



Biblioteca Digital

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación  
Número 9

Monográfico: **Reforma de la Educación  
Secundaria**

Datos Artículo

Título: «La Educación Secundaria en el contexto  
de los cambios en los sistemas educativos  
latinoamericanos».

Autor: Cecilia Braslavsky

---

# La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos<sup>1</sup>

Cecilia Braslavsky (\*)

---

*En América Latina está teniendo lugar un proceso de replanteo de la educación media en el marco de otro mayor que parece tener la intención de refundar los sistemas educativos nacionales. Al mismo tiempo, numerosas instituciones, particularmente privadas, han iniciado un proceso de autorrenovación que si bien parece cuantitativamente poco importante y tiene por otra parte limitaciones serias en las posibilidades de mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficiencia del conjunto del sistema, parecería poder alimentar a los procesos de escala nacional.*

---

91

## I. Introducción

El principal indicador de la intención refundacional es la promulgación de nuevas leyes de educación general y la adopción de amplios planes nacionales de reforma, que incluyen principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes a los de etapas anteriores, y que afectan directamente al nivel medio. En siete de los once países de los que se ha podido recoger información se promulgaron leyes generales innovadoras en los años 90. En tres de los restantes (Ecuador, Costa Rica y Uruguay) se comenzó a transitar una intensa revisión de la situación existente, con destinos

---

(\*) Cecilia Braslavsky, profesora de Historia de la Educación de la Universidad de Buenos Aires y de Política Educativa en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Además, es directora general de Investigación y Desarrollo, por concurso, del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

diversos, y se produjeron acuerdos, debates, normas parciales, políticas y proyectos que se inscriben también en las tendencias generales. En otro, por fin, se incluyen algunos principios, propuestas y definiciones innovadoras en la Constitución Nacional (véase Cuadro N° 1).

## CUADRO NÚM. 1

### AMÉRICA LATINA SITUACIÓN NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

PAÍS	NORMA GENERAL NACIONAL ANALIZADA	AÑO DE PROMULGACIÓN
ARGENTINA	Ley Federal de Educación	1993
BOLIVIA	Ley de Reforma Educativa	1994
COLOMBIA	Ley General de Educación	1994
COSTA RICA	Ley Nacional de Educación	1957
CHILE	Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza	1991
ECUADOR	Ley General de Educación	1985
MÉXICO	Ley General de Educación	1993
PARAGUAY	Constitución Nacional	1992
PERÚ	Ley General de Educación	1982
REPÚBLICA DOMINICANA	Plan Decenal de Educación	1992
URUGUAY	Ley de Educación	1985

FUENTE: Elaboración propia con base en los informes nacionales citados.

Tanto el esfuerzo refundacional como las innovaciones autogestionarias en numerosas instituciones de nivel medio en todos los países de América Latina, intentan responder a una multiplicidad de necesidades y demandas con elementos tomados de diversas fuentes, a través de prácticas constructivas u obstructoras de numerosos actores. Este esfuerzo puede tener entre sus consecuencias la emergencia de sistemas educativos profundamente diferentes a los regulados y configurados<sup>2</sup> hacia fines del siglo pasado, y que en lo que a su nivel medio se refiere recibieron un amplio impulso transformador entre 1930 y la década de los 70.

Las necesidades y demandas provienen de la exigencia de nuevas tendencias de desarrollo, que hacen imperativo incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones, reactivar los procesos de cohesión social con criterios de equidad, y favorecer la apropiación de valores éticos y cívicos. La educación no estaría contribuyendo a superar déficits en los terrenos señalados, lo cual habría conducido a una situación generalizada de insatisfacción de los Estados, de los partidos políticos y de las sociedades con los sistemas y con las instituciones educativas, que en el caso de los sectores medios altos y altos se complementa con la necesidad de reeditar de alguna manera la eficacia en el ejercicio de la función de selección operada por el nivel medio antes de su masificación.

En efecto, muchos de los cambios que desencadenan autogestionariamente las instituciones privadas parecerían asociarse a un esfuerzo por atender las necesidades de restitución de la eficacia a la función de selección del nivel medio, a través de la lógica de mercado, cada vez más instalada en el sistema educativo latinoamericano. En períodos anteriores la población que enviaba a sus hijos al sector privado priorizaba la orientación ideológico-religiosa, la protección frente a entornos supuestamente agresivos, la búsqueda de diferenciación social por medio de la adquisición de saberes legitimadores, y aceptaba el supuesto de mejor formación integral como subsumido en el logro de la socialización buscada. En el marco de la toma de conciencia de la emergencia de la sociedad del conocimiento y ante una oferta privada cada vez más expandida, ese supuesto es cuestionado y a la búsqueda de diferenciación social se le agrega en forma discriminada la de «excelencia académica».

En el caso de los colegios públicos de nivel medio, los esfuerzos de transformación autogestionaria suelen asociarse a la búsqueda de reconversión frente a riesgos de desaparición derivados del impacto local de los procesos de globalización de la economía, especialmente en la modalidad técnica<sup>3</sup>. Sólo parecen posibles en casos de fuerte dinamismo del personal directivo, asociado generalmente a su formación y a su capacidad de asumir riesgos.

Atender a los desafíos de las nuevas necesidades y demandas implica resolver viejos y nuevos problemas que, por un lado, aquejan a todo el sistema educativo y que, por otro, asumen ciertas especificidades en lo referente al nivel medio en cada una de sus modalidades e instituciones.

Entre los viejos problemas pueden mencionarse la exclusión, las altas tasas de deserción, el desgranamiento y la repetición; salarios

docentes históricamente deprimidos, una formación y un régimen laboral docente que se consideran perimidos en un contexto de baja prioridad de las inversiones en educación; mal aprovechamiento de los ya escasos recursos disponibles, y propuestas de enseñanza atrasadas y desgastadas (Rama, G. 1987).

Entre los emergentes cabe ubicar, sobre todo, a los modelos y estilos de funcionamiento macro y microinstitucional, cuya rigidez colisiona con grandes cambios habidos en las prácticas sociales y personales, con dificultades en garantizar una educación de calidad acorde con los nuevos desafíos (Ibarrola, M. de; Gallart, M.A., y otros 1994), y con una incipiente posibilidad de incrementar la inversión pública y privada en educación siempre que se pueda mostrar que sería en «otra educación» de mayor calidad y más eficiente.

Tanto los esfuerzos de los Estados como los de las instituciones parecen inscribirse cada vez más claramente en la búsqueda internacional de reconversión de los sistemas educativos nacionales, a través de la gestación de reformas educativas<sup>4</sup> que intenten dar coherencia a una serie de innovaciones y cambios parciales, regulando «ex novo» los sistemas educativos y acelerando un proceso de producción de políticas públicas para su nueva configuración.

En el próximo apartado se presentarán algunas tendencias de ese proceso más vinculadas a la particular identidad del nivel medio, y en el siguiente se hará referencia a cuestiones más ligadas a cómo se ve afectado el nivel medio por la nueva configuración de los sistemas educativos nacionales. Finalmente, en el último apartado, se formularán algunas reflexiones en torno a las posibilidades futuras de los procesos en curso en relación a las características propias de los Estados Nacionales, dado el protagonismo que los mismos parecen tener que asumir en la promoción, orientación y ejecución de los cambios.

## II. Acerca de los cambios en el nivel medio o secundario

El nivel medio fue el emergente de un doble movimiento: la necesidad de fortalecer la formación general, ya fuese por sí mismo o como antesala para el ingreso a la universidad y como canal de diferenciación social de las elites y de las clases medias, y la necesidad de profesionalización para atender la formación de perfiles emergentes vinculados a diferentes etapas del desarrollo político, cultural y económico de los distintos países. La formación de los Estados modernos presionó para formar funcionarios y para crear colegios nacionales y comerciales. La vocación exportadora e industrializadora de un sector terrateniente y la preocupación de empresarios orientados a la sustitución

de importaciones, influyó en favor de la creación de diversos perfiles para trabajos específicos en los tres sectores clásicos de la economía (Gallart, M.A. 1984, 1993; Rama, G. 1987; Weinberg, G. 1989; Tedesco, J.C. 1989; Zibas, D. 1992).

En el marco de ese doble movimiento sus diferentes modalidades fueron constituyéndose con una identidad peculiar -especialmente vinculada al grado de compromiso con los dos tipos de funciones diferencialmente asumidas por cada modalidad-, y, por otra parte, todas estuvieron cruzadas por una fuerte tendencia a la segmentación, profundizada como consecuencia de la expansión de la matrícula y del impacto de la actuación del sector privado (Braslavsky, C., 1985; Bracho, T. 1988).

A partir de la disconformidad general con el sistema educativo y con el nivel medio, hacia comienzos de la década de los 90 parecía haberse llegado a un cierto consenso, de acuerdo al cual ninguna de las dos funciones (la político-propedeútica-social y la profesionalizante) estaría siendo cumplida satisfactoriamente.

La expectativa político-propedeútica-social estaría más fuertemente depositada en las modalidades académicas que ofrecen el título de bachiller. En este caso, habría un claro diagnóstico respecto a que en sus instituciones se «pasa el tiempo», produciéndose una suerte de efecto guardería para jóvenes que no pueden ser incorporados por el mercado de trabajo (Cariola, L. 1992).

Por su parte, la expectativa de formación profesionalizante estaría más basada en los establecimientos de las modalidades técnicas, que en algunos países incluyen tanto ramas vinculadas a los procesos productivos como a los servicios, mientras en otros sólo a las primeras, ya que las segundas se subsumen en los bachilleratos. Como consecuencia, habría diagnósticos en relación a que sus egresados no encontrarían mejores destinos ocupacionales ni tendrían ingresos más elevados (Gómez Campo, V. M. 1992).

En función de ese diagnóstico, la educación media o secundaria en América Latina debería revisar qué se entiende por formación general, desembarazándose de su identificación con el acceso a catálogos de información, con el dominio verbalista de contenidos libresco y con el estudio memorístico, lo cual afectaría fundamentalmente a los tradicionales bachilleratos humanísticos.

Por otra parte y por varias razones, debería desembarazarse de la pretensión de «profesionalización».

En primer lugar, porque la formación para un puesto de trabajo no sería la más adecuada para enfrentar los desafíos de la transformación productiva contemporánea, asociada a la introducción y desarrollo de

nuevas tecnologías y a sus implicaciones para la integración laboral y social. Los espacios que más rápidamente incorporan nuevas tecnologías exigirían perfiles ocupacionales cambiantes, que tendrían en común la exigencia de una alta capacidad de abstracción y de conceptualización, más que de dominio operativo. En ellos se demandarían cada vez más competencias correspondientes a trabajadores polivalentes, con capacidad de resolver problemas, de tomar decisiones y de trabajar en equipos (Moura Castro, C. de 1984).

En segundo lugar, la formación para un puesto de trabajo tampoco sería la más adecuada para enfrentar los requerimientos de los grupos excluidos de los espacios laborales más afectados por la modernización tecnológica, que sólo tendrían alguna oportunidad en alguna de las tres situaciones siguientes: actividades rutinarias que exigen baja formación, el autoempleo y los microemprendimientos. En el primero de los casos, sería necesaria una formación diferente que permitiese contrarrestar efectos alienantes a través de una más sólida preparación para otras formas de integración social y cultural (Araujo y Oliveira 1994). En el segundo y el tercero se estaría sometido a un desafío de competitividad en contextos de incertidumbre que plantearían demandas diferentes y crecientes de formación general.

En tercer lugar, la formación profesionalizante exigiría un «equipamiento de verdad» (Araujo y Oliveira, op. cit.), que sería extremadamente difícil de garantizar en las instituciones del sistema de educación formal. El equipamiento de los establecimientos de las modalidades técnicas estaría casi siempre obsoleto y sería imposible de reemplazar en la escala de los establecimientos de enseñanza media, que atienden a una matrícula de entre 300 y 2.000 alumnos.

En cuarto lugar y por algunas lógicas argumentaciones, la pretensión de ofrecer una educación profesionalizante en el nivel medio habría llevado a organizar una educación técnico-profesional extremadamente costosa, sin que fueran visibles los resultados de tal inversión (Muñoz I., C. 1992). A beneficio no identificable, alternativa descartable.

### *1. La década de los 90 como oportunidad de construcción de una identidad para el nivel*

En términos generales, puede proponerse que las tendencias innovadoras parecen ofrecer una oportunidad de resolución de los problemas de identidad del nivel a través de una generalizada propuesta, de acuerdo a la cual el nivel debería apoyarse en logros en la formación de competencias básicas alcanzadas, como su nombre lo indica, por la Educación General Básica, que en todos los países se está extendiendo. (Véase Cuadro N° 2).

## CUADRO NÚM. 2

**AMÉRICA LATINA  
NIVEL MEDIO  
DENOMINACIÓN Y LUGAR EN LA ESTRUCTURA  
DE ESTUDIOS**

PAÍS	DENOMINACIÓN	LUGAR EN LA ESTRUCTURA
ARGENTINA	Nivel Polimodal	Tres años, después de la Educación General Básica de nueve años.
BOLIVIA	Educación Secundaria	Cuatro años organizados en dos ciclos, después de una Educación Primaria Obligatoria de ocho.
COLOMBIA	Educación Media	Dos años, después de una Educación Básica Obligatoria de nueve años.
COSTA RICA	Ciclo de Educación Diversificada	Dos o tres años, después de una Educación General Básica, de nueve años obligatorios, que contiene un tercer ciclo diversificado en tres ramas.
CHILE	Educación Media	Cuatro años, después de la Educación General Básica Obligatoria de ocho grados.
ECUADOR	Nivel Medio	Cinco años, después de una Educación Primaria de seis grados, organizados en dos ciclos: uno básico obligatorio de 3 años, y uno diversificado.
MÉXICO	Media Básica Media Superior o Bachillerato	Tres años, después de una Educación Primaria de seis; obligatoria.  Dos o tres años, diversificados.
PARAGUAY	Nivel Medio o Bachillerato	Seis años, después de una Educación Primaria de seis, organizada en dos ciclos. El primero es común de tres años, obligatorio; y el segundo también de tres, diversificado.
PERÚ	Educación Secundaria	Cinco años, después de una Educación Primaria de seis grados. Está organizada en dos ciclos: el primero de dos años, común y el segundo de tres años, diversificado. Es obligatoria.
REPÚBLICA DOMINICANA	Educación Media	Cuatro años, después de una Educación Primaria de ocho grados, organizada en dos ciclos.
URUGUAY	Ciclo Básico Único  Bachillerato	Tres años, después de una Educación Primaria de seis grados; obligatorio.  Tres años diversificado.



A partir de la extensión de la Educación General Básica, la educación media debería fortalecer la formación de competencias básicas y abocarse a su profundización. Esto se estaría intentando por dos caminos diferentes: lograr una simbiosis entre la cultura general y la cultura productiva, como se propone en documentos ecuatorianos, o proponer la apropiación de un paradigma correspondiente a un amplio campo del saber y del hacer (Moura Castro, C. de 1984), como se intenta en el caso argentino.

En principio habría coincidencia en proponer que los jóvenes que asisten a la educación media o secundaria deberían pasar de la formación en competencias básicas a la formación en competencias fundamentales. Si bien la diferencia entre ambas es extremadamente difícil de establecer, parecería radicar en la posibilidad que ofrecerían las segundas de garantizar procesos autónomos efectivos de aprendizaje conceptualizador, llegando hasta la posibilidad de comprender y establecer modelos abstractos. En todo caso, tanto las competencias básicas como las fundamentales incluirían capacidades de diverso tipo, clasificables, por ejemplo, en cognitivas, metacognitivas, interactivas, prácticas, éticas, estéticas y expresivas.

La bibliografía disponible no permite presentar la forma en que la propuesta de simbiosis entre cultura general y cultura del trabajo se resolvería curricularmente. La idea de garantizar la apropiación del paradigma correspondiente a un amplio campo del saber y del hacer está elaborándose en la Argentina, a partir de cruzar la entrada curricular por competencias a formar con el reconocimiento de la existencia de amplios campos o áreas del saber y del hacer que tendrían una lógica propia, entre los cuales pueden distinguirse los que focalizan la atención en la naturaleza, las personas en sociedad, las tecnologías gestionales, la producción de bienes y servicios y las artes. Lo deseable sería que los jóvenes aprehendiesen un paradigma lo más acabadamente posible, pero sin abandonar la aproximación a saberes de diferente tipo correspondientes a los otros campos del saber y del hacer.

Cualquiera sea la concepción que se adopte acerca de la nueva identidad del nivel, y aun cuando no exista una reflexión acabada, los países parecerían estar intentando acercarse a ella a través de cinco estrategias combinadas.

En primer lugar, fortaleciendo una tendencia iniciada en las décadas de los 70 y los 80 a la homogeneización de los antiguos primeros ciclos de la educación media, en algún caso instituidos como un nivel autónomo denominado Educación Secundaria Básica (véase cuadro N° 3), y que

varias leyes de los 90 proponen transformar en último ciclo obligatorio de la Educación General Básica (vuélvase a ver el Cuadro N° 2).

En segundo lugar, conservando una cierta diversificación, pero de mucho menor espectro que la existente, que abarcaría hasta 330 ramas en los segundos ciclos de la educación media de algún país de la región.

En tercer lugar, cruzando esa diversificación con el desafío de construcción de dos transversalidades, la humanístico-social y la científico-tecnológica. Esto quiere decir que, al menos en las proclamas, se pretendería que todos los jóvenes formasen sus competencias básicas en interacción con formas culturales emergentes del amplio campo de las humanidades y las ciencias sociales, por un lado, y de las ciencias naturales y las tecnologías, por el otro<sup>5</sup>.

La cuarta estrategia procuraría crear alternativas que no descartaran los aportes formativos de las modalidades técnico-profesionales, especialmente las que favorecen la conceptualización a partir de la operación de equipos que ponen en acción leyes, principios y conceptos (Ibarrola, M. de y Gallart, M.A., op. cit.; Araujo y Oliveira, op. cit.).

En quinto lugar, desvinculando cada vez más al subsistema de educación media o secundaria de la formación profesional. Esta última se intenta concentrar en un sistema y en instituciones específicas, más articuladas a los Ministerios de Trabajo y Economía (CONALEP de México, SENA de Colombia, SENAI-SENAC, de Brasil); a institutos específicos dentro de los Ministerios de Educación en los casos en los que los anteriores no tuvieron un dinamismo particular (el INET, de reciente creación en la Argentina); a una universidad tecnológica o a las cámaras e iniciativas empresariales (véanse, entre otros, Ibarrola, M. de 1993 y Araujo y Oliveira 1994, op. cit.)

La desvinculación de la educación media (abocada ahora a la formación de competencias fundamentales) respecto de la formación profesional, facilitaría la reconversión de ésta última, que podría adoptar otros estilos organizativos y administrativos. En ese contexto sería posible adoptar una estructura modular en la formación profesional, contratar trabajadores competentes y permanentemente vinculados a la renovación tecnológica para enseñar habilidades prácticas específicas, rotar la oferta de acuerdo a las necesidades regionales, etc.; en definitiva, desburocratizar y flexibilizar una oferta que por fuerza debe ser mucho más cambiante que la de formación de las competencias fundamentales. En esa dirección se estarían llevando a cabo estrategias dentro de la CONALEP mexicana y de otras redes de formación profesional.

## CUADRO NÚM. 3

## AMÉRICA LATINA

Cantidad de horas asignadas a diferentes áreas y disciplinas a la  
EDUCACIÓN SECUNDARIA BÁSICA

CONTENIDO	MÉXICO 1993 Obl.	URUGUA (CBU) 1985 Obl.	PARAGUA 1992	ECUADOR Ley Gral. de Educ./198 Obl.	ARGENTINA (CBU) 1989
LINGÜÍSTICA	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 4 2º 4 3º 4 12	1º 7 2º 7 3º 7 21	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 5 2º 5 3º 5 15
MATEMÁTICA	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 4 2º 4 3º 4 12	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 5 2º 5 3º 5 15
CIENCIAS SOCIALES	1º 6 2º 5 3º 3 14	1º 6 2º 5 3º 6 17	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 7 2º 7 3º 11 25
CIENCIAS NATURALES	1º 6 2º 8 3º 6 20	1º 5 2º 4 3º 5 14	1º 4 2º 4 3º 4 12	1º 5 2º 5 3º 5 15	1º 3 2º 3 3º 7 13
TECNOLOGÍA	1º 3 2º 3 3º 3 9	1º 3 2º 3 3º - 6	- - - - - - - -	- - - - - - - -	- - - - - - - -
EDUCACIÓN FÍSICA	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 3 2º 3 3º 3 9
EDUCACIÓN ARTÍSTICA	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 3 2º 3 3º - 6	1º 4 2º 4 3º 4 12	1º 2 2º 2 3º 2 6	1º 6 2º 6 3º 2 14
LENGUAS EXTRANJERAS	1º 3 2º 3 3º 3 9	1º 3 2º 3 3º 3 9	- - - - - - - -	1º 3 2º 3 3º 3 9	1º 3 2º 3 3º 3 9
FORMACIÓN ÉTICA Y CIUDADANA	1º 3 2º 2 3º - 5	1º - 2º - 3º 3 3	- - - - - - - -	- - - - - - - -	1º 2 2º 2 3º 2 6
TOTALES	1º 35 2º 35 3º 35	1º 32 2º 32 3º 30/6	1º 36 2º 36 3º 36	1º 35 2º 35 3º 35	1º 34 2º 34 3º 36

FUENTE: Elaborado por la Dirección General de Investigación y Desarrollo, sobre la base de los datos de la CBU "Censos Educativos Nacionales".

## NOTAS AL CUADRO Nº 3

**MÉXICO:** En tercer año se agrega «Orientación Educativa», con 3 hs. y una «Asignatura Opcional» de 3 hs. (decidida por cada entidad).

**Ciencias Sociales:**

**Primer año:** Historia Universal I: 3 hs.; Geografía general: 3 hs.

**Segundo año:** Historia Universal II: 3 hs.; Geografía de México: 2 hs.

**Tercer año:** Historia de México, 3 hs.

**Ciencias Naturales:**

**Primer año:** Biología: 3 hs.; Introducción a la Física y a la Química: 3 hs.

**Segundo año:** Biología: 2 hs.; Física: 3 hs.; Química: 3 hs.

**Tercer año:** Física: 3 hs.; Química: 3 hs.

**URUGUAY:** Se agregan «Actividades Planificadas Optativas» con una carga de:

**Primer año:** 2 hs.

**Segundo año:** 4 hs.

**Tercer año:** 4/6 hs.

**Ciencias sociales:**

**Primer año:** Historia: 3 hs.; Geografía: 3 hs.

**Segundo año:** Historia: 3 hs.; Geografía: 2 hs.

**Tercer año:** Historia: 4 hs.; Geografía: 2 hs.

Además se incluye «Educación Social y Cívica» sólo en tercer año con 3 hs. Nosotros la ubicamos en «Formación Ética y Ciudadana».

**Ciencias naturales:**

**Primer año:** Ciencias Naturales: 3 hs.; Introducción a las Cs. Físicas: 2 hs.

**Segundo año:** Ciencias Naturales: 2 hs.; Introducción a las Cs. Físicas: 2 hs.

**Tercer año:** Ciencias Naturales: 2 hs.; Introducción a las Cs. Físicas: 3 hs.

**PARAGUAY:** Se agrega:

«**Educación Sanitaria**» con 2 hs. semanales para cada año, 6 hs. en total para el nivel;

«**Talleres**» con 5 hs. semanales por cada año. Se puede optar entre los siguientes: Artes Industriales, Madera, Electricidad, Metal, Cerámica, Cuero, Mecnografía, Comercio, Agricultura, Educación para el hogar.

«**Orientación**» con 2 hs. semanales por cada año. Se destina a Consejo de Curso y Clubes.

**Lengua:**

Incluye 5 hs. de Castellano y 2 hs. de Guaraní en los tres años.

**ECUADOR:** Se agrega:

«**Actividades Prácticas**» con 6 hs. semanales los 3 años.

«**Asociación de Clase**» con 2 hs. semanales los 3 años.

102

**ARGENTINA:**

**Ciencias Sociales:**

**Primer año:** Historia: 4 hs.; Geografía: 3 hs.

**Segundo año:** Historia: 4 hs.; Geografía: 3 hs.

**Tercer año:** Historia: 4 hs.; Geografía: 3 hs.; Economía y Contabilidad: 4 hs.

**Ciencias Naturales:**

**Primer año:** Ciencias Biológicas: 3 hs.

**Segundo año:** Ciencias Biológicas: 3 hs.

**Tercer año:** Ciencias Biológicas: 3 hs; Físico-Química: 4 hs.

**CUADRO NÚM. 4**  
**AMÉRICA LATINA**  
**Nivel Medio**  
**DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA**

PAÍS	MODALIDADES, ORIENTACIONES O RAMAS
ARGENTINA	Sin definición en la nueva estructura. Propuesta: - Humanístico-Social. - Economía y Gestión. - Producción de bienes y servicios. - Ciencias Naturales, ambiente y salud. - Artes.
BOLIVIA	Ciclo de Aprendizaje Diferenciado, en dos opciones: - Técnico Medio. - Científico-Humanístico.
COLOMBIA	- Académico. - Industrial. - Comercial. - Pedagógico. - Agropecuario. - Promoción Social.
COSTA RICA	- Académico. - Artístico. - Técnico.
CHILE	- Humanístico-Científica. - Técnico-Profesional: Comercial, Industrial, Técnica, Agrícola, Marítima.
ECUADOR	- Humanístico-Científico: Físico-Matemático, Químico-Biológico, Sociales. - Técnica: Agropecuaria, Industria y Construcción, Comercio y Administración.
MÉXICO	Bachilleratos: General, Técnico
PARAGUAY	- Humanístico-Científico. - Comercial. - Técnico-Industrial. - Agropecuario.
PERÚ	- Ciencias y Humanidades. - Técnica.
URUGUAY	- Biológica. - Humanística. - Científica.

Grandes establecimientos públicos y privados con capacidad de garantizar equipamiento adecuado, como las Escuelas Técnicas Federales del Brasil, y, en casos excepcionales como las Escuelas ORT ligadas a redes internacionales, quedarían exceptuados de la lógica descrita. Estas instituciones estarían aprendiendo e innovando permanentemente y podrían continuar garantizando, al mismo tiempo, una adecuada formación en competencias fundamentales y una primera etapa de una formación profesionalizante.

En algunas de estas instituciones de excepción se estarían desarrollando unidades de investigación y desarrollo, asistencia técnica a otros colegios, capacitación docente y venta de servicios. En esos casos algunos de estos grandes y complejos emprendimientos pedagógicos parecerían estar en condiciones de transformarse en algo así como núcleos de articulación de redes de innovación.

## 2. *La revisión de los modelos y estilos de funcionamiento institucional*

Como se insinúa ya en el apartado anterior, las instituciones de nivel medio estarían afectadas por un proceso de revisión de los modelos y estilos de funcionamiento institucional. El eje de ese proceso de revisión parece ser la demanda de fortalecimiento de la autonomía institucional, demanda que intenta resolverse a través de dos líneas de acción. La primera se vincula a la dinamización de los actores, mediante la organización de equipos de trabajo y de asociaciones de cada grupo de actores, en instituciones donde antes sólo se esperaba de los alumnos que actuaran individualmente, escuchando y estudiando, y de los profesores contratados por horas que asistiesen a los colegios a dictar clases sueltas.

En Chile, por ejemplo, se prevé la organización de Consejos de Profesores de carácter consultivo, que participen en el desarrollo del proyecto institucional y estén integrados por docentes, directivos y personal técnico-pedagógico. Al mismo tiempo, se prevé la organización de asociaciones de alumnos en las escuelas de enseñanza media, con la finalidad de formar a los estudiantes para la participación en la vida democrática. En México se pronostica la organización de Consejos Internos, de carácter consultivo, con participación de profesores y alumnos. En la Argentina algunas leyes provinciales de educación promulgan la organización de Consejos de Escuela o Institucionales, además de haberse autorizado el funcionamiento de organizaciones de docentes y de alumnos, y de ser habitual el de Cooperadoras de Padres.

En principio parecería que, aun cuando las normas de casi todos los países no distinguen si estas prescripciones alcanzan tanto a los estable-

cimientos públicos como a los privados y, en consecuencia, puede interpretarse que involucran a ambos sectores, de hecho este tipo de innovación tiende a introducirse con más frecuencia en las instituciones públicas. Pero incluso en ellas su funcionamiento suele ser poco eficaz. Puede interpretarse como que las dificultades para institucionalizarlo se deben a que la delegación real de poder en las comunidades educativas es escasa, y a que existen resistencias políticas y desconfianzas mutuas que no sólo inhiben las posibilidades de participación de los distintos actores que conforman la vida cotidiana de las instituciones, sino, más aún, con la de las comunidades en su conjunto. A ellas se volverá en el próximo apartado.

La segunda línea de revisión de los modelos y de los estilos institucionales está vinculada a que posean y ejerzan mayor autonomía en distintos aspectos: contratación y organización del trabajo de los profesores, utilización de tiempos y espacios, compras y reparaciones, modelos pedagógico-didácticos, etc. En algunos casos, esta apertura al ejercicio de la autonomía se liga a la cuestión de los equipos de conducción y a la participación de los diferentes grupos de actores, ya que se prescribe con claridad en qué cuestiones pueden entender los equipos y las organizaciones de padres, docentes y/o alumnos. En otros casos, una y otra cuestión no se articulan operativamente, quedando las dos dimensiones de las propuestas como proclama y no como proyecto de transformación.

Es muy difícil presentar información regional sistematizada, y más aún cuantificar los alcances de las innovaciones correspondientes a este segundo eje, dado que no existe recolección ni sistematización periódica o regular de nuevas experiencias. Un sondeo parcial llevado a cabo en la Argentina permitió detectar, entre otras, las siguientes:

En algunos establecimientos se intenta jerarquizar el lugar del conocimiento en las prácticas cotidianas de los docentes, generando ámbitos de interacción entre pares para la discusión y el seguimiento de «cuestiones emergentes», para concertar la programación de las escuelas o de los cursos o para la capacitación sistemática (talleres de educadores), la organización del trabajo de los profesores, la utilización de tiempos y espacios, las compras y reparaciones, los modelos pedagógico-didácticos, etc.

En otros, el intento de reinstalar el conocimiento en el centro de la escena escolar se realiza institucionalizando las aulas por docentes en lugar de las aulas por curso, de modo que cada clase pueda adquirir una fisonomía y un equipamiento adecuados a lo que se quiera enseñar. De este modo parecería que se facilita la consulta a los docentes y el trabajo



con la dinámica de taller, en lugar de la dinámica de clase frontal, típica del modelo de la escuela tradicional.

Una estrategia alternativa es la institucionalización de un régimen semipresencial durante el último año escolar, considerado como el más adecuado para promover un modelo pedagógico-didáctico en el que los alumnos dediquen más tiempo al aprendizaje de procedimientos tales como recoger, organizar, sistematizar, interpretar y preparar resultados para ser comunicados, que a escuchar a los profesores o escucharse a sí mismos, reiterando lo explicado por los profesores. En las instituciones donde se ha puesto en práctica se habría incentivado al mismo tiempo la capacidad para el trabajo en equipo de los alumnos, y la de los profesores para asumir un rol diferente al de repetidores de contenidos de tipo informativo o conceptual.

En otros establecimientos se intenta reorganizar el calendario anual, atravesado por la lógica positivista del saber fragmentado, transmisible sólo gracias a una división concomitante del tiempo de trabajo cotidiano. En la mayoría de los colegios secundarios de América Latina y desde la emergencia del nivel, a los jóvenes se les exige algo que nunca se exigió a los adultos, como es llevar el estudio y el trabajo en hasta 14 disciplinas simultáneas y desconectadas. En los establecimientos de referencia se pasó de una organización del tiempo escolar en asignaturas anuales a otra semestral, lo que redujo la fragmentación y favoreció la concentración y la profundización.

Detrás de estas dos líneas de actuación parece haber una tendencia en común, anticipada desde algunos sectores (Araujo y Oliveira, op. cit.), y es que los actores de la cotidianeidad dediquen cada vez más tiempo a planificar, a pensar, a hacer y a comunicar, que a repetir o a cumplir rutinas.

### 3. *La búsqueda de nuevas formas de relación de las instituciones con la sociedad y con el mundo del trabajo*

Más allá de los cambios que se perciben en el modo de concebir las instituciones y las expectativas y dinámicas de su funcionamiento interno, y en estrecha articulación con éstos aspectos, en toda la región parece existir consenso respecto a la necesidad de que las instituciones de nivel medio, al igual que las demás del sistema educativo, salgan de su endogamia y se vinculen cada vez más a las comunidades en las que están insertas y al mundo de la producción y del trabajo.

#### **a. La participación de las comunidades y el nivel medio**

Por lo menos cinco de las nuevas leyes nacionales de educación (Bolivia, Colombia, Chile, México y República Dominicana), prevén la

constitución de instancias consultivas o decisorias con participación comunitaria y de base territorial en el proceso de toma de decisiones que afecta a cada institución. Dichas instancias reciben diferentes denominaciones: Juntas Escolares (Bolivia), Núcleos de Desarrollo Educativo (Colombia), Consejos de Participación Social (México), o Asociaciones de Padres y Madres de Familia, ligadas en este caso a una escuela en particular (República Dominicana).

Dichas instancias consultivas o decisorias son concebidas con sesgos diferentes según el país, pero en términos generales puede decirse que en todos los casos se proponen como espacios de concertación para detectar necesidades, procesar demandas, compatibilizar intereses y contribuir -en sentido amplio- al desarrollo de la educación.

Las expectativas más concretas respecto del funcionamiento de estos organismos se refieren a tres cuestiones diferencialmente enfatizadas según los países. La primera consiste en superar los déficits económicos para el sostenimiento de las instituciones del nivel (por ejemplo en Colombia, Chile y República Dominicana). La segunda radica en suponer que estos organismos pueden garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, en particular los destinados a la edificación, el mantenimiento y el equipamiento didáctico (por ejemplo en la Argentina). La tercera se vincula al supuesto de que una comunidad más vinculada a las escuelas puede lograr un mayor acercamiento entre su propia identidad cultural y la cultura escolar, tal como se expresa para todos los niveles educativos en las normas paraguaya y boliviana.

107

### **b. El nivel medio busca la articulación con el mundo de la producción y del trabajo**

Un ejemplo de nuevas búsquedas de institucionalización de las relaciones de las escuelas medias con el mundo del trabajo sería la creada en los liceos de enseñanza media técnica y profesional de Chile de una instancia denominada «Unidad de Producción», que es responsable de programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades de producción realizadas en los laboratorios y talleres de la institución, y que se encarga, además, de establecer relaciones con los sectores productivos de bienes y servicios. Esta Unidad de Producción está integrada por los Jefes de Especialidades, por los Supervisores de Práctica Profesional, por los Profesores de Taller y de las especialidades, y por el personal auxiliar.

Detrás de la búsqueda de nuevas formas de relaciones de las instituciones con la sociedad y con el mundo del trabajo parece haber un intento para que los actores de la cotidianeidad escolar no sólo dediquen

cada vez más tiempo a planificar, pensar, hacer y comunicar, sino a que lo hagan con otras y no en soledad.

En síntesis, podría aventurarse que la imagen objetiva del nuevo nivel medio que parece emerger tanto de los planteos normativos como de las estructuras de estudio y de la búsqueda curricular e institucional, es la de un subsistema orientado a la formación de competencias fundamentales, integrado por instituciones cada vez más autónomas, diferenciado entre algunas de baja y otras de alta complejidad, y potencialmente esforzadas en lograr estilos de funcionamiento pedagógico-didácticos postradicionales -quizá constructivistas-, gracias a grandes y en algunos casos innovadoras articulaciones con las comunidades y con el sector trabajo.

### III. Necesidad de la reconversión de los sistemas educativos. Impacto en el nivel y en sus instituciones

En el apartado anterior se han presentado algunas tendencias de transformación específicamente vinculadas a la identidad del nivel medio, pero en realidad parece que la posibilidad de realización de las mismas en la escala necesaria está estrechamente ligada a la eficacia del proceso de reconversión del conjunto del sistema educativo. El conjunto del nivel y, en particular, cada una de sus instituciones, puede depender en gran medida de la existencia de marcos de referencia y de sistemas y procesos que se generan fuera de él.

En líneas generales, es posible que la experiencia latinoamericana durante las décadas de baja actividad estatal haya dejado en evidencia el hecho que estos marcos de referencia no pueden ser elaborados, montados ni sostenidos por los mismos establecimientos educativos encargados de la prestación directa. Por otra parte, las editoriales y las universidades, entre otras instituciones independientes del Estado, los demandan permanentemente<sup>6</sup>.

#### 1. *Los procesos de «desconfiguración» y fragmentación de los Sistemas Educativos Latinoamericanos como antesala de su reconversión*

La eficacia de los procesos de reconversión de los sistemas educativos parece depender de la capacidad de recuperar una función reguladora y configuradora por parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Esta función tendió a ser desatendida a favor de la concentración de su

cada vez más escasa energía educativa en la atención de las rutinas de la prestación.

La tendencia de los Estados latinoamericanos a concentrarse en la función de prestación y casi exclusivamente en la de una fracción de instituciones bajo su directa dependencia, se agravó en los países de la región afectados por la interrupción de la institucionalidad democrática durante los períodos militares, muy especialmente durante los 80, debido al desinterés en el conocimiento como factor de desarrollo, a la desconfianza en la educación escolar como factor de socialización y a la escasa posibilidad de expresar demandas. El énfasis en la función de prestación fue acompañado por la progresiva desactivación de múltiples dispositivos previamente configurados para monitorear y apoyar el funcionamiento cotidiano de las instituciones educativas (v. gr. los exámenes, la práctica de la supervisión, el debilitamiento de la función de prestación a través de la disminución del tiempo dedicado a la instrucción dentro del horario escolar formal, el impacto de las huelgas docentes, la baja capacidad de convocatoria a jóvenes talentosos para ejercer la docencia y otra serie de factores concomitantes). El resultado fue que en amplios sectores de los sistemas educativos, y más en el nivel medio, se consagraron dos modalidades de funcionamiento que se caracterizaron como anómicas y como de cumplimiento rutinario de actividades, con pérdida del sentido de los fines respectivamente.

A partir de allí la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos ingresaron en un proceso de «desconfiguración», caracterizado por la pérdida de eficacia de las normas existentes, la persistente incapacidad de modificarlas, la ausencia creciente de sistemas y procesos compartidos y, lo que es quizás más grave, por la inexistencia de escenarios de debate e interacción entre diferentes actores sociales, económicos, políticos y específicamente educativos para definir las cuestiones educativas como parte de una agenda de cuestiones públicas.

En el contexto de sociedades débiles, esto fue contribuyendo a la fragmentación de la oferta y al debilitamiento de cada uno de los fragmentos. Dicho en otros términos, a la institucionalización de un fenómeno de postmodernización del sector, en el seno de sociedades que ni siquiera habían logrado un ingreso pleno a la modernidad.

Frente a la desconfiguración había dos alternativas: que se agudizaran los fenómenos anómicos y se multiplicaran las estrategias de cumplimiento rutinario de actividades como modalidad hegemónica de funcionamiento de los sistemas educativos y de la mayoría de sus instituciones, con escasos resultados favorables en términos de calidad y equidad; o que se

diseñaran reformas que apuntasen a regular y a configurar nuevamente el campo educativo en pos de una revalorización y resignificación de la propuesta de modernización, es decir, reconvertir un sistema educativo en franco proceso de deterioro, deslegitimado y cuestionado, a través de dos impulsos simultáneos: el de una nueva regulación y el de una nueva configuración, que tienen aspectos en intersección. Ninguno de los dos es suficiente para garantizar una real reconversión. Sin embargo, ambos parecen ser imprescindibles para instalar lógicas innovadoras, productoras de calidad, que tiendan a universalizarse.

Las nuevas formas de regulación y configuración de los sistemas educativos que se están pensando en todo el mundo se orientan en dos vertientes<sup>7</sup>. La primera puede denominarse como de «regulación mínima». Focaliza la atención en las demandas de educación y en los resultados esperados del proceso educativo. La segunda puede denominarse de «regulación necesaria». Focaliza la atención en los marcos de referencia, en los sistemas y procesos necesarios para atender las necesidades educativas desde una perspectiva de reactualización de la modernidad en el contexto de los profundos cambios tecnológicos y de organización del trabajo que tienen lugar en todo el mundo, así como en la búsqueda de realización de la equidad y de la democracia por su valor intrínseco<sup>8</sup>.

La alternativa de «regulación y configuración mínima» ubica el papel del Estado en la especificación de la demanda y en el modelado de sistemas de información y evaluación promocional o acreditación. En términos operativos, desestiman la necesidad y las funciones de la intervención del Estado, promoviendo la orientación de la tendencia existente a la descentralización de la educación hacia un proceso de municipalización y privatización de la oferta educativa.

La alternativa de «regulación y configuración necesaria» plantea que el Estado se debe ocupar de la definición de competencias a formar, de la creación de sistemas de información, e incluso, en un momento posterior, de la evaluación promocional y la acreditación, pero no tiende a disminuir el papel que podría caberle en la prestación, aun cuando difiera respecto del papel que le cabe en relación con los diferentes niveles del sistema educativo<sup>9</sup>. No subestima la necesidad y las funciones de la intervención del Estado, sino que las resignifica y las modifica en algunos casos. En lugar de promover la orientación de la tendencia existente a la descentralización de la educación hacia un proceso de municipalización y privatización de la oferta educativa, entiende que se debe promover al mismo tiempo el fortalecimiento de la autonomía de las

instituciones educativas y de los espacios centrales (Luhmann, N. y Schorr, K. 1993), afectándolos también a calificar los insumos y a orientar los procesos.

## 2. *La descentralización y la proclama autonómica como bisagras entre la fragmentación y la oportunidad de reconversión*

Como ya se anticipó, los sistemas educativos latinoamericanos están recorriendo un largo proceso de reconversión desde mucho antes que se promulgaran las nuevas normas de los 90. Dicho proceso se enmarcó al principio en la apuesta por la eficacia de un único curso de acción global de alcance nacional: la nuclearización primero y la descentralización luego, entendidas en cada país de un modo diferente.

La justificación de la necesidad de la descentralización radica en el hecho de ser el paso decisivo y la mejor modalidad posible para garantizar -según los países- una más plena realización del federalismo constitucional, una mejor reorganización de los sistemas educativos superpuestos en un mismo territorio, un mejor uso de los cada vez más escasos recursos, y la participación de las comunidades en las decisiones.

Los argumentos constitucional y organizativo fueron de mucho peso en el caso argentino. El primero se apoyaba en la interpretación del artículo de la Constitución que otorgaba a las provincias la potestad de hacerse cargo de la instrucción general, lo cual involucraba, cuando menos, la educación primaria y la media. La ayuda del Estado Nacional, actuando como prestador, había compensado imposibilidades transitorias de las provincias para fundar y sostener escuelas medias, pero ya hacia los 70 no tuvo razón de existir bajo esa forma, más aún cuando de la convergencia de su protagonismo con el de otros había emergido un sistema educativo irracionalmente organizado con establecimientos y planteles docentes en una misma ciudad, dependiendo de cuatro organismos diferentes, cada uno con su normativa.

La necesidad de racionalizar recursos escasos, presentada por las administraciones promotoras de la descentralización, por economistas de orientación fiscalista y por el Banco Mundial, suponía que acercar las decisiones a las prestaciones conllevaría un mayor cuidado de los recursos. Sus críticos, generalmente educadores aunque también economistas de otras orientaciones, sostienen que más allá de racionalizar se habría buscado disminuir los recursos destinados por los Estados a la educación, sobre todo a la educación media y superior, ya que de acuerdo con investigaciones de los 70 y de los tempranos 80 las inversiones con

más altas tasas de retorno serían las que se destinaran a la educación básica.

Por último, una parte significativa de los sectores no guiados por una lógica fiscalista -o al menos no exclusivamente por ella- que apoyaron la política de descentralización, concluyeron que ésta facilitaría la participación de las comunidades educativas en las decisiones.

Hacia fines de los 80 y comienzos de los 90 la transferencia de servicios sin articulación a otras políticas educativas pareció haber desencadenado en diversos países efectos paradójicos, con distinto impacto según el país y muy visibles en el caso precursor de Argentina. El primero fue la cristalización de sistemas de gobiernos provinciales a menudo tan burocráticos y distantes de los establecimientos educativos como lo era antes el gobierno nacional. El segundo fue el fortalecimiento de mecanismos clientelares en la base del sistema, señalado en particular en el proceso chileno de municipalización de la educación que tuvo lugar durante el gobierno militar. El tercero, el incremento de ciertos costos sin un claro mejoramiento de la calidad de los servicios (por ejemplo, a través de la creación de equipos técnicos descentralizados con escasa experiencia y formación y consecuente baja eficiencia) y, el cuarto, la enorme dificultad por construir, aun en ese nuevo marco, la participación de las comunidades educativas (Senén González 1994).

Como un tema independiente de la participación, en estos últimos años se comenzó a plantear la necesidad de fortalecer a las instituciones educativas desde ángulos muy distintos. En un primer momento, esa necesidad se concentró en la propuesta de construir una mayor autonomía institucional (Namo, G. 1994), para luego enriquecerse desde diferentes espacios con la propuesta complementaria de profesionalización o de generación de redes institucionales.

La lectura de relatos de innovaciones educativas -en parte ya procesada en el capítulo anterior-, y algunas pocas investigaciones realizadas sobre el tema (Braslavsky, C. 1993; UEPC 1992) ofrecen algunos elementos que dan cuenta de la transformación de los establecimientos educativos en el contexto de la descentralización. De ellos puede concluirse que las instituciones son cada vez más autónomas en diversos campos de la toma de decisiones. Sin embargo, los escasos indicios disponibles parecen indicar que el ejercicio de la autonomía sólo se refleja, en algunos casos, en un mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida.

Es muy complejo explicar las múltiples razones de los efectos paradójicos de la descentralización y de la baja eficacia de las prácticas

autonómicas en numerosas instituciones. Una hipótesis es que parte de las mismas radica en la ausencia de una nueva regulación y de una nueva propuesta de configuración de los sistemas educativos.

### 3. *Elementos para una nueva configuración de los Sistemas Educativos y sus implicaciones para el nivel medio*

En principio parece que en la década de los 90, en la mayoría de los países latinoamericanos, las nuevas leyes generales de educación y las políticas públicas impulsadas tanto por actores internos como externos, traerán consigo nuevos marcos de referencia, sistemas y procesos que, como se ha señalado al comenzar, se articularán a tendencias endógenas de transformación de los sistemas educativos y contribuirán a la emergencia de una realidad diferente. En este apartado se presentará un grupo de marcos de referencia (el que hace a las cuestiones curriculares), y un grupo de sistemas (el de información y evaluación). Al mismo tiempo, se presentarán unas breves consideraciones sobre los procesos asociados a los de producción de los primeros y de funcionamiento de los segundos.

#### **a. Los marcos de referencia de tipo curricular para el nivel medio**

Además de las nuevas prescripciones constitucionales y legales, en numerosos países de América Latina se ha agudizado el esfuerzo por establecer nuevas regulaciones que redefinan los logros que deben alcanzar los egresados de cada uno de los niveles y modalidades y/o los contenidos que deben ser aprendidos. La emergencia de estas nuevas regulaciones parece responder también a la percepción de la necesidad de volver a situar el tema del contenido educativo en el centro del escenario, habida cuenta de los problemas detectados y del agotamiento de la apuesta a las estrategias de reconversión institucional, disociadas de propuestas de transformación pedagógica.

Estas nuevas regulaciones que hacen a la gestión curricular son de distintos tipos: indicadores de logro (Colombia); perfiles profesionales, en particular para la educación media técnica (República Dominicana); Contenidos Básicos Comunes asociados a expectativas de logro (Argentina); Diseños Curriculares Base (República Dominicana); o planes y programas flexibles (Chile).

En términos generales, estas regulaciones parecen moverse en una transición desde la definición de contenidos al estilo positivista de fines del siglo pasado y comienzos de éste, hacia otra más novedosa, asociada no sólo al aprendizaje de saberes de tipo cognitivo, sino también a otros de



tipo procedimental y valorativo. Sería la combinación de estos tipos de contenidos diferentes la que permitiría formar las competencias a las que se hacía referencia más arriba.

Los procesos de elaboración de normas que hacen a la gestión curricular tienen características diferentes en los distintos países, según se combine la convocatoria a una determinada variedad y a otra determinada cantidad de actores, y el tipo de intervención definido para cada uno de ellos.

En la República Dominicana, por ejemplo, se ha convocado para la modalidad técnico-profesional a representantes del sector trabajo preferentemente. En el caso de la opción por programas flexibles, de Chile, se siguió el camino de elaborarlos con los equipos técnicos del propio Ministerio. En el caso argentino fue quizá donde se optó por el diseño de una metodología más elaborada, que combina la consulta a empresarios y trabajadores, a académicos, a familias y a estudiantes, tanto en términos individuales como a través de instituciones estatales y de organismos no gubernamentales que los aglutinan.

En general, parece que las metodologías más complejas pueden llegar a ser las que garanticen productos con más amplia legitimidad y consenso, siempre y cuando los procesos participativos hayan sido concebidos por su capacidad de generar más valor agregado, es decir, de mejorar la calidad de los acuerdos-marco, y no sólo por su potencialidad legitimadora.

## **b. Los nuevos sistemas de información y evaluación**

Normalmente puede decirse que la calidad y la cobertura de los sistemas de información de casi todos los países de América Latina es aún insuficiente para garantizar que todos los actores posean la necesaria para tomar decisiones adecuadas. En algunos casos es prácticamente inexistente, en otros es muy rutinario y han sido montados de acuerdo a criterios válidos en su momento, pero que hoy ya no resultan adecuados. Particularmente relevante resulta la ausencia de sistemas de información acerca de las innovaciones institucionales que permitan transferir las buenas experiencias a otros contextos, o de los proyectos en curso o concluidos. En algunos países se han establecido estrategias para promover su creación, reactivación o mejoramiento. El Plan Social Educativo de la República Argentina, por ejemplo, puso como condición para la participación de las provincias en un subprograma de estímulos a las iniciativas docentes -que incluye a las de nivel medio-, que aquellas tuvieran una base de datos compatible con la que se está gestando en el

Ministerio Nacional. En otros países, como la República Dominicana, los esfuerzos por establecer un sistema de información son titánicos, y gracias a ellos se cuenta, por primera vez en décadas, con información válida y confiable sobre personal contratado, lo cual podría ser el primer paso para una eventual reorganización del trabajo más autónoma en cada institución.

La década de los 90 intenta ser de reinstauración de la cultura de la evaluación educativa en América Latina, de manera que prácticamente en todos los países se han montado o reactivado sistemas nacionales que pretenden ser de evaluación de la calidad de la educación. Hasta ahora, sin embargo, la mayor parte se ha abocado a un aspecto del desafío, como es la evaluación de los logros de aprendizaje de los alumnos; en algunos casos con valor promocional, como en Costa Rica y en la República Dominicana. En Chile y Argentina las pruebas tienen exclusivamente carácter diagnóstico.

El tema de las características de las evaluaciones de los logros de aprendizaje como dispositivo de monitoreo de la calidad de la educación media requiere un debate en profundidad. En 1994, en la República Dominicana, los docentes y las autoridades educativas utilizaron los exámenes promocionales como termómetro para medir fuerzas recíprocas, generando múltiples tensiones en la comunidad y en el estudiantado. En Costa Rica, en 1988, se volvieron a implementar las pruebas de bachillerato, que se elaboraron fuera del Ministerio por un Programa de Evaluación y Medición Educativa del Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Educación Costarricense, dependiente de la Universidad de Costa Rica. Las pruebas arrojaron un margen de error de un 30% en beneficio de los estudiantes, quizás por haber sido administradas por docentes interesados en su buena evaluación (Filmus, D. 1994).

En general, parece muy difícil establecer evaluaciones de rendimiento y de logro estandarizadas y con carácter promocional en sociedades con escaso desarrollo de una cultura de la evaluación, en tanto que tal vez es imprescindible fortalecer las evaluaciones diagnósticas que permitan un monitoreo del conjunto del sistema educativo y la comparación internacional.

### **c. Las políticas compensatorias en el nivel medio**

La atención a los estudiantes, a las comunidades y a las instituciones educativas de nivel medio no está entre las prioridades de las políticas compensatorias que se están diseñando y poniendo masivamente en práctica en los sistemas educativos latinoamericanos. Sin embargo, en

algunos países se prevén algunos componentes dentro de programas de esta naturaleza, como en Bolivia y en la Argentina.

Esta situación parece insatisfactoria frente a dos cuestiones convergentes.

Por un lado, la existencia de grupos cada vez más numerosos de jóvenes excluidos de los procesos y sectores más dinámicos de la actividad económica y social, y que se encuentran en particulares y muy heterogéneas situaciones «de riesgo» o cuando menos de difícil comprensión y procesamiento, tales como falta de actividad, paternidad o maternidad precoz, prolongación de la condición de adolescentes, debilidad o ausencia de modelos y expectativas vinculadas a la adultez (Obiols, G.A. y di Segni de Obiols, 1994), violencia, drogadicción, apatía en contextos de debilitamiento de la legitimidad de los sistemas y liderazgos políticos y de baja movilización por cuestiones públicas.

Por otro lado, la comprobación de las investigaciones existentes en relación a que el destino de los jóvenes latinoamericanos tiende a jugarse cada vez más en el hecho de haber o no pasado por el nivel medio o secundario (Ibarrola, M. de y Gallart, M.A. 1994), y la muy baja presencia de «políticas de juventud» (Rodríguez, E. 1989) alternativas a su incorporación a la educación media, a excepción del diseño de algunos proyectos de empleo joven asociados a propuestas de capacitación profesional que no llegan a ser masivos.

Si en verdad la pretensión actual fuera promover la cohesión social, habría que analizar con mucha mayor seriedad si ante esas tendencias convergentes los programas o políticas compensatorios que se organizaran en torno a la educación debieran concentrarse casi exclusivamente en la población que asiste a la educación básica.

#### 4. *Nuevas formas de relación del subsistema de nivel medio o de algunas de sus modalidades con la sociedad y con el mundo del trabajo*

Las innovaciones institucionales orientadas a la relación con la comunidad y con el mundo del trabajo (de las que se han dado ejemplos antes), se inscriben a veces en políticas nacionales de promoción de dichas relaciones. En la mayor parte de los casos dichas políticas se refieren a la formación técnico-profesional, pero en otros en que ésta no está diferenciada de la educación media, la abarcan.

Con éxito dispar se intenta la creación de organismos especialmente dedicados a promover la formación tecnológica, a definir perfiles profesio-

nales y a atraer recursos adicionales a las modalidades de nivel medio asociadas a ella, o directamente hacia la formación profesional.

Las nuevas iniciativas de creación de organismos (por ejemplo el novísimo Instituto Nacional de Educación Tecnológica -INET- de Argentina), reconocen antecedentes por lograr la convergencia de representantes del sector trabajo y del sector educación, y de funcionarios dedicados a la planificación económica, para precisar demandas y necesidades en relación a la formación profesional y tecnológica.

Son conocidas las experiencias de creación de impuestos especiales, la desgravación impositiva por donaciones de equipos o por creaciones especiales que tuvieron lugar en México, Brasil, Argentina y otros países, y que no siempre fueron exitosas.

Una de las muchas experiencias de promoción de la innovación desde instituciones de alcance nacional y a través de normas generales, es la creación de pequeñas empresas estudiantiles de servicios con el propósito de fortalecer el aprendizaje en situaciones reales de trabajo con estrategias asociativas, que tienen el propósito de ofrecer a la comunidad servicios varios y de dar a conocer a la comunidad la calidad de los trabajos de los estudiantes del INA (Carvajal, C. 1992).

En general, en este terreno no parece haber grandes innovaciones normativas de alcance nacional, aunque sí el comienzo de un tipo de modelo institucional de escuela-empresa que, de acuerdo a algunas de esas nuevas normativas, podría emerger como institución diferenciada en el seno de la creciente autonomía. Ésta podría tener ciertos visos de escuela-empresa, con algún parecido con las escuelas fábrica o jardín ya existentes en Europa hacia fines del siglo XIX, que no fueron asumidas como modelo hegemónico por los sistemas nacionales de educación.

#### **IV. El papel del Estado, la Sociedad y los mecanismos de concertación en la transformación del nivel medio**

En principio parece que en todos los países el Estado es el que está propiciando, articulando y liderando los procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos en forma sostenida a través del tiempo. Los empresarios y otros actores socioeconómicos pueden tener algo así como un comportamiento espasmódico. En ciertos momentos se preocupan de la educación, y en ocasiones de la secundaria en particular, mientras en otros se despreocupan o delegan las iniciativas en el Estado.

Esto parece corroborar una hipótesis reciente, de acuerdo con la cual era inútil discutir si el Estado debía o no intervenir en las transformaciones latinoamericanas, porque de hecho lo haría (Gurrieri, A. 1987).

Sin embargo, hay numerosas cuestiones que inducen a proponer que la reconversión de los sistemas educativos y de los procesos de transformación de la educación media tienen diversos riesgos y una cierta labilidad.

El principal riesgo sería que se creara una dinámica de retroalimentación entre un grupo de instituciones dinámicas y el renovado esfuerzo estatal por generar marcos de referencia, sistemas eficaces y eficientes y procesos efectivos, del que sólo se beneficiaría un pequeño sector de la población juvenil.

La labilidad de la reconversión se asocia a la necesidad no sólo de modernizar la educación, sino de modernizar los aparatos centrales de los Estados y a los estados o provincias. En efecto, el hecho de que los Estados hayan sido y estén volviendo a ser protagonistas activos en el sector educación, no implica que haya sido ni sea actualmente un Estado fuerte, como se hizo creer (Faletto, E. 1989). Por el contrario, desde el punto de vista de la profesionalización de sus diferentes organismos, de sus posibilidades de planificación efectiva no asfixiante sino promotora de autonomía, de ejecución eficiente y de sostenimiento de los procesos de concertación democrática, se fueron debilitando cada vez más.

El planteo de reconfiguración del sistema educativo pudo iniciarse con una alta cuota de voluntarismo, en muchos casos con recursos de préstamos internacionales, y montando estructuras paralelas a las de las plantas funcionales permanentes de los Ministerios que, por dar un ejemplo, en muchos casos no cuentan ni siquiera con un especialista actualizado por campo del saber y del quehacer para intervenir en los procesos de renovación curricular.

En esas condiciones de precariedad se han dado pasos significativos para pasar de una planificación centrada en el Plan Libro a otra directiva, situacional y operacional (Matus, C. 1987), o de acciones centradas exclusivamente en la coyuntura y en los medios a otras que intentan equilibrar coyuntura con medio y largo plazo y poner los medios al servicio de los problemas terminales.

Sin embargo, es posible dudar que esos pasos hayan iniciado un proceso irreversible de reforma profesionalizadora y democratizadora de los Estados, es probable que sean todavía insuficientes para sostener la

reconversión del sistema y para profundizar y sobre todo ampliar la construcción de una identidad para el nivel medio, así como la transformación y la articulación de las instituciones que lo integran, potenciando para el conjunto las mayores capacidades de dinamización de algunas de ellas.

En las administraciones de los estados o provincias la situación es muy heterogénea, pero son pocas las que se encuentran en circunstancias equivalentes a las de los Estados y muchas las que están más atrasadas en su propio proceso de reforma institucional. Además, están acuciadas en muchos casos por la crisis productiva, social y financiera, y se corre el riesgo de que se deslicen hacia la enajenación de parte de sus responsabilidades en el proceso de diseño y de ejecución de la reconversión, en cuyo caso no queda nada claro quién asumiría el relevo.

De hecho, en los países federales también demandan al Estado más de lo esperable en un contexto de proclama descentralizadora, quizá más de lo razonable desde la experiencia histórica latinoamericana. Es como si no fuera posible ni probablemente deseable intentar establecer nuevos modos de hacer política educativa que rompiesen violentamente con las tradiciones de la región, que aun con sus limitaciones supieron ser parcialmente eficaces. El dinamismo de los Estados es parte de esas tradiciones. Sólo que en este momento habría que comenzar a considerar con mayor seriedad que dinamismo, fortaleza y democratización no son sinónimos, sino tres dimensiones diferenciadas y necesarias para la intervención de los Estados en todo el proceso de reconversión de los sistemas educativos, que, además -se insiste- no sólo no debieran asfixiar la creatividad y la autonomía institucional y social sino promoverlas.

En síntesis, se trataría de pasar de la vieja concepción del Estado Docente, propia del siglo XIX, a una nueva de «*sociedad educadora*», pero reconociendo que sólo puede convertirse en realidad gracias a un activo papel de los Estados.

## V. Informes Nacionales de Base

ARGENTINA: Ministerio de Cultura y Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

COLOMBIA: Ministerio de Educación Nacional. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

---

COSTA RICA: Ministerio de Educación Pública. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

CHILE: Ministerio de Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

ECUADOR: Ministerio de Educación Nacional. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

MÉXICO: Secretaría de Educación Pública. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

PARAGUAY: Ministerio de Educación y Culto. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

PERÚ: Ministerio de Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

URUGUAY: Ministerio de Educación y Cultura. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

---

## Notas

(1) Con la colaboración de la Lic. Estela Barba y la asistencia de María Rosa Perea de la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

(2) A lo largo de este artículo se utilizarán los siguientes términos con los sentidos que aquí se definen. Regulación: definición general de los fines y principios y, en consecuencia, de las posibilidades y limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos, a través de la creación y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y micro-institucional que se plasman en leyes, decretos, reglamentos y otras normas formales. Configuración: desarrollo de los modelos macro y micro-institucionales a través de la organización de medios orientados a la prosecución de los fines y a la transformación de los modelos normativos en estilos de funcionamiento cotidiano. Estas definiciones son propias, pero se inspiran fundamentalmente en Bernstein, B., 1994 y Popkewitz, Th. S., 1994.

(3) Véase -por ejemplo- Pinto, A.M.R., 1990; citado por Araujo y Oliveira, 1994.

(4) Se entiende aquí por «reforma» a la «movilización de los estamentos públicos y relaciones de poder» en el seno de un proceso de cambio educativo, que la involucra y la excede (Popkewitz, Th. S., op.cit.).

(5) Esa búsqueda de equilibrio entre mantener una cierta diferenciación e intentar al mismo tiempo la construcción de una doble transversalidad, explicaría por qué en el marco de una estructura con modalidades emergen planes y programas o diseños curriculares que demuestran diferentes estrategias para conservar un núcleo compartido, sea a través de altos porcentajes de contenidos básicos comunes - 50 % en Argentina, 70% en Colombia, 75% en Costa Rica -, o de materias o asignaturas compartidas por todas las modalidades o ramas (véanse cuadros N° 3 y 4).

(6) La experiencia internacional permite anticipar que sólo en países con fuerte tradición de involucramiento de organizaciones sociales en la educación, en algunos de ellos pueden ser elaborados con la calidad necesaria fuera de los sistemas educativos. Un caso de este tipo parece ser el de los Estados Unidos, donde la Asociación Nacional para el Desarrollo de las Ciencias, por ejemplo, fue capaz de proponer, tras un trabajo conjunto con universidades y con instituciones educativas, una propuesta de marco de referencia consistente en los contenidos científicos que a su juicio deberían enseñarse en todas las escuelas del país. (AAAS, 1993).

(7) Véanse las reflexiones acerca del papel del mercado y del Estado en América Latina en GURRIERI, A., 1987.

(8) Se deja intencionadamente de lado la forma en que se inserta en estas dos vertientes la cuestión del financiamiento de la educación en dichas posiciones, que requiere un tratamiento particularizado.

(9) En algunos casos se limitan a aceptar la intervención del Estado como prestador de Educación General Básica.

---

## Bibliografía

- ARAUJO y OLIVEIRA, 1994, "*La Nueva Empresa: el aprendizaje como parte del negocio*". Montevideo, Uruguay, CINTERFOR.
- BENCHMARKS FOR SCIENCE LITERACY - American Association for the Advancement of Science - Proyecto 2061, 1993.
- BERNSTEIN, B., 1994, "*La estructuración del discurso pedagógico*", Editorial Morata, Madrid, España.
- BRACHO, T., 1988, "*Modelos Educativos y diferenciación curricular en el nivel medio superior*". FLACSO, Sede México (Cuadernos de Trabajo), México.
- BRASLAVSKY, C., 1993, "*Autonomía y anomia de la educación pública argentina*", FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- BRASLAVSKY, C., 1985, "*La discriminación educativa en la Argentina*". FLACSO y Miño y Dávila Ed., Buenos Aires, Argentina.



- CARIOLA, L., 1992, "La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región". En María Antonia Gallart (comp.). Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- CARVAJAL, L., 1992, "La formación profesional en el INA. El crecimiento tecnológico y el desarrollo socioeconómico en Costa Rica". Perspectiva hacia el futuro, CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- FALETTO, E., 1989, «La especificidad del Estado en América Latina», en: Revista de la CEPAL, N° 38, Santiago, Chile.
- FILMUS, D., 1994, "El Sistema Educativo de Costa Rica", mimeo.
- GALLART, M.A., 1984, "La evolución de la educación secundaria 1916-1970: expansión e inmovilidad. (I) Los cambios cualitativos". Revista CIAS, marzo.
- GALLART, M.A., 1993, "Educación Media y Técnica en América Latina: balance y perspectivas". Revista Educación y Trabajo «Boletín Latinoamericano de Educación y Trabajo - CIID - CENEP». Año 3 N° 1. Buenos Aires. Argentina.
- GÓMEZ CAMPO, V. M., 1992, "Educación académica y educación profesional. Dilemas de equidad, selectividad y calidad". En María Antonia Gallart (comp.) Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. CIID-CENEP y CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- GURRIERI, A., 1987, «El papel del Estado en la concepción de la CEPAL», en Revista de la CEPAL, N° 31, Santiago, Chile.
- IBARROLA, M. de, 1993, "Industria y Escuela Técnica - Dos experiencias mexicanas", UNESCO - OREALC - CIID - CENEP.
- IBARROLA, M. de; GALLART, M. A. y otros, 1994, "Democracia y productividad - Desafíos de una nueva educación media en América Latina". Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO.
- LUHMANN, N. y SCHOOR, K., 1993, "El sistema educativo (problemas de reflexión)", Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- MATUS, C., 1987, «Planificación y Gobierno», en: Revista de la CEPAL, Ibidem.
- MOURA CASTRO, C. de, 1984, "Educación Vocacional y Productividad: Alguna Luz en la Caja Negra". Centro Nacional de Recursos Humanos. IPEA, Brasilia, Brasil.
- MUÑOZI, C., 1992, "La escolaridad y la dinámica de los mercados de trabajo: experiencia reciente y perspectivas a mediano plazo". En Centro de Estudios Tecnológicos y Colegio de la Frontera Norte (eds.), Ajuste estructural, mercados laborales y TLC. El Colegio de México, México.
- NAMO, G. M. de, 1994, citada en "Las competencias educativas: un marco de conceptualización para la identificación de las necesidades básicas de aprendizaje en el contexto de los acuerdos de concertación", Ministerio de Cultura y Educación.
- OBIOLS, G.A. y di SEGNI de OBIOLS, S., 1994, "Adolescencia, posmodernidad y escuela secundaria. La crisis de la enseñanza media". Kapelusz.

- 
- PINTO, A.M.R., 1990, "O mundo capitalista e a «escola clássica» na transição do Fordismo: uma provável conjugação de interesses". Tesis doctoral.
- POPKEWITZ, Th. S., 1994, "Sociología política de las reformas educativas". Editorial Morata.
- RAMA, G., 1987, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Kapelusz, CEPAL, UNESCO, PNUD.
- SENÉN GONZÁLEZ, S.N. de, 1994, «Una nueva agenda para la descentralización educativa», en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 4, OEI, Madrid, España.
- TEDESCO, J.C., 1989, «El rol del Estado en la educación», en: *Perspectivas*, Vol. XIX, nº 4, UNESCO, París, Francia.
- WEINBERG, G., 1989, "Modelos educativos en la historia de América Latina", Kapelusz, Buenos Aires, Argentina.
- ZIBAS, D., 1992, «Ser ou não ser: o debate sobre ensino médio». Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, Brasil.