



IPE-BUENOS AIRES

SEDE REGIONAL DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

**La educación secundaria en América
prioridad de la agenda 2000**

Cecilia Braslavsky

DAKAR, (MARZO DE 2000)



LA EDUCACION SECUNDARIA EN AMERICA LATINA PRIORIDAD DE LA AGENDA 2000

Cecilia Braslavsky

Dakar

Marzo de 2000

Introducción.

Hacia comienzos de la década de 1990 la educación secundaria se ubicaba en la mayoría de los países a continuación de una educación primaria o general de diferente duración y se estructuraba en un único tramo, a excepción de México donde existía una educación secundaria inferior y otra superior. Formaba parte de un clásico sistema educativo estructurado en niveles, cada uno de los cuáles constituía un escalón encargado de formar a su vez para un escalón de la clásica pirámide de sociedades industriales avanzadas a las cuales las latinoamericanas aspiraban a pertenecer.

Internamente la educación secundaria estaba a su vez organizada en modalidades que debían formar para la universidad y a los cuadros medios para cada uno de los tres sectores clásicos de las economías de la primera mitad del siglo XX: primario, secundario y terciario. Es así como existían - y existen - los bachilleratos y las escuelas agrotécnicas, industriales y comerciales. La precariedad de esos sectores y la consecuente debilidad de la demanda por una formación de cuadros medios de alto nivel así como las desinversiones en el sector educación que tuvieron lugar en la década de los 80 - catalogada como década perdida para el desarrollo y el crecimiento de América latina (CEPAL-UNESCO, 1992) - explican por qué, además, en la mayor parte de los países numerosos establecimientos agrotécnicos e industriales fueron perdiendo capacidad formativa (De Ibarrola, M., M.A. Gallart y otros, 1994).

El nivel se regía por planes de estudio organizados en 12 ó 13 materias o asignaturas disociadas entre sí y a cargo cada una de un profesor diferente. La formación de esos profesores era, y es, en una disciplina y su contratación por horas cátedras. En ese

modelo existían, y existen, problemas para la construcción de equipos de trabajo y de identidades consistentes en cada institución.

Los programas de estudio de cada disciplina estaban atrasados conceptualmente y las metodologías pedagógicas predominantes eran la tiza y el pizarrón, salpicadas por algunas experiencias de talleres, campamentos, debates o proyectos que se llevaban a cabo casi exclusivamente en establecimientos de excepción de países de modernización temprana.

La masificación del acceso al nivel secundario en condiciones de agudización de las desigualdades sociales y de baja claridad respecto del papel del conocimiento en las sociedades y en la vida de las personas incidieron en el reemplazo progresivo de los libros, habituales cuando sólo accedían a él los jóvenes de las élites, por unas pocas y a menudo ilegibles páginas fotocopiadas de origen no identificado.

La reorganización de las democracias y la apertura de las economías en la década de los 90 fue poniendo de manifiesto todas las debilidades señaladas. Ambos procesos contribuyeron a que se comenzara a reconocer a la información y al conocimiento como ejes de las sociedades del futuro y a su distribución, capacidad de utilización y de recreación posterior como desafíos de los procesos de reforma educativa.

Las consecuencias paradójicas de los procesos de privatización y de introducción de progreso técnico en ciertas ramas de las economías protegidas por los modelos previos de desarrollo contribuyeron a ubicar más decididamente la cuestión de la educación secundaria en la agenda de las políticas educativas de los diferentes países de la región (Braslavsky, C., 1995). El incremento de la desocupación y de la pobreza entre los jóvenes menos instruídos y las dificultades de los más instruídos para trabajar y encontrar nuevos caminos de acción política y social incentivaron diferentes líneas de política educativa que afectan a la educación secundaria.

Las tendencias regionales.

Las líneas de política educativa que se están diseñando y que afectan a la educación secundaria se pueden clasificar en estructurales, curriculares y generadoras de condiciones de desarrollo.

Las líneas estructurales se asocian a la progresiva extensión de la obligatoriedad escolar que se promulga como respuesta para atender a la presión por más educación para todos y a los cambios en la economía. Consisten en: i) tender a transformar la educación secundaria de modo de incluirla en un continuum de ciclos, ii) concebir en ese continuum ciclos que puedan constituir una “escuela para jóvenes”, definida más por su “vida” que por su estructura disciplinar copiada de la estructura de organización del conocimiento en ámbitos universitarios, iii) revisar la diferenciación horizontal en tipos de colegios agrupados en modalidades estructuradas de acuerdo a los sectores de la economía, iv) modificar los planes de estudio para facilitar esa reorganización y v) reorganizar la distribución territorial de los servicios educativos para facilitar la incorporación y la permanencia de todos los jóvenes y adolescentes en instituciones educativas.

Las líneas curriculares consisten en: i) flexibilizar las orientaciones curriculares para dar paso a una mayor diversidad de propuestas equivalentes por su fertilidad formativa, pero al mismo tiempo adecuadas a diversas necesidades de aprendizaje, ii) actualizar los contenidos y las metodologías educativas y iii) establecer pruebas estandarizadas de evaluación para los egresados de la educación secundaria.

Las políticas para garantizar condiciones de desarrollo consisten fundamentalmente en: i) invertir en infraestructura, equipamiento y materiales de aprendizaje, ii) fortalecer las estrategias de capacitación y de formación inicial de los profesores de los jóvenes y iii) prever programas especiales para poblaciones en condiciones de riesgo educativo o marginadas de los programas regulares.

Aproximación a situaciones nacionales.

La reflexión, el diseño y la puesta en práctica referidos a esas políticas educativas es diferente en los distintos países. En términos generales el proceso de reflexión sobre la educación secundaria comenzó por los países de América del Sur, también considerados de modernización temprana (Argentina, Uruguay y Chile) y parece extenderse de Sur a Norte.

La extensión de la obligatoriedad escolar tiene lugar en todos los países. En algunos y en algunas provincias de los grandes Estados Federados (Argentina, Brasil y México) abarca 12 años. Esa extensión facilita avances en la reorganización de la estructura de los sistemas educativos en un contínuum ciclado e induce a la dessacralización de la estructura rígida y homogénea nacionalmente que existía hasta la década de los 80.

Actualmente diferentes Estados del Brasil y Provincias de la Argentina han reorganizado la estructura de estudios agrupando los ciclos de diferentes maneras.

En las 25 provincias de la Argentina que antes compartían una misma estructura de estudios coexisten actualmente cuatro formas de organizar las trayectorias de los niños y de los jóvenes por los servicios regulares de enseñanza: i) en una escuela primaria de 7 años sucedida por un colegio secundario de 5 ó 6 años, como fue tradicional; ii) dos ciclos de tres años por un lado y otros dos ciclos de tres años por el otro, iii) tres ciclos de tres años por un lado y el último de tres por el otro y iv) la aceptación de la heterogeneidad estructural para facilitar una organización de servicios adecuada a cada territorio, a través de consensos entre los gobiernos provinciales, las municipalidades y los establecimientos educativos (Fernandez, Finocchio y Fumagalli, 1999). Esta última parece mostrar un camino que puede contribuir a una más adecuada atención a la diversidad de soluciones que va a exigir el desafío de incorporar a todos los jóvenes a establecimientos educativos, en un contexto que no parece ofrecerles alternativas mejores de socialización.

En Brasil (Berger, 1999) es donde más se avanzó más en la formulación de la política de acuerdo a la cual la educación secundaria debe ser una “escuela para jóvenes”, diferenciada de la “escuela para los niños y las niñas”. Esta definición pretende ubicar en el centro de las reflexiones y de las decisiones las necesidades de aprendizaje y de socialización de esos jóvenes y no la estructura académica de las disciplinas y las titulaciones de los profesores. Dos dispositivos relevantes para avanzar en su concreción son un nuevo currículo básico de alcance nacional aprobado por el Consejo de Educación, externo al Ministerio Nacional, y un importante programa de inversiones para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Secundaria gestionado por el Ministerio Nacional y que compromete mil millones de dólares.

El nuevo currículo se inscribe en esfuerzos por avanzar hacia un disloque estructural entre la formación general y la formación para un primer trabajo; dejando a las “escuelas para jóvenes” como encargadas de la formación general y organizando alternativas modulares, flexibles y opcionales de formación en habilidades específicas propias de oficios u ocupaciones de nivel básico o medio.

El programa de inversiones se propone incentivar las innovaciones a través del intercambio de experiencias entre instituciones educativas, de un considerable esfuerzo en el mejoramiento y en la creación de edificios escolares que permitan enfrentar el hecho las

precarias condiciones materiales actuales de esa incorporación y en estrategias de capacitación de profesores.

Tanto Chile (Cox, 1999) como Uruguay (Mancebo, 1999) han optado por mantener la estructura clásica en niveles primario y secundario, introduciendo sin embargo algunos cambios en la organización de los planes de estudio y priorizando cambios en los contenidos y en las metodologías de enseñanza. Los cambios en los planes de estudio se orientan a superar excesos de fragmentación y balcanización.

En Chile se asumió la necesidad de disminuir la cantidad de especializaciones de nivel secundario y su secuela de sobreespecialización temprana en perfiles de técnicos medios ya inexistentes o en proceso de extinción al tiempo que se adoptaban nuevos contenidos para la formación general. En el Uruguay se asumió la necesidad de superar la fragmentación en 12 ó 14 disciplinas de los primeros años del secundario y se diseñó y puso en marcha en un conjunto significativo de establecimientos un plan de estudios de 8 materias o áreas para los años 7, 8 y 9 del proceso de escolarización; al tiempo que se crearon nuevos Centros Regionales de Profesores y se llevaron a cabo ambiciosas actividades de capacitación.

En los cuatro países mencionados los cambios programáticos reflejan las siguientes tendencias: i) una preocupación por reorientar la formación hacia las competencias de los estudiantes en lugar de hacia la exclusiva transmisión de información y enseñanza de conceptos de rápida caducidad, ii) un cambio en los enfoques de las diferentes disciplinas consecuente con esa reorientación, por ejemplo en lengua hacia un abordaje comunicativo y en matemática hacia la introducción temprana de elementos de probabilidad y estadística y de su uso para el diseño de modelos interpretativos, iii) un énfasis en ciencias sociales y naturales en la enseñanza de procedimientos para recoger, sistematizar e interpretar información, iv) un desplazamiento o combinación de la educación física originada en entrenamientos premilitares hacia los deportes y la vida en la naturaleza, v) un acercamiento de la educación artística hacia una multiplicidad de lenguajes y hacia el reconocimiento de los intereses y de las prácticas juveniles, vi) la introducción de "tecnología", vii) la fuerte presencia de contenidos de "derechos humanos" y viii) la introducción de temáticas controversiales, tales como la sexualidad.

También en esos países, pero especialmente en otros con fuerte presencia de poblaciones originarias que comienzan a encarar la reforma de la educación secundaria, por ejemplo en Bolivia, se observa un fuerte movimiento en torno a la enseñanza de

lenguas distintas a las nacionales. Los debates son si sólo se debe enseñar el inglés como lengua extranjera y hasta dónde y cómo se deben incluir las lenguas originarias.

Los conflictos de los cambios.

La búsqueda de realización de las políticas mencionadas genera múltiples conflictos, que también difieren de país en país. Esos conflictos se pueden organizar en tres grandes grupos: i) más vinculados a las tensiones entre educación de los jóvenes y modelos de desarrollo, ii) más vinculados a las nuevas visiones respecto de la educación de los jóvenes y las tradiciones de la educación secundaria y iii) más vinculados a la organización del aparato institucional público y a sus formas de promover los cambios en la educación secundaria.

Entre los conflictos más vinculados a las tensiones entre educación de los jóvenes y modelos de desarrollo las tensiones más habituales se presentan: i) entre la necesidad de organizar espacios de inserción y aprendizaje para los jóvenes y las limitaciones de los presupuestos destinados a educación y, en especial a la educación para los jóvenes; ii) entre la certeza de un mundo de actividades cambiantes que exige una preparación polivalente y las necesidades inmediatas de formación para desempeñar oficios en las economías formales e informales actuales (Caillods, 1999), iii) entre los contenidos demandados por la globalización y la apertura, como el inglés, y otros demandados por la reivindicación de la diversidad y la identidad de los pueblos originarios, como sus lenguas propias, por ejemplo en Bolivia y Guatemala y iv) entre el reconocimiento de la necesidad de transformar las escuelas secundarias en verdaderas escuelas para jóvenes y el miedo a los jóvenes que se está instalando en muchas sociedades.

Los profesores y los viejos modelos pedagógicos están en el eje de los conflictos más vinculados a las tensiones entre las nuevas visiones respecto de la educación de los jóvenes y las tradiciones de la educación secundaria, por ejemplo: i) entre la necesidad de transformar la estructura de niveles y modalidades y la organización en disciplinas de los colegios secundarios y los derechos laborales adquiridos de los profesores que en el marco de tendencias de mediano y largo plazo que implicaron retracciones a sus ingresos reales temen ser el pato de la boda de los procesos de reestructuración, ii) entre las propuestas de contenidos y metodologías consensualmente elaboradas y tendencialmente aceptadas por su fertilidad para formar necesidades básicas de aprendizaje y los saberes de que disponen esos mismos profesores, que encuentran las propuestas atractivas pero reconocen que “no saben cómo hacer” y iii) entre las demandas y las inversiones crecientes en capacitación y

formación de profesores y la utilización de metodologías pedagógicas reiterativas y atrasadas.

Por último existen una serie de tensiones vinculadas a la necesidad de liberar la creatividad pedagógica de las instituciones educativas, las comunidades y el profesorado fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad de orientación y promoción de los Estados nacionales. En efecto, el análisis de las reformas educativas fiscalistas de los 80 y de los primeros años de los 90 en varios países de la región puso de manifiesto que si se busca calidad y equidad educativas no es posible desmontar los viejos aparatos burocráticos de los Ministerios de Educación sin montar a su vez nuevas y diferentes instancias institucionales para orientar la reforma de los sistemas educativos y promover esa creatividad. En este sentido es necesario encontrar nuevas formas institucionales de conducción pública de la educación sin reconstruir modalidades piramidales, jerárquicas y autoritarias que asfixien la creatividad de las instituciones educativas, las comunidades y el profesorado. Las reformas que se están llevando adelante se promueven utilizando a veces a viejas estructuras dinamizadas por liderazgos personales muy potentes, programas de inversiones de mediano plazo, o estructuras institucionales transitorias. Es posible que esté llegando el momento de reflexionar respecto de las fortalezas y debilidades de esas formas de promoción del cambio y de intercambiar intensamente ideas y experiencias respecto de otras posibles.

En síntesis puede decirse que América latina se está transformando en un verdadero laboratorio de reflexión acerca de la educación secundaria y su destino, que puede derivar en su progresiva desaparición como espacio formativo creado para dar respuesta a la sociedad industrial moderna de fines del siglo XIX europeo y adecuado para sus transiciones de la primera mitad del siglo XX, y adoptado por una América latina que siempre miró hacia Europa y ocasionalmente hacia Estados Unidos para diseñar sus propias formas educativas, y que ahora parece combinar en forma diferente la mirada hacia afuera con vocación de intención.

La pregunta que cabe formularse es si sus diversos países serán capaces de avanzar en la generación de nuevas escuelas para jóvenes que den cuenta al mismo tiempo de los desafíos de un mundo cada vez más interconectado en una región donde gran parte de la población aspira al mismo tiempo a integrarse a los procesos de globalización, a recuperar y fortalecer raíces culturales violentadas y a construir mayor equidad. En todo caso está claro que la "Educación para Todos" del siglo XX incluye en el continente latinoamericano la prioridad de la educación de los jóvenes, que esta educación

ya se está reinventando, pero que todavía no se está “re-haciendo” (Braslavsky, 1999) a la velocidad y con la continuidad y consistencia requeridas.

Bibliografía citada.

- Berger Filho, R. (1999). *“Enseñanza Media: Los desafíos de la inclusión”*. Seminario Internacional “La Educación Secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos”. IPE-UNESCO Buenos Aires, 16-17 de noviembre de 1999.
- Braslavsky, C., (1995). *“La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos”*, en: *Pensamiento Iberoamericano de Educación*, Madrid, Septiembre-Diciembre de 1995.
- Braslavsky, C., (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana-Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.
- Caillods, F. (1999) *“Aumentar la participación en la Educación secundaria en América Latina?. Diversificación y equidad”*. Seminario Internacional: “La Educación Secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos”. IPE-UNESCO Buenos Aires, 16-17 de noviembre de 1999.
- CEPAL-UNESCO, (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Stgo. de Chile.
- Cox, C. (1999) *“Procesos de cambio en la Educación Media de Chile en los años noventa”* Seminario Internacional “La Educación Secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, IPE-UNESCO Buenos Aires, 16-17 de noviembre de 1999.
- De Ibarrola, M., M.A. Gallart y otros (1994). *Democracia y productividad - Desafíos de una nueva educación media en América Latina*, OREALC-UNESCO. Stgo. de Chile.
- Fernández, A.L. (1999) *“Cambios de la educación secundaria en Argentina”*. Seminario Internacional “La Educación Secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos”. IPE-UNESCO Buenos Aires, 16-17 de noviembre de 1999.
- Mancebo, M. E. (1999) *“Los procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay”*. Seminario Internacional: “La Educación Secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos”. IPE-UNESCO Buenos Aires, 16-17 de noviembre de 1999.