres de familia de las comunidades rurales, las cuales hacían todo lo posible para contar con un establecimiento escolar donde educar a sus hijos.

En las zonas urbanas de América Latina, la contribución tiende a ser más diversificada, ya que al trabajo se agrega una contribución económica mediante el pago de una cuota a la cooperadora escolar. El monto de los recursos de este origen varía según el nivel socioeconómico dominante de los alumnos de los centros escolares. En muchos casos, los padres tienen la capacidad suficiente de financiar la ampliación de la oferta educativa (computación, inglés, actividades expresivas y/o artísticas, etc.) de los centros escolares.

La contribución en términos de tiempo de trabajo es más frecuente en las escuelas primarias de las áreas urbanas pobres. En este caso se trata de trabajo femenino. En efecto, las madres de familia que no están insertas en el mercado de trabajo suelen aportar su presencia y su cooperación en distintas tareas de apoyo, en especial aquellas que se relacionan con los servicios de alimentación escolar.

En términos generales es plausible afirmar que la contribución tiende a ser monetaria en el caso de las escuelas públicas de clase media y media baja y «laboral» en los barrios más populares donde habitan los que sólo disponen de su fuerza de trabajo para participar-contribuir con los establecimientos educativos de su comunidad.

En estas circunstancias, resulta en cierta medida paradójica, que se tienda a pedir más (dinero, trabajo, tiempo, etc.) a quienes menos recursos tienen. A su vez, las clases medias y medias altas urbanas «le piden todo a la escuela» y sólo participan (cuando lo hacen) mediante el pago de una suma, por lo general de no mucha relevancia, a la asociación de padres de los centros escolares. De esta manera, la distribución regresiva del financiamiento público (mejores escuelas, mejores maestros a los sectores sociales urbanos mejor situados en la estructura social) va acompañada de un aporte proporcionalmente mayor por parte de quienes menos recursos tienen. El resultado es la reproducción de la estructura inicua de los recursos públicos orientados a la educación básica latinoamericana.

#### LA PARTICIPACIÓN COMO PODER DE DECISIÓN

Pasemos ahora a la tercera dimensión de la participación. Ésta tiene que ver con una cuestión más delicada. Tiene que ver con las cosas del poder. Aquí la participación supone un escenario, actores con intereses y estrategias y procesos donde se construyen problemas, se arman agendas y se toman decisiones en relación con reglas y recursos, es decir, con definición de normas que regulan las prácticas y con asignación de recursos (de diverso tipo).

En una institución como la escuela interactúan diversos agentes individuales y colectivos: el director, los maestros, los estudiantes, las familias, las organizaciones comunitarias, las empresas, las iglesias, etc. En síntesis, la mayoría de las instituciones democráticas contienen a una gran diversidad de agentes que tienen distintas posiciones, recursos, intereses y, por lo tanto, también distintos puntos de vista, expectativas, demandas, opiniones, actitudes, etc. Por lo tanto, estas interrelaciones no siempre son pacíficas sino que muchas veces están atravesadas por el conflicto y la lucha entre intereses y puntos de vista divergentes, opuestos, enfrentados, etc.

Si participar es también participar en el poder, es preciso recordar que la escuela, al igual que el resto de las instituciones, es una organización muy particular. Al igual que el hospital, por ejemplo, está constituida por una capa de profesionales que monopoliza un conjunto de saberes especializados. El resto de los miembros de las instituciones (los alumnos o los enfermos y sus familias) son objetos de intervención de los profesionales y por lo tanto éstos ejercen una

dominación objetiva sobre los segundos que, por principio, están excluidos de ese recurso que constituye la base de su poder: el saber especializado. En estos contextos, «empoderar» a los alumnos y las familias en las instituciones no es una cosa tan sencilla como a primera vista puede parecer. En efecto, en las instituciones, y en ciertas esferas específicas, dar poder a algunos (los padres y/o los alumnos) supone limitar el poder de los otros (los profesionales). Esto es particularmente cierto en el caso de las cuestiones que tienen que ver con cuestiones centrales del servicio educativo tales como la definición del programa escolar, las estrategias pedagógicas o didácticas y la evaluación de los aprendizajes. Estas esferas constituyen el corazón mismo del saber especializado de los profesores, en tanto que pedagogos. En estos terrenos ellos reivindican su derecho de exclusividad.

Por eso, respecto de la participación de los «usuarios» de las instituciones es preciso ser muy cuidadoso para distinguir las esferas y el peso de su eventual participación. Pero, independientemente de las consideraciones anteriores, la mayoría tiende a preferir las instituciones democráticas a las autoritarias, autoritarias, oligárquicas o monocráticas. Por lo tanto, en una escuela democrática todos los miembros de esta comunidad deberían tener voz y voto en la definición de las cuestiones básicas de la vida institucional.

Aun cuando reconocemos que cada estamento o grupo tiene un papel o una función particular en la vida del conjunto, todos deberían tener derecho a participar en los procesos de decisión donde se definen cosas tales como los objetivos básicos, las estrategias, las reglas, la orientación de los recursos, etc. En verdad, la cosa es más complicada pues, para cada grupo, habría que definir un campo, una esfera y un peso específico de participación. Mientras que los padres pueden llegar a tener el mismo peso que los maestros en materia de uso de los recursos financieros de la escuela, no pueden tener el mismo peso en otra esfera, como la que tiene que ver con ciertas cuestiones técnico-pedagógicas, por ejemplo, cuya resolución requiere de un conocimiento previo propio de los especialistas. Pero aquí no nos interesan estas sutilezas sino rescatar este segundo e importante significado de la participación, el que tiene que ver con el poder. Y el poder, por lo general no se lo distribuye, sino que más bien se lo conquista. En otros términos, el poder supone tensiones, luchas, conflictos y equilibrios inestables.

En América Latina existen varias experiencias que institucionalizan la participación de las familias en la formulación de las políticas y programas de los centros escolares. Las más relevantes se encuentran en Brasil. En efecto, durante la década de los años noventa, varios estados incorporaron a los padres de familia en los procesos de elección del director del establecimiento. Esta fue una manera de limitar la capacidad que tenían los políticos locales para nombrar a los directores. Los padres de familia también participan a través de sus representantes en los consejos escolares. Una experiencia que fue ampliamente reconocida en la región fue la que se desarrolló en el Estado de Minas Gerais (Brasil) a partir de 1991, pero existen experiencias análogas en otros contextos tanto en Brasil como en otros países de América Latina (Namo De Mello).

## INTERRELACIONES

Las formas típicas arriba mencionadas, en la experiencia concreta de los establecimientos escolares, se combinan de diferente forma. En la mayoría de los casos, la escuela tiende a mantener una relación individualizada con los padres y madres de familia. Las relaciones familia-escuela tienden a desarrollarse conforme a un modelo que tiene las siguientes características básicas: a) es individual (más que colectiva); b) tiene límites rígidos en la esfera, campo y peso de la participación; c) existe una tendencia a la subordinación de la familia a la dirección de los centros escolares, los cuales, más allá de las formas, tienden a mantener el control de la mayoría de las decisiones relevantes que se toman en los cuerpos colegiados. Basta mirar lo que sucede en algunas experiencias relativamente recientes desarrolladas en forma más o menos masiva en México para tener una idea de los alcances y límites de la participación de las familias en la vida de los centros escolares.

Los programas AGE (Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar) y RED (Reconocimiento al Desempeño Docente), componentes de los Programas Compensatorios<sup>2</sup>, constituyen esfuerzos sistemáticos de apertura de espacios institucionalizados de participación de las familias y las comunidades en la gestión de los centros educativos.

El AGE busca dar «voz y voto» en la escuela a las familias mediante la asignación a las mismas de un fondo financiero equivalente, en el año 2000, a aproximadamente 500 dólares por año. Estos recursos deben ser usados de la siguiente manera: 50% para materiales didácticos y 50% para gastos de infraestructura (mantenimiento edificio). Los recursos se asignan a la Asociación de Padres de Familia que, por lo general, se constituye para tal efecto. La Asociación define, conjuntamente con las autoridades escolares, el destino de los recursos y se hace responsable de rendir cuentas ante la administración. Este programa contempla una capacitación a los padres de familia, a cargo de los supervisores correspondientes.

Por otro lado, la existencia misma de «la comunidad» como configuración social y como unidad de pertenencia relativamente «no electiva» que provee una «identidad» a las personas que habitan en un determinado territorio, es típica de los contextos de vida rurales donde se implementan estos programas. Sin embargo, las capacidades que tienen las comunidades para participar en acciones colectivas no es la misma en todos los contextos sino que varía en función de determinadas condiciones sociales, históricas y culturales específicas. Por lo tanto, la participación real de las familias en programas educativos es siempre el resultado de un encuentro entre las posibilidades y estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, las cuales son extremadamente variables y diferenciadas.

---

2 Así se denominan los programas de apoyo especial a escuelas que atienden a niños y niñas de sectores sociales desfavorecidos de las áreas rurales (como es el caso de México) y/o urbanas de América Latina a partir de la década de los noventa. Los mismos surgen como alternativa a las clásicas políticas educativas universalistas.

Otro mecanismo, quizás más poderoso que el anterior, puesto en marcha para fortalecer el peso relativo de la comunidad en las instituciones escolares, es la RED o sistema de reconocimiento al desempeño docente. En este caso, el programa apunta fundamentalmente a corregir el ausentismo docente. Por su ubicación dispersa y alejada, las escuelas rurales escapan la mayoría de las veces a los controles administrativos establecidos (la supervisión). Demasiado a menudo la administración educativa no está en condiciones técnicas de ejercer el más elemental de los controles: el que se refiere a la existencia efectiva del servicio en las comunidades.

El programa RED delega a la Asociación de Padres de Familia la facultad de ejercer un control sobre la asistencia del docente a la escuela. Su certificación es una condición necesaria para que éste pueda gozar del estímulo monetario establecido. El maestro rural firma un convenio con la comunidad mediante el cual asume determinados compromisos que van más allá de la simple asistencia. En especial, se obliga a realizar actividades de extensión a la comunidad (al menos una vez por semana) y a prestar servicios de apoyo pedagógico a alumnos con dificultades, fuera del horario escolar establecido.

En estos programas, la experiencia indica que el campo, la esfera y el peso de la participación de las familias es extremadamente variable. Las diferencias pueden entenderse en el marco de una relación entre las características y exigencias de los programas de participación y determinadas cualidades y/o recursos de las familias y comunidades cuya participación se busca movilizar.

## LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA Y SUS CONDICIONES SOCIALES

Más allá de los discursos, existen tres sentidos posibles para el concepto de participación. Por otra parte, quizás no esté demás insistir en el valor de la participación en cualquiera y en todos los sentidos arriba explicitados como una característica deseable de las sociedades e instituciones democráticas. No todos coinciden en esta valoración. Desde ciertas perspectivas liberales, el mecanismo de intervención de las personas en los procesos de producción de bienes y servicios sociales es el mecanismo de la compra (el *exit*). En otras palabras, desde esta perspectiva economicista se sostiene una clara y neta distinción entre oferta y demanda del servicio educativo. Los usuarios de los servicios son la demanda. Ellos intervienen y «participan» en el servicio comprando o dejando de comprar. Si uno no está satisfecho con la escuela donde envía a sus hijos, pues no tiene más que una salida: precisamente «salirse» de esa institución y elegir otra. Mediante este mecanismo de la elección, envía una señal de insatisfacción al productor, quien podrá tenerla en cuenta o no y por lo tanto modificará consecuentemente el modo de hacer las cosas. En esto y sólo en esto consiste el «poder» del cliente o consumidor, en su capacidad de comprar o dejar de comprar, permanecer o salirse de una determinada relación de prestación. Pero la historia muestra que existen otros mecanismos eficaces de participación sustantiva.

El cliente o usuario (en verdad deberíamos decir el «co-productor») además de la salida, puede emplear el mecanismo de la *voz*, es decir, puede demandar o exigir un cambio en el servicio con el fin de que se adecue a sus necesidades y expectativas. Es más, puesto que por lo general los co-productores (padres de familia, alumnos de un establecimiento, representantes de una comunidad, etc.) no están solos, pueden hacerse oír en forma organizada.

Reducir a los hombres a clientes sólo capaces de comprar o no comprar, «entrar» o «salir» de un producto o servicio supone una concepción muy pobre de las capacidades humanas. Los alumnos y sus familias no son clientes sino co-productores del servicio y deberían estar en condiciones de hacer oír su voz en las instituciones para acercar sus procesos y productos a sus necesidades e intereses.

En las escuelas, es más común que cada alumno o cada padre haga llegar sus sugerencias, críticas o demandas ante las instancias pertinentes y esto, en muchos casos, tiene sentido. Pero cuando se trata de demandar mejoras en los procesos y productos escolares como, por ejemplo, mejorar el clima institucional, la enseñanza de las matemáticas o de la lengua, integrar más la escuela a la comunidad, el trámite individual no es el camino más adecuado. En estos casos, lo más conveniente es que alumnos, maestros o padres de familia lleven a cabo acciones colectivas, es decir, actúen en forma coordinada. Ahora nos interesa dejar esta idea: la participación de la que hablamos puede ser individual, cuando se trata de reivindicaciones o situaciones particulares, o colectiva, cuando se trata de intervenir sobre ciertas dimensiones estructurales de la vida institucional. Esta es la participación que hace más democráticas a las instituciones.

Pero la acción colectiva no es un resultado automático de la vida institucional. Para que un conjunto de sujetos actúe, como suele decirse, «como un solo hombre», se requiere de determinadas condiciones que pasamos a desarrollar en forma sintética.

En efecto, la acción colectiva requiere sujetos colectivos. Un conjunto de individuos que comparten determinados intereses o situaciones no hacen a un actor colectivo. Éstos son el resultado de determinadas condiciones históricas. Muchas familias que padecen situaciones de injusticia o necesidad, a menudo tienen dificultades para actuar en forma coordinada. Lo mismo pasa con los maestros, los alumnos o las familias de los estudiantes.

Diremos que, para convertir a una suma aritmética de individuos que comparten determinadas características objetivas comunes en un actor colectivo, se necesita resolver el doble problema de la representación. El primero tiene que ver con el fenómeno de la representación o representaciones entendidas como conjunto de ideas o de imágenes acerca de determinadas cosas. Así decimos que cierto conjunto de individuos comparte una serie de ideas acerca de lo que son (es decir, los individuos comparten una identidad) en tanto que habitantes de una determinada comunidad, oficio, clase de edad, etnia, comunidad religiosa, etc. También pueden tener la misma percepción de sus intereses, que se convierten en intereses comunes y de la necesidad de defenderlos en ciertos espacios institucionales (el municipio, la

dirección escolar, la supervisión, etc.). En este primer sentido, las representaciones se relacionan con la subjetividad colectiva. Determinado conjunto de individuos tienen que verse y sentirse como formando parte de un grupo que comparte, repito, características, situaciones e intereses comunes. Estas ideas, que tienen que ver con la pertenencia y la identidad de un grupo, a veces tienen una expresión muy formal y toman la forma de las «ideologías», «doctrinas», «culturas», que muchas veces existen en forma escrita. Producir estas representaciones formales de los grupos es un trabajo que requiere de los buenos oficios de ciertas personas competentes. Los intelectuales, en sentido amplio, es decir todos aquellos que tienen la capacidad de ponerle nombre a las cosas, juegan un papel fundamental para construir a los actores colectivos. Estas ideas acerca de los grupos, para ser eficaces tienen que encarnarse, interiorizarse en cada uno de sus miembros. Cada uno tiene que verse a sí mismo con las categorías producidas por esos intelectuales en sentido amplio. Éstas se producen y difunden en procesos complejos que la mayoría de las veces llevan tiempo. No bastó que existieran obreros, es decir, una masa de productores desposeídos de los medios de producción para que existiera la clase obrera como grupo actuante. En las primeras fases del capitalismo occidental y europeo, el marxismo constituyó el sistema de ideas y representaciones que sirvió como espejo donde los obreros se vieron a sí mismos y pensaron sus relaciones con los patrones y con el conjunto de la sociedad.

Todos los movimientos sociales han tenido que construir y difundir determinados sistemas de representaciones acerca de lo que son, de cuáles son sus intereses, de cuál es su historia y su misión, etc. Con las comunidades pasa lo mismo. Algunas tienen una identidad fuerte, muy estructurada y con historia, otras son más un agregado o suma aritmética de individuos que un actor colectivo.

Pero no basta compartir visiones o representaciones comunes para desarrollar acciones colectivas. Para ello es preciso resolver el segundo problema de la representación. Aquí la representación tiene que ver con la constitución de representantes. Para que un grupo generalmente numeroso participe como solo hombre en ciertos procesos donde se toman decisiones que les interesa tiene que elegir representantes que hablen y decidan en nombre de todos. Esta es la segunda dimensión de la representación, aquella que tiene que ver con el hecho de dotarse de una organización. Una organización es un sujeto colectivo que agrega o articula intereses y que los defiende en ciertos espacios decisionales. En cuanto tal es una creación o construcción social. Las organizaciones representativas nacen, crecen, se desarrollan y, muchas veces, desaparecen.

Como en el caso de la representación como sistema de ideas, la representación como organización no es un proceso pacífico. En ciertos casos existen diversas ideologías organizadas que reivindican la representación de determinados intereses (los intereses de la comunidad, de los padres de familia en la cooperadora escolar, etc.). Habrá que decir que, cuanto mejor resuelven los grupos el problema de su representación, más probabilidades tienen de realizar o conseguir los objetivos que se proponen.

Uno debería entonces preguntarse quiénes son los que tienen más probabilidades de ganar en las luchas por conquistar la representación de los grupos. La experiencia y el análisis indican que, la mayoría de las veces, se eligen como representantes a aquellos individuos que tienen determinadas características. Por lo general, éstas tienen que ver no sólo con la voluntad y el interés en ejercer la representación sino también con la disposición de determinados recursos tales como dinero, tiempo y, sobre todo, capital lingüístico. Por lo general, el representante tiene la capacidad de decir lo que otros sólo piensan o intuyen. Uno se siente representado por ese que le pone palabras a nuestras percepciones o intereses. Muchas evidencias indican que aquellos que saben hablar en público son los que tienden a monopolizar la representación. Este capital expresivo no es innato sino que es aprendido. Y aquí la escuela tiene una importancia fundamental. Nótese que, cuando hablamos de esta capacidad de ponerle palabras a las cosas, no estamos hablando sólo de lenguaje sino de cultura expresiva, es decir, de conocimiento en el sentido más amplio. El saber tiene que ver con la probabilidad de participar ejerciendo la representación colectiva. Pero también determina la probabilidad de participación individual. Existen muchas evidencias al respecto.

La simple probabilidad de contestar a la pregunta de un cuestionario en una situación de encuesta está fuertemente asociada con una relación entre el carácter de la pregunta o tema o determinadas características de quienes son invitados a responder. Cuando la pregunta tiene que ver con ciertas cuestiones complejas de carácter más técnico (por ejemplo, si el transporte público debería pagarse con cospeles o boleto electrónico, o si es mejor una evaluación sumativa simple o ponderada), las personas con menor escolaridad se abstienen más de contestar<sup>3</sup>. En cambio, cuando se trata de participar u opinar sobre cuestiones que tienen un contenido más ético-moral que técnico (por ejemplo, acerca del largo deseable de la falda en el uniforme escolar de las chicas,) la probabilidad de la participación es más elevada. Esto quiere decir que, en un mundo que cada vez es más complejo y donde los problemas tienen soluciones técnicas que requieren una cierta competencia, la probabilidad de la participación dependerá cada vez más del capital cultural de las personas.

En síntesis, desarrollar la participación en la sociedad y en cada una de sus instituciones más relevantes no es una simple cuestión de buena voluntad. No basta pregonar o «exigir» la participación sino que es preciso garantizar ciertas condiciones sociales que tienen que ver con su producción.

---

3 En forma análoga, los estudios realizados muestran que el nivel de participación política de los padres de familia en los centros escolares es directamente proporcional a su nivel de escolaridad. En efecto, al revisar el perfil de los participantes en los consejos escolares, se observa que los padres que más participan son aquellos cuyo nivel educativo está entre primero y cuarto grado de educación básica (32%), seguidos por los padres que terminaron educación media (26%) y, en tercer lugar, por los padres que completaron de quinto a octavo grado de básica (22%). Cabe señalar que estos datos no permiten discernir si este perfil refleja las condiciones educativas de los adultos en Minas Gerais. Los miembros de los consejos escolares son, en su mayoría (72%), mujeres, lo que sugiere que son las madres quienes asumen la responsabilidad de la escolarización de los hijos (ver en [http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo\\_institucional/programas/minasgerais.doc](http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo_institucional/programas/minasgerais.doc))

Así pues, si se quiere incorporar nuevos actores sociales en la vida de las instituciones escolares, en especial, los propios niños y jóvenes, los padres de familia y la comunidad, no basta con desearlo y exigirlo en los marcos legales y normativos. Es preciso garantizar que existan las condiciones sociales necesarias. Y éstas no pueden decretarse. Cuando quienes planifican y diseñan programas escolares parten de una concepción ingenua o voluntarista de la participación, sus planes por lo general se quedan a mitad de camino y los técnicos se sorprenden con los pobres resultados alcanzados y no entienden por qué los grupos no «quieren» o no están dispuestos a participar.

Creo que existen dos razones básicas que explican la mayoría de los fracasos. La primera tiene que ver con el sentido de la participación. Muchos programas educativos esperan una participación contributiva en comunidades que justamente se caracterizan por vivir situaciones de necesidad y exclusión social. En muchos casos, exigir contribuciones a los más pobres no sólo es irreal sino, incluso, injusto. En nuestras sociedades, cada vez más desiguales, los más ricos tienen recursos más que suficientes para comprar la educación de sus hijos mientras que los más pobres muchas veces sólo pueden contribuir con su trabajo para garantizarles condiciones mínimas de educabilidad. Distinta sería la cuestión si se buscara efectivamente incorporar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones, es decir, en la estructura de poder de las instituciones.

El segundo conjunto de razones tiene que ver con el voluntarismo. En muchas situaciones, los grupos convocados no tienen interés ni tiempo ni condiciones sociales mínimas para participar. En especial, no tienen esos recursos expresivos que resultan imprescindibles para tomar decisiones en colectividad. Actuar como un solo hombre requiere de capacidad de negociación, discusión, regulación de conflictos, articulación de intereses, liderazgo, iniciativa, etc., cualidades que no están igualmente distribuidas en la población. Por el contrario, mientras más carenciados son los grupos sociales, más monopólicos son los mecanismos de la representación. En el extremo, los grupos más excluidos tienen que recurrir a representaciones externas (ONGs, iglesias, intelectuales, políticos, etc.) en la medida en que no están en condiciones de generar sus propios representantes. Es más, la privación extrema coincide muchas veces con la desintegración social, la desconfianza y la consecuente debilidad e inestabilidad de las organizaciones que representan sus intereses. Para concluir:

- Los educadores deben tener conciencia de que el aprendizaje es estructuralmente participativo. Hay ciertas cosas que sólo los aprendices y sus familias deben hacer para que el aprendizaje tenga lugar. Esta participación supone recursos (familia estructurada, necesidades básicas satisfechas, etc.) que la sociedad y el Estado deben proveer para garantizar la educabilidad de las nuevas generaciones.
- La participación contributiva debe equilibrarse con la participación política, que tiene que ver con el poder para participar en los procesos de toma de decisiones. Pero la participación política no se decreta sino que se conquista.

- Por último habrá que recordar que la participación supone determinadas condiciones sociales. Para participar hay que disponer de recursos de diverso tipo: tiempo, dinero, conocimientos, capacidades expresivas, etc. y éstos no están igualmente distribuidos en la población. Una política no se vuelve más democrática porque multiplica la palabra «participar» sino porque distribuye más equitativamente aquellos recursos sociales estratégicos que hacen posible la acción colectiva y la incorporación de dosis crecientes de deliberación y reflexividad en la vida de las instituciones básicas de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Hirschman, Albert O. *Salida, voz y lealtad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- . *Vers une économie politique élargie*. París: Les Editions du Minuit, 1986.
- Elias, Maurice J. y Yoni Schwab. *What About Parental Involvement in Parenting? The Case for Home-focused School-Parent Partnerships*. 2004. Disponible en <http://www.edweek.org/ew/articles/2004/10/20/08elias.h24.html>. [Accedido en noviembre de 2011]
- Lasswell, Harold y Abraham Kaplan. *Power and society. A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1950.
- Namo De Mello, Guiomar. «Estado de Minas Gerais en busca de un nuevo modelo de gestión institucional» en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, n.21, año 7, 1995, pp.99-152.
- Tenti Fanfani, Emilio y Rosa M. Torres. «Políticas educativas y equidad en México: la experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México. CONAFE/SEP, México, 2000. Pags 175-272.
- Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, Brasil*. Disponible en [http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo\\_institucional/programas/minasgerais.doc](http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo_institucional/programas/minasgerais.doc). [Accedido en noviembre de 2011].

Recibido el 18 de abril de 2011  
Aceptado el 1 de noviembre de 2011



# ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CAMPO EDUCATIVO: IDEAS POLÍTICO PEDAGÓGICAS ENTRE 1976 Y 1989

*International organizations and education field: political and pedagogical ideas between 1976 and 1989*

MATÍAS CAUSA\*

**Resumen.** Desde una perspectiva del estudio de las ideas político pedagógicas, el artículo explora los contenidos, conceptos, temas y problemáticas que caracterizaron la producción discursiva de los organismos internacionales como segmento constitutivo del campo intelectual de la educación y como una contribución a la historia reciente en este campo. En términos empíricos se estudian, desde una perspectiva comparada, dos producciones fundamentales para América Latina y el Caribe llevados a cabo por un conjunto de organismos internacionales: el Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (UNESCO-CEPAL-PNUD) entre 1976 y 1981 y el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO) entre 1981 y 1989.

**Palabras clave:** campo intelectual, políticas pedagógicas, organismos internacionales, perspectiva comparada, producción discursiva

**Abstract.** *This article analyzes the content, concepts, issues and problems that characterized the discursive production of international organizations —as a sector constituting the intellectual field of education and as a contribution to recent history in this field— from the perspective of the study of political and pedagogical ideas. It studies, in empirical terms and from a comparative perspective, two major productions for Latin America and the Caribbean carried out by a group of international organizations: the Development and Education Project in Latin America and the Caribbean (CEPAL-UNESCO-UNDP) between 1976 and 1981, and the Major Project of Education in Latin America and the Caribbean (UNESCO) between 1981 and 1989.*

**Keywords:** *intellectual field, pedagogical policies, international organizations, comparative perspective, discursive production*

---

\* Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Políticas Educativas y Máster en Ciencias Sociales con Mención en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Académica Argentina. Se desempeña como docente-investigador en diversas facultades a nivel de grado y posgrado.

Esta investigación representa un trabajo de integración de algunos estudios previos y otros actuales<sup>1</sup> referidos a la temática del campo intelectual de la educación. Se trata de un interés surgido en el marco de la participación en el proyecto de investigación denominado «Universidad, intelectuales y educación: Transformaciones recientes en el campo académico e intelectual de la educación»<sup>2</sup>. Un proyecto que significaba una vasta tarea que, necesariamente, implicaba un recorte en términos de unidad de análisis; ciertamente, observábamos en aquel entonces que el campo intelectual de la educación como objeto de estudio ameritaba una delimitación en términos de segmentos constitutivos del mismo.

En este sentido, optamos por interrogarnos de manera específica por la incidencia de los organismos internacionales (CEPAL, UNESCO, entre otros) en materia educativa. En tal sentido, en este trabajo procuramos analizar desde una perspectiva comparada la generación de ideas político pedagógicas que caracterizaron la producción discursiva de los organismos internacionales en tanto segmento constitutivo del campo intelectual de la educación<sup>3</sup>, en el período que media entre los años 1976 y 1989 con el objeto de realizar un aporte a la dimensión político intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe.

Los motivos de la elección del tema se relacionan por lo menos con tres cuestiones. En primer lugar, se trata de una contribución a la historia reciente del campo intelectual de la educación que cuenta con muy pocas investigaciones al respecto. En segundo lugar, el abordaje de los procesos de producción discursiva e innovación conceptual aporta elementos a la comprensión de la conformación y desarrollo del campo pedagógico. Por último, concentrar nuestra investigación en las ideas político pedagógicas de los organismos internacionales constituye un valioso aporte en una cuestión candente en nuestros días como lo es el binomio educación - organismos internacionales; máxime al advertir la presencia creciente en los países de la región de una serie de *papers*, documentos, boletines etc. generados en el seno de estos organismos en los que se señalan desafíos presentes y futuros que deberá atender América Latina en el campo educativo y se marcan también las orientaciones de política para la región (Tiramonti).

Por un lado, se trata de reconstruir el diagnóstico socioeducativo que dichos organismos construyeron para el período indicado como también las discusiones y tensiones que la incorporación de nuevas ideas del pensamiento pedagógico traerían con respecto a la producción discursiva de los organismos internacionales en décadas pasadas (cincuenta y sesenta); por otro, de profundizar el interjuego entre estas ideas y la dimensión normativa que informaron u orientaron en

1 Actualmente la temática de este trabajo es abordada en el marco del proyecto de tesis de maestría y de una beca de investigación otorgada por la CIC para el período 01/04/2009-01/04/2011. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. FLACSO-ARGENTINA. Cohorte 2007-2009.

2 Proyecto acreditado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) bajo la dirección del Dr. Claudio Suasnábar para el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007.

3 Otros segmentos son: el campo burocrático del Estado, Iglesia, asociaciones académico profesionales, carreras, departamentos e institutos universitarios, entre otros.

términos de propuestas de líneas y bases para políticas, las cuales dan cuenta de la resitura de estas agencias respecto de la dirección que debería asumir la educación en América Latina y el papel que se le asignó, entre otros, al Estado y a la sociedad civil en dicho proceso. A su vez, se señalan algunas tensiones que los organismos internacionales formularon respecto de otros segmentos del campo.

Quizás convenga aclarar que, lo que aquí nos interesa, no es el recorrido de la historia de los organismos internacionales y su incidencia en la educación ni mostrar cuáles fueron sus principales orientaciones y líneas políticas impulsadas, sino recuperar distintas miradas acerca del fenómeno educativo. Se trata de algunas concepciones de notoria densidad teórica y de otras que refieren o instalan temáticas o problemas acuciantes para la región, pero en todas ellas es posible entrever ideas político pedagógicas acerca de qué es la educación y, más específicamente, qué significa en América Latina. Interesa, pues, recuperar ideas, analizar sus implicancias, contrastar enfoques conceptuales e inscribirlos en el contexto de las distintas entidades internacionales. Asimismo, muchas de las cuestiones planteadas en los documentos analizados son de gran actualidad; al menos, interpelan a quienes las estudian obligando a una reflexión acerca de las actuales tendencias educativas y de las condiciones en que se produce la experiencia educativa en América Latina.

Cabe señalar que la perspectiva comparada que asumimos supone, al menos, una fase descriptiva de las ideas político pedagógicas y otra de interpretación en donde se intentará dar explicaciones sobre el fenómeno estudiado. Se trata de encontrar el por qué y para qué de las descripciones hechas y para ello, en este trabajo, se torna relevante inscribir brevemente las producciones discursivas de los organismos internacionales en sus dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales evitando caer en el error de no contemplar adecuadamente uno de los principios básicos de la educación comparada: la importancia del contexto (Ferrán Ferrer).

De este modo, se estudiarán dos producciones fundamentales llevadas a cabo por un conjunto de organismos internacionales para América Latina y el Caribe: el Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe 1976-1981 (de aquí en más DEALC) impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe considerado entre los años 1981 y 1989 (PPEALYC), iniciativa de la UNESCO. Cabe señalar que esta elección tiene que ver con la envergadura de estos proyectos a nivel regional en las respectivas décadas involucradas y con la incidencia preeminente de la UNESCO en estas décadas, situación que se modificará en la década de los noventa para dar lugar a la injerencia creciente de otro tipo de entidades internacionales como, por ejemplo, el Banco Mundial.

Con respecto a las cuestiones teórico metodológicas, partimos de la base de que los discursos teóricos disponibles en el repertorio de las ciencias de la

educación resultan insuficientes para captar la complejidad de los fenómenos que pretendemos comprender. Como señala Basil Bernstein, el discurso pedagógico «parece un discurso sin discurso» en tanto se trata de un principio (más que un discurso) mediante el cual se apropian otros discursos y se establece entre ellos una especial relación. Para este autor el discurso pedagógico es el que permite la circulación y la reordenación de los discursos; sin negar la especificidad del discurso pedagógico, en este trabajo nos proponemos reconocer esas otras «voces».

En este sentido, creemos que ningún marco teórico único está en condiciones de erigirse en «la» explicación en materia de educación. Se imponen, pues, las convergencias, los hibridajes, los énfasis sutiles y, sobre todo, la integración de diversos campos disciplinares (Neiburg y Plotkin, 2004).

Para el análisis de nuestro material empírico nos hemos nutrido principalmente (aunque no exclusivamente) de dos perspectivas teóricas sin demasiados antecedentes en esfuerzos por articularlas e integrarlas. Por una parte tomamos de Pierre Bourdieu (1967; 1983; 1995; 2003) la categoría de campo intelectual entendido como los «espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y [que] pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes —en parte determinados por ellas» (2003, 119).

Esta categoría presenta una gran potencialidad explicativa e implica la pre-ocupación de Bourdieu por inscribir el análisis de los productos culturales y los propios productores en el marco de una sociología de la cultura superadora de las explicaciones tanto estructuralistas u objetivistas como así también de las distintas formas de subjetivismo. Retomando los conceptos anteriores, la noción de «campo intelectual de la educación» que emplearemos en este trabajo retoma a Mario Díaz (1995), quien define al campo intelectual de la educación desde las posiciones, oposiciones y prácticas que producen discurso, a diferencia del campo pedagógico como espacio de reproducción del discurso educativo.

Ahora bien, en este trabajo, que ciertamente se concentra en el estudio de la producción discursiva de algunos organismos internacionales y que, para ello, se vale fundamentalmente del análisis de material documental, desarrollar las relaciones de fuerza entre agentes o instituciones en lucha por el dominio y monopolio del capital en juego parecería una tarea difícil de practicar. Sin embargo, como dijimos, nuestro objetivo es efectuar tan sólo un aporte a un tipo particular de arista del campo educativo como lo es dimensión político discursiva en América Latina y desde un recorte que delimita su foco de análisis en el estudio de algunas (no todas) ideas político pedagógicas producidas por los organismos internacionales.

En esta investigación se ha privilegiado una función más bien orientadora de las categorías teóricas enunciadas eludiendo cualquier tipo de «uso canónico» tendiente a la fidelidad al marco teórico que no conduciría más que a obturar la posibilidad de comprender positivamente la especificidad del objeto de estudio. En esta dirección, el problema que nos ocupa no es cómo aplicar las categorías

teóricas sino principalmente cómo extraer de las especificidades de nuestro objeto aquellos elementos que, por elevación o de manera indirecta, revelan algunos rasgos de la conformación del campo intelectual de la educación asumiendo de antemano que su conformación y desarrollo no sólo son el resultado de la influencia de los vaivenes en las políticas educativas o de la presencia de determinadas instituciones sino también de un proceso de producción intelectual e innovación conceptual (Suasnábar 2007).

En este sentido, nos hemos apropiado de los desarrollos teóricos de la denominada «historia intelectual» entendida más como un campo de estudios que como una disciplina o una subdisciplina (Altamirano). Tal como señala Beatriz Sarlo, en las últimas décadas se produjo un cambio en los objetos de la historia. La irrupción del giro lingüístico trajo aparejado un desplazamiento hacia temas y problemáticas que se manifiesta en una paulatina consolidación de ese espacio difuso de intersección que conforman la historia intelectual, la historia de las elites políticas e intelectuales y la historia social de las ideas (Suasnábar 2007). Estas variedades, como vemos, pueden recibir varios nombres que, sin entrar aquí en discusiones, son los siguientes: historia de las ideas, historia intelectual propiamente dicha, historia social de las ideas y la historia cultural (Darnton).

Sin embargo, en este trabajo optamos por acordar con Roger Chartier cuando señala que, en un vocabulario diferente, estas definiciones finalmente hacen referencia a una misma cuestión: que el campo de la historia llamada intelectual abarca el conjunto de las formas de pensamiento. En esta perspectiva, Carlos Altamirano observa que la historia intelectual se practica de muchos modos y que no hay en su espectro un lenguaje teórico o formas de proceder que obren como modelos obligados ni para estudiar los objetos como para interpretarlos. Con todo, esto obedecería menos a debilidades del ámbito que a la erosión que ha experimentado en la actualidad la idea de un saber privilegiado que opere como fundamento de un discurso científico único. Así, acordamos en que el objeto de estudio de la historia intelectual radica en los entramados conceptuales, las racionalidades y las opciones teóricas en juego.

Por último, cabe destacar que no nos hemos propuesto una integración total de las dos fuentes teóricas en un único marco teórico general sino sólo la utilización de algunas herramientas conceptuales para el análisis y explicación de nuestro problema de investigación.

## LA RELACIÓN ENTRE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EDUCACIÓN DESDE LA TEORÍA SOCIAL

En un artículo relativamente reciente, Pablo de Marinis sostuvo que, desde hace aproximadamente tres décadas, el vínculo sólido y soldado entre Estado y Sociedad —caracterizado por dispositivos institucionales tales como el formato de la familia nuclear, el papel de los sistemas educativos nacionales, el trabajo

asalariado, los sistemas de protección social etc.— se ve desafiado por dos procesos actualmente en curso y que operan como lo que el autor ha dado en llamar la «desconversión de lo social estado-nacional». Estos procesos, que llevan la punta de lanza de la «desconversión de lo social», son la «globalización» por un lado y la «comunidad» por el otro. De modo articulado, sendos procesos están en la base de un fenómeno caracterizado por la resignificación del poder y la soberanía de los Estados nacionales y de aquello que antes denominábamos «sociedad» y el vínculo entre ellos<sup>4</sup>.

En el marco de lo que el autor denomina la «economización» de medios de gobierno por parte de la figura del Estado<sup>5</sup> y la «pluralización de actores de gobierno», la actividad estatal con respecto al comando de los procesos de la sociedad se ve erosionada «desde arriba» y «desde afuera» mediante desplazamientos de poder en favor de diversos agentes e instancias transnacionales (globalización). Vale decirlo, los planteos de de Marinis se caracterizan por la complejidad del análisis y el pensamiento y, en este sentido, el autor destaca, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos, que estos desplazamientos a los que se alude de modo alguno suponen una «retirada» por parte del Estado<sup>6</sup>.

Pero no sólo la globalización desafía «lo social estado-nacional», articulado a las tensiones «desde arriba» y «desde afuera» sino que también operan otros procesos «desde abajo» y desde adentro». De esta manera, la reinvencción de la comunidad se actúa desde una lógica dual. Por un lado, el Estado ya no se dirige ni interpela al conjunto de «la sociedad» sino que interviene sobre comunidades específicamente recortadas. Por otro, distintas comunidades «se (auto)activan, para conformar sus perfiles identitarios, recrearlos a través de diversidad de prácticas y articular sus demandas a autoridades de diverso tipo» (de Marinis, 17).

En suma, de Marinis brinda una lectura de los cambios cualitativamente profundos del orden social caracterizada por la complejidad y rigurosidad del análisis y la revisión de los marcos teóricos de la teoría social. Nos interesa detenernos en el ejercicio que el autor intenta sobre el final de su trabajo al consignar el papel que le pueden corresponder en dichos procesos de cambio a la «globalización», a la «comunidad» y al proceso de «desconversión de lo social» en tanto conceptos sociológicos relevantes. La pregunta fundamental, esbozada con el propósito claro de habilitar líneas de investigación tanto teórica como empírica en educación, es la siguiente: ¿qué sucede cuando dispositivos institucionales como los sistemas educativos nacionales, surgidos al calor y plena vigencia de «lo social

4 Cabe mencionar que de Marinis entiende que tanto la «comunidad» como la «globalización» constituyen fenómenos producidos, impulsados por intencionalidades y racionalidades políticas, y que nada tienen que ver con algo del orden de la inevitabilidad o de la ausencia de actores sociales.

5 El autor alude con ello a la pérdida de centralidad del Estado como usina central de gubernamentalidad, en tanto proliferan diversos actores que detentan poder (ONG, organismos internacionales, partidos políticos, conglomerados de medios de comunicación, entre otros)

6 El Estado economiza medios de gobierno, «pero no sólo a los meros fines de retirarse y desentenderse de incumbencias que hasta entonces le eran inherentes, sino para gobernar más y mejor» (de Marinis, 18).

estato-nacional» sufren las consecuentes transformaciones ante la desconversión o desvanecimiento de aquel paquete anteriormente sólido y articulado?

Nos interesa apropiarnos de uno de los tantos argumentos que el autor enumera al señalar posibles conexiones entre «temas educativos» y los conceptos sociológicos mencionados: la creciente injerencia de diversos organismos internacionales de carácter tanto eminentemente financiero (por ejemplo, la CEPAL) como vinculados al sistema de Naciones Unidas (como el PNUD) en cuestiones educativas. La capacidad de intervención de éstos actores se asocia, para de Marinis, con el fenómeno de la globalización en tanto los temas de educación y de política educativa estarían dejando de conformar un asunto de «política interior».

Ciertamente, junto con la erosión del tradicional esquema del sistema educativo que suponía un actor estatal unificado, los organismos internacionales han tenido creciente capacidad de intervención en cuestiones educativas ya sea mediante el otorgamiento de empréstitos como de las «tareas de asesoramiento» o «asistencia técnica», las cuales suelen acompañar dichos préstamos y que suelen contener las imposiciones y lineamientos normativos como las estrategias tendientes a monitorear la realización de acciones acordes con las «condicionalidades» que los préstamos siempre traen consigo (de Marinis). No obstante, pensamos que, además de los préstamos crediticios, las asistencias y las orientaciones explícitas de políticas para la región, existe una producción discursiva de ideas político pedagógicas por parte de los organismos internacionales que resulta de sumo interés analizar críticamente.

Con respecto a los antecedentes, existe un conjunto de trabajos interesantes pero que fija su atención, en mayor medida, en aquellos organismos internacionales cuya razón de ser es eminentemente financiera pero que, sobre todo en la segunda mitad de los ochenta y con gran fuerza en los noventa, al calor de las reformas educativas, asumen gran visibilidad incorporando de manera tangencial componentes relacionados con la educación (Corbalán; Coraggio y Torres; Torres; Krawczyk). Desde estas producciones, la banca multilateral y, en particular, el Banco Mundial, están en el centro del debate y de la acción educativa en esta región y en todo el mundo: «pasando a formar parte de las instituciones que asesoran y formulan políticas para este sector» (Corbalán). Estos trabajos coinciden en señalar que los años noventa trajeron consigo la presencia formal en el escenario educativo de organismos financieros internacionales que pasaron a cumplir un papel importante en cuanto a recomendaciones, evaluaciones y controles vinculados a las reformas de los sistemas educativos bajo la lógica explícita del capital (Mendes y Milstein)

Un dato relevante de estos trabajos es el desplazamiento, a lo largo de las últimas dos décadas, de la UNESCO como agencia internacional especializada en educación, pasando de ser actor protagónico, al frente del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, a fines de los setenta, a actor menor, con débil legitimidad técnica y sin recursos, hacia fines de los noventa e inicios de la década siguiente. Este espacio ha sido ocupado por el Banco Mundial —y,

secundariamente, por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el banco regional— organismo que, como dijimos, pasa a comandar la política educativa en ésta y en las demás regiones «en desarrollo». Los trabajos destaca asimismo el nuevo perfil de la OEA con un papel activo en la cooperación internacional y en el ámbito educativo en particular, encargada del seguimiento de las Cumbres de las Américas junto con el Banco Mundial, el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En palabras del propio Banco Mundial:

En el plano internacional el banco es la mayor fuente de asesoría en materia de política educacional y de fondos externos para ese sector. El Banco Mundial se transformó en los últimos años en el organismo con mayor visibilidad en el panorama educativo global, ocupando en gran parte el espacio tradicionalmente conferido a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El financiamiento no es el único y más importante papel del banco en educación. El Banco Mundial se transformó en la principal agencia de asistencia técnica en materia de educación para los países en desarrollo. (Relatorio del Banco Mundial en Corbalán, 92)

Otro aporte de gran valor es el trabajo de Daniel Galarza, Claudio Suasnábar y Alicia Merodo, quienes destacan la importancia de los organismos internacionales en tanto agencias productoras de conocimiento sobre educación en Argentina, para dar cuenta de las características del campo intelectual de la educación. El trabajo de estos autores recupera el accionar y la producción tanto de los organismos financieros (BM, BID, CEPAL) que tardíamente han incursionado en educación como en aquellos que forman parte del sistema de Naciones Unidas para la Educación y que constituyen genuinas instituciones educativas (UNESCO, UNICEF, PNUD).

## **SOBRE LA TRADICIÓN COMPARATIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Los estudios comparados que los organismos internacionales efectúan constituyen un tema que cobró gran relevancia a lo largo de la década del noventa y que reconoce antecedentes ciertos en la década de los setenta y ochenta (ciertamente, los proyectos aquí considerados incorporan enfoques comparativos). Este auge ha supuesto un cambio muy significativo para la perspectiva de la educación comparada (Ferrán Ferrer).

Varios autores señalan que las comparaciones que realizan tienen una finalidad normativa, esto es, la de identificar los estándares que se deben alcanzar y de los cuales todos los países pueden/deben servirse para evaluar sus sistemas educativos (Baer). En este sentido, los estudios comparativos de los organismos internacionales constituyen mucho más que la mera obtención de información. Muy por el contrario, el énfasis en los resultados prácticos y útiles que podría

aportar la educación comparada los conduce a traspasar la frontera de la no intervención en los asuntos educativos de cada país.

En la mayoría de los casos, los organismos internacionales utilizan la denominada «política del préstamo de ideas y/o discursos y propuestas» de un sistema educativo de un país a otro. Esto ha suscitado intensos debates y posicionamientos dado que esta política cae en el error de no contemplar adecuadamente uno de los principios de la educación comparada: la importancia del contexto.

Ahora bien, considerando las investigaciones que toman como objeto de estudio a los organismos internacionales, es común que se centren más en identificar cuáles son las políticas que auspician, inducen o imponen dichas entidades —el verbo no es el mismo en todos los casos—, en cómo son generadas y en cuáles son sus efectos. Por otro lado, al juzgar que éstas no son de modo alguno satisfactorias, en algunos casos se ofrecen alternativas prácticas pretendidamente efectivas y superadoras. Sin embargo, creemos que son principalmente ideas las que ofrecen los organismos internacionales, ideas político pedagógicas que resultan interesantes de caracterizar, analizar y comparar sin omitir que, por supuesto, son ideas que contribuyen a dar forma a las bases de política promovidas.

Asociado a lo anterior, este trabajo propone adoptar la perspectiva comparada para, justamente, analizar las ideas político pedagógicas centrales de las cuales los organismos internacionales se valieron en el período señalado para diagnosticar y teorizar acerca de la realidad educativa de la región latinoamericana. Esto será posible mediante la identificación y análisis crítico de algunos temas, enfoques y referentes conceptuales utilizados.

## PROYECTO DEALC: DESARROLLO Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC) constituye una iniciativa llevada a cabo entre los años 1976 y 1981 por la actividad conjunta de tres organismos internacionales: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este marco se realizó un conjunto de investigaciones y de programas de apoyo a la actividad de los gobiernos de la región en materia educativa.

Participaron del extenso programa de investigación equipos técnicos de gobiernos, centros académicos especializados en temas de educación y desarrollo, consultores y expertos de los distintos países y paralelamente, se realizaron reuniones y seminarios técnicos (nacionales, subregionales y regionales) en los que se expusieron los resultados obtenidos. El equipo de intelectuales que participó del proyecto incluye a Carlos A. Borsotti, Germán W. Rama, Juan Carlos Tedesco, Norberto Fernández Lamarra y Ricardo Nassif.

De modo general, encontramos que el Proyecto DEALC surge como un esfuerzo llevado a cabo por los organismos internacionales para, en primer lugar, diagnosticar la realidad socioeducativa de Latinoamérica y el Caribe y, en segundo, para proponer alternativas adecuadas para la definición de políticas futuras. En propias palabras, el Proyecto se autodefine como

un esfuerzo colectivo orientado a reflexionar sobre las posibilidades que tiene la educación para contribuir a la construcción de un estilo de desarrollo viable, democrático y equitativo [. . .]. El eje de análisis será el tema de la reproducción y la innovación en los planos social y educativo. (UNESCO-CEPAL-PNUD, 17)

A los efectos del presente trabajo contamos con un conjunto de estudios, ordenados por tema, que fueron publicados por la Editorial Kapelusz en su Biblioteca de Cultura Pedagógica bajo los siguientes títulos: *La educación popular en América Latina*, *El sistema educativo en América Latina*, *Modelos educativos en la historia de América Latina*, *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina* y *Sociedad rural, educación y escuela en América Latina*.

Sin embargo, el trabajo de indagación más exhaustivo de la presente producción se basa en los informes finales que, bajo la coordinación de Germán W. Rama, fueron elaborados al término del Proyecto sintetizando los resultados en dos tomos publicados por Editorial Kapelusz. Se trata de los Informes Finales del Proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe» de 1981.

En primer lugar, debemos resaltar que, tanto el diagnóstico educativo que DEALC lleva a cabo sobre América Latina como la agenda de política propuesta, resultan incomprensibles sin la previa explicitación de las perspectivas conceptuales que están operando en el trabajo. En este sentido, el enfoque fundamental se basa en una perspectiva particular que considera que las tendencias de la economía, la población, la ocupación y los sistemas políticos condicionan (a la vez que son condicionadas) por el desarrollo educativo.

A su vez, esta perspectiva teórica no se puede divorciar de la crítica a las teorías desarrollistas y su influencia en el espacio educativo que, como vimos, representaron las corrientes de pensamiento que auspiciaron organismos internacionales en las décadas del cincuenta y sesenta y que fueron las que tuvieron más repercusión en el debate pedagógico. En este sentido, la crítica a estas teorías resulta implacable en DEALC y constituye una constante a lo largo de toda la producción:

Al situar la educación bajo la perspectiva de una organización especializada en la formación de recursos humanos, dependiente de las necesidades existentes o proyectadas del sistema económico, concibieron su papel en términos unívocos orientados hacia el *refuerzo de las funciones de conservación de las estructuras sociales vigentes*. (Rama, 66, énfasis de M.C.)

Efectivamente, y en el marco de una crítica general a las filosofías y metodologías tecnocráticas, se acusa a la ideología desarrollista de dar cabida a una «pedagogía de la dependencia» cuya función habría estado orientada hacia el

sostenimiento del *statu quo*. Ahora bien, otra crítica central apunta hacia las teorías de la reproducción en tanto no serían capaces de dar cuenta de la situación actual, es decir, se considera que el papel de los sistemas educativos de la región se define menos por la imposición de un determinado arbitrario de valores y conocimientos que por la exclusión cultural, es decir, por lo que no enseñan: «Los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que acaban de incorporarse al sistema no serían siquiera totalmente representativos de los modelos dominantes culturalmente vigentes» (Tedesco, 26).

Además, este distanciamiento con respecto a las teorías reproductivistas de la educación se vincula con la crítica a que, en tanto no superan la mera criticidad, estas teorías no promueven cambios educativos significativos en el contexto de las sociedades actuales porque no se ocupan, no descienden hacia la especificidad y particularidad de los procesos educativos.

Sólo consignadas estas críticas, el posicionamiento teórico que el Proyecto DEALC encarna se comprende cabalmente. El primer postulado al respecto será la asunción de la educación como un espacio de disputa en que diversos actores sociales procesan sus conflictos y proyectos. De esta manera, DEALC se desplaza del carácter neutro que las corrientes pedagógicas desarrollistas le han pretendido asignar. El segundo gran enunciado procura el distanciamiento con las teorías que atribuyen a la educación una función social privativamente reproductora de las estructuras sociales:

La educación es siempre reproductora de la sociedad, pero lejos de ser una variable resultante y dependiente, en cuanto a subsistema social es *también productora*, no sólo en su campo específico, el conocimiento, sino también de nuevas condiciones para las relaciones sociales. (UNESCO-CEPAL-PNUD, 89, énfasis de M.C.)

De este modo, se asume que los procesos educativos representan, de manera intrínseca, una función reproductora y otra productora de lo social. Y este postulado se vincula con otro que sostiene que las estructuras sociales, aún las más rígidas, dejan siempre resquicios que dan margen a actividades educativas renovadoras que pueden combinar modelos educativos muy variados. En este sentido, DEALC plantea que los sectores sociales marginados y contestatarios se convierten, o pueden convertirse, en factores de presión que producen fisuras en los modelos educativos más elitistas.

A esta altura, es pertinente señalar que la idea de estilos de desarrollo y estilos educativos es la idea político pedagógica central en todo el Proyecto DEALC y la misma se construye en el interjuego de revisión crítica a la concepción desarrollista.

Ciertamente, partiendo de la crítica a la orientación economicista y pragmática de un modo de entender el desarrollo que acude a respuestas inmediatas para actuar ante problemas de enorme magnitud se pretende, bajo un halo de neutralidad valorativa que niega la existencia de múltiples estilos de desarrollo, que DEALC avanzará en la producción intelectual de una nueva idea de desarrollo pretendidamente superadora de las

teorías en que el impulso para el desarrollo no proviene del conflicto social, sino que a través de la cooperación se logra incrementar la riqueza; ésta, a su vez, genera un cambio en la estructura social, consistente en una mayor diferenciación de la misma; así, el aumento de los recursos permite superar las apremiantes necesidades sociales y a la larga hace posible una distribución más equitativa de la riqueza nacional. (Rama, 12)

De este modo, se define «estilo» como la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura determinados concibiendo el «desarrollo» como un proceso integral caracterizado por la consecución de metas económicas y sociales que aseguren la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios. Para esto se hace necesario realizar cambios estructurales profundos en dicho ámbito como prerequisite para el proceso de desarrollo integral a que se aspira (Rama). DEALC procura alejarse de la corriente desarrollista:

La forma de articulación del desarrollo económico y social no es única, la relación entre ambas dimensiones es directa sólo parcialmente, y que, en lo fundamental, está condicionada por la estructura global de la sociedad y la forma como interactúan los grupos sociales definiendo un estilo de desarrollo. (21)

Cabe señalar que la concreción de dicho estilo de desarrollo implica, para DEALC, transformaciones cualitativas en toda la sociedad, y no sólo en el ámbito económico, ya que éste queda subordinado, en su función de proveedor de bienes, al proyecto societal.

En un intento por organizar conceptualmente la realidad regional en el sentido de establecer las relaciones existentes entre estructura social y educación, DEALC avanza luego en la definición de ciertos estilos educativos en términos de método de análisis y bajo las siguientes denominaciones:

- Tradicional
- De modernización social
- De participación cultural
- Tecnocrático y/o de formación de recursos humanos
- De congelación política

Ahora bien, ante el peligro manifiesto de caer en un esquematismo típico del modo de problematizar la educación que DEALC cuestiona y asumiendo que los estilos citados no cubren la totalidad de las opciones teóricas, se especifica que dichos estilos no se corresponden a situaciones nacionales sino que puede encontrarse, en la realidad, una superposición de los distintos estilos educativos «porque en la educación se producen, más fácilmente que en otros campos sociales, ajustes o equilibrios entre opciones contradictorias de grupos sociales diversos y opuestos» (26-27).

Así, es posible suponer —sin riesgo de consecuencias insalvables para la estabilidad del orden social global— un sistema educativo en donde exista una educación masiva y de orientación igualitarista en el nivel primario o básico y, de manera simultánea, una concepción tecnocrática que impregne y organice el nivel de educación superior.

Sin embargo, alrededor de esta idea de estilos educativos la pregunta clave que nos planteamos es cómo se define en términos conceptuales dicha idea y qué elementos comporta. En primer lugar, atendiendo a los rasgos capitales de la estructura social y del estilo de desarrollo de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, dependiendo de las demandas que ejercen sobre la educación la clase dominante y los grupos emergentes que aspiran a modificar el orden social existente. Estos elementos se manifiestan en los procesos educativos delineando estilos educativos que insisten sobre alguna de las funciones típicas asignadas a la educación (transmisión de la cultura de la sociedad y su clase dominante, funciones políticas de obediencia al sistema político vigente, funciones económicas de reclutamiento de mano de obra, etc.).

Por último, es al estilo de modernización social al que DEALC otorga mayor relevancia dado que, en América Latina, sería este estilo el que ha predominado con relación a las demás alternativas. Se trata de un estilo educativo donde, sin lograrse desarrollo en el conjunto de la sociedad en el sentido conceptual que definimos, un relativo nivel de expansión económica permite introducir una serie de cambios tendientes al acceso de un sector amplio de la población a determinados beneficios sociales propios de las sociedades desarrolladas.

Asimismo, la educación, de aparente neutralidad, asume el papel de seleccionar a los individuos para las posiciones sociales estratificadas legitimando la posición relativa de la clase dominante «en nombre de la cultura». Así la educación se torna «válvula de seguridad» para una sociedad que tiene sectores medios y populares movilizados pero con un escaso desarrollo, que se traduce en las tensiones entre la potencialidad de la formación y la falta de correspondencia con los puestos que ofrece el mercado de empleo y las expectativas de movilidad social que, al llegar a cierto nivel del estilo modernizante, devienen en frustraciones de movilidad.

En relación al binomio educación y democracia, cabe consignar la siguiente pregunta. ¿Bajo qué condiciones es posible la vigencia de un sistema democrático en América Latina? Es la pregunta fundamental que el Proyecto DEALC se plantea y que se propone concebir problemáticamente, es decir, dando cuenta de los problemas u obstáculos que dicha vigencia necesariamente conlleva. Esto quiere decir que, si bien se subraya que la educación es condición necesaria para la vigencia de la democracia, bajo ningún punto de vista resulta una condición suficiente, pues aquélla se vincula también con otros factores de orden político institucional.

Centrándonos específicamente en los procesos educativos, el Proyecto DEALC señala que el significado de la democracia sólo puede comprenderse cuando se la asocia al papel del conocimiento acumulado en tanto fuente de poder, conocimiento que, como decíamos, no se encuentra igualmente distribuido y que

precisamente sólo podrá ser socializado cuando los ciudadanos logren el nivel cultural y científico necesario para acceder a la información y desentrañarla como condición indispensable para formarse una opinión y participar de la vida democrática. En este sentido se advierte que «si los países de la región no logran, en el más breve plazo, una democracia real en la educación, es poco probable que se configure una educación para la democracia» (UNESCO-CEPAL-PNUD, 55).

Precisamente, en este punto podemos sostener la tesis de que el Proyecto DE-ALC se aleja de las concepciones desarrollistas —y sus esquemas economicistas y tecnocráticos— al concebir que, efectivamente, son las variables específicamente políticas las que determinan los estilos de desarrollo en general y los estilos educativos en particular. De este modo, «la democracia real en la educación» por la que se aboga necesariamente girará alrededor de los procesos de pugna social en el marco de un sistema político global donde se inscriben el sistema educativo y las políticas correspondientes.

## EL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPEALYC) surge como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica celebrada en México en diciembre de 1979. Allí se recomendó y adoptó posteriormente, y de manera unánime, en la Reunión Regional Intergubernamental, los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, realizado en Quito del 6 al 10 de abril de 1981. A su vez, el plazo de vigencia quedó estipulado para 2000. Ciertamente, el Proyecto constituyó un ámbito donde se generaron múltiples iniciativas de cooperación internacional. En la voz del propio Proyecto:

El proyecto Principal de educación en América Latina y el Caribe es el resultado del consenso de los representantes gubernamentales de los países de la región sobre la necesidad de un esfuerzo renovado, intenso y sostenido para atender, teniendo como horizonte el año 2000, carencias y necesidades educativas fundamentales no satisfechas e indispensables de enfrentar para el desarrollo de los países, respondiendo a objetivos compartidos por todos y mediante acciones en que el esfuerzo propio de cada país se beneficie de la cooperación horizontal, subregional, regional e internacional. (Boletín Proyecto Principal 1, 4)

Para efectuar el trabajo de indagación que nos proponemos, contamos con los Boletines 1 al 14 del PPEALYC publicados desde 1982 hasta 1989 inclusive. En ellos se registran, se comentan y se difunden las actividades y acciones que los estados miembros de la región realizan en el marco del Proyecto así como aquellas que se desarrollen a escala regional como resultado de la cooperación internacional

hacia los esfuerzos nacionales en aras del cumplimiento de los objetivos fundamentales indicados. En cuanto a estos, el PPEALYC señala: a) la universalización de la escolaridad básica; b) la eliminación del analfabetismo; y c) el mejoramiento de la calidad de enseñanza.

En cuanto a los temas-problemas y enfoques propuestos existen tres problemas fundamentales y comunes a la mayoría de los sistemas educativos de los países de la región que el Proyecto Principal detecta: la deserción y el ausentismo escolares y la inadecuación de la acción educativa en relación al mundo del trabajo. Cabe señalar que éstos constituyen una de las justificaciones más importantes de los objetivos del Proyecto.

Respecto a la atención de estos problemas, un primer aspecto de importancia que aparece en el Proyecto tiene que ver con la vinculación entre la educación formal y la no formal (ENF). La UNESCO parte de considerar estas dos dimensiones de lo educativo como parte de un mismo y único proceso de educación permanente, pero la clave para comprender la gran relevancia otorgada a esta articulación se asocia al hecho de que la ENF podría jugar un papel fundamental en la extensión de los beneficios de la acción educativa, sobre todo hacia los sectores socioeconómicos más pobres y marginados de la sociedad y a la población indígena de la región —donde se destaca el rigor de la pobreza y la incomunicación lingüística— por lo tanto tal vinculación se juzga desde la centralidad para ir haciendo realidad el objetivo de una «educación para todos».

De esta manera, el Proyecto Principal exhorta a los países de la región a que incluyan el vínculo entre educación formal y no formal entre sus aspectos más relevantes en la definición de políticas y estrategias educativas, siempre bajo el supuesto asumido de que esta estrategia puede contribuir significativamente a mejorar la calidad de la educación y la cobertura de la oferta educativa en los países latinoamericanos.

Los estados miembros deberían procurar que la planificación educacional promoviera la participación e incorporación de todos los grupos e instituciones comprometidas de alguna manera con las tareas educativas, sean éstas formales o no formales. (Boletín Proyecto Principal 3, 4)

Pero las potencialidades de la educación no formal no son las únicas que la UNESCO parece advertir. Por vía de la importancia asignada a la enseñanza de la ciencia y la tecnología en los niveles básicos de la educación y como estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación, se enfatiza la opción extraescolar para la realización de actividades como las ferias, olimpiadas científicas, visita a museos y la posibilidad que los medios de comunicación ofrecen en términos pedagógicos.

Otro problema sobre el que alerta el Proyecto Principal es que en América Latina y el Caribe al desarrollo cuantitativo de la educación no ha sido complementado con un impulso similar en su dimensión cualitativa. Con respecto a este punto, se piensa la calidad educativa estrechamente ligada a la (falta de)

vinculación directa entre los contenidos y actividades educativas y las necesidades y realidades socioeconómicas y culturales de los individuos y de sus comunidades. Es decir, sólo este acercamiento —sumado a la necesidad de nuevas metodologías de enseñanza que promuevan el análisis crítico y la participación activa del individuo— de la educación respecto de las realidades locales podrá aumentar su funcionalidad en relación al desarrollo individual y social.

En la misma línea de análisis se viene considerando la necesidad de incorporar al proceso educativo, desde su planeamiento hasta su evaluación, a los actores mismos del proceso de enseñanza —aprendizaje a fin de que, a través de su participación, el actuar educativo adquiera mayor relevancia a la vez que permita formar individuos capaces de comprender su propia realidad y de participar responsablemente en el proceso de cambio de la misma. (12)

Un párrafo aparte amerita el problema de la «crisis de la educación media» que el Proyecto Principal comienza a señalar para los años 1987 y 1988. Y ello obedece a que se la entiende como el nivel con mayor intensidad de dificultades para definir políticas y estrategias de acción:

La masificación ha provocado la pérdida de las funciones tradicionales de este ciclo: brindar una formación cultural general, constituir una garantía para el ingreso a la universidad y otorgar credenciales para la obtención de ciertos puestos de prestigio en la escala ocupacional. El ciclo medio, en la actualidad, enfrenta serias dificultades para brindar formación general representativa de la cultura contemporánea. (Boletín Proyecto Principal 12, 18)

La crisis que la UNESCO advertía con respecto a este nivel de la escolaridad se revela en la inconformidad que manifiesta respecto de ella la mayoría de los actores de la comunidad educativa, esto es, los propios educandos, los padres de familia, los empleadores, el mismo personal docente y los responsables del desarrollo de la educación en general.

A partir de los últimos años de la década del ochenta la UNESCO comienza a señalar de modo ya explícito que, ante aquella situación regresiva, el desafío que las políticas educativas deberán afrontar en el futuro próximo consiste en garantizar el cumplimiento de los objetivos de democracia y calidad de la educación en un contexto caracterizado por una dinámica creciente de escasez de recursos.

En este contexto las deudas del pasado (analfabetismo, fracaso y deserción escolar, etc.) se combinan con los desafíos del futuro que pasarán, entre otros, por la incorporación al desarrollo científico y técnico y el mejoramiento de la calidad. Desde una perspectiva cargada de optimismo, el Proyecto Principal, a fines de los ochenta, se sostiene en la firme convicción de que la educación y la cultura deben —y pueden— contribuir a crear la fisonomía del futuro afirmando su estabilidad política en términos democráticos y eliminando los factores que generan la miseria, el hambre, la inseguridad y los grandes desequilibrios de tipo social que experimenta la región.

El rasgo que queremos subrayar para finalizar es el pronunciamiento que la UNESCO señala en este período acerca de la necesidad imperiosa para la región de establecer una alianza efectiva entre la educación y la democracia para afianzar la vida civil y política, y los mecanismos conducentes al logro de una democracia real y de participación. Las políticas educativas, se afirma, deberán adoptar como estrategia el objetivo de igualdad de oportunidades educativas —tanto de acceso como de permanencia— de niños, jóvenes y adultos; incluso se señala que, junto con las estrategias políticas, la reflexión teórica deberá orientarse hacia esa meta.

Por último, si el papel fundamental que debe desempeñar la educación es la formación en los valores que sustentan la democracia, la libertad, los derechos humanos, la paz y la identidad cultural de los países de América Latina, el Proyecto Principal será justamente autoconcebido también como un instrumento esencial de transformación social, por cuanto el logro de sus objetivos de escolarización, eliminación del analfabetismo y mejoramiento de la calidad de la educación permitiría contribuir a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo representó un recorrido cuyo objetivo fue la reconstrucción de las principales ideas político pedagógicas producidas por los organismos internacionales mediante la identificación y el análisis crítico de aquellos temas, problemas y enfoques conceptuales utilizados, tanto para diagnosticar y teorizar acerca de la realidad educativa de la región en el período como para avanzar en los vínculos entre las situaciones diagnósticas y aquellas propuestas y bases para políticas educativas que los organismos señalaron en el período 1976-1989.

Nuestro desafío consistió en «repensar los pensamientos» expresados en estos dos proyectos buscando hacer explícito lo implícito, echando luz sobre los supuestos en que se estructuraron las ideas político pedagógicas, demostrando implicancias e insinuaciones sutiles que pueden no haberse expresado en los documentos originales (Pocock) analizando las discusiones, las revisiones teóricas desde una perspectiva crítica y las tesis que caracterizaron el contexto discursivo de las producciones de los organismos internacionales en un período determinado.

Inicialmente, trabajamos sobre el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC) y nos detuvimos en la crítica que este proyecto, impulsado por UNESCO, CEPAL y PNUD en la década del setenta, efectuaba respecto de las intervenciones de los organismos internacionales en las décadas del cincuenta y sesenta, cuestionamiento que apuntaba al corazón de la corriente intelectual desarrollista y que dirigió nuestro interés hacia las palabras y los conceptos empleados para la crítica. A su vez, este mismo proceso de cuestionamiento y revisión supuso la adquisición de nuevas claves conceptuales donde las ideas político pedagógicas centrales a mencionar son aquellas de estilos de desarrollo

y estilos educativos en el marco de un clima intelectual cuyo horizonte político tenía que ver con la tarea de (re)construcción colectiva de la democracia, en términos del proceso de construcción teórico y conceptual de dicha idea (Lesgart).

Incluso la idea misma de educación que se auspiciaba en DEALC abandonaba los visos tecnocráticos del pasado para asumir una connotación de espacio de disputa, dado que se pasó a considerar que eran las variables específicamente políticas las que determinaban los estilos de desarrollo en general y los estilos educativos en particular.

Abordamos luego el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPEALYC), iniciativa de la UNESCO en la década del ochenta. Allí observamos cómo el Proyecto Principal se caracterizó en realidad por una serie de líneas concretas de reformas y políticas para los países de la región en el marco de un conjunto de ejes señalados como objetivos prioritarios a cumplir y que se asociaban con la idea de democracia educativa que, en el anterior proyecto, intentamos reconstruir observando que presentaba un mayor desarrollo en términos conceptuales.

Si bien existe, en el Proyecto Principal de la UNESCO, un diagnóstico socio-educativo que incluso resulta similar con el construido por el proyecto DEALC, el recorrido de este trabajo permitió determinar que los enfoques conceptuales y las categorías empleadas son de menor densidad en el Proyecto Principal y ello se debe, quizás, a que esta iniciativa significó en realidad una serie de conferencias de ministros de los distintos países de la región con una lógica político-burocrática no tan ocupada en la producción de ideas político-pedagógicas. Con todo, la perspectiva teórica que asumimos señala que es preciso coordinar mutuamente los conceptos generales y específicos sin lo cuales resulta imposible conocer el valor de una palabra como «concepto» de ciertos sucesos (Bruner, Conze y Koselleck).

Si bien escapa a los objetivos que estructuraron este trabajo, es preciso mencionar que el proyecto DEALC involucró un conjunto de categorías y enfoques conceptuales que representó un peso mayor en la generación de ideas y visiones sobre la educación las cuales, a su vez, tuvieron un impacto mayor que el Proyecto Principal en el campo político discursivo de la transición a la democracia y en la agenda de política educativa de este período. A su vez, la década de los noventa traerá consigo un cúmulo de propuestas de los organismos internacionales dedicados a la educación: «que significarán un esfuerzo por compatibilizar las posturas de los bancos con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional de los países de la región» (Tiramonti, 21-22). El ejemplo más acabado de esta perspectiva es el documento de CEPAL/UNESCO, «La educación como eje de la transformación productiva con equidad», de 1992.

Procuramos inscribir la investigación en el marco del cambio de los objetos de la historia hacia la consideración de otros aspectos. Nos interesamos por aquellos elementos asociados no tanto a lo que efectivamente sucedía o debería suceder sino a las disquisiciones discursivas de unas agencias específicas como lo

son los organismos internacionales y bajo las cuales se problematizaron los procesos sociales y, dentro de ellos, los procesos educativos. Desde esta perspectiva, procuramos el esfuerzo por demostrar que las ideas no son neutras ni aluden a esencias sino que son productivas, hacen cosas y, también y fundamentalmente, son productoras del mundo.

Tratamos de aportar a un esfuerzo colectivo de renovación y revisión conceptual de los estudios de política educativa. Para ello hicimos propio el supuesto de que el estudio de las producciones discursivas se vuelve relevante para entender procesos político pedagógicos dado que pueden dar cuenta del peso que sobre éstos tienen los fenómenos de creación y transmisión de conceptos, enfoques y valores. Como sostiene Jason Beech, los encargados de poner en acto las políticas educativas sólo pueden pensar en las posibilidades de respuesta e interpretación dentro del lenguaje, los conceptos y el vocabulario que proveen las ideas político pedagógicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, Carlos. *Para una programa de historia intelectual y otros ensayos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- Baer, Mónica. *El Banco Mundial y su política hacia América Latina*. São Paulo: Campinas, 1981.
- Beech, Jason. «Construyendo el futuro: UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE y su modelo universal para la formación docente» en *Cuaderno de Pedagogía*, n.12. Rosario: Laborde Editor, 2004. pp.: 107-27
- Bernstein, Basil. *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata, 1993.
- Bielschowsky, Ricardo. «Evolución de las ideas de la CEPAL» en *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario. Octubre de 1998, pp.21-46.
- Borsotti, Carlos.. *Sociedad rural, educación y escuela en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1986.
- Bourdieu, Pierre. «Campo intelectual y proyecto creador», en AA.VV. *Problemas del estructuralismo*. México: Siglo XXI, 1967.
- . *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, 1997.
- . *Campo del poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Quadrata, 2004.
- Bruner, Otto, Werner Conze, Reinhart Koselleck (comps.) *Diccionario Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches lexikon zur politisch-sozialen sprache*. Stuttgart: Jahrhundert, 1975.
- Ciavatta Franco, María A. «Estudios comparados na América Latina» en *Cadernos Cedes. América Latina: semelhanças e diferenças*, n.31. Campinas: Cedes Papyrus, 1993, pp.9-16.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO, 1992.
- Coraggio, José Luis y Rosa María Torres. *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.
- Corbalán, María Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino. Enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos, 2002.
- Chartier, Roger. «Historia intelectual e historia de las mentalidades. Trayectorias y preguntas» en Chartier, Roger *El mundo como representación*. Barcelona: Gedisa, 13-44.
- Darnton, Robert. «História intelectual e cultural» en Darnton, Robert *O beijo de Lamourette. Midia, Cultura e Revolução*. São Paulo: Companhia Das Letras, 1990, pp.175-97.
- De Marinis, Pablo. «Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la “desconversión de lo social”» (mimeo, 2007).

- Díaz, Mario. «Aproximaciones al campo intelectual de la educación», en LARROSA, Jorge (comp.) *Escuela, poder y subjetividad*. Madrid: La Piqueta, 1995, pp.136-54.
- Ferrán Ferrer, Juliá. *La educación comparada actual*. Barcelona: Ariel, 2002.
- Galarza, Daniel, Claudio Suasnábar y Alicia Merodo. «Los organismos intergubernamentales e internacionales» en Palamidessi, Mariano, Claudio Suasnábar y Daniel Galarza (comp.) *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Manantial, 2007, pp.117-38.
- Kandel, Victoria. «La idea de formación en el movimiento reformista de 1918» en Unzué, Martín (coord.), Francisco Naishtat y Perla Aronson (eds.) *Genealogías de la universidad contemporánea: sobre la Ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos*. Buenos Aires: Biblo, 2008, pp.131-45.
- Krawczyk, Nora. *La Reforma Educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales en Revista Mexicana de Investigación Educativa*, n.16, v.VII. Ciudad de México: COMIE, 2002, pp. 626-63.
- Lesgart, Cecilia. *Usos de transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del 80*. Santa Fe: Homo Sapiens, 2003.
- Mendes, Héctor y Diana Milstein. «El progresismo pedagógico: una condición necesaria para el proyecto educativo neoconservador» en revista *Crítica Educativa*. Vol.I, n.1, Buenos Aires, 1996, pp.2-5.
- Morlino, Leonardo. «Problemas y opciones en la comparación» en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1999, pp.13-28.
- Nassif, Ricardo, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco, Juan Carlos. *El Sistema educativo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1981.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Ocampo, José Antonio. «Cincuenta años de la CEPAL» en *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario. Octubre de 1998, pp.11-16.
- Palamidessi, Mariano, Claudio Suasnábar y Daniel Galarza (comps.) *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Manantial, 2007.
- Parra, Rodrigo, Germán Rama, José Rivero Herrera, Juan Carlos Tedesco. *La educación popular en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1984.
- Pocock, John G. A. «Historia de las ideas: un estado del arte» en *Prismas. Revista de Historia Intelectual* n.5, Universidad Nacional de Quilmes, 2001, pp.43-59.
- Rama, Germán. *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Buenos Aires: DEALC, 1976.
- . *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1984.
- . *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Kapelusz, 1985.
- Sarlo, Beatriz. *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- Santos, Boaventura De Sousa. *La caída del Ángel Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA, 2003.
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, 1999.
- Suasnábar, Claudio. *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Manantial-FLACSO, 2004.
- Suasnábar, Claudio. «Intelectuales-funcionarios y organismos internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los «estilos de desarrollo» en educación» en *VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, 30, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Tedesco, Juan Carlos. «Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina» en Nassif, Ricardo, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco (eds.) *El sistema educativo en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1981, pp. 9-50.

- Tiramonti, Guillermina. *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO, 2001.
- Torres, Rosa María. Globalización y educación. «Cooperación internacional en educación en América Latina: ¿parte de la solución o parte del problema?» en *Cuadernos de Pedagogía*, n.308, monográfico «La educación en América Latina», Barcelona, 2001, pp.69-86.
- UNESCO. *Boletín Del Proyecto Principal De Educación En América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile, n.1-14, 1982-1987.
- UNESCO-CEPAL-PNUD. *Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informes finales-1*. Buenos Aires, 1981.
- . *Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informes finales-2*. Buenos Aires, 1981.
- . Proyecto «Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe». Informes finales/2, Buenos Aires, 1981.
- Weinberg, Gregorio. *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*. Proyecto «Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe». Buenos Aires: Kapleusz, 1977.
- . *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe*. DEALC/Doc. 5, 1977.

Recibido el 2 de julio de 2010  
Aceptado el 11 de marzo de 2011

# MEJORAMIENTO PROFESIONAL DE MAESTRAS DE ESCUELA RURAL: IDEAS INSPIRADORAS DE JULIO CASTRO Y LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL

*Professional improvement of rural school teachers: inspiring ideas of Julio Castro and Fundamental Education*

GABRIELA ESTEVA\*

**Resumen.** El estudio del maestro Julio Castro sobre el modelo institucional de la Escuela Normal Rural de Victoria de Chile (1944) y el concepto de Educación Fundamental de la UNESCO (1950) fueron dos antecedentes influyentes del currículo prescrito de formación de maestros especialistas en Educación Rural diseñado por la Sección Educación Rural (1958). El propósito de este artículo es presentar algunos de los resultados del análisis del modelo educativo de la Escuela Normal de Victoria y la teoría-metodología de la Educación Fundamental para trabajar con comunidades rurales en situación de crisis. La estrategia metodológica de investigación en el nivel teórico integra el análisis institucional de Lidia Fernández, la teoría curricular, la teoría de la planificación desde la perspectiva de la planificación estratégica y la teoría de la comunicación.

**Palabras clave:** formación integral, maestros rurales, extensión, Julio Castro, Educación Fundamental

**Abstract.** *The study of teacher Julio Castro about the institutional model in Escuela Normal Rural de Victoria in Chile (1944) and the concept of Fundamental Education from UNESCO (1950) were two influential precedents for the curriculum of training of teachers specialized in Rural Education designed by the Rural Education Section (1958). This article aims at showing some results of the analysis of the educational model in Escuela Normal de Victoria and the theory and methodology of the Fundamental Education to work with rural communities in crisis situations. The methodological strategy of research in the theoretical level incorporates the institutional analysis of Lidia Fernández, the curricular theory, the planning theory from a strategic planning approach, and the communication theory.*

**Keywords:** *comprehensive education, rural teachers, extension, Julio Castro, Fundamental Education*

---

\* Licenciada en Ciencias de la Educación, actualmente es Maestranda en Historia Rioplatense de la Maestría en Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Se desempeña como profesora adjunta en la Escuela Universitaria de Tecnología, perteneciente a la Facultad de Medicina.

Estudios relativamente recientes muestran la mayor profundidad de la crisis de la escuela en el medio rural disperso. Entre algunos de los indicadores explicativos estudiados por Alicia Melgar, recupero el bajo nivel educativo de la (Población Económicamente Activa), en tanto el 70% se distribuye entre quienes alcanzaron Primaria completa (72%) y aquéllos con Primaria incompleta y sin instrucción (28%) (MGAP). Este indicador explica dos cosas: por un lado, los problemas estructurales de la escuela rural y la situación de crisis del contexto social en la historia reciente. De acuerdo con los investigadores el factor educativo es el segundo factor de peso en la explicación de las inequidades sociales entre el medio urbano y rural disperso. Asimismo, y basada en un estudio reciente de la ANEP, observo inequidades educativas en el indicador «mayor riesgo de abandono» en términos comparativos con Montevideo. Si en el medio rural muestra una tendencia sostenida al aumento desde el 2002, situándose en 2009 en 4,2% para niños de familias que se ubican en el quintil 1 y el 2,3% del quintil 2, en las escuelas de Montevideo de Contexto Sociocultural Crítico es para quintiles 1 y 2 del 2,6% y 2,3 respectivamente (ANEP Monitor Educativo)

En segundo lugar, observo un deterioro en las relaciones humanas con el entorno que se traducen en una inadecuada gestión. Ésta es explicada por una comunicación deficiente, ya que no existe diálogo ni liderazgo en el sentido de que no existe influencia, y una cultura escolar tradicional y fragmentada con el entorno. Esto significa, entre otras cosas, que los maestros de las escuelas rurales multigrado manifiestan insuficiencias en cuanto a impulsar una política educativa acorde con las demandas de conocimientos existentes en el medio.

Dado que se carece de un estudio científico que conciba la superación integral del/la maestro/a en lo académico, lo investigativo con la extensión, nos proponemos abordar en este artículo una dimensión de mi investigación referida a los antecedentes del currículo prescripto de formación de maestros de escuela rural multigrado en servicio diseñado por la Sección Educación Rural en el año 1958 y gestionado entre 1959 y 1960 en el Instituto Normal Rural. El análisis de las experiencias precursoras e ideas inspiradoras que fueron fundamento de diseño de la política curricular es una de las múltiples dimensiones estudiadas para dar respuesta al problema de cuál es la política y estrategia educativa de orientación profesional más adecuada para el cambio de actitud del maestro de escuela rural multigrado para trabajar en el contexto actual de universalización de la educación primaria y de crisis social.

Mi hipótesis de trabajo es que el estudio del modelo institucional del Normal de Victoria de Chile realizado por Julio Castro en 1944 y el concepto de Educación Fundamental de la UNESCO de 1950 fueron algunas de las fuentes inspiradoras de la comisión encargada por la Sección Educación Rural para el diseño del currículo de mejoramiento profesional de maestros rurales en servicio. La importancia de conocer los antecedentes del currículo de formación desde una perspectiva estratégica de la planificación radica en que los estudios de experiencias exitosas y de las demandas son fuentes de argumentos que legitiman los

discursos sobre la cultura valiosa del currículo de mejoramiento profesional y los niveles de calidad educativa a los que puede acceder el maestro.

En este sentido, para Ivor Goodson es necesario el análisis de este nivel preactivo del currículo ya que «se deben identificar los orígenes como producto de circunstancias sociales e históricas concretas, al igual que la forma en que actuaron los individuos y los grupos y deben buscarse explicaciones para sus acciones» (28).

En cuanto a la estrategia metodológica adoptada para recabar datos de esta dimensión integré, en el nivel teórico, los aportes del análisis institucional de Lidia Fernández, el análisis organizacional de Eugène Enríquez, la teoría curricular desde la perspectiva de José Gimeno, la teoría de la planificación con los aportes de la planificación estratégica y la teoría de la comunicación. En cuanto al método, triangulé el método histórico con el enfoque biográfico.

## LA PERSPECTIVA DE LA MIRADA

Desde una perspectiva filosófico-pedagógica preocupada por la autonomía del estudiante-docente y el desarrollo de la personalidad total, entiendo a la formación docente como el proceso educativo dinámico de formarse con la ayuda de «otro» en espíritu, sentimientos y valores vinculados con un modelo de ser humano más libre y pleno, constructor de una sociedad de similares características. En efecto, pienso que las finalidades de la formación de un docente deben apuntar a: promover ideales de paz, libertad y justicia social; promover la unidad, la igualdad y la coexistencia pacífica con los semejantes; preservar, desarrollar, y difundir su identidad profesional; liberarlo de las trabas que impiden su desarrollo como ser humano, en tanto la profesión es un aspecto de su identidad; fomentar la formación del carácter como unidad de pensamiento, palabra y acción (integridad); centrarse en ayudar a los maestros para que decidan qué son y lo que quieren llegar a ser.

## EL ENFOQUE DEL ANÁLISIS DEL CURRÍCULO DEL NORMAL DE VICTORIA

Parto del supuesto de que, el aprendizaje de los estudiantes, es un hecho multideterminado que, para su cabal comprensión, debe ser visto en sus diferentes ámbitos de operación con sus variables determinantes específicas: el sujeto, la interacción pedagógica docente-estudiante, el grupo de clase, la organización y la sociedad. A los efectos de este trabajo, ordenaremos la información proveniente de las distintas fuentes referidas a las variables organizacionales, esto es, al modelo institucional y sus componentes culturales: la política pedagógica y la estrategia metodológica curricular.

Desde la perspectiva del análisis institucional, las organizaciones educativas son un objeto cultural en tanto concretan las instituciones. Éstas son entendidas en una triple significación, es decir como «normas-valor de alta significación para

la vida de un determinado grupo social, fuertemente definidas y sancionadas [. . .] con amplio alcance y penetración en la vida de los individuos». En un segundo sentido la institución es entendida como «establecimiento, definido como la concreción material y versión singular de una norma universal abstracta». En un tercer sentido, como «nivel simbólico de la vida social [. . .], representaciones y cristalizaciones de significados [. . .] en los niveles inconscientes y su asociación con imágenes y representaciones» (Fernández L. 1993, 36)

Desde otro punto de vista, y desde las Ciencias de la Educación, Julián López Yáñez y Carlos Marcelo definen la cultura educativa como aquella que «trata de significados, creencias, expectativas, normas sociales y pautas de comportamiento que los miembros de la organización o un grupo de ellos comparten» (93). En este sentido, podemos hablar de la existencia de diversas construcciones cognitivas emocionales, dado que no todos perciben, valoran ni adhieren igualmente con el sentido de sus signos. Estas percepciones y valoraciones dependen de la posición de rol, la función y la jerarquía dentro de la organización. En este sentido, Orlando Pulido sostiene que el sistema cultural es un hecho político, ya que «es producto directo y primario [. . .] de complejas «transacciones» políticas, informadas sí por contenidos de clase, realizadas entre todo el complejo social. Estas «transacciones» involucran a los dos campos: dominantes y subordinados, cada uno de los cuales «reconoce» y «cede» intereses y necesidades» (91).

De este modo, el grupo directivo y docente que integra una institución educativa se legitima a través de un conjunto de normas y valores que componen el modelo institucional y que adquiere fuerza en la organización social de la misma elaborando, a su vez, y a partir de los mandatos sociales que la originan, una versión singular de lo que es una institución educativa.

Desde el punto de vista de Lidia Fernández (1998) la cultura educativa de una organización tampoco es aséptica o neutral respecto del contexto. Para identificar el tipo de relación de la cultura de la organización son pertinentes dos preguntas. La primera es la pregunta por la disociación o no respecto de la identidad cultural del contexto al que ella pertenece; la segunda, por el tipo de respuesta de la organización a las demandas de la población a la que atiende. Las respuestas permiten comprender en grado óptimo la significación en términos de reproducción o transformación de las condiciones culturales del contexto y las condiciones de trabajo que esa población crea a la institución. De acuerdo con esta autora la integración o no de los intereses y necesidades de estas poblaciones a la cultura institucional son un factor crítico para el desempeño y los resultados institucionales.

## LOS ELEMENTOS EXPLICATIVOS DEL MODELO INSTITUCIONAL

El modelo institucional es un componente de la cultura del establecimiento, que opera como condición determinante del estilo de funcionamiento de la institución. Entre los componentes que están presentes en este modelo distingo la política pedagógica y la estrategia curricular.

### *La política pedagógica*

Este concepto macro incluye los componentes culturales del segundo nivel de complejidad respecto de las condiciones básicas. Entiendo por política pedagógica el conjunto de criterios, directrices, orientaciones y normas de actuación escritas que guían el pensamiento durante el proceso de la toma de decisiones y posicionan a la institución. La política pedagógica define lo tolerable y deseable, lo permitido y lo prohibido en la organización. Son valores que tienen por función proteger y estructurar el estilo de funcionamiento institucional.

Entre los componentes que la explican he incluido algunos aspectos del modelo de Lidia Fernández (1998), entre ellos: la definición de los modos de ser y actuar en los distintos roles; las funciones de los actores implicados; la definición del encuadre de la tarea en términos de poder-autonomía (directivo-no directivo-autogestivo); la definición de una forma y estilo de control: qué, a quién y cómo se controla; y la amplitud y penetración del control deseado;

#### a. La comunicación

En esta dimensión del modelo de política pedagógica, la modalidad de la comunicación pedagógica, en el sentido amplio del término, entre directivos-docentes, directivos-estudiantes, docentes-estudiantes y entre estudiantes, es crítica afectando el tipo de clima social de trabajo y de aprendizaje en la organización, mediatizando la motivación y su influencia facilitadora u obstaculizadora del cumplimiento de los objetivos de aprendizaje establecidos.

Desde este lugar, entendemos por «comunicación» de acuerdo con su definición etimológica del latín *communicare*, que significa participar, compartir y, también *communio*, o comunión, participación mutua, asociación. Es un proceso dialógico, participativo, de vínculo interpersonal. Asimismo la entendemos, siguiendo el razonamiento de Marta Rizo, como interacción social y fundamento de la construcción del mundo social. Al respecto, refiriendo a O'Sullivan, la autora sostiene que «en el proceso de comunicación los sujetos proyectan sus subjetividades y modelos del mundo, interactúan desde sus lugares de construcción de sentido. En términos muy generales, la interacción puede ser comprendida como “el intercambio y la negociación del sentido entre dos o más participantes situados en contextos sociales”» (Rizo, s/p)

#### b. Resistencia al cambio y resolución de conflictos

Desde la perspectiva de Lidia Fernández y de Eugène Enríquez, es constitutivo a las organizaciones la tendencia a no cambiar, a repetirse desligándose de los procesos históricos. Por lo tanto los conflictos, efecto de la resistencia al cambio y las formas de resolverlos por parte de los líderes de la organización, se vuelven un factor clave con alto impacto en el desarrollo de la organización, de los grupos y de los sujetos.

A nivel de los sujetos que aprenden, el obstáculo impide el aprendizaje de lo nuevo, entonces es necesario que el proceso de enseñanza se centre en todo lo que lo

frena. El apoyo instrumental y emocional se vuelve un factor clave para que los sujetos no entren en situaciones dilemáticas y puedan gobernar su proceso de cambio.

A nivel de la organización, Julián López Yáñez y Lidia Fernández coinciden en que el modelo político pedagógico es el que permite o no el aprendizaje organizacional. Son factores críticos el papel que juegan los que tienen poder en la resolución de conflictos, el cómo afecta a las otras dimensiones institucionales, así como sus contradicciones internas que son las que hacen que el proceso fracase. Ambos autores advierten que para que el aprendizaje organizacional ocurra, requiere del procesamiento social de la información, hasta llegar a interpretaciones colectivas acerca de los hechos y conocimientos.

### *La estrategia metodológica curricular*

Desde la teoría curricular, el currículo es un «proyecto selectivo de cultura, cultural, social, política y administrativamente condicionado que rellena la actividad escolar, y que se hace realidad dentro de las condiciones de la escuela tal como se halla configurada» (Gimeno, 40). Por estrategia entiendo como la secuencia integrada de acciones y procedimientos seleccionados y organizados que atendiendo a todos los componentes persiguen alcanzar los fines educativos establecidos

El propósito de la estrategia es vencer dificultades con optimización de tiempo y recursos. Permite definir qué hacer para transformar la acción existente e implica un proceso de planificación que culmina en un plan general con misiones organizativas, metas, objetivos básicos a desarrollar en determinado plazo con recursos mínimos y los métodos que aseguren el cumplimiento de dichas metas. En el ámbito educativo se refiere a la dirección pedagógica de la transformación de unos sujetos desde un estado real hasta un estado deseado.

## METODOLOGÍA

Desde una epistemología crítica integral, entiendo que la adopción de una perspectiva ontológica sobre la realidad no es un *a priori* sino que depende de la naturaleza del problema a investigar. Comparto con Carlos Cullen que la educación «es un complejo proceso social que tiene diversos escenarios, protagonistas, peripecias y libretos [ . . . ] que [ . . . ] tienen lógicas propias, códigos más o menos restringidos, movimientos más o menos pautados» (14).

Según este autor existen por lo menos tres escenarios de la educación: los políticos, donde se elabora el currículo prescripto estando su dinámica marcada por diversas tensiones, público-privado, equidad-inequidad, coerción-consenso; los escenarios institucionales de la educación, donde se realiza el currículo prescripto con su dinámica marcada por los conflictos autoritarismo-participación, libertad-directividad, singularidad-socialización, aislamiento-comunicación, reproducción-transformación, etc; y por último el escenario subjetivo de los sujetos pedagógicos y su conflicto central por el reconocimiento del deseo de aprender y del poder de enseñar.

Si miramos el segundo escenario de la organización educativa observamos que es una realidad humana concreta situada en un contexto histórico y geográfico. Adoptando la analogía con el ser humano, es posible pensar en ella como constituida por motivaciones, deseos inconscientes y conscientes, conocimientos, ideas, representaciones, es decir dotada de personalidad. Asimismo, puede ser explicada adoptando distintos puntos de vista, siempre complementarios, en términos de estructuras y niveles; de sistemas y sus interacciones; de procesos dinámicos de larga duración, mediana y corta.

Como «realidad histórica» del pasado, es una reconstrucción y su aprehensión relativa al punto de vista del observador —sea este historiador o entrevistado— que desde los problemas e inquietudes sobre su presente selecciona, de una realidad multifacética, aquellos hechos que le interesan problematizar y, en el caso del historiador, comprenderlos en su sentido profundo. Para el investigador este enraizamiento en el presente es, a la vez que estímulo, fuente de errores y de distorsión, como el anacronismo y el presentismo. Esto exige dialectizar la relación pasado-presente a través del diálogo entre la sociedad de hoy y la sociedad de ayer

#### LOS SUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS

Desde el punto de vista de la producción de conocimiento, entiendo que es co-construido por el investigador y los investigados en un contexto concreto de entrecruzamiento de perspectivas y puntos de vista. Entiendo que la investigadora es un sujeto que aprende desde sus marcos referenciales y en proceso de transformación quien, en su confrontación con los «otros» significativos, los va ampliando y modificando sus hipótesis. En este sentido, opté en todas las fases del proceso investigativo por la construcción inductiva de teoría mediante el método comparativo constante o Grounded Theory:

Una teoría construida desde los datos es una teoría generada de manera inductiva desde los fenómenos que pretende comprender [ . . . ]. El método comparativo constante no busca medir el ajuste de la realidad a ciertas variables preestablecidas sino que busca descubrir la teoría que está implícita en la realidad estudiada. (De Angelis, 1-2)

Si bien desde esta perspectiva el énfasis está en la generación de categorías por parte del investigador, en mi caso me basé en constructos y tipologías generadas por otros investigadores desde el análisis institucional, organizacional, la teoría curricular, de la planificación, de la administración, de la pedagogía, la psicopedagogía y la didáctica.

El segundo supuesto de partida es de ruptura con la noción tradicional de objetividad, en el sentido atribuido de «neutralidad» o asepsia afectiva en la percepción de «la verdad» y el necesario distanciamiento sujeto-objeto. En este último aspecto, propugné por establecer una relación de comprensión empática con una época histórica y una relación sujeto-sujeto más simétrica y de escucha real.

El compromiso afectivo o la no neutralidad frente a los hechos atraviesan a ambos, observador y observado, y tiene consecuencias de orden metodológico. Para el investigador, la objetividad es una conquista que implica una reorientación cognitiva hacia el aprendizaje acerca de sí mismo. Aprendizaje de su compromiso intelectual, implicancia con el objeto y de los motivos de su ansiedad frente a sus datos durante todo el proceso, la reflexividad del investigador sobre las deformaciones tiene la finalidad de reducirlas al mínimo para conquistar, como sostiene George Devereux, una objetividad auténtica, no ficticia. Desde este punto de vista, la objetividad es el trabajo para lograr el deslinde necesario entre sujeto-objeto, que lo da la teoría.

En el caso de «lo observado», que son sujetos que hablan y sienten, la no «neutralidad» supone entender que ellos no son neutrales frente a sus prácticas culturales como no lo son frente a las preguntas del investigador: cuestionan, no contestan, preguntan y, en una palabra, son agentes.

La existencia de múltiples percepciones y versiones de los hechos, la posibilidad de no haberlas madurado, pudo haberme llevado a empobrecer y distorsionar una realidad multifacética y rica confundiendo mi interpretación de los hechos con la de los otros. Distinguir la interpretación de la investigadora de las de cada uno de los sujetos, los consensos y disensos al evaluar un hecho es un factor crítico que afecta la confiabilidad de los datos. De acuerdo con Lidia Fernández, esto tiene consecuencias de orden metodológico e implica una serie de criterios técnicos a la hora del trabajo de análisis interpretativo: 1) cada hecho, cada dato deberá ser analizado en la trama de significaciones de tipo universales y en las que provienen de su contexto socio-histórico; 2) cada hecho deberá ser analizado en todos sus ámbitos de expresión: individual, interpersonal, grupal, organizativo, social y esto nos dará los matices del hecho; 3) desde los ojos de cada uno de los actores, la síntesis de la mirada nos dará el estilo y la idiosincrasia, la experiencia institucional; 4) diferenciar con mayor nitidez condiciones institucionales y resultados institucionales; 5) utilizar modelos explicativos que acepten la contradicción y los diferentes significados, tanto en relación con la interpretación que dan los actores o nuestras hipótesis; y 6) controlar nuestras hipótesis con los miembros de la organización a través del cuestionamiento, la adición de información permitirá avanzar en la tarea del conocimiento.

## DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

En la realización de esta investigación se triangularon diferentes métodos partiendo del método general dialéctico como base filosófica, el análisis histórico y el estudio de casos. El método empleado en el nivel empírico complementó el análisis del discurso a partir de fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas con profundidad individual, con objetivos encaminados a conocer las motivaciones e identidad.

El criterio para selección de las fuentes se basó en el estudio previo de construcción de teoría. El proceso de categorización me permitió conocer en profundidad el proyecto de formación del Instituto Normal Rural uruguayo e

hipotetizar acerca de los antecedentes e ideas inspiradores que influyeron en los constructores del currículo prescripto de formación: la Sección Educación Rural. Es importante aclarar que, junto con estas influencias, este organismo fue influido por las demandas de congresos y mesas redondas de la Federación Uruguaya del Magisterio realizadas a finales de la década de 1940, 1955, 1957 y 1959.

Para trabajar la dimensión de las ideas tomadas del modelo de formación de maestros rurales del Normal de Victoria en Chile, seleccioné los *Problemas generales de la enseñanza rural* de Julio Castro y los *Anales de Instrucción Primaria*, ambos de 1945. Este segundo documento me permitió datar la fecha probable en que Castro viajó a Chile para hacer el estudio y realizar la contextualización del mismo. De ambos documentos surgió la hipótesis de su realización en 1944. La segunda hipótesis es la similitud evolutiva del contexto sociopolítico y educativo chileno y uruguayo, período de reconstrucción social postdictadura y similitud en los problemas educativos de la escuela rural y de formación docente.

Para trabajar la dimensión del concepto de Educación Fundamental de la UNESCO, estudié dos entrevistas: a una autoridad de la Sección Educación Rural y a un estudiante del Normal Rural que trabajó previamente al ingreso en el Núcleo Experimental de la Mina, trianguladas a su vez con la perspectiva de Miguel Soler, también integrante de la Sección Educación Rural. En este caso utilicé como fuente el documento «Informe: Concepto Educación Fundamental. Anales de Instrucción Primaria» de Miguel Soler, de 1955. El fundamento del estudio de estos casos fue de mi interés por recuperar una versión lo más acabada del concepto de educación fundamental en la interpretación singular de dos actores de la educación uruguaya.

Sobre el punto de vista de las autoridades de la Sección Educación Rural, he recuperado las razones del origen del concepto Educación Fundamental en la UNESCO. En el caso de la perspectiva de Soler, rescato la definición de los fines de la Educación Fundamental y del concepto de educación. En el caso del estudiante Leandro, maestro del Núcleo Experimental, destaco su interpretación de las finalidades de la Educación Fundamental, la metodología de trabajo y el tipo de actividades educativas realizadas con los vecinos.

El diseño inicial de las entrevistas fue semiestructurado y se fue enriqueciendo en el proceso de trabajo de campo entre 2004 y 2006. En octubre de 2004, gracias a un informante clave, logré entrevistar a la autoridad de la Sección Educación Rural que se encontraba en el país. El diseño del cuestionario incluyó temas generales con la idea de entrar al campo con la menor cantidad de hipótesis de manera de lograr una distancia mínima y facilitar mis procesos identificatorios según lo propuesto por Lidia Fernández.

En marzo de 2006 realicé la entrevista al estudiante Leandro, ya con un diseño más estructurado a partir del trabajo sobre los datos de otras entrevistas, que me permitieron ampliar las hipótesis. Para el diseño de las entrevistas semiestructuradas opté por el enfoque biográfico, complementando las perspectivas de Vincent de Gaulejac con la de Daniel Bertaux sobre el objeto de estudio.

El modelo adoptado para el análisis de las entrevistas fue el análisis de contenido desde las perspectivas de Laurence Bardin. Para el procesamiento de la información recurrí al paquete informático Atlas ti.

## RESULTADOS

En los primeros meses de 1944, el Sub-inspector de Escuelas de Montevideo, Julio Castro, había sido comisionado por el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, presidido en ese momento por el arquitecto Carlos Pérez Montero, para viajar a Chile (*Anales*, 341; Castro, 199). El propósito de este viaje fue la realización de un estudio del funcionamiento de las Escuelas Normales de Chile. Éste se enmarcaba en el contexto de una proyectada consulta y debate educativo entre maestros e inspectores para octubre de ese año, en la ciudad de Tacuarembó, sobre el currículo general o especializado para la escuela rural y la formación asimilada o segregada del maestro del medio rural respecto del maestro del medio urbano. A su regreso, Castro elevó un informe al presidente del Consejo sobre los resultados del estudio, donde defendió la idea que la Escuela Normal Rural de Victoria se constituía en un modelo de referencia para Uruguay.

Entre sus argumentos, sostenía la necesidad de una formación segregada y orientada con criterios similares para los maestros de la escuela rural uruguaya. Al respecto decía que «pudo lograr una orientación auténticamente rural [. . .]. De ahí que la escuela Normal de Victoria, que pretende ser auténticamente rural, tenga para nosotros particularísimo interés» (Castro, 203).

### UBICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS EDILICIAS DE UN ESTABLECIMIENTO NORMAL RURAL

El primer aspecto que valoraba Julio Castro en su informe era la ubicación geográfica del Normal de Victoria en una zona agrícola. Al respecto, explicaba que estaba «ubicada en una ciudad de la provincia de Canutín, al Sur, sobre «La Frontera», en un medio de producción agropecuaria» (203).

En cuanto a las condiciones edilicias, observaba como adecuados la amplitud y el contar con una escuela anexa, un predio para práctica de granja, la realización de actividades deportivas y una chacra de 300 hectáreas destinada a la enseñanza agropecuaria: «Tiene un edificio amplio y adecuado, contando además con una escuela anexa, del tipo de nuestras antiguas Escuelas de Aplicación. Consta de un predio de varias hectáreas, dedicado a parque, granja y campo de deportes» (203).

### LA SELECCIÓN DE LOS DIRECTORES RESPONSABLES DEL PROYECTO

Los criterios a tener en cuenta en la selección del personal que iba a estar a la cabeza del proyecto era otro aspecto crítico para el éxito del proyecto de cambio,

además de contar con los recursos económicos necesarios. Castro esgrimía que, en la elección de los directores, había que tener especial cuidado:

Esto es fundamental, porque más allá de la técnica, más allá de la competencia docente, el renovador en materia educacional, debe poseer calidad y condición humanas, capaces de dar autenticidad al ensayo y capaces de encontrar en él las proyecciones de porvenir que la sociedad espera de sus renovadores de la educación. (216)

El hecho de que las autoridades de la educación chilena ponderaran la calidad ética por encima de lo técnico despertaba su asombro. Según él, aquélla era un aspecto no considerado por las autoridades uruguayas a la hora de evaluar la capacidad directiva de un funcionario. Al respecto dice:

Es curioso señalar que lo que se considera más importante para que estas secciones tengan éxito, es la calidad del hombre que se ponga al frente de cada una de ellas. Y lo señalamos como curioso, porque esto prueba que aún en Chile sigue valiendo la condición humana de los técnicos, tan olvidada muchas veces en las formas de designaciones. (216)

Finalmente, señalaba que el éxito dependía, además, de un elevado compromiso e implicación de los líderes con el proyecto. Esto, argumentaba, era también una cuestión fundamental: «debe ponerse a su frente al maestro más capaz de realizarlo y que quiera realizarlo»(216).

#### VENTAJAS EDUCATIVAS DEL RÉGIMEN DE INTERNADO

La convivencia en internado presentaba ventajas educativas para los docentes y los estudiantes. Castro se muestra sorprendido por lo observado durante su estadía en el Normal de Victoria: «nos causa sorpresa la multiplicidad de posibilidades educativas que surgen de la vida en común» (212). Para los estudiantes, «desde el punto de vista de la formación de la personalidad es extraordinaria la influencia que gana la acción educacional» (212). La acción permanente del instituto sobre todos los aspectos de la personalidad del estudiante hace que la condición de educador sea su esencia.

Para los docentes, la convivencia con los estudiantes también los beneficia, ya que despierta en ellos y ellas un sentido de pertenencia institucional. Al respecto escribe que «es de fundamental importancia: obliga a una permanente convivencia y hace que el estudiante, y tal vez en mayor grado el profesor, sientan a la escuela como su propia casa» (214).

#### PILARES PARA LA CONVIVENCIA EN INTERNADO

La organización deseada como comunidad de vida del Normal de Victoria se basaba en tres pilares o ejes. Para el Consejo de Profesores el primer pilar de la educación estaba constituido por las necesidades del estudiante. Al respecto, Castro lo evoca con las siguientes palabras: «La organización y vida de la Comunidad deben

surgir de las necesidades materiales y espirituales de los estudiantes» (206). También sostenía ese Consejo como condición esencial la naturalidad en su gestación y desarrollo. Finalmente observaban el cuidado de las relaciones pedagógicas como condición de la cultura de la organización: «un régimen de Comunidad exige una gran capacidad de autocontrol de parte de maestros y estudiantes, por eso acuerda dedicar una atención preferente al problema» (206), recordaba Julio Castro.

#### POSICIONAMIENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES PEDAGÓGICAS

Que la dirección jerarquizara una ética de las relaciones pedagógicas basada en la colaboración era evaluado por Castro como el estilo de vida adecuado para la formación integral de la personalidad del estudiante. Al respecto dice:

Desde el punto de vista de la formación de la personalidad [. . .] el ejercicio de la convivencia social hace que [. . .] la colaboración entre compañeros, la colaboración entre maestros y estudiantes, la exaltación de los bienes sociales por sobre los individuales, etc., ganan jerarquía y permanencia dentro de la organización de la comunidad. (212)

De acuerdo con él, cuando predominan estos valores y al estudiante se le permite libertad de expresión, éste queda emancipado de culpas por los problemas de aprendizaje. Al respecto, Castro señala que «cuando en un internado no exista ni el temor ni la vergüenza por el problema interno ni oculto del alumno cuando el régimen de vida se basa en la libertad, la colaboración y el autocontrol, la función docente del internado es hartamente difícil pero también infinitamente fecunda» (213).

#### EL PODER- AUTONOMÍA DEL ESTUDIANTE

La inexistencia de control del estudiante por parte de la autoridad pedagógica era otra de las cualidades destacadas de la disciplina de ese internado. No había castigo ni sanción en tanto en la relación pedagógica primaria, según Castro, «el criterio [. . .] [que] se basa en la confianza por parte de los estudiantes y en la comprensión por parte de los maestros» (213).

De igual manera, valora la concepción de la relación pedagógica como relación de ayuda que les da independencia a los estudiantes. En el marco de sus reflexiones acerca del trabajo de los equipos de investigación, expresa que «los equipos con sus asesores (profesores) a base de los antecedentes suministrados por la exploración previa, trazan los planes de la labor a realizar» (208) y que «los equipos trabajan independientemente ayudados por sus asesores» (210).

#### LA COMUNICACIÓN ENTRE ESTUDIANTES: EL TRABAJO EN EQUIPO

La organización del trabajo de investigación de la sociedad en equipos independientes, divididos de acuerdo con la dimensión del estudio, era otra de las fortalezas del modelo institucional. Castro lo señala, al evocar las palabras del

director Covarrubias, sobre el trabajo realizado el año anterior: «Los equipos se organizaron, de acuerdo con los sectores de la cultura, en científico, artístico y técnico» (207). La división en equipos de investigación era doblemente ventajoso: «para evitar la dispersión de fuerzas y de intereses se realiza según un plan y dividido el trabajo por equipos» (207). En forma similar evalúa la práctica de elección de los responsables por parte de los mismos estudiantes: «los tres equipos indicados y ellos mismos eligen los jefes responsables» (208).

La combinación del trabajo de los equipos en forma independiente con el impulso de una comunicación fluida y una retroalimentación positiva entre los mismos era otra de las cualidades valoradas de la política pedagógica. Esto lo dice al recordar la organización del trabajo en la etapa de recolección de datos, la llamada etapa de realización: «el trabajo de conjunto de los equipos, trabajo de los equipos independientemente y cambio de opiniones entre los componentes de distintos equipos» (209-10).

#### LA COMUNICACIÓN EN LA DIRECCIÓN: TRABAJO EN EQUIPO E INTERDISCIPLINARIEDAD

El consejo directivo estaba compuesto por los responsables de las secciones Formación Profesional, Sociocultural y Socioeconómico. El diseño integrado del currículo es valorado por Castro en su informe: «Esta sección [formación profesional] atiende a la formación cultural pedagógica de los estudiantes, cuidando en ello de cumplir con una condición: debe en su proceso, utilizar en todo lo utilizable, los aportes de las otras dos secciones» (204).

La Asamblea de Profesores era una instancia orgánica semanal de trabajo del equipo directivo con los docentes. Al respecto explica que «el organismo encargado de realizar el estudio de los planes de trabajo es la Asamblea de Profesores de la Escuela que ordinariamente se reúne todas las semanas» (205).

La participación docente en la planificación del currículo tenía, según él, efectos positivos en la identidad profesional del docente. Al respecto, reflexiona sobre ello en los siguientes términos: «Los problemas escolares estudiados en común crean en el profesor una actitud espiritual de colaboración y de interacción escolar que los aleja de la sistemática particular de su «asignatura», para hacerlos entrar de lleno en la totalidad escolar» (214).

#### LA IMPORTANCIA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La resolución de los problemas de los estudiantes era uno de los ejes de atención preferencial de la dirección. Castro valora la existencia de tres instancias para la explicitación y el diálogo con el propósito de resolver los conflictos emergentes de la convivencia social.

En primer lugar, valora que en la «Asamblea de Profesores y Estudiantes se ha hablado de la posibilidad de organizar un Comité de Apreciación de la Conducta» (213). En segundo lugar, los comités de estudiantes «se forman ya por

iniciativa propia de los estudiantes, ya por sugerencia de la Dirección, ya porque una necesidad así lo exige. La crítica a la alimentación dada en el plantel, trajo como consecuencia la formación de un Comité de Alimentación que funciona con el asesoramiento del médico escolar» (212).

Asimismo, juzga positivamente la existencia de otros comités de estudiantes cuya finalidad era favorecer la comunicación y participación en la solución de sus problemas como la canalización de sus intereses formativos. Al respecto, Castro dice que «los hay de Manejo Interno, Artístico, de Publicaciones (que publica una revista —«Los Pinos»— y mantiene un diario mural), de Deportes, Indigenal, y de Cooperativa (que fue el único que fracasó)» (212)

En tercer lugar, en el Consejo de Profesores se ven «los problemas que plantea el funcionamiento de la escuela. En estas reuniones se discute tanto los problemas técnicos (plan de estudios, actividades a realizar, apreciación de resultados), como los que va planteando la vida escolar (disciplina, problemas de conducta, sanciones)» (213).

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA CURRICULAR Y FORMACIÓN INTEGRAL DEL ESTUDIANTE

Castro acuerda con la visión del proyecto de formación de lograr que el maestro contribuya al cambio de la sociedad: «Contribuir al conocimiento de la colectividad regional y contribuir a su transformación hacia mejores formas de vida» (211). De igual forma valora la misión de formarlo como «un explorador disciplinado, pero [ . . . ] también un espíritu que se va enriqueciendo en la técnica de la transformación económica y social del país» (211). Y en el logro de esto radicaban las esperanzas de los líderes del proyecto del normal de Victoria, según él .

Castro percibe positivamente los tres fines particulares definidos para la Sección Formación de la Enseñanza Profesional:

En lo moral, la creación de un clima de confianza entre estudiantes y maestros; la formación del sentido de responsabilidad y el espíritu de trabajo en equipo; el dominio de sí mismo; el desarrollo del espíritu de justicia; el fortalecimiento del carácter; favorecer la acción educativa de los estudiantes entre sí. (205)

Por su parte, para la formación ética y el desarrollo moral el instituto aprovechaba «las múltiples posibilidades que ofrece la vida del internado» (204).

En lo intelectual, los objetivos apuntaban a desarrollar la capacidad democrática: «capacidad para comprender el punto de vista ajeno. Hábito de la discusión objetiva, espíritu crítico y gusto por el análisis» (206). Y en lo social, a mejorar «las dotes de organización de los estudiantes» (204), aprender a controlarse en tanto miembros conscientes de un grupo y el trabajo en equipo para la cohesión comunitaria: «La técnica del trabajo en sociedad, a resolver los asuntos en común, que adquieran confianza en el trabajo colectivo» (204).

## LA FORMACIÓN TÉCNICA PARA LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN SOCIAL

Las secciones sociocultural y socioeconómica eran las áreas curriculares que tenían por finalidad la formación en investigación, con el propósito de que el maestro comprendiera en profundidad la integralidad de los problemas de las personas con quienes iba a trabajar. La primera sección tenía como objetivo general investigar la historia y características psicosociales y sociológicas del habitante adulto o niño del medio. La sección socioeconómica, investigar los aspectos económicos.

En su apreciación crítica, Castro señala que la escuela Normal de Victoria practicaba una técnica revolucionaria en tanto «realiza la verdadera formación social de sus estudiantes: les proporciona el conocimiento del medio regional, las técnicas para las investigaciones sociales y además los forma en una actitud de activa militancia en la lucha por la superación de la colectividad. Además esa acción directa, genera en el estudiante que se forma una actitud de comprensión y simpatía hacia el grupo social, base en la que se asentará su acción educativa posterior» (216).

El estudio de la sociedad regional apuntaba fundamentalmente a elaborar soluciones de salida a los problemas y era uno de los aspectos más importantes de la formación del futuro maestro. Al respecto, en su informe sostiene que «la información y el conocimiento por un lado y la acción superadora por otro, es uno de los aspectos más importantes de la obra que se realiza en la escuela» (214).

Entre las acciones educativas en la comunidad proyectadas a futuro para las secciones sociocultural y económica, Castro valora la inclusión de «Brigadas de alfabetización; Equipo teatral y cinematográfico; Equipos musicales. Equipos radiales. Estación radial. Creación de bibliotecas móviles. Exposiciones de cada sección. Exposiciones ambulantes. Conferencias. Publicaciones. [ . . . ] Deportes, cultura física e higiene» (217).

Respecto del plan de acciones para la sección económica, juzga positivas las actividades «Acción educativa en el terreno agrícola, industrial, y marítimo. Exposiciones [ . . . ] Conferencias [ . . . ] Publicaciones [ . . . ] de carácter económico» (218).

## RECURSOS EDUCATIVOS VARIADOS E INTEGRADOS

Finalmente, Castro pondera la generación de conocimiento integral como crítica ya que, según él, afecta la calidad de los resultados de aprendizaje. Al respecto señala que «de ella depende en gran parte la calidad de los resultados obtenidos. La elaboración puede durar algunos días, semanas y hasta meses» (210). E incluye desde buscar información en libros y en personas ilustradas hasta «trabajos de experimentación y observación que aclaren los problemas. Hacen gráficos, cuadros, mapas, estadísticas. Elaboran los motivos históricos cogidos con rapidez en la excursión. Trabajan las frases musicales. Preparan grabados en madera» (210).

## EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL DE LA UNESCO

De acuerdo con el relato de una de las autoridades de la Sección Educación Rural de aquella época, una de las causas del origen del concepto y la metodología de trabajo de la Educación Fundamental fue que

tras la Segunda Guerra Mundial había que reconstruir, no solamente aquellas naciones que habían quedado devastadas por la guerra sino también reconstruir las partes del mundo que estaban sumidas en la pobreza, la ignorancia, la marginalidad etc., tras la tremenda impronta, podríamos decir colonizadora de continentes enteros. (Entrevista a autoridad de la Sección Educación Rural )

De acuerdo con el testimonio, el efecto de la guerra llevó a la UNESCO a plantearse un nuevo enfoque educativo como respuesta de solución para la numerosa población adulta analfabeta, hombres y mujeres con hambre del llamado Tercer Mundo. La propuesta era heredera de algunos de los planteamientos y metodología de trabajo de la experiencia mexicana y sus misiones de extensión de la educación al medio rural de principios del siglo xx. De acuerdo con el entrevistado, la educación fundamental era «un enfoque que tendía a lo que más adelante se llamó “educación para el desarrollo comunitario” y lo que, en el fondo, es la educación básica para las poblaciones en condiciones de marginalidad o de pobreza».

Era un paquete doctrinario de educación básica para todo el mundo, libremente elegido, susceptible de ser aplicado por cualquier país y, si ello era así, entraban en lo que la UNESCO denominaba su Proyecto Principal de Educación Fundamental.

En 1958, la UNESCO resolvió no emplear el concepto en el organismo a causa de que en algunos países los maestros parcializaron el trabajo en la comunidad en detrimento de la apertura de escuelas. Sobre la «desaparición» del concepto el entrevistado opina:

Estos vaivenes, podríamos decir, del vocabulario pedagógico, son frecuentes en la historia, hacen mucho daño y en el fondo distrae muchas veces de las tareas básicas y fundamentales de todo sistema educativo. Hay olas en las cuales decimos «no no, yo hago aquí educación permanente» y el otro dice «yo hago educación popular» y el otro dice «yo hago educación liberadora» y por ahí podemos seguir y en el fondo lo que tenemos que hacer es educación, lo cual no quiere decir seguir un modelo convencional, tradicional, inmutable.

El entrevistado evalúa positivamente el hecho que el Uruguay haya adoptado el enfoque para trabajar en el medio rural. Al respecto sostiene que

resultaba aplicable en todos aquellos medios en los que hubiera carencias importantes en el desarrollo económico social y cultural y eso entró en el Uruguay a través de los que fuimos a Pátzcuaro a formarnos y volvimos al país con el propósito de ver si podíamos dar un empujón más a las actividades de educación rural.

En su percepción de la aplicación de este concepto en nuestro país, se daba cumplimiento, en parte, a la idea de Agustín Ferreiro. Evoca el pensamiento de

Ferreiro en los siguientes términos. Agrega el entrevistado: «La escuela debía considerar que su área de acción era todo un amplio perímetro de cinco kilómetros alrededor de la escuela y que sus estudiantes en realidad no eran los niños más vinculados sino todos los habitantes que hubiera en esa área».

Para gran parte de su generación, la escuela rural multigrado para recuperarse de su crisis tenía que «no solamente [. . .] dedicarse al niño sino que tenía que abrir las puertas y llegar a la comunidad y trabajar no solamente con el niño sino con la madre, con el padre, con los jóvenes y en todo aspecto». En última instancia, la escuela debía devolverles la responsabilidad de la educación comunitaria en beneficio del desarrollo integral de los niños y niñas escolares.

### LA PERSPECTIVA DE MIGUEL SOLER SOBRE LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL

El maestro Miguel Soler fue becado por el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal en 1952 para especializarse en Educación Fundamental en México. En su primer informe, al Consejo señalaba que el problema de la miseria no se resolvía sólo con medidas de carácter económico y que la tarea del maestro guiado por los principios de la Educación Fundamental era ayudar al campesino a modificar la actitud frente a la vida y sus problemas.

Al respecto sostiene en el informe que «al hombre que ha vivido acosado por la miseria puede resultarle difícil integrarse al esfuerzo constructivo de la sociedad» (Soler, 172). Por eso, la tarea del maestro es llevarlo «de la derrota, el pesimismo y el resentimiento a la esperanza, el deseo de evolucionar y la fe en las posibilidades que tienen los hombres cuando luchan juntos por una vida mejor» (172).

Según Soler, el objetivo del trabajo del maestro era ayudar a la comunidad entera a comprender sus problemas de salud, económicos, de vivienda, recreación y educativos, a que desee resolverlos y aprenda cómo hacerlo valiéndose de sus propias fuerzas y del esfuerzo colectivo. Educarlos, escribe Soler, consiste en

unirlos alrededor de su propósito, hacerles discutir el problema, indicarles qué agencias de gobierno pueden ayudarles, enseñarles cómo gestionar esa ayuda y, fundamentalmente, hacer nacer en ellos la conciencia de que la mayor parte de la tarea radica en ellos mismos, que deben organizarse para su cumplimiento. (173)

Desde la perspectiva, las misiones socio-pedagógicas de los estudiantes de magisterio y la Escuela Granja son ejemplos claros de la aplicación de esta estrategia de trabajo en Uruguay.

### LA CONTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL

De acuerdo con un estudiante del Instituto Normal Rural que llamaré Leandro, la metodología de trabajo suponía una escuela que diera una respuesta integral a los problemas. «En aquel tiempo se hablaba de cinco aspectos: lo económico, lo educativo, lo recreativo, la salud, la vivienda [. . .] que uno los tomaba como si fuera parte del programa de su trabajo» (Leandro).

El estudiante estaba convencido de que la necesidad de cambio debía surgir de la gente misma. Al respecto afirma «que cada uno, por su propio medio, sea el factor del cambio. O el hombre colectivamente en el grupo de la comunidad, que se sienta integrado al grupo y el factor de cambio de esa comunidad» (Leandro).

Recuerda orgulloso el trabajo que realizó con la comunidad en su trayectoria como maestro del Núcleo Experimental y como director de una escuela rural multigrado de Canelones.

Me acuerdo de todas las campañas que hicimos. Campaña del excusado, la campaña del vidrio para poner en las puertas ciegas y en las ventanas ciegas de los ranchos, la campaña del blanqueo por la vinchuca, la campaña de huerta trayendo semillas y fraccionándolas para venderlas de a poquito a cada uno. Yo que sé. (Leandro)

En síntesis, en su percepción es necesario que el educador ponga la cultura al servicio de las necesidades profundas de padres y madres de los alumnos de su escuela y la comunidad toda.

## CONCLUSIÓN

A través de su estudio del modelo institucional del Normal de Victoria de Chile, Julio Castro plantea un sistema de criterios de calidad ética de las condiciones de la cultura educativa en la que es necesario se formen los futuros maestros de escuela rural para desarrollar un perfil profesional de promotor cultural, comprometido con las necesidades educativas profundas de los sectores populares del campo y la transformación de su realidad. Estos criterios dan cuenta de una cultura de formación alternativa al modelo «universal y urbano» de maestro y al modelo pedagógico tradicional verbalista, memorístico y disciplinar. En su lugar, propone uno que desarrolle en el estudiante actitudes de comprensión y asistencia con las poblaciones que atiende, cualidades de un maestro «auténticamente rural».

Para cumplir con esta misión, Castro percibe como necesarias unas condiciones de formación cuya esencia es el sujeto de aprendizaje y los conflictos del crecimiento en la identidad profesional que comienzan en una preocupación por el desarrollo de la personalidad total. La política pedagógica adecuada para desarrollar la tolerancia y la capacidad democrática del estudiante favorece una comunicación basada en la confianza entre roles jerárquicos a través del trabajo en equipo por niveles funcionales y generalizado en los momentos de evaluación institucional, como con los grupos comunitarios. Para facilitar los procesos de aprendizaje, Castro pondera la interdisciplinariedad, la calidad de asesor del docente que asiste en función de las necesidades de aprendizaje de los equipos de estudiantes y una pedagogía experimental. También propone el desarrollo y concreción del espíritu de justicia social en el estudiante a través de la investigación y las actividades educativas, culturales, recreativas y de mejora productiva.

En la perspectiva de autoridades del organismo de dirección política de la educación rural y de un estudiante del Instituto Normal Rural de la generación de 1960, el aporte del concepto de Educación Fundamental es la idea de una educación básica para adultos y jóvenes en lo recreativo, la salud, la vivienda, la educación y lo económico. En la memoria colectiva, son valoradas positivamente las acciones cohesionadas para la superación en cualquiera de estas áreas como emergentes de los discursos de los problemas percibidos en la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- ANEP, Monitor Educativo, 2010. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/tendencias>. [Accedido en noviembre de 2011]
- Anales de Instrucción Primaria. Concentración de Maestros en Tacuarembó*. Montevideo, 1945.
- Arostegui, Julio. *La investigación histórica. Teoría y método*. Barcelona: Crítica, 1995.
- Bardin, Laurence. *El análisis de contenido*. Madrid: Akal, 1986.
- Bentancourt Díaz, Jesús. *Criterios históricos modernos*. Montevideo: Banda Oriental, 1973.
- Bertaux, Daniel. «El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades, en *Proposiciones* n.29, 1999, pp.1-22. Disponible en <http://preval.org/files/14BERTAU.pdf>. [Accedido en noviembre de 2011]
- Bisquerria, Rafael. «Metodología de la investigación educativa». Montevideo: CLAEH, 2004.
- Castro, Julio en «Problemas generales de la Enseñanza rural» en *Anales de Instrucción Primaria*, v.9, n.2, 2a. época, marzo de 1945, pp.199-218.
- Cullen, Carlos. *Perfiles ético-políticos de la educación*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- De Angelis, Susan. «El método comparativo constante», 2009. Disponible en <http://www.educared.org.ar/infanciaenred/margarita/etapa2/PDF/007.pdf>. [Accedido en julio de 2009]
- De Gaulejac, Vincent. «El sujeto entre el inconsciente y los determinismos sociales». Montevideo: Grupo de Sociología Clínica, 1998.
- . «La neurosis de clase. Trayectoria social y conflictos de identidad». Montevideo: Grupo Sociología Clínica, 1998.
- . «La sociología y lo vivido» en *Cuadernos del CLAEH*, n.69, Montevideo, 1996, pp. 10-19.
- . «Opciones y soportes metodológicos». Montevideo: Grupo de Sociología Clínica, 1998.
- Delgado, Manuel y Juan Gutiérrez (coords.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis Psicología, 1995.
- Devereux, George. *De la ansiedad al método en las ciencias del comportamiento*. México: Siglo XXI, 1999.
- Enríquez, Eugène. *A organización em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Fernández, Alberto. «El Balanced Scorecard. Ayudando a implantar la estrategia». Disponible en [www.iese.com/81/afondo4.html](http://www.iese.com/81/afondo4.html). [Accedido en noviembre de 2007].
- Fernández, Lidia. «Asesoramiento institucional en situaciones críticas. Abordajes metodológicos» en García, Carlos y Julián López Yáñez (comps.) *Asesoramiento curricular y organizativo en educación*. Barcelona: Ariel, 1997, pp.171-72.
- . *El análisis de lo institucional en la escuela. Un aporte a la formación autogestionaria para el uso de enfoques institucionales. Notas Teóricas*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- . *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*. Buenos Aires: Paidós, 1993.
- Ferry, Gilles. *El trayecto de la formación*. México: Paidós, 1990.
- Festinger, León y Daniel Katz. *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- Gimeno Sacristán; José. *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata, 1994.

- Goodson, Ivor. *Historia del currículo. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1995.
- Kelle, Udo. «Sociological explanations between micro and macro and the integration of qualitative and quantitative methods» en *Historical Social Research*, vol.30, n.1, 2005, pp.95-117.
- Le Goff, Jacques. *Pensar la historia. Modernidad, presente, progreso*. Barcelona: Paidós, 1991.
- Lombardi, Angel. *Introducción a la historia*, Maracaibo: Universidad del Zulia, 1993.
- López Yáñez, Julián. «El ambiente enrarecido de la teoría sobre el cambio planificado y la búsqueda de aire fresco» en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n.20, Buenos Aires, 2002, pp.29-40
- Marcelo, Carlos y Julián López Yáñez (comps.) *Asesoramiento curricular y organizativo en educación*. Barcelona: Ariel, 1997.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Incidenca de la pobreza*, 2006. Disponible en [http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/Estudio\\_empleo/](http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/Estudio_empleo/) [Accedido en octubre de 2009]
- Pulido, Orlando. «Hegemonía y cultura: introducción a las estructuras culturales disipativas», 2009. Disponible en [www.anthroglobe.info/docs/hegemonia\\_cultura.htm](http://www.anthroglobe.info/docs/hegemonia_cultura.htm). [Accedido en octubre de 2010]
- Rizo, Marta. «George Simmel, Sociabilidad e Interacción: Aportes a la ciencia de la Comunicación», 2006. Disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/27/rizo.html>. [Accedido en noviembre de 2011]
- Sautu, Ruth. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos, y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- Soler, Miguel. «Informe Concepto Educación Fundamental» en *Anales de Instrucción Primaria*, tomo VIII, abril-junio de 1955, pp.172-80.
- Suquílvide, Julián. *Introducción a la investigación social, selección de textos*, formato digital. Montevideo: CLAEH, 2007.

#### ENTREVISTAS:

- Autoridad de la Sección Educación Rural, octubre de 2004
- Estudiante «Leandro», abril de 2006
- Ambos entrevistados solicitaron mantener el anonimato.

Recibido el 15 de junio de 2010  
 Aceptado el 9 de mayo de 2011



*Primera Jornada de Historia de la Educación Rioplatense: «El Congreso Pedagógico Internacional Americano de 1882».* Organizado por la Sociedad Argentina de Historia de la Educación (SAHE) y la Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación (SUHE). Montevideo, junio de 2011.

Este evento fue convocado como el comienzo de futuras instancias de debate y reflexión sobre temas comunes en torno a la historia de la educación. Para esta Primera Jornada fue seleccionado como tema «El Congreso Pedagógico de 1882», cuando se reunieron delegaciones de Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, San Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Estados Unidos para discutir y debatir cómo debía encararse la educación entre pueblos. El congreso fue convocado en el marco de la realización de la Exposición Continental de la Industria, realizada en Buenos Aires en el mismo año.

Esta Jornada estuvo conformada por tres mesas de trabajo. La primera trató «El Congreso de 1882 y la construcción del Estado Docente: laicidad, nacionalidad e integración social» en la que participaron María del Carmen Fernández (Universidad Nacional de Rosario, UNR), Antonio Romano (UdelaR) y Ágapo Palomeque (Sociedad de la Educación del Pueblo). La segunda mesa trató «El congreso de 1882 y la temática escolar: higienismo, cuerpo y género» participando Angela Aiseinstein (UBA), Paola Dogliotti (ISEF), Fernanda Sosa y Andrea Cantarelli (UdelaR, autora de esta reseña). Por último, la tercera mesa, «El Congreso de 1882 y las perspectivas de la educación popular» estuvo conformada por Lidia Rodríguez (UBA), Luis Delio (UdelaR).

Jorge Bralich abrió el encuentro como presidente de la SUHE resaltando la importancia que tiene y para la institución creada hace un año y destacando la relevancia de la ocasión porque implica establecer un vínculo fuerte entre colegas uruguayos y argentinos. El tema seleccionado fue dirigido con ese propósito. Por su parte, Miriam Southwell, presidenta de la SAHE agradeció la instancia de intercambio de experiencias entre las dos orillas.

Como síntesis de esta jornada, destacó el «momento político» que implicó el Congreso Pedagógico Internacional de 1882, fundamental en el devenir de la construcción del campo pedagógico en Uruguay. Este debate contrapuso las voces de un grupo de importantes actores políticos y educacionales y es posible encontrar aquí los fundamentos de las principales significaciones asociadas a la escuela pública. Allí se puede ver —dice Romano— que aparece la idea de *escuela pública* asociada principalmente como *escuela común*, como proyecto de hacer formar parte a todos de una comunidad política. En este discurso, la escuela común va a ser disputada entre diferentes concepciones del liberalismo, unas poniendo el acento en la responsabilidad del Estado, capaz de instituir al ciudadano, otras en garantizar la libertad de los padres como parte de la defensa de los derechos de los individuos frente al Estado. Terminaría venciendo la primera posición, la de la *escuela obligatoria*, pero sin dejar de reconocer que no es posible imponerle a las familias una posición no religiosa contra su voluntad.

No obstante, aquí va a aparecer otra significación fundamental asociada a la idea de escuela que es la *escuela laica*, que se define por su carácter antidoctrinario. Pero si la enseñanza debe ser

universal, también deberá llegar a todos sin distinción de credos ni de razas. Para ser común, la escuela debe ser *gratuita*. Por eso la enseñanza común debe ser gratuita. Este «momento político» es paradójico, porque va a definir una matriz común para pensar la educación que va a contraponer educación y política.

El profesor Ágapo Palomeque centró su ponencia en la escuela laica haciendo una distinción previa entre los términos *laicismo* y *laicidad*. En el Congreso —dijo— no se manejó esta distinción (que fue, en cierta medida, resultante de desarrollos pedagógicos posteriores). En realidad, quienes hablaron de *escuela laica* aludieron a aquella institución educacional donde no se enseñara ninguna religión positiva (que quedaba reservada, según la misma opinión, a ser brindada en el seno de la familia o en el templo). Este no fue precisamente el concepto que presidió las primeras normativas que se aplicaron tanto en Argentina como en Uruguay. Ambos países aceptaron, aunque con distinta modalidad, que en el ámbito escolar se enseñara una religión positiva (o varias, como en Argentina).

La norma uruguaya (el Decreto-ley de Educación Común del 24 de agosto de 1877) mantuvo la enseñanza de la religión católica —cuyo dictado seguía siendo obligatorio para el docente, como en la educación colonial— pero mientras el catecismo era explicado en clase no se forzaba a asistir a los niños cuyos padres no estuvieran de acuerdo con ello: «La enseñanza de la religión católica es obligatoria en las escuelas del Estado exceptuándose a los alumnos que profesen otras religiones y cuyos padres, tutores o encargados se opongan a que la reciban» (artículo 18).

Contrariamente a lo que muchos han afirmado, esta fórmula no sólo no fue propuesta por José Pedro Varela (debe recordarse que el Decreto-ley redujo a 55 los 111 artículos de su Proyecto) sino que expresó claramente que no estaba de acuerdo con ella por considerarla inconveniente, según carta que publicó en *El Bien Público* el 18 de enero de 1879. Varela había ideado un complejo mecanismo por el cual, en cada escuela, habría una Comisión de Distrito que debía realizar la opción sobre la enseñanza de la religión católica y, para el caso afirmativo, y recién en segundo lugar, los padres podían optar por retirar a sus hijos durante el horario de catequesis.

Por su parte, la norma nacional argentina fue inspirada por Domingo Faustino Sarmiento (Ley 1420, del año 1884) e introdujo una variante que no aparece en la uruguaya: permite que cada niño reciba la enseñanza religiosa que quieran sus padres y la brindará, en cada caso, el sacerdote, ministro o pastor de cada sector religioso fuera del horario del clase pero en el mismo establecimiento educacional: «La enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase» (artículo 8). La fuente de inspiración de esta norma seguramente la obtuvo Sarmiento del Reglamento de la Escuela Normal de Versailles, cuyo artículo 30 disponía: «La instrucción religiosa se da a los alumnos-maestros, según la religión que profesen, o por un sacerdote católico, o por pastores de otro culto».

El choque que permanecía latente en el Congreso, entre quienes querían la «laicidad» entendida como supresión

en el ámbito escolar de la enseñanza de una religión positiva y quienes, por el contrario, sostenían que la escuela debía ser «sustancialmente católica», estalló dos veces, cuando se enfrentaron las mociones de un grupo de católicos que integraban, entre otros, Navarro Viola, y las de los representantes de Buenos Aires.

Dogliotti analizó dos informes realizados por los congresistas uruguayos, centrandó la atención en la educación del cuerpo y en los discursos pedagógicos. Se trata del Informe de los delegados oficiales de la República Oriental del Uruguay, Jacobo A. Varela y Alfredo Vázquez Acevedo y el Informe de tres de cuatro de los delegados de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular, Francisco Antonio Berra, Carlos María Ramírez y Carlos María de Pena.

De los discursos analizados en el Congreso, se extrajo que las principales preocupaciones habían estado centradas en los modos de dominio de la naturaleza infantil. De este modo, la pedagogía se presentaba como el despliegue de las técnicas que exigían esta conquista. Para esto necesitó legitimarse como ciencia experimental, llamada «ciencia de la educación», informada por los saberes provenientes fundamentalmente de la psicología y las ciencias médicas. Estas constituyen el suelo epistémico —dijo Dogliotti— sobre el que se edificó una serie de intervenciones que apuntaban al control sobre los cuerpos y a la regulación de las poblaciones.

La teología cristiana, lejos de haber sido desplazada por los procesos de secularización, tiene una presencia importante en las instituciones modernas. Los procesos de secularización implicaron la reformulación de los mismos principios pero en un nuevo envase: el laico. En la

tecnología pastoral, el maestro y el médico sustituyen en parte al cura, la psicología a la teología, el dualismo cuerpo-mente al cuerpo-alma. Llegados a este punto, se presenta como idea recurrente que la educación del cuerpo, en los discursos analizados en este Congreso, remitía sino a aquella instancia «infinitesimal» desarrollada en todos los espacios de la vida escolar donde una forma particular de cuidado o gobierno de sí y de los otros se desplegó a partir de discursos higienistas y psicologistas conformando una idea de «naturaleza» que, performativamente, constituyó al nuevo ciudadano bajo el manto de la moral laica.

Sosa y Cantarelli trataron la educación de la mujer en el discurso de Jacobo Varela en el Congreso Pedagógico de 1882 planteando como desafío la pregunta: ¿Cómo da significado el género a la organización y percepción del conocimiento en historia de la educación de la mujer? Se trata de pensar la historia de la educación de la mujer desde un enfoque alternativo de género, es decir, pensar el género como categoría vinculada con relaciones sociales e incluso en su efecto sobre las relaciones sociales e institucionales.

Jacobo Varela desde su ponencia, afirmaba que el rol activo que tendría la mujer mediante la educación sería fundamentalmente para mantener el equilibrio social comenzando desde su hogar. Fundamenta a su auditorio que la mujer educada podrá ser mejor madre y esposa. En otras palabras —dicen las autoras— «la mujer seguirá siendo mujer, pero educada». Fortalece la construcción de un rol: por un lado ser madre educada y, por otro, ser maestra. De esta manera se legitima desde la historia de la educación la construcción de la categoría de género.

Luis Delio propuso el análisis de algunos de los aportes de la delegación uruguaya al Congreso Pedagógico de Buenos Aires de 1882, en particular el desempeño del Dr. Francisco Antonio Berra, quien iniciaba entonces una fundamentada exposición para desarrollar las medidas que, a su juicio, podían «mejorar la educación» en las distintas naciones representadas en el Congreso. La primera medida propuesta atendía a la conformación de la opinión pública respecto de la educación señalando que «uno de los primeros hechos que deben producirse, es una propaganda poderosa, capaz de comunicar a la mayor parte de las personas del pueblo ideas sanas en materia de educación, formar en ellos convicciones, formar propósitos enérgicos para que tomen por sí, la iniciativa en la educación popular»<sup>1</sup>. La promoción de las virtudes de la educación propuesta por Berra fue recogida por el Congreso e integrada en la Primera Declaración del Congreso: «Sobre difusión de la enseñanza primaria»<sup>2</sup>. Estas acciones permitirían conformar «una base sólida, estable, progresiva alrededor de las escuelas, que

resistiría a los vaivenes de la política tan comunes entre nosotros»<sup>3</sup>.

Consecuentemente, la segunda medida propuesta se dirige directamente a la institución escolar presentando una demanda ineludible, la «emancipación de la escuela» del influjo de las circunstancias políticas confirmando la necesidad de la independencia y competencia técnica. El informe del Dr. Berra despertó resistencia en un grupo de congresales, especialmente por su afirmación de la necesidad de la titulación de los maestros para el desempeño docente público entendiéndolo como una prolongación de la actividad estatal.

El presidente de la SUHE Jorge Bralich cerró la jornada expresando: «Me imagino, el surgimiento de una futura Sociedad Rioplatense de Historia de la Educación que responda a este reto geográfico y cultural que nos impone el “charco”. Sabemos que el desafío es grande y que los tiempos históricos no responden —muchas veces— a nuestras urgencias, a nuestras aspiraciones, pero el reto está planteado y debemos aceptarlo».

**Andrea Cantarelli**  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

1 Consejo Nacional de Educación. *El Monitor de la Educación Común*. Año I. N° 8. Buenos Aires, 1882, p.253.

2 En la segunda parte de la declaración, el inciso (d) expresa que «La acción exclusiva de las autoridades escolares nunca podrá ser tan eficaz como fuera necesario para difundir la educación común, y es por tanto indispensable, no sólo que los padres y tutores cooperen al buen éxito de la enseñanza, sino que todo el pueblo propenda por su propio esfuerzo y por todos los medios a su alcance a extender los beneficios de la educación común, fundando sociedades para el fomento de la educación, empleando la propaganda, las conferencias públicas, formando bibliotecas populares, etc. etc.» Consejo Nacional de Educación. *El Monitor de la Educación Común*. Año III. N° 59. Mayo de 1884. Buenos Aires, p.616.

3 Consejo Nacional de Educación. *El Monitor de la Educación Común*. Año I. N° 8. Buenos Aires, 1882, p.253.



*Hacia una educación sin apellidos. Aportes al campo de la Educación No Formal*, de Marcelo Ubal, Ximena Varón y Pablo Martinis (compiladores). Montevideo: Psicolibros-Waslala, 2011. 159 págs.

Este trabajo constituye un importante aporte al campo político-educativo local frente a «un debate ya impostergable en la educación uruguaya» (146). Se trata del análisis del lugar y el papel de la Educación No Formal (ENF) en el universo educativo actual. Fue desarrollado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE-UdelaR) a través del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación, a partir del Primer Encuentro Rioplatense sobre Educación No Formal: «¿De qué hablamos cuando decimos Educación No Formal? Repensando políticas y prácticas educativas entre dos orillas», realizado en agosto de 2010 en ese centro educativo. Por esta razón, el grupo interdisciplinario de investigadores, docentes y estudiantes responsables de los artículos del libro está también integrado por representantes argentinos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Quilmes, instituciones que participaron en el citado Encuentro. Este carácter binacional e interdisciplinar (fundamentalmente desde la perspectiva pedagógica, antropológica y de la psicológica educativa), sumado al balance entre reflexión teórica, preocupación metodológica y estudios de casos, concede profundidad e interés a este estudio de la realidad educativa del Río de la Plata.

El libro se inicia con una introducción a cargo de los organizadores donde se presentan las líneas generales del

trabajo y el perfil de los artículos. Luego, Álvaro Rico —decano de la FHCE— hace una presentación destacando el valor de la publicación como devolución a la sociedad de un producto concreto por parte del ámbito académico y más específicamente, de la FHCE al terreno educativo nacional. Estos dos textos anteceden los cinco artículos centrales del volumen. Finalmente, en el sexto y último capítulo, Pablo Martinis logra hilvanar, a modo de conclusiones, las categorías elaboradas en los trabajos centrales proponiendo una línea de lectura transversal y brindando un mayor grado de cohesión al conjunto de la obra.

La propuesta de problematizar la ENF desde la perspectiva pedagógica se presenta de forma sólida y madura en esta nueva publicación que revisita, asentándolos, algunos postulados elaborados por el equipo organizador y varios de los autores en un trabajo anterior, un antecedente significativo: *Aportes a las prácticas de Educación No Formal desde la Investigación Educativa*, compilado por Ximena Varón, Marcelo Ubal y Jorge Camors (Montevideo: MEC-UdelaR, 2009). El término ENF surge en la década de los setenta, tal como es indicado en la amplia exploración teórica del concepto en el primer capítulo. Sin embargo, el artículo señala que aún hoy se trata de «un campo en construcción que intenta diseñar sus sellos de identidad» (36). La definición por la negativa frecuentemente genera incomodidad, es «un término que define y aclara pero resulta insuficiente» (36). La perspectiva del español Jaume Trilla, quien participó del mencionado libro de 2009, se retoma pero es críticamente observada. Trilla habla de complementariedad, refuerzo y colaboración de la Educación Formal con la ENF y de la función de suplencia de ésta frente a déficits del sistema formal. Los autores

uruguayos entienden que se ha dado la «caracterización de la ENF como una segunda oportunidad educativa» (30). En este sentido, son muy bien planteadas algunas de las interrogantes: «¿es cometido esencial de la ENF ser puente para lo formal?, ¿no existe una especificidad de la ENF?, ¿y si existe, y se reconoce en diversos documentos, por qué hay tantas resistencias a avanzar en su validación?» (32).

De este modo, surge «el imperativo de abordar primeramente el concepto de educación» (45) definido en el segundo texto en relación a «los procesos de circulación cultural que tienen lugar en un grupo o sociedad determinada y que posibilitan la construcción de nuevos sentidos y/o reproducción del *status quo*» (45-46). Desde la introducción, queda clara la centralidad atribuida por compiladores y autores a los sujetos de dichos procesos, a los sujetos de la educación en su calidad de «ciudadanos portadores del derecho de acceder al patrimonio cultural más significativo de nuestras sociedades» (11). Así los autores del segundo capítulo introducen una idea clave y uno de los aportes más destacables del libro: es necesario un «giro hacia el sujeto». Esta conclusión es fruto de la labor investigativa que articula trabajo de campo con reflexión teórica sobre los sentidos de la ENF, el contexto educativo uruguayo, la laicidad, la democracia y la diversidad, el lugar de «lo público», el Estado y la sociedad civil. Se explicitan, también en el segundo capítulo, algunos objetivos generales del libro: «contribuir a la formulación de políticas que tiendan al crecimiento de esta área [la ENF] y aporten al debate académico, articulación imprescindible para los procesos de integración social» (45).

Los autores del siguiente artículo complementan esta idea señalando como

medular la noción de participación. «El desafío reside en la participación sobre bases teóricas y prácticas que involucren a nuevas y viejas generaciones en experiencias educativas que sean socialmente relevantes y subjetivamente significativas para todos» (103). El artículo reúne información de dos investigaciones sobre las concepciones que permean la participación de niños, adolescentes y jóvenes en la ENF. Dicha información es resultado de entrevistas, observaciones y análisis documentales de los organismos rectores, financiadores y gestores de esta modalidad educativa. Sorprende una confesión de gran interés: estos datos y discursos evidencian la voz de *una* de las partes involucradas: los adultos. Se reconoce así la tarea aún pendiente de «triangular estas perspectivas con las de los adolescentes y de esa manera enriquecer miradas que pocas veces se encuentran» (102).

Este llamado es recogido en el cuarto artículo, donde se profundiza el concepto de participación a partir del material obtenido en una Jornada de Extensión Universitaria de la Facultad de Psicología de la UBA realizada en 2010 con adultos mayores, jóvenes, adolescentes y niños. En este caso, el concepto de «participación» se articula directamente con el de «aprendizaje». En el entendido de que éste es «siempre situado y dialógico» (125) el texto argumenta que «todo aprendizaje depende del modo de participación que tengamos» (113).

Si lo anterior es cierto y tanto la educación formal como la no formal pueden albergar diferentes modalidades de participación, la dicotomía *fomal vs. no fomal* pierde valor explicativo en referencia a las prácticas de aprendizaje que suceden en cada ámbito. El último artículo de la colección sostiene que la visión dicotómica «reduce la complejidad de

contextos en los que se encarnan las actividades educativas» (138) y razona que, por sobre ésta, «otros aspectos cobran relevancia: su conformación histórica y las metas que se propone [. . .] los sentidos y propósitos de la tarea; cómo circulan los instrumentos de mediación cultural [. . .]; qué reglas y qué distribución de roles operan» (136). Además, el análisis de este asunto en clave histórica registra que la centralidad otorgada a la escuela como entidad educadora por excelencia tuvo el efecto de asociar unívocamente educación a educación escolar o educación formal. Por estos motivos, el texto señala como deseable el abandono de la terminología actual y «la emergencia de nuevos conceptos que permitan ver y representar la complejidad y los avances que se han logrado desde varios campos disciplinares en la comprensión del aprendizaje humano como un fenómeno complejo y situado» (134).

En suma, la obra aborda, desde múltiples ángulos, la teoría y la realidad de la ENF en el Río de la Plata. Se destaca la especificidad de lo pedagógico y la

lectura política de los procesos que históricamente conducen a la división del campo educativo. Esta división no sólo corresponde al nivel institucional sino que produce estamentos entre los actores y destinatarios de la educación. Es ante esta observación que los responsables de la publicación apelan a una «educación sin apellidos». Los textos fluyen con facilidad para el lector y recurren en ocasiones al lenguaje coloquial, no por esto perdiendo profundidad. En consecuencia, el libro es recomendable para estudiantes, educadores y otros profesionales y actores del área educativa y de las ciencias sociales y humanas en general. Resta subrayar que, si los propios autores manifestaban preocupación ante «la escasa producción y presencia de discursos pedagógicos específicos sobre lo educativo» (48) en nuestro país, este volumen demuestra vocación de germinar, capacidad de generar respuestas o continuaciones. Esperamos que así sea.

*Gabriela Rodríguez Bissio*  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

*Tecnología, educación y sociedad. Algunos discursos latinoamericanos*, de Eduardo García Teske (coordinador). Montevideo: Grupo Magro, 2008. 213 págs.

Diversos autores latinoamericanos, procedentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y

Uruguay, abordan en este libro distintas cuestiones vinculadas con la triple relación entre tecnología, educación y sociedad. García Teske, doctor en educación y docente de formación y perfeccionamiento docente en la Universidad de la Empresa (UDE, Uruguay), no sólo coordinó la agrupación de los trabajos sino que su propio artículo abre las distintas dimensiones de los vínculos entre los tres campos planteando un estado de la cuestión actual.

Bajo un recorrido signado por el manejo de tensiones entre dos polos, García Teske plantea los ejes centrales de las visiones que existen sobre la tecnología, el conocimiento y la innovación, y sus eventuales impactos en las relaciones pedagógicas y en las instituciones educativas. La tecnología en educación se integra a un mundo complejo y, a su vez, lo complejiza con la reestructuración de fronteras, mediaciones y retos; puede destronar algunos mitos pero también puede generar otros; puede alterar la vida cotidiana generando nuevos movimientos y relaciones sociales, pero también nuevas rutinas y dependencias pudiendo llegar incluso a ser fuente de exclusión la falta de acceso a ella.

Los demás artículos profundizan distintos rasgos más específicos de esta triple relación. Se problematizan conceptos tales como la sociedad del conocimiento y sociedad de la información, innovación, comunicación y cambio social, aunque siempre en orden a visualizar sus consecuencias en el campo de la educación. Así, surge otro conjunto de nociones que ofrecen un amplio espacio de análisis para los actores vinculados a la tarea pedagógica: educación a distancia, nueva formación docente, tutorías virtuales, nuevos medios y fines en la educación, entre otros.

El desarrollo de los artículos evidencia la clave latinoamericana que se incluye en el título de la recopilación, pues se une la cuestión tecnológica a la preocupación por la democratización del acceso, uso y aprovechamiento de la tecnología por parte de crecientes sectores de la población, a sabiendas que vivimos en la parte del planeta con mayor desigualdad social. En este sentido, la apuesta de los autores es la de oponerse a ciertos discursos que privilegian «poder transformar la información digital en valor económico

y social, en conocimiento útil» (18) y, en todo caso, favorecer el surgimiento de otros en los que las tecnologías de la información pueden contribuir a eliminar los obstáculos (por ejemplo, los geográficos) que impiden acceder a los conocimientos y los obstáculos a la participación abriendo espacios para la movilización en la sociedad civil.

De todas formas, dicha preocupación es abordada principalmente desde las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para habilitar nuevos procesos educativos postergando las relaciones entre la generación, implementación y utilización de estas tecnologías con el resto de la dinámica social. Por ejemplo, se plantean, desde la introducción de nuevas tecnologías, algunas cuestiones relativas a la formación docente, tales como la reconfiguración de su rol, pero no necesariamente sitúa esta reconfiguración en el conjunto de un entramado social que teje nuevas demandas y expectativas con respecto a los sistemas educativos y asigna nuevos fines a la educación. Si bien, por la dirección que asumen las breves anotaciones que se explicitan en los artículos, esta escasa presencia de lo «social» no resulta intencional, también resulta claro que no constituye el foco del abordaje, como podría serlo en Andy Hargreaves la consideración de temas relativos al profesorado y la posmodernidad, o en Jesús Martín-Barbero el estudio de la comunicación entre la institución educativa y la sociedad.

Por otra parte, en el seno de los desafíos que se abren frente al diálogo de las nuevas tecnologías con la acumulación histórica de las instituciones educativas, la arista privilegiada en el libro es la de ilustrar los mismos a partir de experiencias realizadas, especialmente en el campo de la educación superior. En este sentido, caben dos apreciaciones:

En primer lugar, se puede observar una cuestión relativa al campo del «estilo de edición», en el que siempre resulta difícil plantear con claridad y pertinencia en formato de artículo y/o capítulo de libro algo que requirió una reflexión, una formulación y un desarrollo mucho más amplio; así, el libro muestra desniveles, con algunos artículos donde la sistematización resulta esclarecedora para alguien que no ha participado de la experiencia y otros que pierden pie al llevar conceptos a su mínima expresión, o al avanzar en la presentación con intervalos teóricos que no tienden puentes entre sus respectivas partes, etc.

En segundo lugar, existe otro aspecto vinculado con la inclusión de referencias teóricas necesarias para comprender mejor la experiencia presentada. Los artículos aquí reunidos, en este sentido, también sufren altibajos en la medida en que algunos logran un adecuado y solvente planteo teórico que, a su vez, ofrece un amplio repertorio de bibliografía relevante en temáticas vinculadas con tecnología, conocimiento y sociedad; otros, en cambio, lamentan un mínimo bagaje conceptual conduciendo al artículo a una breve exposición de etapas acerca de cómo se implementó la experiencia.

Situados en una perspectiva que profundizaría algunos rasgos vinculados con el desarrollo de la tecnología, afirmamos con Allison Rosset que «la tecnología es una cuestión de cabeza, no de máquinas y equipamientos» (en 188), rescatando la *techné* griega como creación y no como la mera obtención de objetos. De esta forma, se pueden apreciar puntos altos de este libro en el planteo del paradigma tecnológico como una dimensión central de la tercer ola civilizatoria (luego de la agraria y la industrial) que tiene en el procesamiento de la información y la

generación de nuevo conocimiento dos componentes fundamentales; y también, a su vez, en la distinción entre conocimiento e información, en ocasiones considerados como sinónimos.

Ésta resulta ser una de las mayores encrucijadas planteadas por el texto en relación a los desafíos que, en el mediano plazo, deberán afrontar las instituciones educativas. Éstas, instituciones sociales cuya materia prima es la consideración de conocimientos socialmente útiles y legitimados para la vida en sociedad, se enfrentan a una dinámica en la que la tecnología abre posibilidades para generar nuevos conocimientos (simplificando: «contenidos») volviendo obsoletos algunos otros rápidamente y, por otro lado, la aplicación tecnológica también afecta en sus «formas» la comunicación de los viejos y nuevos conocimientos. Se trata de rupturas a un doble nivel, difícil de abarcar simultáneamente por las instituciones educativas; esta línea de apreciaciones resulta adecuada y reiteradamente formulada por el libro en la medida en que se pregunta por la vigencia de los formatos organizacionales de estas instituciones (por ejemplo, sus componentes de distribución de tiempos y espacios, jerarquías, normativas, signos y rituales, identidad docente, etc.) y la pertinencia de esta institución social, que resulta una creación histórica entre otras muchas posibilidades que pudo haber asumido.

En el seno de este entramado institucional, el propio texto nos advierte de las tensiones entre procesos educativos que requieren de relaciones «cara a cara» (realidad histórica) y las aplicaciones tecnológicas que abren procesos construidos en una realidad virtual, erigida en base a la construcción de redes virtuales y las cantidades asombrosas de conocimientos capaces de ser procesadas

en tiempo real; a la vez, brinda algunas pistas para conducirse en medio de estas tensiones, y de las maneras en cómo se orienten se promueve la apuesta a la construcción de tal o cual subjetividad de las nuevas generaciones. También aborda otras tensiones, tales como los retos que surgen ante la internacionalización de la educación, ya que las tecnologías pueden ofrecer herramientas para conectarse con diferentes partes del planeta desafiando a la vez el diálogo intercultural; o los retos que surgen ante la nueva disponibilidad de soportes (audio, video, texto), incluso simultáneos, y que no sólo remiten al texto impreso o a la exposición del docente; o los retos que surgen de las seducciones de la tecnología, como componente de la sensibilidad contemporánea ávida de lo novedoso, y la utilización de la misma

como herramienta al servicio de la intencionalidad humana.

En cualquier caso, la tecnologización de la vida en las sociedades contemporáneas ha llegado para quedarse. Reconocer este dato de la realidad constituye, según el libro en cuestión, una fuente de desafíos, reflexiones y acciones a tal punto que «estar “dentro” o “fuera” del mundo digital es una variable de categorización cotidiana. Y no sólo es condición de las personas sino también de las culturas, instituciones y comunidades de hoy» (7). En particular, los sistemas y las instituciones educativas deben afrontar este dilema y el texto constituye una contribución a elegir cómo quedar «dentro», dando por descontado que no se puede quedar «fuera».

*Alvaro Silva Muñoz*

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

*La investigación en el aula. Manual del docente investigador,*  
por Marta Ascano. Montevideo:  
Grupo Magro, 2009. 176 págs.

Marta Ascano es Licenciada en Ciencias de la Educación, egresada de la Universidad de la República; titulada como Experto Universitario en Administración Educativa en la Opción en Gestión de Centros, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Ministerio de Educación de España. También es Maestra Especializada en Discapacidad Intelectual, egresada del Instituto Magisterial Superior, y desarrolla actividades

docentes en los Institutos Normales de Montevideo María Stagnero de Munar y Joaquín R. Sánchez. Asimismo cumple funciones técnicas en el Departamento de Educación del Ministerio de Educación y Cultura. Posee una vasta experiencia como profesora en formación docente, que le ha permitido detectar la necesidad de la generación de este producto para ser utilizado en los ámbitos académicos.

La temática abordada, Investigación Educativa (IE), es relevante, poco desarrollada en la práctica docente y presenta un desafío a la autora, a los efectos de transmitir su significado, su valor y su utilización. Está dirigido a los estudiantes de formación docente, así como a docentes egresados.

La obra está organizada en nueve capítulos que evolucionan, desde la toma de conciencia de la importancia de la IE en el aula para conocer al niño real y generar procesos educativos de calidad, hacia un análisis del proceso de investigación educativa. Este proceso se visualiza desde la concepción de un proyecto de investigación; la identificación de un problema y su delimitación; la elaboración del marco teórico referencial; la construcción de las hipótesis, sus fuentes y las variables como los componentes de las mismas, su operacionalización y el diseño de investigación; la recolección de datos planteando la entrevista, el cuestionario y la observación como técnicas válidas, y la organización de un cronograma; el tratamiento de los datos ofreciendo planillas o matrices para el vaciado de los mismos, gráficos para facilitar la visualización y tratamiento estadístico; el uso de las fuentes de información y referenciación de las mismas; culminando en el capítulo 9 con lineamientos para la presentación del informe. Presenta una bibliografía específica sobre la temática que demuestra una búsqueda en materiales representativos en diferentes momentos históricos.

Se plantean algunas ideas-fuerza que permiten al lector cimentar una concepción de generación de conocimiento, de forma reflexiva sobre sus prácticas. La primera está referida a la relación del docente con la investigación, que debe caracterizarse por la innovación, por el conocimiento de sus teorías implícitas y la incorporación de la reflexión en su quehacer, para la búsqueda del «niño real». La segunda remite al valor de las prácticas de investigación educativa para reconocer la diversidad en el aula y en el contexto «e intervenir en ella para identificar las estrategias adecuadas y

utilizar la propuesta pedagógica pertinente» (12). Se percibe también como una herramienta para la toma de decisiones frente a los cambios en el escenario educativo. La tercera idea, interesante, aborda la importancia de la potenciación del desarrollo propio y de los alumnos en la multidimensionalidad de su desenvolvimiento partiendo de una percepción adecuada, resultante de la investigación.

Se esbozan facilitadores para la comprensión, fruto de su experiencia, tales como: 1) la visualización del proceso como un todo flexible para el cual plantea unas actividades de autoaprendizaje generando interactividad del lector con el texto escrito; 2) la lectura guiada a través de una ruta de profundización progresiva, desde la conceptualización de cada fase hasta la ampliación de cada una en un capítulo específico; 3) el modelado, ofreciendo ejemplos de proyectos, de su autoría; muestras de redacción y análisis de los diferentes componentes, y notas finales a modo de recomendaciones; 4) la incorporación de textos aclaratorios de diferentes autores respetando la complementariedad de pensamiento, entre enfoques cuanti y cualitativos. En cita empleada por Ascano de Reichardt y Cook se confirma su sentir: «Es tiempo de dejar de construir muros entre métodos y empezar a construir puentes» (35); la recomendación de una postura alerta, crítica, dialógica entre la realidad observada y la orientación teórica dada.

En lo que respecta a la propuesta teórica sobre el desarrollo del Proyecto de IE se considera escrito de forma clara, precisa y concreta. Los estudiantes o docentes no familiarizados con la disciplina encontrarán en el libro un recurso efectivo para proceder a la acción, como expresa la autora: «atreverse a hacer» (12).

Un aspecto no trabajado en el texto refiere a la revisión de antecedentes que, como expresan José Yuni y Claudio Urbano en *Técnicas para investigar* (Córdoba: Brujas, 2006) es importante a la hora de generar investigaciones con cierta originalidad, creativas y que permitan la expansión del conocimiento disponible. A través de la exploración, la extracción de información y el ordenamiento de material recopilado, el investigador conocerá con cierta profundidad las investigaciones realizadas y los modelos teóricos utilizados. Otro componente que se pudo haber trabajado es el tratamiento de la investigación documental como estrategia metodológica, que abre un espectro de posibilidades dentro del campo de la investigación social y humanística.

Se detecta un inteligible tratamiento de los datos de corte cuantitativo siendo menos evidente la información sobre el análisis de los datos cualitativos con la intención de obtener comprensión holística, sistémica y compleja de los escenarios, hecho que exige un ejercicio intelectual permanente del investigador.

El diseño concebido por Paolo Terzano, con fuente amigable, espaciado cómodo, formas que facilitan la visualización de los esquemas, cuadros con fondos realzados, hoja apaisada que presenta espacios en blanco para notas, hacen del libro un manual práctico donde el estudiante o el docente puede consignar apuntes complementarios, registrar cuestiones, dudas, reflexiones y establecer relaciones conceptuales.

Considero sumamente oportuna la selección de la cita de Enriqueta Compte y Riqué de 1926, para cerrar el contenido de su obra, ya que transmite esas ideas fundamentales que atraviesan todo el manual, la innovación y la búsqueda de información: «Cada vez que se abre la puerta de mi escuela, dos ansias llevo dentro,... una es de probar algo nuevo, otra la de buscar corrección a los defectos descubiertos el día anterior. En mí se mantiene vivo el hábito de la vocación, porque puedo esperar que la obra de mañana sea mejor que la de hoy y porque veo que el niño responde diariamente con nuevas revelaciones a nuestros renovados afanes» (173).

En las notas finales, realiza un punteo de los aspectos fundamentales a tener en cuenta, indicando que «el proceso de investigación es una herramienta al alcance del docente»; que al momento de comenzar el trabajo «se debe tener muy claro de qué aspecto de la realidad se quiere obtener conocimiento»; y que «el diálogo que se produce en todo el proceso entre el binomio *teoría-práctica* debe permitir al investigador salir de lo aparente de la realidad» pareciéndome de destaque la expresión siguiente: «Recuerde que todo proceso de investigación en educación es dinámico y flexible, donde el conocimiento, la reflexión y la creatividad van por un mismo camino. Quizás en algún momento prime un aspecto sobre los otros, pero esos otros siguen estando allí» (172).

*Stella Maris de Armas Bollazzi*  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

## Sobre las ilustraciones

Las fotografías de este número ilustran diferentes momentos de la actividad estudiantil en el Liceo Daniel Armand Ugon, una referencia histórica y cultural de Colonia Valdense. Fundado en 1888, el establecimiento quedó bajo la autoridad de la Inspección de autoridades escolares dos años más tarde. En 1896 fue subvencionado por el Estado y dirigido durante varios períodos por Daniel Armand Ugon. Finalmente, en 1926, fue oficializado e incorporado al presupuesto general de la República. A partir de la inauguración de un nuevo local en 1930, la institución lleva el nombre actual.

Estas ilustraciones son una amplia muestra de las diferentes actividades desarrolladas en el liceo entre 1928 y 1951 presentando momentos trascendentes de la vida liceal: fotografías de fin de año, jornadas de vacunación, el coro liceal, actividades gimnásticas al aire libre, salidas y excursiones a campamentos, entre otros. Parte de un profuso material de archivo, las fotografías seleccionadas fueron cedidas gentilmente a *Páginas de educación* por Reyna Torres, actual directora del liceo.

## Convocatoria a trabajos para *Páginas de educación* 5

*Páginas de educación* llama a artículos para su quinto número. Se trata una publicación anual y arbitrada que tiene como objetivo ser una referencia regional en la investigación y producción académica en el área de la educación. Se reciben trabajos referentes a la educación, a la sociología de la educación y a la historia de la educación. Se pueden presentar:

- Artículos originales de investigación que traten investigación original o una actualización o discusión teórica de relevancia. Extensión de entre 5000 y 9000 palabras.
- Reseñas sobre uno o más informes publicados en el área de la educación por instituciones, organismos o congresos de educación. Extensión de 3000 palabras.
- Reseñas de conferencias, jornadas o encuentros. Extensión aproximada de 3000 palabras.
- Ensayos bibliográficos sobre dos o más libros editados recientemente y vinculados entre sí por una temática común. Extensión de 3000 palabras.
- Reseñas bibliográficas de un solo libro recientemente editado. Extensión de 1500 palabras.
- Reseñas de tesis recientemente aprobadas. Extensión de 1500 palabras.

El comité editorial decidirá, sin conocer al autor del artículo, si el tema del trabajo coincide con la línea editorial de la revista. Una vez aprobado, será enviado de forma anónima a, al menos, dos árbitros externos para su evaluación. Estos árbitros no pueden conocer la identidad del autor y el autor no puede conocer la identidad de los árbitros. Esto se conoce como sistema de «doble ciego».

Los árbitros tendrán tres semanas para la evaluación del artículo. Al cabo de este período, hacen sus observaciones de acuerdo a estas posibilidades:

- Publicar tal como está
- Publicar con sugerencias
- Publicar con modificaciones
- No publicar

En todos los casos los árbitros escriben una breve argumentación que el editor le hace llegar al autor. En el caso en que se sugieran modificaciones, el autor tendrá un par de semanas para introducirlas. Finalmente los árbitros confirman que sus observaciones fueron contempladas. Los autores publicados recibirán dos ejemplares de la revista.

## FORMATO

- Los trabajos deben presentarse en castellano o inglés, a doble espacio en letra Arial 12 en archivos «.doc» o «.rtf».
- Los autores deben adjuntar un cv abreviado con sus datos personales, dirección electrónica de contacto, su trayectoria profesional e institucional y sus publicaciones recientes.
- Los artículos deben incluir el título del trabajo, nombre del autor (o autores) y su afiliación institucional, además de un resumen de 120 palabras de todo el artículo junto con una selección de cuatro palabras clave. Resumen y palabras claves deben ser escritos en español e inglés.
- Las referencias bibliográficas deben aparecer en el cuerpo del texto y entre paréntesis figurando el apellido del autor (Arnold) junto con el año de edición en caso en que se trate de más de un trabajo (Arnold 2005). Si la referencia es textual debe aparecer el texto entrecomillado agregando en la referencia el número de página donde figura (Arnold, 93) o (Arnold 2005, 93). Si la referencia textual siguiente es del mismo autor y obra pero figura en otra página, sólo se incluye el número de página al final de la cita (95).
- Si la referencia es textual y sobrepasa las cinco líneas, debe aparecer en párrafo aparte y con sangrado, con la referencia al final del párrafo y siguiendo las mismas normas mencionadas.
- Los artículos deben incluir al final una bibliografía final de acuerdo a las siguientes reglas:

### **Cita del libro de un autor:**

Luhmann, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Universidad Iberoamericana, 1997.

### **Cita del artículo en un libro de artículos:**

Ossandón, José. «Objeto pedagógico perdido, exclusión en la inclusión educativa» en Farías, Ignacio y José Ossandón (eds.) *Observando sistemas: nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*. Santiago de Chile: RIL, 2006, pp.71-100.

### **Cita del artículo en una revista:**

Goodrich, Heidi. «Understanding rubrics» en *Educational Leadership* Vol.57 n.5, 2000, pp.25-33.

### **Autor corporativo:**

UNESCO. *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2005*. París, 2005. Disponible en <http://portal.unesco.org/education/es/> [Accedido en octubre de 2011]

Los trabajos deben enviarse como adjuntos a [paginas@ucu.edu.uy](mailto:paginas@ucu.edu.uy)

Fecha límite de presentación: 15 de junio de 2012

# Educación

## Facultad de Ciencias Humanas



Universidad  
Católica del  
Uruguay

Departamento de Didáctica y Currículo  
Departamento de Gestión y Políticas Educativas  
Departamento de Educación No Formal  
Instituto de Evaluación Educativa

Programa de educación en Valores  
Programa de Gobierno de la Educación  
Programa de Estudios en Educación Superior  
Programa de Calidad Educativa



Licenciatura en Educación Inicial  
Licenciatura en Educación con  
opción en Educación Social  
Licenciatura en Educación con  
opción en Tiempo Libre y Recreación  
  
Tecnatura en Educación Social  
Tecnatura en Educación para  
el Tiempo Libre y la Recreación

Maestría en Educación  
Maestría en Evaluación de Sistemas Educativos  
Postgrado en Gestión de Centros Educativos\*<sup>1</sup>  
Postgrado en Dificultades del Aprendizaje  
del Lenguaje y del Razonamiento\*  
Postgrado en Educación en Valores\*  
Postgrado en Orientación Educativa\*  
Diploma en Evaluación del Desempeño Docente<sup>2</sup>  
Diploma en Evaluación de Aprendizajes<sup>2</sup>  
Diploma en Diseño y Desarrollo Curricular<sup>2</sup>

\* En estos énfasis también se dictan Diplomas de Perfeccionamiento Profesional que generan créditos para los  
Postrados de Especialización correspondientes y, por lo tanto, abren la posibilidad de realizar la Maestría en Educación.

- 1) Modalidad presencial y semi presencial  
2) Modalidad semi presencial

**Facultad de Ciencias Humanas**

Av. 8 de Octubre 2738

Tel. 2487 2717 int. 220 y 369 | [fch@ucu.edu.uy](mailto:fch@ucu.edu.uy)

**ucu.edu.uy**