

## Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

### **Dirección**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

### **Secretaría Editorial**

Natalia COPPOLA

Cristian PÉREZ CENTENO

### **Asistente Editorial**

Paula FARINATI

[www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)

[relapae@untref.edu.ar](mailto:relapae@untref.edu.ar)

# Índice

## Editorial

### 11 EDITORIAL

Norberto Fernández Lamarra / Cristian Perez Centeno

## Sección General

### 16 REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA, ECONOMIA E EDUCAÇÃO, E SUA RELAÇÃO COM A DICOTOMIA 'DIREITA X ESQUERDA' NA CONTEMPORANEIDADE

Raul Otto Laux y Gunther Lothar Perstchy

### 27 LAS CIRCUNSTANCIAS Y EXPECTATIVAS FAMILIARES, ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO EN LOS PUEBLOS LATINOAMERICANOS

Omar Ivan Gavotto Nogales

### 35 PARADOJAS DE LA REFORMA EDUCATIVA DE MÉXICO EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL.

Marco Aurelio Navarro Leal

### 46 CAMBIO Y ESCUELA SECUNDARIA: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS PARA ANALIZAR LA SITUACIÓN EN LA ARGENTINA

Felicitas Acosta

### 60 SOBRE LA ESCASA PERTINENCIA DE LA CATEGORÍA NI NI: UNA CONTRIBUCIÓN AL DEBATE PLURAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA JUVENTUD EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA.

Ana Miranda

### 74 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY: ¿EROSIÓN DE LA MATRIZ INSTITUCIONAL CLÁSICA DE LA ARENA EDUCATIVA?

Tabaré Fernández y María Ester Mancebo

### 90 POLÍTICAS DE INCLUSÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: LIMITES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A PRÓXIMA DÉCADA

Maria de Fátima Costa de Paula

## Índice

- 102** INVESTIGAÇÃO SOBRE O MERCADO DAS EXPLICAÇÕES: ESTRATÉGIAS PRIVADAS PARA UMA VANTAGEM COMPETITIVA NO ENFRENTAMENTO DOS EXAMES DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR  
Nádia Studzinski Estima de Castro
- 114** DESERCIÓN Y REZAGO EN LA UNIVERSIDAD. INDICADORES PARA AUTOEVALUACIÓN  
Marta Losio y Alejandra Macri
- 127** LA INFORMACIÓN EDUCATIVA DESDE LA VUELTA A LA DEMOCRACIA: LEGITIMIDAD, VOZ E INCLUSIÓN SOCIAL.  
Silvia Montoya
- 141** EL INGRESO A LA DOCENCIA EN EL NIVEL SECUNDARIA EN MÉXICO. UNA OPCIÓN ALTERNATIVA AL DESEMPLEO.  
José Raúl Osorio Madrid

## Reseñas

- 156** ROUX, R. Y MENDOZA VALLADARES, J.L. (2014) DESARROLLO PROFESIONAL CONTINUO DE LOS DOCENTES: TEORÍA INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICAS. MÉXICO: EL COLEGIO DE TAMAULIPAS.  
Por Yolanda Uvalle Loperena
- 158** CANALES SERRANO, A. F. Y RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. (EDS.) (2015). LA LARGA NOCHE DE LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN LA POSGUERRA. MADRID: BIBLIOTECA NUEVA, 292 PÁGINAS.  
Por Mariano Gonzalez Delgado
- 161** CARABAÑA, J. (2015). LA INUTILIDAD DE PISA PARA LAS ESCUELAS. MADRID: EDITORIAL LOS LIBROS DE LA CATARATA.  
Por Lucrecia Rodrigo
- 164** UNTERHALTER, E., NORTH, A., ARNOT, M., LLOYD, C., MOLETSANE, L., MURPHY-GRAHAM, E., PARKES, J., SAITO, M. (2014). LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y LAS JÓVENES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO. MÉXICO: UNESCO.  
Por Antonella Prezio

# Índice

- 167** COSTA DE PAULA, M. DE F. (ORG). (2015). POLÍTICAS DE CONTROL SOCIAL, EDUCAÇÃO E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE. FLORIANÓPOLIS: EDITORA INSULAR.  
Por Martha D'Angelo
- 170** PIKETTY, T. (2015). LA ECONOMÍA DE LAS DESIGUALDADES. CÓMO IMPLEMENTAR UNA REDISTRIBUCIÓN JUSTA Y EFICAZ DE LA RIQUEZA.  
Por Marisa Álvarez
- 172** III CONGRESO INTERNACIONAL "UNIVERSIDAD, SOCIEDAD Y FUTURO. HACIA UNA NUEVA REFORMA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA".  
Por Cristian Pérez Centeno
- 175** II JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS EPISTEMOLÓGICOS EN POLÍTICA EDUCATIVA.  
Por Jorge Gorostiaga

## Dirección

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / nflamarra@untref.edu.ar

## Secretaría Editorial

COPPOLA Natalia (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / ncoppola@untref.edu.ar

PÉREZ CENTENO Cristian (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / cpcenteno@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

FARINATI Paula

## Consejo Editorial

FERNÁNDEZ Lidia / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto / Universidad de San Andrés

TENTI FANFANI Emilio / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Universidad de Buenos Aires

SOUTO Marta / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

## Comité Editorial Nacional

ACOSTA Felicitas / Universidad Nacional de San Martín

AIELLO Martín / Universidad de Palermo – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALBORNOZ Mario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ALONSO BRA Mariana / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALVAREZ Marisa / Universidad De Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

APARICIO Miriam / Universidad Nacional de Cuyo

ARAUJO Sonia / Universidad Nacional Del Centro de La Provincia De Buenos Aires

ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional De La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero

BARCO Silvia / Universidad Nacional de Comahue

BARSKY Osvaldo / Universidad Abierta Interamericana

BENEITONE Pablo / Universidad Nacional del Litoral

BOHOSLAVSKY Pablo / Universidad Nacional de Río Negro

BRIASCO Irma / Universidad Pedagógica de Buenos Aires – Organización de Estados Iberoamericanos

CANTERO Germán / Universidad Nacional de Entre Ríos

CAPPELLACCI Inés / Instituto Nacional de Formación Docente – Universidad de Buenos Aires

CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba

CELMAN Susana / Universidad Nacional de Entre Ríos

CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios

**CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario**  
**COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario**  
**CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón**  
**CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis**  
**DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional**  
**DEL BELLO Juan Carlos / Universidad Nacional de Río Negro**  
**DONINI Ana / Universidad Nacional de San Martín**  
**ENRIQUEZ Pedro / Universidad Nacional de San Luis**  
**FAZIO Marisa / Universidad Nacional de Cuyo**  
**FELDFEBER Myriam / Universidad de Buenos Aires**  
**FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales**  
**FOLLARI Roberto Agustín / Universidad Nacional de Cuyo**  
**GARCIA Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero**  
**GARCIA de FANELLI Ana María / Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Cons. Nac. de Investigaciones Científicas y Técnicas**  
**GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero**  
**GÓMEZ Manuel / Universidad Nacional de Moreno**  
**GÓNGORA Norberto / Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero**  
**GOROSTIAGA Jorge / Universidad Nacional de San Martín**  
**GRAIZER Oscar / Universidad Nacional de General Sarmiento**  
**GUTIERREZ Ricardo / Universidad Nacional del Sur**  
**GVIRTZ Silvina / Universidad de San Andrés**  
**HERMO Javier / Universidad de Buenos Aires - Universidad de Palermo**  
**IARDELEVSKY Alberto / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Lomas de Zamora**  
**KRAVETZ Silvia / Universidad Nacional de Córdoba**  
**LION Carina / Universidad de Buenos Aires**  
**MACCHIAROLA DE SIGAL Viviana / Universidad Nacional de Río Cuarto**  
**MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento**  
**MAS ROCHA Stella Maris / Universidad Nacional de San Martín**  
**MIRANDA Estela / Universidad Nacional de Córdoba**  
**MURIETE Raúl / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco**  
**NAIDORF Judith / Universidad de Buenos Aires**  
**NAPOLI Fernando / Universidad Tecnológica Nacional**  
**NARDACCHIONE Gabriel / Universidad de Buenos Aires**  
**NICOLETTI Javier / Universidad Nacional de La Matanza**  
**NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires**  
**PALAMIDESSI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**  
**PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires**  
**PÉREZ DEL VISO DE PALOU María Rosa / Universidad Nacional de Jujuy**  
**PEREZ RASETTI Carlos / Universidad Nacional del Sur**  
**PIÑÓN Francisco / Universidad de Congreso**

**PLENCOVICH Cristina / Universidad de Buenos Aires**  
**POBLET Raimundo / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco**  
**POGGI Margarita / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**  
**PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario**  
**PULFER Darío / Organización de Estados Iberoamericanos – Universidad Católica Argentina**  
**RIVAS Axel / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento**  
**RODRIGO Lucrecia / Universidad Nacional de la Patagonia Austral**  
**RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires**  
**SÁNCHEZ MARTÍNEZ Eduardo / Universidad Nacional de Córdoba**  
**SOPRANO Germán / Universidad Nacional de Quilmes**  
**STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral**  
**SUASNÁBAR Claudio / Universidad Nacional de La Plata**  
**SVERDLICK Ingrid / Universidad Pedagógica de Buenos Aires**  
**TEDESCO Juan Carlos / Universidad Nacional de San Martín**  
**TELLO César / Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad Nacional de San Martín**  
**TERIGI Flavia / Universidad de Buenos Aires**  
**TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos**  
**TORRENDEL Carlos Horacio / Universidad Católica Argentina**  
**VAIN Pablo / Universidad Nacional de Misiones**  
**VILLANUEVA Ernesto / Universidad Nacional Arturo Jauretche**  
**VITARELLI Marcelo / Universidad Nacional de San Luis**

## Comité Editorial Internacional

**ALCÁNTARA Armando / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)**  
**ARNOVE Robert / Universidad de Indiana (Estados Unidos)**  
**BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)**  
**BRUNNER José Joaquín / Universidad Diego Portales (Chile)**  
**CARNEIRO SARTURI Rosane / Universidad Federal de Santa María (Brasil)**  
**CHIANCONE Adriana / Universidad de la República (Uruguay)**  
**CANCINO Rita / Universidad Aalborg (Dinamarca)**  
**CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**COSTA DE PAULA María de Fátima / Universidad Federal Fluminense (Brasil)**  
**DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)**  
**DE LA ZERDA VEGA Guido / Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)**  
**DE MELO Pedro / Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil)**  
**DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba (Brasil)**  
**DOMINGUEZ Jorge / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**EGGERT Edla / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)**

ESCOTET Miguel Ángel / Universidad de Texas (Estados Unidos)  
ESPINOZA Oscar / Universidad UGINF – Universidad Diego Portales (Chile)  
ESTAÑÁN VANACLOIG Santiago / Forum Europeo de Administradores de la Educación (España)  
FERREIRA GOMES José / Universidad de Porto (Portugal)  
FISCHMAN Gustavo / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)  
GAIRÍN SALLÁN Joaquín / Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
GALAZ FONTES Jesús / Universidad Autónoma de Baja California (México)  
GARBANZO VARGAS Guiselle María / Universidad de Costa Rica (Costa Rica)  
GARCÍA RUÍZ María José / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)  
IMBERNON Francisco / Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
JANELA AFONSO Almerindo / Universidad do Minho (Portugal)  
JORNET MELIÁ Jesús / Universidad de Valencia (España)  
LÁZARO LORENTE Luis Miguel / Universidad de Valencia (España)  
LÓPEZ SEGRERA Francisco / Universidad Politécnica de Cataluña (España)  
MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)  
MARTINEZ LARRECHEA, Enrique / Universidad de la Empresa (Uruguay)  
MARUM ESPINOSA Elia / Universidad de Guadalajara (México)  
MENDEZ CATANI Afranio / Universidad de San Pablo (Brasil)  
MONARCA Héctor / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
MONTOYA VARGAS Juny / Universidad de Los Andes (Colombia)  
MORA José-Ginés / Universidad de Londres (Inglaterra)  
MOREIRA DA ROCHA MACIEL Adriana / Universidad Federal de Santa María (Brasil)  
MORENO OLIVOS Tiburcio / Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)  
MURILLO Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
NAVARRO Marco Aurelio / Universidad Autónoma Tamaulipas (México)  
NAYA GARMENDIA Luis María / Universidad Politécnica de Valencia (España)  
NOVOA Antonio / Universidad de Lisboa (Portugal)  
NUMAN CABALLERO Javier / Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)  
ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)  
PORTER Luis / Universidad Autónoma Metropolitana (México)  
REGO DA SILVA Guilherme / Universidad de Minho (Brasil)  
RISTOFF Dilvo / Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)  
RODRIGUEZ ESPINAR Sebastián / Universidad de Barcelona (España)  
RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
SÁNCHEZ DELGADO Primitivo / Universidad Complutense de Madrid (España)  
SCHUGURENSKY Daniel / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)  
TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)  
TIANA FERRER Alejandro / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)  
VALLE Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)  
VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)  
ZABALSA BERAZA Miguel / Universidad de Santiago de Compostela (España)



## Evaluadores de este número

**AIELLO Martín / Universidad Nacional de Tres de Febrero- Universidad de Palermo**

**ALONSO BRÁ Mariana / Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)**

**ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)**

**CANALES Alejandro / Universidad Autónoma de México (México)**

**CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba**

**GONZÁLEZ Cecilia / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)**

**CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios**

**CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**

**COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario**

**COPPOLA Natalia / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**CURCIO Javier / Universidad Nacional de General Sarmiento**

**DA CUNHA/ DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)**

**DE FELIPPIS Irma / Universidad Nacional de La Matanza**

**DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**ESNAOLA Graciela / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**EZCURRA Ana Maria / Universidad Nacional de General Sarmiento**

**FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales**

**GARCIA Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**CONTRERAS Gloria / Universidad de Playa Ancha (Chile)**

**MARTINEZ LARRECHEA Enrique / Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay)**

**LUCE Maria Beatriz / Universidad Federal de Río Grande del Sur (Brasil)**

**MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento**

**MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)**

**MORENO OLIVOS Tiburcio/ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)**

**PARRINO Maria del Carmen / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**PÉREZ CENTENO Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero**

**POBLETE Manuel / Universidad de Deusto (España)**

**PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario**

**REIS DOS SANTOS Flávio / Universidade Estadual de Goiás (Brasil)**

**RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**

**SOURROUILLE Florencia / IIPE-UNESCO**

**TENAGLIA Guadalupe / Universidad de Buenos Aires**

**TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)**

**TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos**

**VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)**

**ZIEGER Lilian / Universidade Luterana do Brasil (Brasil)**

#### EDITOR



Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Florida 910 / 6° piso B  
CABA / ARGENTINA  
relapae@untref.edu.ar  
www.relapae.com.ar

#### STAFF

**Director/**  
Norberto Fernandez Lamarra

**Secretaría editorial/**  
Natalia Coppola  
Cristian Perez Centeno

**Asistente Editorial/**  
Paula Farinati

**Diseño/**

**vales**

**ISSN 2408-4573**



## Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Cristian Perez Centeno, Secretario Editorial

El Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) tiene el agrado de presentarles la publicación de este tercer número de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE).

En esta oportunidad hemos decidido no incluir un dossier temático específico sino hacer lugar a una mayor cantidad de trabajos presentados para la Sección General de la Revista: 11 artículos y 8 reseñas. Como se verá, estamos constituyendo una verdadera revista de carácter latinoamericano ya que los trabajos que publicamos fueron producidos por académicos de Argentina, Brasil, México y Uruguay.

Queremos agradecer una vez más los aportes y valoraciones recibidos a partir de la publicación de los números anteriores; particularmente, los mensajes de aliento y congratulación recibidos desde diversos países de la región.

A partir de la publicación de este tercer número la RELAPAE comenzará a funcionar a través de un sistema abierto de publicación –Open Journal System (OJS)- e iniciaremos el proceso de indexación de la revista en diversos índices específicos.

### Contenido del tercer número de RELAPAE

Los trabajos que se incluyen en la Sección General de la Revista, evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego (nacional e internacional), abordan temas propios de las políticas y la administración de la Educación, tales como: las políticas educativas en su relación con otros ámbitos y sectores de la sociedad –tanto desde una perspectiva macro social (en el caso del trabajo de Omar Laux y Gunther Lothar Perstchy) como de las familias (en el de Gavotto Nogales)-; las reformas educativas –en la educación básica, según lo aborda Marco Aurelio Navarro Leal, y en la escuela secundaria, según lo desarrolla Felicitas Acosta-; y los problemas educativos vinculados con la inclusión –el ingreso, la permanencia y la retención de los sistemas educativos e, incluso, la producción de un sistema transparente de información educativa- en los restantes casos.

Este último tema acoge a una mayoría de los trabajos recibidos y de los aquí publicados expresando la preocupación sobre la inclusión como tema central y crítico de la educación en la Región, particularmente en el nivel de educación secundaria y superior o bien en relación con la población en edad de acceder a dichos niveles. Por ejemplo, Miranda analiza la situación de jóvenes argentinos que no estudian ni trabajan –la mal llamada categoría “Ni Ni”, y Fernández y Mancebo, la incidencia de nuevos programas educativos en la matriz institucional histórica para el nivel secundario uruguayo.

En el mismo sentido pero respecto del nivel superior, dos trabajos provenientes de Brasil analizan la inclusión en las universidades federal -Costa de Paula- y las estrategias privadas para afrontar los exámenes de ingreso -Studzinski Estima de Castro-. A su vez, Losio y Macri, trabajan sobre la deserción y el rezago en la Universidad –la producción de indicadores que permitan abordar con precisión el fenómeno en un contexto de ausencia de un sistema válido y actualizado. Montoya, de manera más general y complementariamente, plantea la necesidad de transparentar el uso y difusión de la información de manera de favorecer la voz, participación y el control social, y establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad que las políticas promueven.

Finalmente, Osorio Madrid se plantea la problemática del ingreso a la docencia en el nivel secundario en México, frente a un contexto de desempleo.

Específicamente, el artículo “Reflexões sobre Política, Economia e Educação, e sua Relação com a Dicotomia ‘Direita x Esquerda’ na Contemporaneidade”, de Raúl Laux y Gunther Lothar Perstchky, presenta resultados de una investigación en la que se aborda la influencia de la política y de la economía sobre el desempeño de la educación, a partir de las categorías “derecha” –acusada siempre de proponer un modelo educativo elitista, discriminador y excluyente- e “izquierda” –apropiada del sentido democratizador de la educación-, tan presente en los debates políticos regionales que enfrentan neoliberalismo y progresismo. Allí revisa las interferencias que generan para un funcionamiento dinámico y competitivo de los sistemas educativos que resulte en mejores desempeños escolares. Las conclusiones del trabajo –que proponen un proceso de despolitización respecto de la educación- seguramente, no quedarán libres de polémica y de futuros artículos que lo puedan discutir.

“Las circunstancias y expectativas familiares, elementos indispensables para el desarrollo educativo en los pueblos latinoamericanos” de Omar Gavotto Nogales, analiza las circunstancias y expectativas familiares como factores del desarrollo educativo y el aprendizaje de los estudiantes, en el contexto latinoamericano. A partir del análisis de estudios sobre la calidad se plantea el rol del Estado en la superación de los condicionantes familiares y la tarea de los sistemas educativos en relación con ello.

Marco Aurelio Navarro Leal, en su artículo “Paradojas de la reforma educativa de México en el contexto neoliberal”, se propone analizar la reforma de la educación básica que actualmente se lleva a cabo en México. Allí, a partir de un repaso de las políticas neoliberales implementadas y de los cambios que han implicado en la educación básica y normal desde la década de los noventa, Navarro Leal identifica una serie de paradojas cuya explicación se encuentra en el trasfondo neoliberal de reestructuración y en su forma de gobierno, la gobernanza.

En la línea académica de su desarrollo investigativo, Felicitas Acosta presenta el trabajo “Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina” en el que –a través de un enfoque histórico comparado- analiza las principales tendencias de cambio en la escuela secundaria argentina desde la perspectiva histórica, sistémica y de internacionalización. La comparación de experiencias de cambio le permiten dar cuenta tanto de ciertas continuidades en políticas recientes como de sus posibles riesgos sobre la expansión del nivel secundario; en particular los efectos sobre la segmentación social y pedagógica, los riesgos de estigmatización derivados de las políticas focalizadas, y del trabajo docente y la tarea pedagógica.

El artículo “Sobre la escasa pertinencia de la categoría Ni Ni: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea” cuestiona el carácter normativo y estigmatizante de categorías conceptuales que buscan aprehender los procesos de transición a la adultez y los actuales estilos de vida de la juventud, particularmente del sector poblacional que no estudia ni trabaja. Su abordaje es parte de una estrategia general de desarrollo inclusivo que promueve la justicia social en la juventud y que busca abonar una perspectiva democrática de abordaje de su situación social. Para lo cual Ana Miranda reflexiona sobre la evolución y el contexto de definición de la categoría “Ni Ni”, su tratamiento mediático y presenta un análisis de la información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de Argentina.

Tabaré Fernández y María Ester Mancebo, en su artículo “Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa?” analizan la medida en qué la instalación de nuevos programas de inclusión educativa en Uruguay –Aulas Comunitarias, Formación Profesional Básica, Tránsito Educativo y Compromiso Educativo- ha implicado una erosión de la institucionalidad tradicional de la política pública para el sistema educativo uruguayo: el Estado Docente, el centralismo, la escuela universal y común propedéutica, el control burocrático y el garantismo unilateral. Con una metodología cualitativa y apoyado en fuentes secundarias, el artículo encuentra que los referidos programas debilitaron el centralismo y el carácter universalista de la escuela pero sin transformar significativamente las restantes cuatro instituciones; derivándose de ello –en la perspectiva de los autores- que se produjo una erosión de la institucionalidad tradicional de la educación uruguaya pero sin crearse una nueva.

También en relación con las políticas de inclusión pero vinculado al nivel superior de educación, en su artículo “Políticas de inclusão nas universidades federais brasileiras: limites, possibilidades e desafios para a próxima década”, Maria de Fátima Costa de Paula, discute las adoptadas por las universidades federales brasileñas durante el gobierno del Presidente Lula, tales como el Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales, la política de cupos para admisión de estudiantes de escuelas públicas con plazas reservadas para sectores de bajos ingresos y para las minorías étnicas y las políticas de asistencia del estudiante. El punto de cuestionamiento de Costa de Paula no se vincula con los logros obtenidos en relación con el acceso sino con los resultados de permanencia de los estudiantes en el sistema, ya que las tasas de graduación y finalización de los cursos presentan un declive en los últimos años. En cierto sentido, el trabajo abona el concepto de inclusión excluyente” desarrollado por A. M. Ezcurra en el que inclusión y exclusión –acceso/permanencia/evasión- deben considerarse de manera conjunta y no por separado. Se valora su apartado final en el que más allá de diagnosticar la situación, se interroga sobre el modo de incluir nuevos perfiles de estudiantes en el modelo de Universidad y –consistentemente con el título- sobre los desafíos para la próxima década.

Para el mismo caso brasileño pero acotado a un estudio en la ciudad de Porto Alegre, Nádia Studzinski Estima de Castro, en “Investigação sobre o mercado das explicações: estratégias privadas para uma vantagem competitiva no enfrentamento dos exames

de acceso a la educación superior”, analiza las clases particulares como estrategia de éxito en el acceso a la educación superior para lo cual compara grupos pertenecientes a escuelas privadas de diferentes jurisdicciones educativas: municipales y estatales (provinciales).

Marta Losio y Alejandra Macri comparten lo señalado por Costa de Paula en el sentido que no existe real inclusión si ésta se da sólo en el acceso y no se logra la permanencia y graduación de los estudiantes. Más aún, señalan que no existen datos oficiales actualizados sobre deserción y graduación del sistema universitario argentino -los datos existentes al momento son de cuatro años atrás y no alcanzan al sector privado de educación-, impidiendo dimensionar objetivamente y de manera fundada el problema. El artículo que presentan “Deserción y Rezago en la Universidad. Indicadores para Autoevaluación” intenta paliar dicha falta, calculando indicadores de deserción y de rezago factibles de obtener a partir de los datos oficiales disponibles no sin considerar sus naturales limitaciones, con el fin contar con insumos para la evaluación y la toma de decisiones institucionales.

De manera más general –dado que no se ocupa específicamente del nivel superior- y complementando y reforzando el punto de Losio y Macri, Silvia Montoya (“La información educativa desde la vuelta a la democracia: legitimidad, voz e inclusión social”) aborda el problema de los sistemas de información educativa en el caso argentino. En particular, su objetivo central: proveer información para la mejora en el aula y en la escuela

A partir de un recorrido histórico del desarrollo del sistema de información educativa desde la recuperación democrática en el país en 1983 y del análisis de algunas características sustantivas –contenidos que releva, legitimidad, transparencia, difusión, rendición de cuentas-, Montoya plantea trabajar sobre la legitimidad de las políticas a través de la transparencia en el uso y difusión de la información, de manera de favorecer la participación y el control social, y de establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad.

El artículo de José Raúl Osorio Madrid, titulado “El ingreso a la docencia en el nivel secundaria en México. Una opción alternativa al desempleo” presenta resultados de un estudio reciente sobre la formación y trayectoria profesional de docentes y directivos de escuelas secundarias en el Estado de Tlaxcala, México. Allí, sobre la base de un significativo trabajo de campo, concluye que el ingreso a la docencia en este nivel educativo y en ese Estado, es una alternativa que encuentran los egresados universitarios ante la falta de empleos en el mercado laboral, en la que –finalmente- construyen una identidad como docentes y se mantienen.

En el apartado de Reseñas incluimos, por un lado, libros de reciente publicación o disposición y, por otra parte, eventos académicos de la especialidad que se han desarrollado en los últimos meses.

En el primer caso, presentamos reseñas de los siguientes libros:

- Roux, R. y Mendoza Valladares, J.L. (2014) Desarrollo Profesional Continuo de los Docentes: teoría investigación y prácticas. México: El Colegio de Tamaulipas.  
Por Yolanda Uvalle Loperena.
- Canales Serrano, A.F. y Rodríguez Gómez, A. (Eds.) (2015). La Larga noche de la educación española. El sistema educativo español en la posguerra. Madrid: Biblioteca Nueva.  
Por Mariano González Delgado.
- Carabaña Morales, J. (2015). La inutilidad de PISA para las escuelas. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.  
Por Lucrecia Rodrigo.
- Unterhalter, E., North, A., Arnot, M., Lloyd, C., Moletsane, L., Murphy-Graham, E., Parkes, J., Saito, M. (2014). La educación de las niñas y las jóvenes y la igualdad de género. UNESCO.  
Por Antonella Prezio.
- Costa de Paula, M.F. (Org.) (2015). Políticas de control social, educação e produção de subjetividade. Florianópolis: Editora Insular.  
Por Martha D’Angelo.
- Piketty, T. (2015). La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza. México D.F.: Siglo XXI Editores.  
Por Marisa Álvarez.

En relación con actividades académicas desarrolladas se presenta;

- III Congreso Internacional “Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina”.  
Por Cristian Pérez Centeno
- II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa.  
Por Jorge Gorostiaga.

Nos despedimos hasta el siguiente número –cuya edición esperamos para el mes de mayo próximo-, esperando que éste pueda ser de su interés.

Los invitamos especialmente a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este tercer número y esta invitación entre colegas que puedan estar interesados en nuestras temáticas sobre la educación en Argentina y en América Latina.

# SECCIÓN GENERAL



## Reflexões sobre Política, Economia e Educação, e sua Relação com a Dicotomia 'Direita x Esquerda' na Contemporaneidade.

Reflexiones sobre Política, Economía y Educación, y su la Relación con la Dicotomía "Derecha x Izquierda" en la Contemporaneidad

Reflections between politics, economics and the education business, and its relationship with the "right-wing vs. left-list" dichotomy in our days.

Raul Otto Laux<sup>1</sup> y Gunther Lothar Perstchy<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo aborda a influência da política e da economia, em base à dicotomia 'direita x esquerda', sobre o desempenho da educação em sentido amplo. Analisando referenciais teóricos previamente delimitados e escolhidos, e aplicando princípios metodológicos exploratórios, descritivos, explicativos e participantes, procedeu-se a uma pesquisa de corte longitudinal. Os resultados reafirmam a impossibilidade de permitir, sobre a educação, interferências externas políticas, econômicas e ideológicas, sob pena de mantê-la engessada e não competitiva.

**Palavras-chave/** educação - ideologia - economia - política - desempenho - competitividade

### Resumen

Este artículo aborda la influencia de la política y de la economía, con base en la dicotomía 'derecha x izquierda', sobre el desempeño de la educación en amplio sentido. Analizando referenciales teóricos previamente delimitados y escogidos, y aplicando principios metodológicos exploratorios, descriptivos, explicativos y participativos, se procedió a una investigación de corte longitudinal. Los resultados ratifican la imposibilidad de permitirse, sobre la educación, interferencias externas políticas, económicas e ideológicas, so pena de mantenerla enyesada y no competitiva.

**Palabras-clave/** educación - ideología - economía - política - desempeño - competitividad

### Abstract

This article approaches the influence of politics and economics, based on the "right-wing vs. left-list" dichotomy, over the performance of the education business in a wide sense. By analyzing previously delimited and chosen theoretical backgrounds, a lengthwise-section research has been carried out. The results reaffirm the impossibility for the education business to allow for external political, economic and ideological interferences under penalty of remaining "plastered" and not competitive.

**Key words/** Education business- ideology- economics- politics- performance- competitiveness

<sup>1</sup> UNIFEBE/ raullaux@hotmail.com

<sup>2</sup> UNIFEBE



## Objeto do estudo

Este artigo persegue o escopo de analisar as relações existentes entre a política, a economia e a educação no marco da contemporaneidade, para tanto considerandose os fatores interferentes no ambiente democrático do continente sul-americano, a partir de uma suposta supremacia neoliberalista globalizante como principal determinante econômico de um estado de crise generalizado, no amplo e diversificado âmbito social.

Marcado nos últimos cinquenta anos por uma cada vez mais ostensiva e crescente disputa entre as tendências ideológicas de esquerda e de direita, instalou-se em nosso continente uma falsa premissa de rotulagem dos âmbitos político, econômico e educativo que atribui à esquerda (como se inerente a ela fosse) a defesa ampla e incontestada do todo social, enquanto condena a direita como sendo elitista, discriminadora e promotora da exclusão social em amplo termo. Dita proposição impacta as largas massas dos menos instruídos – cultural e educacionalmente falando –, propiciando a formação de legiões instadas a, cegamente, acreditar nessa dicotomia social, prestando-se – paradoxalmente – à sedimentação de ‘dois mundos sociais’ em permanente embate. Este perverso dualismo conduz, inexoravelmente, à construção informal de universos distintos e conflitantes, permitindo que, tanto os âmbitos político e econômico, quanto o educativo-cultural, deixem de atender aos seus verdadeiros desideratos em prol do bem comum, deturpando as premissas mais básicas que historicamente lhes deram fundamento científico.

Em virtude da amplitude do tema e da larga e heterogênea conformação geográfica do nosso continente, optamos por delimitar nossas análises restringindo-as ao estrito caso do Brasil, hoje e de há uma década sob a batuta governamental de agremiações políticas ditas ‘de esquerda’, levando ainda em apreço o relevante fator de encontrarmos-nos em ano eleitoral para o sufrágio que irá alterar (ou manter) as gestões executiva e legislativa em nível estadual e nacional.

A questão que motivou a propositura deste tema e do seu enfoque analítico, parte do seguinte interrogante: Há, efetivamente, diferenças marcantes e palpáveis entre as ideologias de esquerda e de direita, quando consideradas, na prática, as ações que afirmam defender como suas bandeiras políticas?

A limitação de espaço não nos permitirá, seguramente, aprofundar nosso ensaio, o que nos impõe que nos restrinjamos aos fatos mais relevantes que marcaram as duas últimas décadas deste milênio: a pretérita, sob a bandeira neoliberalista, e a atual sob o signo das esquerdas.

## Antecedentes e fundamentação teórica

Primeiramente, é preciso sublinhar que, ao abordar-se o tema da educação há que considerar-se, forçosamente, sua íntima relação com as características do meio social em que ela se insere. A visão de totalidade pressupõe a compreensão do fenômeno social, indistintamente, quando analisado em estreito compasso com seu contexto social (Ribeiro, 2007). Aceita esta premissa, situemos no tempo e no espaço o surgimento da dicotomia ‘direta x esquerda’. Ela surge na Europa em formato de duas correntes influenciadas por Hegel: uma congregando os adeptos da direita, defensores da dogmática religiosa e, em especial, da cristã, recebendo a denominação de ‘escolástica do hegelianismo’, enquanto a outra postulando a defesa da problemática humana e a interpretação do conceito de Deus, dentre outros ideais que atenderiam aos anseios humanos. Parece inatacável que a posição de maior exponencial da esquerda hegeliana pertence a Karl Marx – nada obstante ele se posicionasse em discordância com o idealismo hegeliano, o que não o impediu de servir-se substancialmente do método dialético de Hegel, embora contrariando-o em sua forma mistificada e opondo-lhe seu próprio pensar, crítico e revolucionário (Niskier, 2001).

Marx contou com a importante contribuição de Engels na construção da sua filosofia marxista. O período em que se originou e prosperou esta ideologia de esquerda (entre 1830 e 1848) era marcado por crescentes movimentos liberal-nacionalistas que invadiam diversas nações europeias (nomeadamente França, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha) abrindo espaço para a expressão até então reprimida do proletariado (Niskier, 2001). Os questionamentos propulsores do marxismo sustentavam-se na conjugação do materialismo dialético (noção do real como pura matéria) com o materialismo histórico (resultante do primeiro aplicado à vida social e fundamentado pelos processos econômicos, produção da vida material) (Teilhard de Chardin, 1955). Algo como uma “filosofia da transformação” (Martins, 2008, p. 125) que conjuga uma vinculação consciente a uma prática revolucionária com vistas à transformação do mundo – a ideia romântica e quixotesca que sublima a pessoa humana e esquece de valorar seus componentes iníquos naturais.

Enquanto se desenvolviam e ampliavam os princípios marxistas, em paralelo e originados a partir do século XVII surgiam os diversos modelos de Iluminismo que, avançando em seu objetivo central, intentavam rejeitar a tradição e o obscurantismo com vistas

a expurgar da humanidade a ignorância e a irracionalidade (Resende, 2010). Era a fundamentação do pensamento moderno, de Kant, Locke, Stuart Mill, Adam Smith, David Hume e outros, em contrapeso ao ideário de Marx, Engels, Lênin e Rosa Luxemburgo. A razão passou a ser, destarte, o foco de uma mudança ontológica “no modo de ver e conceber o mundo” (Resende, 2010, p. 19).

Também por aquelas épocas, surgia o conceito de ‘pauperismo’ (relativo à situação de pobreza social) sustentado originalmente na religião com conotações positivas sobre a pobreza que, progressivamente e em estreito compasso com a evolução sócio-política e econômica, irá degenerar qualitativamente até alcançar rasgos negativos que o tornarão um risco social, exigindo massivas ações de reinserção dos estratos economicamente marginalizados (Rodrigo & Lis, 1995).

Como complementos a esse sumariíssimo cenário exposto, advêm alguns episódios mais recentes que irão completar o teatro de ações hodierno, base analítica do nosso estudo. Primeiramente, citemos a constatação da falência das promessas Iluministas e o declínio da modernidade, fatos constatados por componentes da Escola de Frankfurt para esse período pós-Segunda Guerra Mundial e toda sua fábrica de horrores indizíveis que derrubam as promessas iluministas, como pontualmente destacado por estudiosos dessa Escola, como Theodor Adorno, Max Horkheimer e Herbert Marcuse (Resende, 2010). A Marcuse – nos recorda Resende (2010) – coube o destaque de detectar e apontar “um conjunto de ‘necessidades falsas’ que integrava os indivíduos dentro de um novo tipo de relação de produção e consumo através da mídia de massa, da propaganda, do gerenciamento industrial e dos modos de pensamento contemporâneos” (p.21). A fórmula da nova sociologia econômica mundial começava a ser equacionada.

Os estudiosos supracitados da Escola de Frankfurt, em suma, despiam a crua realidade do homem da modernidade no sentido de que, contrariamente ao desiderato da festejada emancipação até então almejada, “vê-se agora acorrentado a burocracias, à primazia da técnica, ao controle, à comodificação, ao consumismo e à disciplinarização” (Resende, 2010, p. 22), conformando a pós-modernidade apregoada por Lyotard, como gestada na modernidade, ou melhor, como a modernidade reescrita ou reelaborada (*Durcharbeitung* ou um *abrir-se caminho*, freudiano) (Amengual, 1998).

É em incerto momento destas mudanças apontadas por Lyotard que surgem os fundamentos daquilo que iria ser denominado como *neoliberalismo*, reforçando o distanciamento entre o ideal de Marx e Engels, e “um ponto de inflexão revolucionário na história social e econômica do mundo” (Harvey, 2005, p. 5). Corriam os últimos anos da década de 70 e os primeiros da de 80, quando se deu o primeiro grande passo rumo à liberalização econômica. O ano em curso era 1978, quando a maior economia comunista do mundo (detentora da quinta parte da população mundial), a China, por seu líder político e secretário-geral do partido comunista da nação, Den Xiaoping, lançou-se ao maior movimento de liberalização econômica do planeta, abrindo as portas de um ilimitado mercado consumidor de potencial imensurável. Bastaram apenas duas décadas para que essa – até então, fechada e atrasada – nação, se transformasse “num centro de dinamismo capitalista aberto com uma taxa de crescimento sustentado sem precedentes na história da humanidade” (Harvey, 2005, p. 5). Um verdadeiro marco histórico na economia mundial, que iria alterar substancialmente o cenário instável que envolvia as grandes potências de então, com destaque para os atores norte-americanos (Paul Volcker, responsável pelo *Federal Reserve System* e o então presidente Ronald Reagan) e ingleses (sob o comando da primeira-ministra Margaret Thatcher). Delineavam-se, assim, os primeiros traços que dariam estrutura para o que viria a ser conhecido como *globalização*.

Detenhamo-nos um pouco na análise deste termo. Se buscássemos o conceito original e filosófico de globalização, e o fizéssemos com base no pensamento kantiano, constataríamos que este reconhecido filósofo e doutrinador alemão do século XVIII a entendia como a comunhão de duas ações fundamentais em defesa do *cosmopolitismo*: “a erradicação da guerra e a realização de uma comunidade universal governada por uma lei racional cosmopolita” (Shapcott, 2014, p. 201). O âmago do conceito kantiano se fixava num projeto de paz perpétua na relação entre os Estados, como princípio do imperativo categórico que percebe o homem como um fim em si mesmo. O pensamento convicto deste estudioso do direito racional situa a globalização no papel de uma *governança supranacional* que, no entender de Heck (2007), “privilegia o que pode ser feito, tem visibilidade e é eficaz à revelia dos Estados nacionais” (p. 191). Kant também entendia que o espírito comercial, cedo ou mais tarde, envolveria todos os povos obrando em favor do benefício comum e, por decorrência bastante lógica, inibiria os conflitos bélicos, porquanto, sobre todos os meios subordinados ao Estado, seria o poder do dinheiro que ocuparia a primazia – por mais deletério que isto nos possa parecer pois, afinal, não podemos nos furtar ao reconhecimento tácito e expresso dessa característica da sociedade mundial, historicamente falando.

À teoria kantiana virá opor-se a perspectiva de Habermas – filósofo-sociólogo alemão contemporâneo – que, em seu cerne, critica “que a coordenação das ações humanas pelos sistemas econômicos e de poder se converte em sistemas de controle que colonizam o mundo da vida com a conseguinte perda de sentido e liberdade” (Martínez Guzmán & París Albert, 2006, p. 21). Assim, a alternativa proposta à globalização unilateral, segundo estes autores, residiria no sistema denominado *localismo cosmopolita*, baseado na defesa “do caráter híbrido da identidade dos seres humanos, cujo compromisso com a totalidade da humanidade, há de expressar-se no compromisso concreto com os próprios lugares de pertença” (ibid.).

Todavia, a equação social nunca mostrou ser imutável, antes pelo contrário, segue o compasso de uma dinâmica composta de fatores alternativos infundáveis que se mesclam, não raro, de maneira imperceptível e, quando detectados os resultados dessas conjugações, já é tarde para a construção de qualquer estratégia profilática. Parece-nos ser esta, uma característica inerente ao próprio ser humano e sua ilimitada capacidade de criar novos cenários, instado que é a desprezar as mesmices que lhe provocam monotonia vivencial.

Tanto assim é que, no rastro deixado pelo localismo cosmopolita, o próprio Habermas reconhece haverem surgido novas formas de conflito distintas às da reprodução cultural, da integração social, e da socialização, destacando: “*Os novos conflitos não se desencadeiam em torno a problemas de distribuição, senão em torno a questões relativas à gramática das formas da vida*” (Habermas citado por Calleja, 2003, p. 234-5). Este repertório pós-moderno de protesto – como passou a ser conhecido o rol dessa nova gama de conflitos – assumiu contornos multifacetados que podem ser dicotomizados em dois grandes grupos: os atos legais e os atos ilegais (Leyva, 2007), formulando novos desafios para o Estado e sua estrutura governamental. Nos atreveríamos a afirmar que, à medida que avança a sociedade mundial, parecem multiplicar-se e diversificar-se os conflitos interpessoais e institucionais (e o entrecruzamento de ambos) das nações, independentemente das suas fórmulas organizacionais e das suas tendências ideológicas, o que remeteria a uma relevante questão: Em razão de tal constatação, em que medida incidiriam, positiva ou negativamente, as ideologias que dividem o planeta em dois universos distintos, se as mazelas que os afligem são compartilhadas, ora sob o domínio de uma, ora sob a batuta da outra?

## Globalização, dependência e neoliberalismo

A economia mundial, nos albores do século passado (fortemente sustentada pelos crescentes gastos militares e centrada nos EUA), começa a dar sinais de recuperação apenas a partir da década de 30 e ingressa a novo impasse no final da Segunda Guerra Mundial com a estagnação da expansão do mercado internacional em razão de diversos fatores herdados do fim da hegemonia britânica. Segundo Martins (2011), três eram os temas a serem reformulados: (a) a criação de um novo padrão monetário mundial; (b) a recuperação das economias europeias, reativando seus potenciais de importação; e (c) a formulação de estratégias de desenvolvimento e/ou autodeterminação “dos distintos movimentos nacionalistas dos países periféricos que ameaçavam a divisão internacional do trabalho organizada pelo capitalismo histórico” (p. 214).

A influência hegemônica norte-americana e seu rol de estratégias voltadas aos países periféricos partiam da defesa do princípio da autodeterminação e das liberdades irredutíveis à igualdade, gerando a dicotomia que compõe o título deste artigo: Os movimentos socialdemocratas e socialistas de um lado, e a cartilha ideológica das esquerdas (comunismo) de outro. As “formulações de desenvolvimento periférico, originadas e inspiradas pela hegemonia estadunidense, marcarão amplamente as ciências sociais e as políticas latino-americanas e mundiais nos anos 1950, 1960 e 1970” (Martins, 2011, p. 214). Eis o sustentáculo que dará suporte ao desenvolvimento de diversas teorias – modernização, nacional-desenvolvimentismo, da dependência, endogenismo, neodesenvolvimentismo e neoliberalismo –, todas sob a larga cobertura do que conhecemos como *globalização*. Centremos nossa apreciação nos conceitos e práticas do neoliberalismo no âmbito da globalização, restringindo-a, a partir deste ponto, aos limites sul-americanos em sentido amplo e, com maior ênfase, ao território continental brasileiro, nosso foco analítico.

Preliminarmente, diga-se que são numerosos os autores que não admitem a globalização como um fenômeno novo, mas sim como mais um capítulo de um movimento (ou ideologia) que vem atravessando séculos como aspecto recorrente do capitalismo. Para Giovanni Arrighi, por exemplo, a globalização não está associada ao comércio internacional ou ao investimento direto estrangeiro, senão a uma expressiva expansão dos mercados financeiros mundiais (citado por Sanchez, 2001), não obstante, para vários outros autores, seja indiscutível que o processo globalizante se traduz como uma espécie de troca: cede-se um pouco da liberdade de dirigir-se a economia de uma nação, mas auferem-se benefícios como o progresso tecnológico e a ampliação de oportunidades que visam atenuar a pobreza global (Sanchez, 2001). Há outro grupo, enfim, composto por aqueles que entendem a globalização como uma “ruptura geradora de uma nova época” (Amodio, 2006, p. 77) – também entendida como ‘pós-modernidade’ – que permitiria reações rápidas a partir das peculiaridades dos indivíduos e suas pretensões futuras, inibindo a decisão dos seus destinos por outros. Em suma, é um termo amplo e inespecífico que, por suas diversas e divergentes correntes, converge para o amplo entendimento de mudanças condicionais em nível de espaço geográfico que extrapola o macro espaço nacional.

A *teoria da dependência* está intimamente correlacionada aos processos globalizante e neoliberal. Formulada em 1950 – embora autores outros a situem em finais dos anos 60 – como reação à escola liberal, esta teoria e suas ramificações derivadas surgiram com o fito central de revisar a doutrina marxista direcionada à economia política internacional. A lógica capitalista estratifica “o sistema econômico internacional entre países do ‘centro’ (as economias industrializadas ocidentais) e da ‘periferia’ (as colônias e

os estados que lhes sucederam)” (Guimarães, 2005, p. 101), atribuindo ao capitalismo ocidental a situação de desfavorecimento daquelas nações que ainda se encontram em processo de desenvolvimento ante a economia política internacional. Segundo Theotonio dos Santos (citado por Outhwaite & Bottomore, 1996, p. 187), “*uma relação de interdependência [...] torna-se uma relação dependente quando alguns países são capazes de se expandir através do auto-impulso, enquanto outros [...] só podem expandir-se como reflexo da expansão dos países dominantes*”. Reconhecida como sendo uma matriz intelectual neomarxista, a teoria da dependência retoma o conceito leninista de imperialismo (como expresso no panfleto de Lenin, de 1916), embora o faça com ênfase mais contundente aos seus efeitos, que por Lenin eram menosprezados.

A dependência econômica como conceito, todavia, não é consensualmente assimilada quando sob o enfoque ora exposto (marxista-leninista) ou de qualquer outro diverso ao econômico. Autores vários – brasileiros e estrangeiros – consideram inapropriada a incursão de análises puramente sociológicas sobre temas eminentemente econômicos, o que poderia provocar um subdimensionamento ou até um desvirtuamento do próprio conceito. Neste grupo, escolhemos a análise que José Marcio Rego desenvolve, principalmente em relação ao entendimento do conceituado economista e sociólogo brasileiro, Luiz Carlos Bresser-Pereira – ex-Ministro da Economia brasileiro – e sua visão macro e micro específica sobre a realidade sul-americana e a Teoria da Dependência.

Em primeiro lugar, Bresser-Pereira (citado por Rego, 2004), em uníssono com outros grandes nomes da Academia, durante quatro décadas de produção teórico-científica (1950 a 1980), convergiram para um sentimento de inconformismo “que impeliu uma primeira geração de economistas brasileiros e seus colegas latino-americanos a recusar as teorias graciosamente oferecidas pelo *mainstream* dos países avançados, que vinham prontas para o consumo dos intelectuais da periferia” (p. 44). Tratava-se de confrontar tais teorias importadas com um pensamento econômico autônomo que efetivamente refletisse as peculiaridades dos nossos processos desenvolvimentistas. Foi a partir deste movimento intelectual-científico que nasceram as correntes teóricas mais ferazes, fundamentando os movimentos sociais e políticos autóctones que representariam o pensamento brasileiro e latino-americano ante a globalizada sociedade mundial. Surgiu, então, um primeiro movimento denominado *desenvolvimentista*, cujo fracasso levou à sua substituição pela *Teoria da Dependência* – um misto de marxismo e keynesianismo.

Explica Rego (2004) que, para latino-américa, a *dependência* não representou um fator externo, mas uma contradição, “onde a integração entre estes três níveis, que designa as relações de dependência (estruturas internacionais do capital, relações econômicas internacionais e estruturas internas dos países objeto da expansão do capital internacional)” (p.47), dependia do arranjo de forças sociopolíticas nos países dependentes. Bresser-Pereira denominava este tipo de fenômeno como *interpretação da nova dependência*. Assim, três são as vertentes da Teoria da Dependência, diferenciadas “em relação à possibilidade de que as elites nacionais venham a superar sua alienação” (pp. 55-56), bem como também “em relação às duas clivagens ideológicas fundamentais que têm caracterizado o mundo moderno: a esquerda versus a direita, e o nacionalismo *versus* o cosmopolitismo” (p. 56). Para Rego (2004), enfim, Bresser-Pereira interpreta a *dependência* como sendo de esquerda e nacionalista, posto que parte do pressuposto, já assentado, de que o desenvolvimento só se dá se estiver fundamentado numa estratégia nacional.

Retomemos, agora, o tema do *neoliberalismo*, mencionado *en passant* em páginas anteriores, como encerramento deste ponto. Lembremos, preliminarmente, que o neoliberalismo vem intimamente associado à globalização compondo um binômio fatorial aparentemente inevitável ao desenvolvimento e ao pretense bem-estar das sociedades do planeta. A priori, a conjugação desses dois movimentos seria “a porta de entrada” para o compartilhamento das benesses prometidas pelo capital internacionalizado, destinadas a alcançar também os estratos menos favorecidos da sociedade, o que, na prática, não obteve sustentação; um exemplo típico do que se sustenta, neste sentido, é a redução do Estado e sua conseqüente ineficácia na prestação de serviços básicos ao cidadão. Todavia, o curioso nessa aceitação tácita dessas ideologias-movimentos é que tenham sido absorvidas por ‘*gregos e troianos*’ – esquerda e direita –. “Por que então vários segmentos do pensamento latino-americano, inclusive os considerados de ‘esquerda’, aceitaram tal perspectiva falsa?”, questiona-se Pennaforte (2001, p. 20). O interrogante era assaz pertinente e se baseava em diversas experiências negativas, constatadas nas nações desenvolvidas, o que permitiria pressupor-se que, se no mundo desenvolvido haviam exemplos de tais fracassos, pouco ou nada se poderia esperar do segmento socioeconômico latino-americano. Pennaforte ilustra sua assertiva lembrando que EUA e Inglaterra foram exemplos nesse sentido, quando, durante a década de 80, o número de pobres e miseráveis aumentou, colocando no mínimo em dúvida as estratégias globalizantes e neoliberais.

O neoliberalismo advém do liberalismo clássico, corrente ideológica vigente à época do feudalismo, que combatia suas instituições reguladoras, as corporações de ofício e o Estado mercantilista (Moraes, 2001). A partir do século XX, sua incondicional defesa torna-se tarefa do austríaco Ludwig von Mises e, com maior ênfase, do seu discípulo também austríaco, Friedrich von Hayek. Seu manifesto inaugural, principal documento de orientação e ação neoliberal (“*O caminho da servidão*”, 1944), foi transcendente na história deste movimento. Hayek combatia, sem exceção, todos os socialistas de todos os partidos. Insurgia-se contra “toda e qualquer medida política, econômica e social que indique a mais tímida simpatia ou concessão para com as veleidades reformistas ou pretensões de fundar uma ‘terceira via’ entre capitalismo e comunismo” (Idem, p. 28). Em seu âmago conceitual-ideológico, o

neoliberalismo surgiu como um sólido anteparo contra a doutrina keynesiana, cujas bases sustentavam-se em três vértices: o *welfare state* (Estado do bem-estar social), o planejamento, e a intervenção estatal na economia. Nem Keynes conseguiu seu intento de sedimentar sua doutrina, nem Hayek alcançou o desiderato de comprovar que sua linha de raciocínio mostrava-se, na prática, uma fórmula benéfica para “gregos e troianos”. O neoliberalismo globalizante, em que pese agitar bandeiras atrativas de um projeto nada sustentável, mostrou, em nível global, que havia fracassado, trazendo em sua esteira resultados desastrosos e em amplo espectro, no tocante aos segmentos econômico e social sem exceção de qualquer espécie. Neste último sentido, Luiz Fernando da Silva (2006), ao analisar os ‘ajustes estruturais’ neoliberais nos últimos vinte e cinco anos, constata que a maioria da população latino-americana continua sendo castigada sem sua situação econômica e social: “Os estudos mais recentes sobre América Latina não desprezam o significado do fracasso econômico para a maioria da população, como determinação existente no atual quadro político. Existe relativo consenso sobre o assunto” (p. 187).

O espaço de que dispomos é exíguo para desenvolver em maior profundidade tema tão complexo, posto que composto por variáveis tão críticas como as ora expostas neste preâmbulo fundamentador. Assim, permitimo-nos destacar uma última visão a respeito do *neoliberalismo globalizante*, no âmbito da sociedade latino-americana, antes de ingressarmos ao tema central: A inserção da Educação nesse cenário, seus projetos e propostas, suas tendências e potencialidades, suas barreiras e descaminhos, e o futuro a ela previsto.

Trata-se da análise crítica realizada por Néstor García Canclini (2008), escolhida para fundamentar o desfecho do tema neoliberalismo globalizante em nosso continente, seus resultados e perspectivas, segundo uma mirada bastante atual e que, em razão disso, retrata com fidelidade o momento que estamos vivendo e o provável futuro que se vislumbra.

O *primeiro ato* deste drama expõe as transformações não econômicas – afinal, estas já o foram por demais repassadas pelas mãos de incontáveis autores de variadas origens –, promovidas pela neoliberalização global, ilustradas assim por Canclini: “médicos argentinos e físicos brasileiros vão pesquisar nos EUA, psicanalistas e empregadas domésticas vão para a Espanha, ou camponeses, mecânicos e operários do México e da Colômbia, que ganham mais do que nos seus países, mas menos do que seus novos vizinhos na Califórnia” (p. 25). Nos albores deste século, Uruguai deparou-se com a paridade dos indicadores ‘nascimentos’ *versus* ‘emigrações’. Várias são as nações latino-americanas que registram remessas enviadas pelos emigrados superiores a 10% dos seus PIB. E tantos outros indicadores que, em seu conjunto, devem ser vistos como componentes do “desarraigo e a desintegração de comunidades históricas”, reforça Canclini. Segundo a análise do antropólogo indiano, Arjun Appadurai (2004), tal fenômeno mostra que “a modernidade anda decididamente à solta, por vezes acanhada e sentida de forma desigual” (p. 7), certamente implicando um corte com o passado em sentido lato. Ao que Canclini acresce: “Podemos dizer que ‘o latino-americano’ anda à solta, transborda seu território, segue à deriva em rotas dispersas” (p. 27).

O “assalto neoliberal” – cognominação atribuída por Canclini à neoliberalização globalizada – se deu através de políticas de abertura econômica, privatização de bens públicos, e transnacionalização, movimento que nem remotamente se equipararia a qualquer outro já ocorrido, a exemplo do populista e do desenvolvimentista, em termos de simultaneidade e homogeneidade, e em relação às nações latino-americanas. Em princípio – ressalta este estudioso – tal movimento seria inédito no que concerne à “possibilidade de sintonizar as experiências da latinoamericanidade numa única frequência” (p. 50). Pergunta-se então Canclini quais seriam os efeitos deste modelo modernizante e integrador, nestas últimas duas décadas e meia, contribuindo com sua própria resposta:

Os números revelam que, diferentemente do liberalismo clássico, que postulava a modernização para todos, a proposta neoliberal nos leva a uma modernização seletiva: passa da integração das sociedades à submissão da população às elites empresariais latino-americanas, e destas aos bancos, investidores e credores transnacionais. Amplos setores perdem o emprego e as garantias sociais básicas, diminui a capacidade de ação pública e esvazia-se o sentido dos projetos nacionais. Para o neoliberalismo, a exclusão é apenas um componente da modernização entregue ao mercado (p. 50).

Como se pode observar, nada indica que o neoliberalismo globalizante, sob uma ótica analítica, crítica e consensual, tenha conquistado o todo social, mas apenas a parcela daqueles que dele se servem para auferir vantagens particularizadas, seja de indivíduos, instituições ou grupos, públicos e/ou privados. Historicamente falando, as largas massas sociais permanecem desassistidas e – o que é pior – pensando cada vez mais em razão de políticas estatais desfocadas dos anseios sociais.

## A dicotomia “direita *versus* esquerda”

A história humana é longa, recheada mais de sacrifícios e mazelas, que de prazer e de benefícios igualitários que motivam a ‘vontade de viver’. O homem sempre almejou seu individualismo, não na acepção de egoísmo, mas naquela que herdamos do cristianismo

e da filosofia da antiguidade clássica, e que teve forma plena a partir da Renascença, evoluindo e alcançando a civilização ocidental (Hayek, 2010). A consciência do poder sobre o próprio destino e suas infinitas possibilidades em busca do aprimoramento permanente que reflita numa vida melhor, constitui-se num objetivo louvável, pois pressupõe crescimento humano. Sucede que, com o desenvolvimento desse sentimento de ‘autopoder’ e correspondente sucesso, cresceu em similar constância o sentido da ambição, comprometendo severamente o equilíbrio do indivíduo. Afirma Hayek nesse sentido, que esse avanço conquistado no passado transformou-se em obstáculo à rapidez do progresso, demandando sua eliminação imediata e sobrepondo-se ao saudável desejo de manter “as condições para a preservação e o desenvolvimento do que já fora conquistado” (p. 42). Eis uma equação existencial que não escolhe ideologias nem cores partidárias, posto que é inerente ao ser humano.

O dualismo ‘direita-esquerda’ segue certo padrão de conflitualidade, de antagonismo ‘silenciosamente firmado’ no seio social (verdadeiro-falso, belo-feio, amigo-inimigo, positivo-negativo etc.), dando azo a essa incômoda dicotomia que divide a sociedade. Sucede que, diferentemente do que ocorre com dualismos como ‘falso-verdadeiro’ ou ‘feio-belo’ – onde ‘falso’ e ‘feio’ são passíveis de um juízo de valor negativo –, quando nos referimos a ‘esquerda-direita’ em que a ‘esquerda’ seria a negação da ‘direita’ (ou o contrário), não há como se aplicar um juízo de valor, “pois o juízo axiologicamente negativo de uma negação depende unicamente do fato de que tenha sido dado um juízo axiologicamente positivo à coisa negada” (Bobbio, 2001, p. 91). Esclarece este filósofo e político italiano da contemporaneidade, que, a despeito dessa dualidade ter tido uma conotação de valor unívoca antes do aparecimento da metáfora na linguagem política, nesta tal univocidade desaparece em razão de, indistintamente, haverem ‘bons’ e ‘maus’ tanto na ‘esquerda’ quanto na ‘direita’, dependendo de em qual lado se encontro o emissor do juízo de valor. Há que se considerar, ainda, que convivem em ambos lados dessa dicotomia variações que refletem suas maneiras de pensar e de agir, configurando-se segundo uma escala de graduação de suas ações políticas. Assim, encontramos a ‘direita autoritária tradicionalista’ e a ‘direita totalitária fascista’, a ‘esquerda socialista’ (que contesta o regime capitalista) e o ‘centro-esquerda socialdemocrata’ (que pretende amenizar os efeitos perniciosos da livre-iniciativa), apenas para citar algumas das variações que, com o transcurso dos períodos políticos, vão sofrendo mutações (Srour, 1987, p. 264).

Mister mencionar que, pela própria volubilidade do ser humano em suas convicções sócio-políticas, não existem, tanto nas esquerdas quanto nas direitas, delimitações estritas de seguimento de uma linha ideológica ‘engessada’. Assim, não é nada extraordinário que ocorram confluências entre os interesses dos componentes desta dualidade em determinados momentos e para determinados temas, embora, uma vez alcançados em seus objetivos, retornem, cada um, para seus redutos ideológicos. Esta característica tipifica a própria política partidária e provoca o esvaziamento do conceito de ‘fidelidade ideológica’.

Se observarmos a realidade brasileira e o posicionamento da dicotomia em tela, constataremos, segundo Singer, que os apelativos de mudança e conservadorismo, correspondentes respectivamente à esquerda e à direita, não se sustentam. A questão que divide essa dualidade é o *como mudar*, se dentro da ordem ou contra a ordem, o que naturalmente gera instabilidade. Quando a direita pretende uma mudança, o faz servindo-se do aparato estatal, motivo que a induz a reforçar a autoridade do Estado; já quando a esquerda busca alterações do *statu quo*, fomenta a mobilização social (e nela se sustenta), “e por isso contesta a autoridade repressiva do Estado sobre os movimentos sociais” (Singer, 2000, citado por De Vita, 2004, p. 91).

Conservadores e trabalhistas, liberais e socialdemocratas, direita e esquerda, republicanos e democratas, dualismos que pretendem-se ideológicos e que persistem nos quadrantes do planeta, têm mostrado, apenas, o aprofundamento das divergências, sem que disso resultassem avanços concretos que, segundo as profusas propostas de todos os lados, derivariam em bem-estar social em sentido amplo e lato. Os fatos falam mais do que as palavras, os prolixos e empolgados discursos, até certos mirabolantes planos, enquanto a população mundial não consegue sair de uma crise, quando já lhe está ameaçando outra. Seria a educação o *fiel dessa balança?*

## Educação: fonte de equilíbrio (ou de desequilíbrio)

“A educação desafia-nos em mundo tão complexo e fragmentado. Ela visa a ensinar as pessoas a viver. O ser humano segmentado e tratado diferenciadamente por cada especialista termina por não se encontrar a si mesmo” (Libânio, 2008, p. 239). Perde-se no redemoinho combativo das diversas tendências ideológicas de esquerda e de direita, confunde-se diante de uma profusa proposta de políticas públicas e acaba sendo restrito a um limbo nebuloso de insegurança, sem rumo certo.

Em que momento da história contemporânea poderia ser localizado esse processo de deterioração educativa? Difícil afirmar com convicção e segurança. Nesse universo de contradições – afirma Gamboa (2003) – “a educação parece sobreviver às quedas e às destruições, entretanto, é pressionada a assumir novos papéis” (p. 91). Célestin Freinet, ainda na modernidade, já ditava um

discurso racionalista pós-moderno em relação à pedagogia. Dentre suas concepções pedagógicas, referia-se ele ao humanismo (cujo centro é a criança), à experimentação (tudo partiria do experimental), ao behaviorismo (o ensino programado que propicia à criança a realização de um trabalho autônomo), ao institucionalismo (motivação das crianças a tomar decisões naquilo que diz respeito ao seu meio), e ao marxismo (introdução na escola dos componentes sociais e econômicos, e a luta por uma escola popular) (citado por Pourtois & Desmet, 1999, p. 42). Baudrilhar, duas décadas atrás, já denunciava a saturação dos saberes que induz a uma situação de inércia e à ‘fabricação’ de ‘transpedagogos’ (pedagogos indiferentes e indiferenciados) (citado Pourtois & Desmet, p. 43). No período histórico em curso, em suma, tudo se traduz por uma ingente necessidade de busca identitária do ser humano, já a partir do ser-criança. Há, em suma, que se reconstruir a identidade humana, para o que a educação, em amplo sentido, parece ser o caminho mais correto e mais curto. São tantas e tão distorcidas as propostas que abarrotam o setor educativo – dos primeiros passos aos mais altos graus – que, nem docentes nem discentes conseguem ‘sintonizar’ uma interlocução afinada que propicie essa formulação identitária.

Sob uma larga mirada, e a despeito de todos os pomposos discursos da autoridade estatal em sua explanação de planos e programas educativos, hoje ainda convivemos com realidades como a da Índia, onde sessenta milhões de crianças subsistem em condições servis de trabalho, em razão de interesses questionáveis de grandes grupos empresariais (Bittar, 2004). Num estudo realizado por André Campos e colegas (2003), sobre exclusão social no Brasil na região metropolitana de São Paulo – sabidamente o município que possui maior número de ofertas de emprego e maior desenvolvimento econômico e tecnológico do País –, na década de 70 contabilizava 1% da população como sendo moradores de favela. Em 1987, dito indicador sobe para 8% e em 1993 atinge o índice de 19,4%. Em 2002-2003, São Paulo registrava quase três milhões de domicílios, dos quais 19,7% incluíam-se na classificação de ‘pobres’. Já na região periférica paulista, com 1 milhão e 300 mil domicílios, 26,4% conviviam com a pobreza – considerando que essa região congregava 58,3% dos domicílios pobres do município (citado por Bittar, 2004, p. 17).

Esse quadro é meramente ilustrativo e, quando ampliado para o continental território brasileiro, seus números assustam. Éramos, em 2010, uma população beirando os 200 milhões de cidadãos (IBGE, 2010). Através de sofisticados e complexos sistemas de avaliação dos indicadores educativos, resultados elencados nesse ano (2010) convergem para uma conclusão nada alvissareira: nossa educação é péssima. Na década anterior (1990), enfrentávamos graves problemas de qualidade insolúveis, entretanto, já tínhamos alcançado a fórmula de como mensurar tais indicativos. No ensino fundamental (5º ao 9º ano), os resultados da avaliação registraram que 54% dos alunos entrevistados não tinham sido plenamente alfabetizados (quando a alfabetização já deve ser feita no 1º ano). “Ou seja, ao cabo de cinco anos, mais da metade dos alunos não aprendeu a ler” (Castro, 2014, p. 211), fator que vem associado a uma taxa de repetência que é a maior de Latino-américa. Se não há leitura, não haverá educação em amplo termo.

Falando-se em leitura, uma pesquisa realizada em 2001 (*“Retratos da leitura no Brasil”*) expõe que apenas 30% da população adulta alfabetizada já leu “ao menos um livro nos últimos três meses, ao passo que 61% afirmaram ter muito pouco ou nenhum contato com livros” (El Far, 2006, p. 55). Considerando-se que as classes B e C congregam a massa consumidora de livros no País – complementa esta autora – “podemos dizer que, para além da questão econômica, não há no Brasil uma valorização do hábito da leitura”. Sem leitura, não há conhecimento, não há visão do todo, não se desenvolve o sentido de avaliação comparativa.

Ainda sobre a leitura, uma enquete sobre este tema, realizada em 2011 pelo Instituto Pró-Livro, investigou uma amostra composta por indivíduos analfabetos, do ensino fundamental, do ensino médio e do ensino superior, das redes pública e privada, cujos resultados apontaram que 58% dos entrevistados leem frequentemente; 88% concordam (total ou parcialmente) que a leitura auxilia o indivíduo a ‘vencer na vida’; 57% do grupo que lê frequentemente é masculino; 48% dos que leem está estudando; 30% cursam o ensino médio; 52% são da classe C; 3,74 é a média de livros lido nos últimos três meses (dos quais 2,11 o fazem por iniciativa própria); a média nacional é de 4 livros por habitante/ano (sendo que dividem-se igualmente entre leitura do livro inteiro e apenas em parte). Comparativamente, teríamos que: em 2000 o total de leitores seria de 26 milhões; em 2007, ascenderia para 66,5 milhões; e em 2011, para 71,9 milhões (Instituto Pró-Livro, 2011).

Santiago Dantas, em finais de 1959, abordava durante sessão do Congresso Nacional, a questão das políticas educativas brasileiras, salientando a necessidade de um projeto que criasse as condições para a construção de um sistema de ensino voltado à realidade e às necessidades do desenvolvimento brasileiro, ao passo que criticava o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) por estar apenas juridicamente emoldurado, deixando de destacar o principal: objetivos, meios e condições de planejamento. Alegava que, longe de conduzir a educação brasileira “a uma visão de unidade e a um objeto de conjunto, ele, por assim dizer, agrava o fragmentarismo do nosso sistema de educação, procurando acentuar as facilidades para o crescimento espontâneo da educação no país” (citado por Saviani, 1987, p. 40).

Em 2012 – portanto, meio século depois – um seminário nacional sobre educação brasileira no período 1960-2000 discutia a influência da lógica social vigente sobre o processo educativo, destacando que “não é a escola que pauta as mudanças sociais,

mas a sociedade que pauta a prática educativa. Neste sentido, o professor pode constituir-se em sujeito de resistência à lógica hegemônica da sociedade através do exercício da sua profissão” (Santos et al., 2012, p. 4353). Discutia-se neste evento a cultura hierárquica das instituições de ensino que impõem ao aluno uma condição de silêncio, privilegiando a preparação deste para que alcance melhores pontuações em provas e concursos, “para que a própria instituição também seja vista com respaldo pelo meio social”. O âmago desta discussão residia em pretensa lógica capitalista que impõe aos indivíduos uma posição no *ranking da produção*. “As fábricas, as escolas, a sociedade como um todo assume a tarefa de controlar e punir aqueles que não se adequam às normas estabelecidas. Na luta pela sobrevivência, quem pouco produz e pouco consome, é excluído do sistema” (pp. 4353-4354).

Inclusão social. Expressão fartamente utilizada nesta última década, quando o Brasil e todo seu meio educativo se move segundo a dinâmica de um governo de esquerda. O vocábulo aceita vários entendimentos: a inclusão de um conjunto pelo outro (Ferreira, 1995); inclusão como figurar entre outros ou pertencer juntamente com outros; inclusão e exclusão como processos de pertença ou de segregação, “atingindo pessoas que, em alguma situação ou lugar, são consideradas diferentes de acordo com o contexto em que se encontram inseridos” (Zaqueu, 2012, p. 4).

Pedagogia, exclusão social, avaliação educacional, indicadores de leitura, políticas educativas brasileiras, cultura hierárquica das instituições de ensino, inclusão social. Num rápido trajeto entre 1959 e 2013, destacaram-se alguns aspectos da nossa educação que, com bastante certeza, impossibilitam um estudo sério sobre o tema, dada a variedade de abordagens, os números desconexos, as práticas duvidosas, as políticas desenhadas e não implementadas, enfim, a falência estatal que, ainda hoje, assola nossa educação em amplo termo. Não se fazem ‘milagres’ com discursos e nem sequer com práticas superficiais, de cunho eleitoreiro e mais destrutivas que construtivas.

## Metodologia

Nosso estudo se compôs de uma análise descritiva-explicativa, bibliográfica e participativa (já que fazemos parte, de há longos anos, do sistema educativo superior) sobre os principais determinantes que influenciam nossa educação em sentido lato, para tanto partindo de uma resumida revisão histórica dos componentes ‘política’, ‘economia’, ‘educação’, ‘estrutura social’, que nos permitisse delinear uma retrato, o mais próximo possível, da nossa realidade hodierna.

No aspecto temporal, procedemos a uma análise de corte longitudinal, a fim de fundamentar o marco teórico sobre o qual situávamos nosso estudo. Compilamos um conjunto formado por nossa larga experiência, associada à leitura e extração de trechos de um conjunto substancial de obras, nacionais e estrangeiras, consideradas tradicionais no que tange aos aspectos mencionados no parágrafo anterior. Em base a estas características metodológicas, qualificamos nossa pesquisa como qualitativa e exploratória.

## Resultados

O conjunto de inferências extraídas das nossas análises (teóricas e práticas) remete à constatação de que ainda persistimos estagnados num patamar indesejado e nocivo, em termos sociais, da nossa educação em todo o seu largo espectro escalar. Do ensino pré-escolar (familiar) até os níveis mais elevados da Academia, persiste um sentimento de insatisfação com o desempenho de alunos e colegas.

Não é de hoje que convivemos com a sensação (convicção, melhor dizendo) da interferência insana do poder estatal sobre os mandamentos que regem a educação, e que este fator tem se constituído no grande desafio para vencer as barreiras impostas por um sistema globalizado (queiramos ou não) que nos oprime e reduz quase à insignificância.

As análises nos indicam que ainda permanecemos numa espécie de ‘limbo’ educativo, mui distantes daquilo que, como brasileiros conscientes e atuantes, desejamos como realidade. Uma nação continental e rica como a nossa, decididamente não merece esta deprimente realidade.

## Conclusões

A educação é um dever do Estado, sim, mas sem interferências que a ‘engessem’ e que desprezem o aspecto fundamental da teoria, da prática e da técnica, cujas características fogem ao distante conhecimento estatal. Educação baseada num misto de política e interesses externos e discutíveis, não é educação; é adestramento e aliciamento escuso. Assim, vogamos pela definitiva e total despolitização dos mandamentos educativos, que deverão ficar adscritos, apenas, aos determinantes puramente técnicos e científicos, sob pena de continuarmos a penar nesse incômodo lugar inferior em que nos encontramos, historicamente falando.



## Referencias bibliográficas

- AMENGUAL, G. (1998). *Modernidad y crisis del sujeto*. Madrid: Caparrós Editores.
- AMODIO, E. (2006). *A globalização: formas, conseqüências e desafios*. São Paulo: Edições Loyola.
- APPADURAI, A. (2004). *Dimensões culturais da globalização. A modernidade sem peias*. Lisboa: Editorial Teorema.
- BITTAR, E. C. B. (2004). *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*. Barueri (SP): Manole.
- BOBBIO, N. (2001). *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora UNESP.
- BRASIL – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo de 2010 Brasil*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>. Acesso em: março 2014.
- CALLEJA, E. G. (2003). *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Madrid: Editorial CSIC.
- CANCLINI, N. G. (2008). *Latino-americanos à procura de um lugar neste século*. São Paulo: Iluminuras.
- CASTRO, C. M. (2014). *Os tortuosos caminhos da educação brasileira*. Porto Alegre: Penso.
- DE VITA, A. (2004). Democracia e Justiça. In: A. DE VITA & A. A. BORON (Orgs.), *Teoria e Filosofia Política: A recuperação dos Clássicos no Debate Latino-americano* (pp. 77-94). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Buenos Aires: CLACSO.
- EL FAR, A. (2006). *O livro e a leitura no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- FERREIRA, A. B. H. (1995). *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Folha de São Paulo.
- GAMBOA, S. S. (2003). A Globalização e os Desafios da Educação no Limiar do Novo Século. In: J. C. LOMBARDI (Org.), *Globalização, pós-modernidade e educação. História, filosofia e temas transversais* (pp. 79-107). Campinas (SP): Autores Associados: HISTEDBR; Caçador (SC): UnC.
- GUIMARÃES, M. H. (2005). *Economia Política do Comércio Internacional – Teorias e Ilustrações*. São João do Estoril: Principia – Publicações Universitárias e Científicas.
- HARVEY, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- HAYEK, F. A. (2010). *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- HECK, J. N. (2007). *Da razão prática ao Kant tardio*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- INSTITUTO PRÓ-LIVRO (2011). *Retratos da leitura no Brasil*. São Paulo: Instituto Pró-Livro. Disponível em: [http://www.prolivro.org.br/ipl/publier4.0/dados/anexos/2834\\_10.pdf](http://www.prolivro.org.br/ipl/publier4.0/dados/anexos/2834_10.pdf). Acesso em: março.2014.
- LEYVA, M. A. L. (2007). *La encrucijada: entre la protesta social y la participación electoral* (1988). México (DF): Playa y Valdés.
- LIBÂNIO, J. B. (2008). *Em busca de lucidez – O fiel da Balança*. São Paulo: Edições Loyola.
- MARTÍNEZ GUZMÁN & PARÍS ALBERT (2006). *Amartya K. Sen y la globalización*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I.
- MARTINS, C. E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.
- MARTINS, M. F. (2008). *Marx, Gramsci e o conhecimento: ruptura ou continuidade?* Campinas (SP): Autores Associados; Americana (SP): UNISAL – Centro Universitário Salesiano de São Paulo.
- MORAES, R. C. (2001). *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC.

- NISKIER, A. (2001). *Filosofia da educação: uma visão crítica*. São Paulo: Edições Loyola.
- OUTHWAITE, W. & BOTTOMORE, T. (Ed.) (1996). *Dicionário do pensamento social do século XX – Teoria da Dependência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- PENNAFORTE, C. (2001). *O Neo-liberalismo na América Latina*. 1 ed. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais.
- POURTOIS, J. P. & DESMET, H. (1999). *A educação pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- REGO, J. M. (2004). A originalidade de um inovador científico e a “recepção” de suas teorias. In: Y. NAKANO, J. M. REGO & L. FURQUIM (Org.), *Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira* (pp. 43-84). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- RESENDE, E. S. A. (2010). *A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais*. Boa Vista: Editora da UFRR.
- RIBEIRO, M. L. S. (2007). *História da educação brasileira: a organização escolar*. 20 ed. Campinas (SP): Autores Associados.
- RODRIGO, C. R.; LIS, I. P. (1995). *Pauperismo y Educación – Siglos XVIII y XIX. Apuntes para una Historia de la Educación Social en España*. Valencia: Universitat de València.
- SANCHEZ, I. (2001). *Para entender a internacionalização da economia*. 2 ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo.
- SANTOS, J. D. A dos [et al.] (2012). Uma breve reflexão retrospectiva da educação brasileira (1960-2000): implicações contemporâneas. In: *História, sociedade e educação no Brasil: Atas do IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas*, João Pessoa, 31 Jul. a 3 Ago. 2012 (4352-4366).
- SAVIANI, D. (1987). *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. Campinas (SP): Autores Associados.
- SHAPCOTT, R. (2014). International ethics. In: J. BAYLIS, S. SMITH & P. OWENS, *The globalization of world politics. An introduction for international relations* (pp. 198-214). Oxford: Oxford University Press.
- SILVA, L. F. (2006). As novas configurações políticas na América Latina e os ajustes estruturais neoliberais. In: J. O. GOULART (Org.), *Mídia e Democracia* (pp. 187-209). São Paulo: Annablume.
- SROUR, R. H. (1987). *Classes, regimes, ideologias*. São Paulo: Editora Ática.
- TEILHARD DE CHARDIN, P. (1955). *O fenômeno humano*. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix.
- ZAQUEU, L. (2012). *Políticas públicas de educação inclusiva*. São Luís: UFMA.

**Fecha de recepción:** 30/3/2014

**Fecha de aprobación:** 26/9/2015



# Las circunstancias y expectativas familiares, elementos indispensables para el desarrollo educativo en los pueblos Latinoamericanos

The circumstances and family expectations, indispensable for educational development in Latin American nations

Omar Iván Gavotto Nogales<sup>1</sup>

## Resumen

El presente estudio tiene el propósito de analizar las circunstancias y las expectativas de las familias como factores indispensables para el desarrollo educativo y el aprendizaje de los estudiantes en los pueblos Latinoamericanos. Aproximadamente el 40% de las familias Latinoamericanas, viven la no necesidad, y el resto de las familias, viven la resignación humana; especulación que se deriva del acceso global de los jóvenes a los estudios de nivel superior. Se analizan los problemas económicos de las familias y la falta de tiempo para la lectura como variables que limitan la educación en los pueblos Latinoamericanos. Muy pocos estudiantes logran finalizar la universidad y no tendrán garantizado un empleo, por lo que los años a invertir en su formación profesional representan un proyecto incierto, la incertidumbre de ver recompensado su esfuerzo, es un factor de gran peso para abandonar sus estudios. Al desertar de la escuela, con la intención de obtener un empleo estable, se reducen la posibilidad de obtener el conocimiento científico, los valores de la alta cultura y la posibilidad para desempeñarse profesionalmente. En América Latina el principal factor que provoca la deserción escolar es la falta de recursos económicos. Sin embargo, no se identifica mucho interés por parte de los gobiernos, ni del mismo pueblo, para superar este obstáculo. El aprendizaje autónomo o autodidáctico, no es parte de la cultura popular. El 44 % de la población en Latinoamérica declara no leer sistemáticamente. Se propone que los sistemas educativos, incluyan la educación familiar. Una educación que no se limite a los valores que proporcionan los padres a sus hijos, sino la que puede ofrecer el Estado a las familias. Los sistemas educativos deberían ocuparse más por atender la educación intrafamiliar e interfamiliar que en alcanzar metas e indicadores para cumplir con las exigencias de organismos internacionales.

**Palabras clave/** Latinoamérica - circunstancias - expectativas - educación - familia - estudiantes - aprendizaje - aprovechamiento escolar

## Abstract

The present study aims to analyze the circumstances and expectations of families as essential factors for educational development and learning of students in the Latin American peoples. Approximately 40% of Latin American families, they live not need, and the rest of the families, living human resignation; Speculation derived global youth access to higher studies. Economic problems of families and the lack of time for reading as variables that limit education in the Latin American peoples are analyzed. Very few students manage to finish college and have no guaranteed employment, so the years to invest in their training represent an uncertain project, uncertainty of seeing their efforts rewarded, it is a big factor to abandon their studies. To drop out of school, with the intention of obtaining a stable job, the possibility of scientific knowledge, the values of high culture and the ability to perform professionally are reduced. In Latin America the main factor causing dropouts is the lack of economic resources. However, much interest is identified by governments, not the people themselves, to overcome this obstacle. The autonomous learning or self-study, is not part of popular culture. 44% of the population in Latin America declares not read systematically. It is proposed that educational systems, including family education. An education is not limited to the values provided by parents to their children, but that the state can offer families. Education systems should focus more on dealing with family education and interfamilial in achieving goals and indicators to meet the demands of international organizations.

**Keywords/** Latin America - circumstances - expectations - education - family - students - learning-achievement

<sup>1</sup> Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa del Estado de Sonora/ ogavotto@gmail.com

## Introducción

El estudio "Igualdad de oportunidades en educación" liderado por James Coleman en Estados Unidos (1966), tenía el propósito de conocer la situación escolar de las minorías. Sin embargo, el informe final generó gran controversia, al comprobarse que el currículo y los recursos tenían un impacto muy limitado en el aprendizaje de los estudiantes; el resultado contradecía en gran parte la creencia de que invertir en la educación bastaría para cambiar la sociedad. Además se comprobó que existía más diferencia entre los alumnos de una misma escuela que entre los resultados de los alumnos de diferentes escuelas, considerándose más determinante la situación social, económica, cultural de sus familias y la composición social de la escuela; por lo que irónicamente se popularizó la frase "la escuela no importa" (Bolívar, s.f.), refiriéndose que la inversión de recursos materiales y humanos en la escuela, no marcaba gran diferencia. De manera muy similar, pero casi cincuenta años más tarde, la UNESCO, en el Informe de resultados TERCE (Tercer estudio regional comparativo y explicativo), confirma que: "La mayoría de las desigualdades de aprendizaje ocurre entre los alumnos que asisten a una misma escuela" (UNESCO, 2015, p. 116), aseveración que se contrapone a los modelos proceso-producto que se centran en el mejoramiento de las escuelas y el del desempeño docente, poniendo en entredicho lo que éstos pueden hacer para la transformación del estudiantado y de la sociedad, por lo que se debe analizar esta situación en el contexto actual. Primeramente no son las mismas condiciones sociales y culturales al estudio realizado por Coleman, por lo que se presenta la necesidad de establecer una nueva perspectiva para comprender a fondo el problema de la desigualdad en el rendimiento académico. En la década de los 60, el sistema educativo de Estados Unidos tenía el propósito de integrar a las minorías y grupos vulnerables para brindar condiciones más igualitarias y respetuosas de los derechos humanos. Actualmente en las escuelas de Latinoamérica, la educación ha adquirido un carácter público, es un derecho constitucional de todos los ciudadanos, sin embargo, las clases pudientes asisten a escuelas privadas que son dirigidas por particulares, que aunque son supervisadas por el Estado, las condiciones educativas son muy distintas. Ante esta separación clasista, se puede identificar que las variables nivel socioeconómico y capital cultural se tornan más homogéneas, y a pesar de ello, se siguen presentando una marcada desigualdad entre los estudiantes de una misma escuela, tanto en las escuelas de sostenimiento privado como las auspiciadas por el gobierno. Aunado a esta situación se identifica la existencia de diversos casos donde los estudiantes con mejor aprovechamiento a nivel nacional provienen de familias que viven en pobreza y provienen de familias con poco capital cultural. Con base en estos argumentos se podría seguir la misma analogía derivada del estudio citado, si se había demostrado que la "escuela no importa", ahora tenemos que el nivel sociocultural tampoco marca la diferencia.

Es preciso nuevamente enfatizar que las investigaciones educativas nos han confirmado que la escuela no hace la diferencia, pero en las escuelas de diferente nivel socioeconómico siguen existiendo una gran desigualdad entre los estudiantes de la misma escuela, esto quiere decir, que el aprovechamiento escolar responde a una distribución con apego a la curva establecida por Gauss. Tanto en las escuelas privadas como de sostenimiento público, existen alumnos con bajo, mediano y alto aprovechamiento escolar.

Es importante reconocer que existen diversos factores asociados al aprendizaje y al aprovechamiento escolar, por lo que no es la intención restarle crédito a la escuela o a la familia del estudiante, lo que si debe quedar claro es que resultaría absurdo intentar establecer un factor determinante sin definir específicamente el contexto escolar y la comunidad en la que se ubica la escuela. Intentando presentar un espectro más amplio de variables es posible identificar los siguientes factores asociados al aprendizaje: el alumno, el grupo, el maestro, la escuela, el currículo, el director, el supervisor escolar, los progenitores, la familia, la comunidad, la alimentación, la motivación, el horario de clases, la madurez, la inteligencia, el estado de salud, entre otros.

Las nuevas generaciones por lo general en todos los niveles educativos, están presentando un síndrome muy peculiar, integrado por la apatía al estudio, la falta de motivación, el desánimo y la falta de expectativas. La desesperanza adquirida o indefensión, es un fenómeno que están sufriendo la mayoría de los jóvenes por dos principales razones: la no necesidad y la resignación humana.

Aproximadamente el 40% de las familias Latinoamericanas, viven la no necesidad, y el resto de las familias, viven la resignación humana; especulación que se deriva del acceso global de los jóvenes a los estudios de nivel superior. Los hijos de las personas que fueron a una universidad, seguramente no sufrieron en la infancia la misma carencia de sus padres, situación que no les permite apreciar el esfuerzo que realizaron para poder brindarles lo más básico para sobrevivir, como es el cuidado de su salud, un hogar, el entretenimiento y el alimento de todos los días, cuando se vive sin carencias, se puede pensar que el status quo es sustentable y sostenible, pero también que no se necesita modificar nada en su estilo de vida. El pensamiento que impera en los jóvenes, se deriva de un "yo no pedí nacer" y el sentimiento de culpa de los padres por traerlos a un mundo complejo, surgiendo el deseo explícito "te amo tanto, que no quiero que sufras lo que yo he sufrido en la vida", sin embargo, este pensamiento a un estilo de vida pasivo de las nuevas generaciones. En cambio el resto de la población ha comprendido que vivir en carencia es parte de la esencia humana o de la humana condición, por lo que no se pueden modificar las circunstancias, por lo que se vive el día a día, tratando de ser feliz, sin ambiciones, ni metas o con muy pocas metas en la vida.

Recordemos que históricamente los pueblos Latinoamericanos han sido invadidos, dominados y saqueados, no sólo por los primeros conquistadores españoles, en nuestros tiempos los grandes corporativos y las empresas transnacionales siguen tomando de manera legítima la riqueza del pueblo, y muchos malos gobiernos lo han hecho de manera ilegítima, esto ha dejado un estigma de sumisión económica, intelectual y cultural.

El presente estudio tiene el propósito de analizar las circunstancias y las expectativas de las familias como factores indispensables para el desarrollo educativo y el aprendizaje de los estudiantes en los pueblos Latinoamericanos.

Para dicho propósito las circunstancias han sido clasificadas como variables ambientales, en cambio las expectativas se ha considerado como una categoría subjetiva.

## Fundamentación teórica y marco de referencia

### Circunstancias

Si bien las circunstancias histórico sociales, determinan el currículo escolar y la dinámica profesional, los tiempos actuales tener una profesión no es garantía de trabajo, ni mucho menos de movilidad social.

Para tener como referencia un caso en particular “en México sólo 8 de cada 100 alumnos concluyen una carrera universitaria, la principal razón es la falta de recursos económicos ya que los costos de las universidades privadas pueden ir desde 14 mil 700 pesos a 111 mil pesos semestrales” según lo ha publicado el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Organización Editorial Mexicana, 2013).

América Latina fue fuertemente afectada por la crisis económica en 2009, sin embargo, la recesión fue corta, lográndose una reducción significativa de la tasa de desempleo, la cual se redujo del 10.3 por ciento en el 2004 al 6.8 por ciento al 2011 (OIT, 2013). Lamentablemente las personas con estudios profesionales son mayoría en las tasas de desempleo. “La OIT estima que en 2011 el desempleo afectó a 75 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años a nivel mundial, representando más del 12 por ciento de todos los jóvenes” (OIT, 2013, p. 2).

Los jóvenes de Latinoamérica están conscientes que la tendencia en la industria manufacturera es la automatización de la producción, situación que eliminará muchos empleos que hasta hoy existen, y que se requiere ser un especialista para aspirar a obtener un empleo bien remunerado. Sin embargo, muy pocos logran finalizar sus estudios universitarios y no tendrán garantizado un empleo, por lo que los años a invertir en su formación profesional representan un proyecto incierto, la incertidumbre de ver recompensado su esfuerzo, es un factor de gran peso para abandonar su estudios. Al desertar de la escuela, con la intención de obtener un empleo estable, se reducen la posibilidad de obtener el conocimiento científico, los valores de la alta cultura y la posibilidad para desempeñarse profesionalmente. Es de dominio general que la principal causa de deserción escolar en países Latinoamericanos es el principal factor que provoca la deserción escolar es la falta de recursos económicos. Sin embargo, no se identifica mucho interés por parte de los gobiernos, ni del mismo pueblo, para superar este obstáculo. El aprendizaje autónomo o autodidáctico, no es parte de la cultura popular. El 44 % de la población en Latinoamérica declara no leer sistemáticamente (CERLALC, 2013), en su mayoría justifica este hecho por la falta de tiempo.

Con lo anterior se destacan dos variables que limitan la educación en los pueblos Latinoamericanos: los problemas económicos de las familias y la falta de tiempo para la lectura.

De manera más específica, es preciso citar algunas cifras proporcionadas por el Centro Regional para el Fomento del libro en América Latina y del Caribe (CERLALC, 2013), con respecto a la población lectora en América Latina (Ver Tabla 1):

**Tabla 1. Porcentaje de lectores y libros leídos al año en América Latina.**

Lugar	País	% lectores	Libros leídos al año
1	Argentina	70	4.6
2	Colombia	54	2.2
3	Chile	51	5.4
4	Uruguay	51	5
5	Venezuela	50	1
7	Brasil	46	4
8	Perú	35	2
9	México	27	2.9

Fuente: CERLALC (2012, 2013).

Tal parece que teóricamente la pobreza y la falta de cultura, son variables correlacionadas, que de acuerdo a las circunstancias actuales y los datos proporcionados por la UNESCO, su correlación es muy alta (.88).

CERLALC (2013) confirma que la dinámica familiar es determinante para mejorar el aprovechamiento académico de los estudiantes. Es aquí donde las circunstancias que le han tocado vivir al estudiante dentro de su mismo hogar son un factor clave en el rendimiento escolar, pero no se refieren sólo al poder adquisitivo de las familias, a su capital económico, sino a su capital cultural, puesto que muchas de las familias pudientes de nuestros tiempos no cuentan con la cultura, la educación y los valores perennes que logran reafirmar el conocimiento y saberes que los estudiantes atienden en la escuela, por ejemplo, muchas personas han acumulado legalmente una gran riqueza monetaria sin haber terminado sus estudios profesionales o de nivel superior.

## Expectativas

El efecto Pigmalión, debería ser más difundido entre los escolares y los académicos. Pigmalión fue el creador de la Venus del Nilo, el buscaba crear a la mujer perfecta, y cuenta la leyenda que tal fue su amor por esa mujer ideal que la piedra cobró vida. Actualmente se aplica a diferentes contextos de la vida, afirmándose que lo que una persona añora y si su deseo es realmente grande, se hace realidad (Sánchez y López, 2005). Esto resulta muy básico al trasladarlo al campo científico, puesto que las personas cuando tienen un interés, motivación o anhelo, se enfocan precisamente en aquellas acciones que le permitirán alcanzar su propósito.

La mayoría de los maestros sabe muy poco del efecto Pigmalión, o de la idea de que las expectativas acerca de una persona, con el tiempo, pueden llevarla a comportarse y a tener logros de tal manera que esas expectativas se confirmen (Brehm y Kassin, 1996, citado en Sánchez y López, 2005).

Los estudiantes cuyos padres creen que sus hijos obtendrán un alto desempeño académico en la escuela, suelen obtener los promedios más altos (CERLALC, 2013). De manera similar, el rendimiento escolar también es mayor cuando los padres felicitan a los hijos o bien mejora cuando los padres hablan con los hijos cuando obtienen bajas calificaciones.

## Las familias marcan la diferencia

Las familias hacen la diferencia, realmente es la familia la que en un marco de educación informal, logra mucho más que lo que puede hacer todo un sistema educativa sin su apoyo. La educación informal, se presenta en lo espontáneo, no estructurado, dentro o fuera de la familia, que se transmite sin una mediación sistemática o pedagógica (Schmelkes y López, 2003, p. 208).

Bajo esta perspectiva, es en las familias donde se inculcan los valores indispensables para integrarse a la sociedad y es en la familia donde se realmente se brinda un acompañamiento a lo largo de la vida, para superarse constantemente y alcanzar las metas trazadas.

En el contexto educativo es frecuente escuchar que la educación inicia desde la intimidad de la familia, y que son nuestros padres los primeros maestros, que inculcan los principios y valores que se convertirán en pilares para el resto de la vida, encargándose

además del proceso de socialización que facilitará vivir en la comunidad. Mediante un complejo proceso de interiorización, los niños y niñas aprenden inicialmente de su interacción con los miembros de su familia y después con otros individuos las normas, creencias y valores que rigen a la sociedad. Se reconoce que los primeros años de vida son determinantes para cualquier ser humano, conformando las bases de la personalidad y del desarrollo psicosocial; los cinco primeros años de vida, periodo previo al proceso de escolarización, aportan una experiencia de vida que condicionará su próximo desarrollo. Aunque la socialización es un proceso inacabado, no reductible a la adquisición de patrones de conducta socialmente aceptados, ya que además incluye formas de pensar, representar y sentir la realidad social (Nateras, 2013).

Sin embargo, la función de la escuela es contribuir a la formación integral para facilitar la integración a los estudiantes a la sociedad, desarrollando un perfil académico o profesional de manera sistemática, pero no educa al grado que lo hace la familia, por lo que se asegura que la familia educa y la escuela forma.

Por siglos lo que se ha impartido en la escuela es el conocimiento que se atesora como ciencia, tecnología, arte y cultura, lo valioso para una minoría que forma parte del grupo hegemónico; pero aun así, mucho se ha cuestionado de que apropiarse de todos estos saberes, es realmente educación. Después de un análisis exhaustivo interpretando los hechos con base en este enfoque sistémico (Bertalanffy, 1989), se desprende de la reflexión, una explicación al fracaso de los sistemas educativos en el mundo, porque desde esta perspectiva global, la mayoría de los sistemas educativos existentes cumplen parcialmente sus propósitos, puesto que todos pretenden educar las partes y no el todo, holísticamente, el todo es el propósito de la educación y no las partes, en este caso representadas por lo estudiantes o los miembros de la sociedad.

Empeñosamente los sistemas educativos han intentado educar al individuo, al niño o niña, a los jóvenes adolescentes, pero no a la familia, a la comunidad y a la sociedad; diversos pensadores como Savater (1997) y Taylor-Gatto (2000) señalan que las instituciones educativas escolarizan pero no educan, sin embargo es Taylor-Gatto quien señala la urgencia de que “la escuela debe incluir a la familia como motor principal de la educación”, la prueba está en que los buenos modales y valores de convivencia social se adquieren en la familia, el respeto a los derechos individuales se aprenden en la comunidad y el sistema de organización y producción en la sociedad. No se puede negar que en la escuela también se inculcan estos principios humanos, pero principalmente se viven en los espacios abiertos, libres de dogmas, como el recreo, durante los juegos recreativos realizados en los patios de la escuela y no en las aulas. El autor del presente análisis desea mover el foco de atención de la escuela y dirigirlo a la sociedad, pero no estancarse en ella, sino regresar de manera dinámica a la relación dialéctica que debe existir entre escuela y sociedad, considerando que las expectativas que se tienen del resultado de la formación recibida en la escuela no corresponden a lo que la escuela está en posibilidades de aportar, se le pide a la escuela más de lo que es capaz de lograr.

La escuela no debería considerarse como ineficaz, obsoleta, retrograda o una catástrofe, como la han señalado autores como Gilberto Guevara Niebla (1992), aunque no se trata de hacer una apología del Sistema Educativo Nacional (SEN), que no puede jactarse de ser un modelo de calidad educativa, puesto que se ha demostrado que ningún sistema educativo puede cambiar la sociedad, educando de manera individual a sus ciudadanos.

La escuela inicialmente se creó pensando en educar en lo individual, que de acuerdo con Savater (1997) la escuela se orienta hacia un fin previsto: integrar a las nuevas generaciones a la sociedad, el propósito de la escuela es preparar a los niños para la vida adulta; aunque los adultos no hayan comprendido aun lo que implica aprender a vivir en la interdependencia.

Ante los hechos diarios de caos en el mundo, debemos preguntarnos a qué sociedad deseamos integrar a los estudiantes y egresados del sistema, si dentro de la escuela se presentan la violencia, el acoso, la discriminación, la desigualdad, la intolerancia, resultando evidente que el mundo fuera de la escuela no sólo es similar, sino que es peor, la escuela es permeable a lo que ocurre fuera de ella, puesto que es un subsistema de la sociedad donde se encuentra; de acuerdo con Giroux (2004) la escuela contribuye más en la legitimación y reproducción de una sociedad inmersa en la dominación y en la desigualdad de clase, género y raza, y no en el desarrollo de una perspectiva crítica de sí mismos y lo que representa vivir en sociedad.

A pesar de que la escuela es una representación de la sociedad, no se logra equiparar con la misma sociedad, es como comparar al gen con el individuo, como hizo Richard Dawkins (1993) en su obra *El Gen Egoísta*, donde afirmó que realmente son los genes los que se adaptan al medio y no los individuos o grupos de personas, haciendo la metáfora de que el gen que sobrevive es un gen egoísta; siendo ampliamente criticado al afirmar que las personas más fuertes y con grandes posibilidades de sobrevivir a nuevos ambientes podrían considerarse egoístas, entonces las personas altruistas son las que desaparecen o se descartan de la evolución humana.

La sinergia que se presenta en el todo no puede ser igual a la sinergia en el subsistema, puesto que dentro de la escuela la influencia entre pares resulta significativa pero no se presenta en la misma magnitud que la influencia que recibe cada estudiante de las

personas de su comunidad, y de la cultura generada en la misma, quedando expuesto a todo tipo de modelos, entre ellos podemos encontrar conductas amorosas pero también de rechazo, comportamientos honestos, pero también deshonestos, conductas respetuosas a la diversidad, pero también de intolerancia a todas aquellas personas que no pertenecen a la misma comunidad.

La familia es una constelación en sí misma, y cada uno de sus miembros modifica a los otros, pero cuando la mayor parte de los integrantes de la familia no comparten los valores deseados en la sociedad, las personas terminan imitando las prácticas de sus modelos de autoridad; como lo han indicado Bandura y Walters (1974) el aprendizaje vicario, basando su aprendizaje en la figura de autoridad y en lo que observan todos los días. Estudios de gran amplitud han demostrado que enseña más el contexto sociocultural que la escuela. Coleman y sus colaboradores en un reporte clásico de investigación titulado "Igualdad de Oportunidades" (et al. 1966) sostuvieron que los antecedentes familiares y la influencia del medio explicaban en gran medida la variación encontrada en los resultados académicos, y que las escuelas ejercían un efecto menor en esa variación; un claro ejemplo de la influencia del medio es cuando una persona termina una carrera universitaria y aun utiliza un lenguaje vulgar o poco apropiado para relacionarse socialmente.

Resulta paradójico cuando los gobiernos se jactan del aumento de los años de escolarización en la población, cuando la violencia intrafamiliar, el crimen organizado, el narcotráfico, el vandalismo, manifestaciones violentas, los asaltos, la rapiña, los asesinatos, las guerrillas, y el terrorismo aumentan cada día en el mundo; fácilmente se puede demostrar una correlación positiva (significa que cuando aumenta una variable también lo hace la otra) entre escolaridad y crimen. Sin embargo, la correlación debería presentarse entre escolaridad y educación o escolaridad y bienestar social.

La función implícita de la escuela como guardería o como repositorio de las nuevas generaciones, ya no resulta viable, puesto que las escuelas se han convertido en espacios de alto riesgo, la sociedad esta convulsionando y sus miembros no aprendieron a valorar la vida, ni el cuidado mutuo del planeta; la jerarquía de valores de la mayor parte de las sociedades en el mundo ha colocado el derecho a la vida en los últimos niveles de esa jerarquía, los hechos trágicos suscitados en diversas escuelas y universidades, donde asesinos entran deliberadamente disparando contra estudiantes y maestros, muestra de locura derivada de creencias religiosas fundamentalistas o un pensamiento radical en completo desequilibrio; sin embargo, estos magnicidios no sólo están ocurriendo por la intolerancia entre culturas, existen mandatarios que atentan contra la vida de su propio pueblo, al saquear los recursos naturales y financieros, al privar de los derechos humanos o bien al grado de matar a sus propios ciudadanos, lastimosamente el abuso no sólo se presenta en una lucha de clases, también existe entre los miembros de las familias donde se existe un incremento de violencia y el maltrato intrafamiliar, padres que matan a sus hijos e hijos que matan a sus padres, el escenario mundial es terrible y los educadores no podemos seguir cruzados de brazos, indiferentes a problemas tan graves.

De poco sirve ir a la escuela si no es posible alcanza el fin último que es educar, podríamos centrarnos en el valor que tiene el formar un perfil académico y profesional, pero sin educación, no se puede tener la inteligencia social que se requiere para vivir en armonía y en paz con la humanidad, respetuosos del planeta y el universo al que pertenecemos.

La función y el impacto de las escuelas en la sociedad están siendo cuestionadas, debido a que no están cumpliendo con su propósito fundamental, la crisis se acentúa con el gran desarrollo de la tecnología que ofrece un espectro sumamente amplio de posibilidades para tener acceso al conocimiento, entonces si la escuela no están educando y puede considerarse que solamente transmiten conocimientos, podrá ser sustituida por la formación virtual a través de plataformas educativas, donde el uso de videos y actividades interactivas ofrecen actualmente este servicio didáctico, no es posible asegurar que vayan a desaparecer las escuelas a corto plazo, pero sí que algunas dejen de operar en la misma modalidad en que lo hacen actualmente; resultando indispensable extender la educación a las familias, la comunidad y la sociedad en general, democratizando los accesos, donde todas las personas puedan construirse un perfil profesional a través de cursos masivos abiertos en línea identificados como MOOC, y sólo presentarse para la certificación de la competencia adquirida, procesos que han marcado una nueva etapa de la educación en los sistemas educativos mundiales.

Aprender matemáticas y a leer es sumamente importante, pero deja de ser prioridad si al salir de la escuela, no sabes si podrás regresar vivo a tu casa.

Los seres humanos aprendemos a respetar a otras personas cuando hemos sido respetados, aprendemos más con el ejemplo, que con los conceptos, por lo que se requiere promover los hechos que modelan las experiencias de respeto desde la familia. La crítica constante de un niño, comentarios negativos sobre él pueden causar que el niño le falte el respeto a otras personas. Tratar a los niños con respeto resulta en grandes beneficios para las familias y la sociedad en general (Departamento de Educación de los Estados Unidos, 2005). El respeto por otras personas se basa y se resume en la Regla de Oro que se ha promovido en casi todas las civilizaciones de la historia: Trata a los demás como te gustaría que te trataran a ti, bajo las mismas circunstancias.



El problema se incrementa cuando la escuela ofrece mucha información y se obtienen pocos conocimientos prácticos para resolver los problemas reales de la vida, promoviendo conocimiento descontextualizados a los problemas cotidianos; intentar educar de manera individual ha sido un fracaso social, muchos de los grandes pensadores de la historia, no sólo obtuvieron sus formación en la escuela, todos ellos demostraron una firme convicción al estudio independiente e incluso pensadores ilustres, inventores y empresarios no lograron adaptarse al modelo educativo, la escuela tiende a ser obsoleta si continua enseñando a las personas y no coloca a la familia como centro y propósito.

## Conclusión

La formación de valores en el sistema social, es posible educando a las familias como unidad fundamental de la sociedad, educar al todo y no a la parte, significa educar a toda la familia y no sólo a uno de sus integrantes.

Una educación que no se limite a los valores que proporcionan los padres a sus hijos, sino la que puede ofrecer el Estado a las familias. Con lo anteriormente expuesto los sistemas educativos debería estar más ocupados en atender la educación intrafamiliar e interfamiliar que en alcanzar metas e indicadores para cumplir con las exigencias de organismos internacionales, puesto que los mandatarios tratan de proyectar que todo está bien al exterior del país, cuando internamente se vive un caos social; un país no puede estar bien, cuando sus familias se desintegran o son disfuncionales, es urgente atender y aceptar que este es un grave problema, aunque no sólo con educación podrá resolverse, sistémicamente se requiere educar a la familia en principios y valores, salud, economía y política, entre otros aspectos.

Se propone un acercamiento de las familias a las escuelas y de las escuelas a las familias, se propone educar en los espacios públicos, en los espacios de acceso libre, como salas de espera, transportes, bancos, hospitales, parques, y en general empleando los medios masivos de comunicación; aprovechando la proliferación de diferentes dispositivos tecnológicos a través de los cuales se puede acceder y compartir información: como computadoras, teléfonos celulares o la televisión satelital, junto con el acceso a las redes de comunicación, puesto que han generado un enorme impacto social, científico e intelectual en la sociedad, posiblemente de mayor influencia actualmente que la información que se proporciona en las escuelas.

Se propone hacer campañas donde las familias convivan educándose mutuamente, donde los hijos mayores ayuden a los menores, donde los padres enseñen contenidos académicos a los hijos y los hijos a los padres, siguiendo un programa didáctico sencillo, atendiendo los contenidos más básicos, pero de mayor utilidad, como relaciones familiares, comunicación efectiva, resolución de conflictos, trabajo colaborativo, respeto a la diversidad, cultura del ahorro, ciudadanía, valores, entre otros contenidos; si se sigue enseñando a unos pocos miembros de las familias, poco valor práctico tendrá cuando no existen las condiciones apropiadas desde el núcleo familiar, por lo tanto, se requiere un ambiente familiar apropiado para incrementar el capital cultural de la sociedad (Bourdieu, 2005)

Con el apoyo de los organismos no gubernamentales, empresarios y la iniciativa privada, se propone solicitar una participación activa y comprometida con la educación, por ejemplo: el patrocinio de capsulas culturales, de la historia nacional, del inglés como segunda lengua, además toda esta información puede publicarse en los productos que se comercializan, así como en la capacitación que se ofrece a los trabajadores, teniendo presente algunas aportaciones de Ouchi en su libro Teoría Z, donde establece que los trabajadores deben ser tratados como familiares, con humanidad y respeto.

No se deben confundir estas propuestas con una educación socialista, no se promueve el rechazo de la propiedad privada, pero se rechaza la idea que la educación es un producto más del mercado, donde el acceso a la universidad se ha convertido en negocio, donde la industria de la educación hace ver a los dueños de las escuelas privadas como mercaderes del conocimiento.

Se debe hacer público el derecho que tienen todos los ciudadanos del mundo a una educación de calidad, en apoyo a la democratización del conocimiento. En el presente artículo se hace un llamado a la generación de políticas que permitan el libre acceso al conocimiento y la información por múltiples medios y recursos; no se trata de reorientar la ideología imperante, sino de crear una sociedad con consciencia de las desventajas que se tienen cuando el individualismo exacerbado provoca un modelo de libre competencia que busca poner obstáculos a los otros para evitar que obtengan los beneficios que ofrece el sistema social a las familias educadas. Se trata de provocar un «aprendizaje de código abierto» y no cerrado al subsistema escolar, que no imponga divisiones artificiales entre el aprendizaje y la vida cotidiana (Taylor-Gatto, 2010).

Finalmente la propuesta no debería limitarse a que los gobiernos de Latino América brinden las condiciones propicias para educar a las familias, puesto que son las mismas familias las que deberían impulsar esta iniciativa, el cambio y la transformación se debe hacer desde las partes al todo y desde el todo a las partes, sería absurdo caer en el mismo error al pensar que el bienestar social se puede presentar de manera unidireccional.

## Referencias bibliográficas

- BANDURA, A. y WALTERS, R. (1974). *El aprendizaje social y el desarrollo de la personalidad*. España: Alianza.
- BERTALANFFY, L. (1989). *Teoría General de Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica
- BOLÍVAR, A. (s.f.). De “la escuela no importa”, a la escuela como unidad base de mejora. *Columna, Punto Edu*, 28-33. España: Universidad de Granada.
- BOURDIEU, P. (2005). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.
- CERLALC. (2012). El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica, 4. Colombia: CERLALC-UNESCO. Recuperado de [http://www.uchile.cl/documentos/el-libro-en-cifrasboletin-estadistico-del-libro-en-iberoamerica-centro-regional-para-el-fomento-del-libro-en-america-latina-y-el-caribe-cerlalc-2012\\_92365\\_6\\_2502.pdf](http://www.uchile.cl/documentos/el-libro-en-cifrasboletin-estadistico-del-libro-en-iberoamerica-centro-regional-para-el-fomento-del-libro-en-america-latina-y-el-caribe-cerlalc-2012_92365_6_2502.pdf)
- CERLALC. (2013). El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica, 4. Colombia: CERLALC-UNESCO. Recuperado de <http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2014/03/4.0-Libro-en-cifras-4-2- semestre-2013.pdf>
- COLEMAN, J., CAMPBELL, E., HOBSON, C., MCPARTLAND, J., MOOD, A., WEINFELD, F. y YORK, R. (1966). Equality of educational opportunity. EE. UU.: Government Printing Office.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS. (2005). *Como ayudar a su hijo a ser un ciudadano responsable*. EE. UU.: Pubs.
- DAWKINS, R. (1993). *El gen egoísta*. España: Salvat. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/944.pdf>
- GIROUX, H. (2004). *Teoría y resistencia en educación*. México: Siglo XXI.
- GUEVARA-NIEBLAS, G. (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MATURANA, H. y VARELA, F. (2006). *De máquinas y seres vivos* (6ª Ed). Chile: Editorial Universitaria.
- NATERAS, J. (2013). Socialización. En S. ARCIGA, JUÁREZ, J. y MENDOZA, J. (Coord.). *Introducción a la psicología social*. México: Porrúa.
- ORGANIZACIÓN EDITORIAL MEXICANA. (2013). Finanzas. México: OEM. Recuperado de <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n2873368.htm>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2013). Informe mundial sobre salarios 2012 / 2013. Los salarios y el crecimiento equitativo. Ginebra: OIT. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_195244.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_195244.pdf)
- ORTEGA y GASSET, J. (1914). *Meditaciones del Quijote*. Madrid: Publicaciones de la Residencia de Estudiantes. Digitalizado por la Universidad de Toronto, 2010, Canadá. Recuperado de <http://booksnow1.scholarsportal.info/ebooks/oca7/37/meditacionesdel-q00orte/meditacionesdelq00orte.pdf>
- OUCHI, W. (1992). *Theory Z*. EE.UU.: Avon Books.
- SÁNCHEZ, M. y LÓPEZ, M. (2005). *Pigmalión en la escuela*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Recuperado de <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/bibliotecav/pigmalion.pdf>
- SAVATER, F. (1997). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- SCHMELKES, C. y LÓPEZ, M. (2003). Educación formal, no formal e informal. En LÓPEZ y MOTA Ángel. *Didáctica de las ciencias histórico-sociales. Tecnologías de la información y comunicación*, 7(2). México: Consejo Mexicano de la Investigación Educativa A.C. Recuperado de [http://www.comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/ec2002/ec2002\\_v07\\_t2.pdf](http://www.comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/ec2002/ec2002_v07_t2.pdf)
- TAYLOR-GATTO, J. (2000). *A Different Kind of Teacher: Solving the Crisis of American Schooling*. EE.UU.: Berkeley Hill.
- TAYLOR-GATTO, J. (2010). *Weapons of mass instruction*. Canada: New Society.
- UNESCO. (2015). *Informe de resultados. Tercer estudio regional comparativo y explicativo*. Chile: UNESCO. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/TERCE-Cuadernillo2-Logros-aprendizaje-WEB.pdf>

**Fecha de recepción:** 5/9/2015

**Fecha de aprobación:** 23/10/2015



# Paradojas de la reforma educativa de México en el contexto neoliberal

## Paradoxes of Mexican educational reform in the neoliberal context

Marco Aurelio Navarro Leal<sup>1</sup>

### Resumen

El propósito del presente trabajo es el de analizar la reforma de la educación básica que actualmente se lleva a cabo en México, con una de largo plazo. Se identifican distintas paradojas que encuentran explicación cuando se da lectura a la reforma al tener como telón de fondo la restructuración neoliberal y su forma de gobierno, la gobernanza. La primera parte está dedicada a describir de manera breve las líneas generales seguidas por las políticas que llevan al país hacia el neoliberalismo y se pasa revista a los cambios que han incidido en la educación básica y normal desde la década de los noventa y hasta la fecha. En un segundo apartado brevemente se exponen las características principales de la gobernanza, como forma de gobierno en el neoliberalismo. El tercer apartado contiene un análisis de la reforma desde la perspectiva de la gobernanza y en el cual las paradojas encuentran explicación.

**Palabras clave/** reformas educativas - reforma mexicana - contexto neoliberal - política educativa

### Abstract

The purpose of this chapter is to analyze, with a long view perspective, the current Mexican educational reform. Some paradoxes are identified and are explained when these reform is read with the neoliberal restructuring of government, the governance. First part is dedicated to a brief description of the general lines followed by the policies that lead the country to neo liberalism and gives an overview of the changes taking place in basic and normal education since the decade of nineties to present days. In the second part there is an exposition of main characteristics of governance as a way of government under neo liberalism. The third part is devoted to analyze the educational reform from the perspective of governance, where the paradoxes find an explanation.

**Key words/** educational reforms - Mexican reform - neoliberal context - educational policy

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Tamaulipas / marcoaurelionavarro@yahoo.com.mx

*“... todavía carecemos de los procedimientos que son necesarios para que nuestros docentes sean capaces de aplicar algunos conocimientos que han sido aportados por los investigadores.” (Muñoz Izquierdo, 2011)*

## Introducción

A partir de 1985, el sistema de formación de maestros de educación básica (las escuelas normales), fue elevado a nivel de licenciatura y posteriormente su administración fue transferida de la Subsecretaría de Educación Básica a la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública. Por ello este sector forma parte de la educación superior mexicana, aunque a menudo sea un sector olvidado cuando de reformas de la educación superior se trata.

Como en el caso de los médicos, los maestros de educación básica pueden ejercer su práctica profesional en instituciones del sector privado, pero una buena parte de su mercado de trabajo está sometido al control gubernamental, a través de las instituciones públicas de salud y de educación, respectivamente; por tanto, las reformas que se introduzcan en los procesos de ingreso, promoción y permanencia en los ámbitos laborales del sector público terminarán siendo consideradas por las instituciones educativas formadoras de estos profesionales, especialmente cuando en estas reformas se consideran mecanismos de evaluación de conocimientos y desempeños para ingresar a la carrera docente.

Desde la creación de las escuelas normales, la profesión docente fue una profesión de estado y todos sus egresados tenían asegurado un puesto de trabajo para ser un empleado de gobierno. Pero en los tiempos actuales, en los que el sistema de educación básica llega a los límites de su crecimiento, la carrera docente es como cualquier otra carrera profesional, en la que el número de competidores es siempre mayor que el número de vacantes y en la que las calificaciones requeridas son cada vez mayores.

Después de 1984, aquellos que estudiaron para ser maestros con un nivel de licenciatura pudieron haberlo hecho tanto en una escuela normal o, estando ya en servicio, en la Universidad Pedagógica Nacional. Con ese título podían continuar sus estudios de posgrado tanto en universidades públicas como privadas y así elevar su nivel de calificación, para estar en condiciones de competir por un número cada vez menor de plazas vacantes.

El propósito del presente trabajo es el de analizar, con una perspectiva transexenal la reforma de la educación básica que actualmente se lleva a cabo en México. Se identifican distintas paradojas que encuentran explicación cuando se da lectura a la reforma al tener como telón de fondo la reestructuración neoliberal y su forma de gobierno, la gobernanza.

La primera parte está dedicada a describir de manera breve las líneas generales seguidas por las políticas que llevan al país hacia el neoliberalismo y se pasa revista a los cambios que han incidido en la educación básica y normal desde la década de los noventa y hasta la fecha. En un segundo apartado brevemente se exponen las características principales de la gobernanza, como forma de gobierno en el neoliberalismo. El tercer apartado contiene un análisis de la reforma desde la perspectiva de la gobernanza y en el cual se identifican distintas paradojas.

## 1. En la ruta del ajuste estructural

Hasta mediados de la década de los cincuenta, la economía mexicana había crecido a una tasa anual del 6 %, lo que permitió un incremento de la infraestructura del sector industrial y con ello el ahorro de algunos ingresos internos que permitieron tener un incremento en el empleo y en los salarios reales. En ese momento, dicho crecimiento, aunado al hallazgo de nuevos yacimientos de petróleo, hizo de México un buen receptor de préstamos del exterior, de tal manera que los pagos de la deuda consumieron hasta un 13% de los ingresos procedentes de los bienes y servicios exportados. En 1982, la suspensión de nuevos préstamos provocó desconfianza y con ello el período de depreciación monetaria que inició la inestabilidad (Urquidí, 1996).

Durante 1983, se inició un ajuste estructural con un impacto negativo en las cifras de empleo y de valor en los salarios. Las brechas sociales se ampliaron, afectando a la naturaleza ya polarizada de la sociedad. En 1985, México entró en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El período comprendido desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años ochenta fue crucial. Una enorme cantidad de capital financiero escapó del país, hubo una devaluación de la moneda mexicana, una devaluación de los precios internacionales

del petróleo y sus correspondientes problemas en la balanza de pagos. Sin embargo, en contradicción con el pensamiento neoliberal, cuyos principios ya campeaban en la administración pública, el período presidencial de Miguel de la Madrid desembocó en un proceso de nacionalización del sistema bancario. Desde la perspectiva neoliberal esta decisión fue paradójica, aunque al siguiente régimen gubernamental fuera modificada. Es importante tener en cuenta este proceso, ya que en cierto modo representa el tipo de paradojas que caracterizan la implementación de las políticas neoliberales en México.

Aún cuando la iniciativa para la reestructuración económica siguió las líneas del obsoleto modelo mexicano de “desarrollo estabilizador” la agenda neoliberal ya estaba en curso: reducción de la intervención estatal en la economía, privatización de las empresas públicas, descentralización de la autoridad, desregulación y reducción de la burocracia, marginación de los sindicatos, minimización de los subsidios a la protección de la población (salud y educación) y a los diversos programas de asistencia social para los pobres que generó esta agenda (Latapí, 2008).

## 1.1. Frente al nuevo siglo

Los siguientes regímenes estaban fuertemente alineados con esta agenda, utilizando un discurso de modernización en apoyo al ajuste estructural, la implementación de mecanismos y acuerdos con diferentes grupos de interés y de presión para controlar la inflación, para contener el crecimiento de los salarios y para tener un uso más eficiente y transparente de las finanzas a fin de reducir el gasto público en servicios sociales.

Una de las estrategias para salir de dicha crisis fue la privatización de algunas empresas e industrias paraestatales, con lo cual, desde entonces a la fecha, la política económica del país adoptaría los dogmas de la doctrina económica neoliberal y del neconservadurismo como orientación intelectual y moral. En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) las políticas se definieron con mayor claridad con miras a promover la “modernización”. Durante su administración, se estableció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con la intención de agilizar el intercambio entre las economías de México, Estados Unidos y Canadá. También se llevó a cabo el proceso de ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para ese tiempo las desigualdades y los niveles de pobreza eran ya bastante graves. El primero de enero de 1994 representa, simbólicamente, el inicio de una nueva etapa de tensiones y contradicciones de las políticas económicas y sociales neoliberales. Esa fecha fue estipulada como el inicio de operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y durante los primeros minutos del día, cuentan los miembros del gabinete que cuando aún estaban celebrando el año nuevo, se informó al Presidente que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) había declarado la guerra al gobierno mexicano y a su política neoliberal. El subcomandante Marcos había iniciado un ataque armado en contra de las fuerzas militares, ubicadas en las montañas del estado de Chiapas. En todo el país se presentaron diversas manifestaciones y opiniones polarizadas del conflicto, expresiones y manifestaciones políticas a favor y en contra del grupo armado. Años después, en 1999, los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sostuvieron una huelga durante un largo período de nueve meses en contra del movimiento que pretendía aumentar las tarifas de las colegiaturas de los estudiantes.

Los movimientos sociales como los mencionados con anterioridad, resisten las políticas neoliberales y han impedido la introducción de cambios abruptos de parte del gobierno. En el caso de la educación superior, especialmente para la conducción de las universidades públicas, se ha procedido a la creación de organismos e instrumentos para atemperar la acción directa del estado sobre estas instituciones. (Navarro Leal, 2009).

Conforme el neoliberalismo fue invadiendo la vida nacional, diversas reformas fueron tomando lugar en varios sectores. En el caso del sector educativo, hubo importantes iniciativas que sin embargo no trajeron consigo un mejoramiento visible y significativo.

En 1989 Carlos Salinas de Gortari anunció la Modernización Educativa como una de las reformas más importantes del país. México entraba a una etapa de aparente desarrollo socioeconómico producto del proceso de modernización de sus estructuras básicas (estado, sociedad y sector productivo) a fin de subsanar la severa crisis económica en que yacía desde varias décadas atrás. Con la firma del TLCAN, el sistema educativo nacional se vería obligado a adoptar una política que contemplara el contexto del nuevo orden mundial que los países más desarrollados imponían al resto.

Si bien desde la década de los noventa, ya iniciado el proceso de adelgazamiento del aparato gubernamental, México vivió una crisis de gobernabilidad, que con sus puntos álgidos de la insurgencia zapatista y los asesinatos políticos que le sucedieron, durante los gobiernos panistas se fue minimizando tanto el autoritarismo, como el presidencialismo, que caracterizó a los gobiernos priistas. Con un poder disminuido, las reformas estructurales del neoliberalismo continuaron, pero con niveles de corrupción crecientes.

En 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso superar la indefinición y desarticulación existente en y entre las escuelas normales. Planteó la creación de un modelo común para que estas escuelas se integraran mediante un tronco de formación básica, pero que al mismo tiempo se ofrecieran opciones diferenciadas y específicas para la formación de los futuros maestros de educación preescolar, primaria y secundaria. La intención era eliminar la dispersión enciclopédica que caracterizaba en ese momento a los planes de estudio y orientar la formación inicial hacia un desarrollo de competencias intelectuales para el aprendizaje continuo e independiente. Asimismo se pretendía articular los contenidos teóricos y de método con una intensa observación y práctica crítica de los procesos escolares reales.

La propuesta del SNTE fue incorporada al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. En continuidad con las definiciones políticas, la reformulación de contenidos y enfoques de la educación básica planteó, a partir de 1993, nuevos desafíos a la formación de profesores e hizo más grande la brecha que existía entre lo que se enseñaba en las normales y las exigencias del campo de trabajo, mismas que fueron retomadas en el nuevo Plan de Estudios 1997 para las escuelas normales (Czarny, 2003).

En el acuerdo mencionado, además de que se comprometían recursos para el mejoramiento de la calidad, se proponía reformular los contenidos de la enseñanza; y para la ejecución del nuevo federalismo educativo, los gobiernos de los estados asumían la dirección de los centros educativos que el gobierno federal tenía a su cargo.

El gobierno federal, por su parte, continuó con la obligación de vigilar, en toda la república, el cumplimiento del artículo tercero constitucional, así como de promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formular planes y programas y concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para abatir y superar los rezagos en la materia. En lo referente a la educación de adultos, la Ley General de Educación promulgada el 12 de julio de 1993 la establece como prioridad en todo el país. El servicio educativo que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) promueve y organiza, quedó integrado como una herramienta del sistema educativo nacional en su conjunto y no es objeto de regulación por una ley especial, es parte integral de la educación.

Para reformar el sistema educativo se modificaron los artículos 3º y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este último relacionado con la personalidad jurídica de las iglesias. Con dichas modificaciones se abrió nuevamente un espacio para la participación de la iglesia en la educación, dejando atrás todos los problemas que tuvieron conservadores y liberales en el siglo XVIII y los inconvenientes que surgieron entre la iglesia y el gobierno con la Constitución de 1917. En 1990 la UPN pone en marcha la licenciatura de educación preescolar para el medio indígena y la licenciatura en educación primaria para el mismo medio.

En los siguientes años de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se emprendería un conjunto de acciones que tenían por común denominador la reestructuración del sistema educativo: la obligatoriedad de la escolaridad secundaria para todos los mexicanos y su correspondiente cambio en el artículo tercero constitucional; la promulgación de la Ley General de Educación de 1993; la búsqueda de la calidad y la equidad educativas con la misma o mayor prioridad que la cobertura del sistema; el énfasis en el aprendizaje de competencias científicas, tecnológicas y laborales; el fomento de la participación de los empresarios en la gestión escolar y una mayor vinculación con el sector laboral. Los objetivos principales consistieron en descentralizar la educación y hacerla entrar al nuevo orden mundial.

Las políticas de modernización y descentralización de la década de los noventa quedaron reducidas a una transferencia financiera y administrativa hacia los gobiernos estatales, manteniendo el gobierno federal el control del currículo de las escuelas normales y su perspectiva didáctica (Tatto, 1999). Es importante mencionar que algunos de los estados han tomado la iniciativa de reorganizar su propio sistema de educación normal dentro de los límites permitidos por el gobierno federal.

Se promovió una reforma en los planes de estudio de los tres niveles de educación básica (preprimaria, primaria y secundaria), pero no se promovió una reforma correspondiente en las escuelas normales formadoras de los maestros de estos niveles. En cambio, con el argumento de mejorar la calidad de la docencia y el estatus social del maestro, se implementó un programa orientado hacia la actualización de los profesores en servicio. A este programa se le denominó Carrera Magisterial e incluyó diferentes criterios e indicadores mediante los cuales los maestros pudieran incrementar sus ingresos pecuniarios, por ejemplo: adquisición de posgrados académicos, cursos tomados, actividades con la comunidad y padres de familia, antigüedad y el desempeño en un examen de conocimientos. La carrera Magisterial incrementó la presión sobre la Universidad Pedagógica Nacional, de tal forma que, ante la falta de capacidad, muchos maestros se inscribieron en universidades públicas y privadas en búsqueda de maestrías en educación.

Cuatro años después de la reforma curricular de la educación básica, se inició una reforma correspondiente para las escuelas normales. El Programa para la Transformación Académica y el Mejoramiento de las Escuelas Normales tuvo varios componentes, tales como: actualización de la infraestructura y la biblioteca escolar, reforma curricular para todos los tipos de escuelas normales, producción de materiales educativos, reformas en la gestión escolar así como en la evaluación de estudiantes y escuelas.

## 1.2. La alternancia

Todos los preparativos para hacernos más competitivos de frente a la globalización, fueron aparentemente infructuosos. Por primera vez, después de ochenta años de gobiernos priistas, las elecciones federales fueron ganadas por el Partido Acción Nacional, un partido de inspiración neoconservadora y de corte empresarial, que cubrió los primeros doce años del nuevo siglo.

El cambio de partido en el gobierno federal, después de setenta años generó grandes expectativas. Aunque en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hubo continuidades en líneas y programas de gobiernos anteriores (Alcántara, 2011), también hubo algunas líneas innovadoras, como por ejemplo el proyecto *Enciclomedia*, que con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Politécnico Nacional y la Universidad Nacional, tenía como propósito producir e incorporar materiales digitales, incluyendo la Enciclopedia Encarta, a la actividad de todas las escuelas del sistema mediante un convenio con la compañía Microsoft. La implementación de este proyecto incluía una extensiva capacitación de los maestros en servicio, como de las escuelas normales, en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Por diversas razones financieras y técnicas la implementación de este proyecto fue abortado con el cambio de sexenio.

La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe se creó en el 2001 para ampliar y mejorar las oportunidades educativas de la población indígena, a través de la creación de universidades interculturales y programas correspondientes de formación docente, así como libros de texto de educación básica en lenguas indígenas.

En el 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) cuyos instrumentos y resultados se convirtieron en referentes informativos sobre la calidad educativa con los que antes no se contaba. Con la prueba Enlace (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) se podía obtener información individualizada, agregada y hasta geo-referenciada. El problema fue que, como bien comenta Pedro Flores (2012) este paso “se vio obscurecido por una corta y distorsionada visión. Los resultados de la prueba Enlace y de otras evaluaciones como PISA (Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante) fueron vistos como fines en sí mismos”.

En el 2005 se crea la subsecretaría de Educación Media Superior y se inicia la reforma integral de este nivel, para volver obligatorio el bachillerato en el 2011. A través de la Asociación Nacional de Universidades se inició la ejecución de un programa para la formación de profesores de este nivel educativo, para superar algunas actividades esporádicas realizadas en décadas pasadas.

El programa de descentralización iniciado desde la década de los noventa tuvo cierta continuidad durante el período de la alternancia aún cuando sus resultados no han sido relevantes, especialmente en lo relacionado con la reorganización de los sistemas estatales de formación docente. “Los maestros de las normales han expresado que a partir del año 2000, los procesos se han hecho lentos y burocráticos, los recursos federales han fluido con dificultad y las administraciones estatales no han sabido asumir su responsabilidad. (Barba & Zorrilla, 2009, pág. 8).

Tanto en el sexenio de Fox, como en el de Felipe Calderón se recurrió a la realización de pactos corporativos con la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en vistas al mejoramiento de la educación básica. El 8 de agosto del 2002 se convocó a los gobernadores de los estados, a la asociación de universidades, a todos los representantes de los sectores sociales a firmar el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, para sumar esfuerzos hacia el mejoramiento de este sector, tanto en su vertiente pública como privada.

Posteriormente, en mayo del 2008, el presidente Calderón y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación lanzaron la Alianza por la Calidad de la Educación, la cual buscó impulsar “la reforma en los enfoques, las asignaturas y los contenidos de la educación básica”.

Esta Alianza incluyó acuerdos sobre distintas líneas, como la modernización de las escuelas, la profesionalización de los docentes y de las autoridades escolares, el bienestar de los estudiantes, la educación para la vida y el trabajo, así como evaluaciones para el mejoramiento; sin embargo la atención y la discusión se centraron en el cambio en la forma de asignar las plazas, ya que ahora los candidatos tendrían que participar en concursos de oposición.

Todavía hacia el final del período de Calderón las dirigencias de la SEP y del Sindicato trabajaron en los instrumentos para la selección de candidatos, el financiamiento para la creación de nuevas plazas, la creación de un órgano independiente para la producción de los exámenes, sus contenidos, la metodología; pero el paso era lento para el proceso de cambio (Carmona, 2009). La resistencia provenía no solamente de los maestros en servicio, sino también de las autoridades y líderes estatales. Algunos estados rechazaron total o parcialmente los exámenes nacionales.

La llamada Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), de implementación gradual, fue diseñada por el SNTE y propuesta al presidente Calderón directamente por la profesora Gordillo. Sin embargo, como expresa Muñoz Izquierdo (2012), esta no aseguró una implementación exitosa, ya que siendo una reforma que “pretendió sustituir los currículos vigentes por otros, orientados a que los alumnos desarrollen determinadas competencias, debió ser ‘incubada’ en las escuelas normales”.

En efecto, la reforma de la educación básica inició operaciones desde agosto del 2009, mientras que la reforma de las escuelas normales inició su operación en el 2012, meses antes de terminar el sexenio de Felipe Calderón. En esta se incluían competencias para la enseñanza y el aprendizaje, una lengua adicional, tecnologías de la información y comunicación así como prácticas profesionales en situaciones reales de trabajo. Su implementación ha sufrido problemas dadas las carencias de equipamiento y conectividad de las escuelas por una parte, pero también por la escasez de maestros calificados para la enseñanza de lenguas extranjeras.

Durante la alternancia, la relación del SNTE con el gobierno federal fue una relación cercana y funcional, en los 12 años de gobierno panista el sindicato recibió más de 11 mil 409 millones de pesos tan solo para atender cuatro programas de estímulos y prestaciones para maestros de educación básica: carrera magisterial, tecnologías educativas y de la información, financiamiento a vivienda y capacitación (Poy Solano, 2013). Si bien, dicho financiamiento era legítimo para dichos programas y prestaciones, no tenía por qué ser canalizado a través del sindicato, pudiendo ejercerlo directamente el gobierno federal a través de las carteras correspondientes.

El juicio de Flores-Crespo (2012) sobre el período de Calderón es lapidario: “al pactar con la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, pasó por alto que en la actualidad, el clientelismo no puede combatirse con acuerdos corporativos. Querer erradicar la herencia y venta de plazas para ingreso al servicio docente por medio de una forma centralista y vertical dañó al gobierno, benefició a la dirigencia sindical en su supuesta imagen “progresista” y resultó ser una burla para los maestros”.

Si bien durante décadas atrás la corrupción era notoria, tanto en las relaciones de la Secretaría de Educación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como en las relaciones de la dirigencia con sus agremiados, durante la primera década del siglo los niveles de corrupción se hicieron dramáticos gracias a los compromisos electorales de los gobiernos en turno.

Durante ese período la colonización de la Secretaría, por parte del sindicato llegó a un grado tal que el yerno de la dirigente nacional ocupó la posición de subsecretario de educación básica y buena parte de los secretarios de educación de los estados contaron, para su designación, con la complacencia, o la cooptación, por parte de este organismo. Ello permitió la existencia de una cantidad escandalosa de profesores contratados sin devengar sus salarios, así como la venta y la herencia de plazas docentes (Ornelas, 2012).

Este problema afectó directamente a las escuelas normales, pues gracias a este mecanismo de herencia y venta de plazas laborales, estas escuelas se fueron poblando de profesores que no estudiaron educación, sino carreras profesionales totalmente ajenas a esta área, como contabilidad, arquitectura, ingeniería y otras. La mística normalista cultivada durante el siglo XX perdió todo sentido y con ello la dinámica de su reproducción. Los deplorables resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas nacionales e internacionales evidenciaron una situación ya insostenible. Sin duda, el estado mexicano estaba convocado a intervenir, no se trataba de una situación cuya solución pudiera ser dejada a la mano invisible del mercado.

### 1.3. El Pacto por México

Una vez que el PRI regresa al control del poder ejecutivo federal, en diciembre del 2012, el gobierno de Peña Nieto emprende distintas reformas de carácter estructural en varios sectores de la vida nacional, vale mencionar que algunas de estas ya se habían iniciado desde décadas anteriores, aunque sin lograr avances importantes en su implementación.

En los primeros meses del nuevo gobierno, bajo cargos de malversación de fondos de los agremiados al sindicato y posteriormente de defraudación fiscal, la lideresa del sindicato de maestros fue detenida. Acto seguido, con el argumento de restablecer la rectoría del estado en el sector educativo, la cúpula priista suscribió, junto con los partidos opositores, el llamado “Pacto por México” que, en este sector, derivó en una iniciativa de reforma a los artículos 3o y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo tercero en sus fracciones III, VII y VIII; las modificaciones señaladas fueron básicamente:

- El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.



- Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.
- Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Entre otros aspectos, estos fueron los más significativos de la reforma constitucional promulgada el 26 de febrero de 2013, de la cual el Poder Legislativo elaboraría posteriormente la reglamentación correspondiente: 1) Ley del Servicio Profesional Docente, 2) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y 3) las reformas necesarias a la Ley General de Educación.

Ante la promulgación de estas leyes y reformas, se ha creado un escenario político complejo en el que ha destacado la protesta por parte de profesores disidentes adscritos a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y a una corriente denominada "Unión de Trabajadores de la Educación" perteneciente a la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del estado de Oaxaca. Estos profesores no aprueban ser evaluados y probablemente despedidos de sus puestos de trabajo si reprueban sus exámenes en tres ocasiones.

El día 23 de agosto de 2013, los senadores aprobaron la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas a la Ley General de Educación y el primero de septiembre aprobaron la Ley General del Servicio Profesional Docente que es la más controvertida por el sistema que plantea para evaluar a los profesores de México.

A decir de los expertos, la Ley General del Servicio Profesional Docente dispone que ninguno de los profesores que ocupan una plaza definitiva perderá su empleo, sin embargo los maestros que se nieguen a ser evaluados sí serán despedidos; quienes ocupan una plaza provisional también estarán sujetos, al igual que los nuevos profesores, a tres oportunidades de evaluación para obtener un contrato estable. De acuerdo a Ramírez (2013) la definición general formulada en el artículo tercero constitucional admite diferentes interpretaciones respecto del alcance de las nuevas normas, particularmente a la luz del principio de no retroactividad en la aplicación de las leyes cuando implique perjuicio de las personas, lo cual se estipula en el artículo 14 de la Constitución.

Algunos especialistas en el tema sostienen que el reconocimiento de la naturaleza compleja del trabajo docente debe ser el punto de partida para establecer criterios y mecanismos justos y técnicamente confiables para su evaluación. En este sentido, argumentan que la evaluación del trabajo docente mediante una prueba escrita de aplicación masiva es notoriamente insuficiente; asimismo, la calificación del trabajo de un profesor en función de los resultados de aprovechamiento escolar que su grupo obtiene en un ciclo escolar es injusta porque esos resultados son influidos de manera importante por las deficiencias y logros acumulados por los estudiantes como producto de sus experiencias sociales y su trayectoria escolar (Ramírez, 2013, pág. 15).

Tales afirmaciones, se sostienen en investigaciones realizadas en diversas partes del mundo las cuales muestran que, entre todos los factores que inciden en los resultados escolares, ninguno es más importante que el desempeño de los maestros. Con esto se destaca el carácter decisivo de la intervención de los maestros, considerada como una acción tanto individual como colectiva que ejerce efectos acumulativos a lo largo de la trayectoria formativa de los niños y los adolescentes. Aun en las condiciones sociales y escolares más adversas, tener un buen maestro o no tenerlo constituye una diferencia radical para los alumnos (Fuentes, 2013, págs. 20-21).

A un año de aprobada la reforma constitucional, las movilizaciones magisteriales de la CNTE continúan. De acuerdo a Raphael (2013), el tema principal de estas leyes y reformas no debe ser la incierta y manipulable evaluación, sino una carrera profesional que a la vez asegure estabilidad y mejora integral en el oficio docente y sobre todo que considere e integre a las escuelas normales.

Después de calificar las reformas educativas previas, la subsecretaria de educación básica observa que la del 2013 muestra que "la lección fue aprendida", que "los procesos pedagógicos... no serán determinantes de la vida escolar si no se cambia la estructura del sistema educativo mexicano, si no se transforman sus reglas, sus normas y el uso de los recursos... El Estado viene a recuperar la rectoría sobre la educación" (Martínez Olivé, 2014).

## 2. Gobernar en el contexto neoliberal

El tema que tratamos en esta sección es de importancia primordial en tanto que proporciona elementos para comprender el sentido y trayectoria de la reforma. Hay acuerdos ampliamente aceptados en el sentido de que la educación es un bien público que debe ser adecuadamente administrado; sin embargo las discusiones son ampliamente controvertidas al tratar sobre las formas de intervención gubernamental sobre el sector educativo.

La característica principal de la agenda neoliberal es la reducción de la intervención del estado en la vida nacional. El efecto de esto es múltiple, ya que el estado debe dejar de producir todos los bienes y servicios que puedan ser producidos por empresas privadas, además de eliminar los subsidios a fin de liberar las fuerzas del mercado, y disminuir el aparato burocrático, jubilando y despidiendo empleados, pero continuar simultáneamente con la reestructuración de su propia organización y funcionamiento.

Esas múltiples consecuencias, no sólo plantean problemas técnicos sino que también tienen un ámbito social y político, que se convierten en arena de lucha. Muchas personas terminan desempleadas, existen quejas por las pérdidas de los subsidios, existen luchas de los sindicatos de los trabajadores y con los diferentes grupos de interés. La gobernabilidad está en riesgo, y sin embargo, existe la necesidad de un liderazgo fuerte para dirigir la nación a través de las reformas. Los gobiernos se ven presionados para idear diferentes maneras de gobernar, evitando el uso tradicional de la autoridad y la coerción.

Para hacer frente al problema planteado en los párrafos anteriores existe la necesidad de aclarar algunos conceptos. En algunos círculos el término neoliberalismo se ha reducido a una forma de organización de la sociedad en donde los mercados están en el centro de las actividades económicas, y se encuentran inmersos en la competencia, la eficiencia, y la libertad de elección. En estos términos, el neoliberalismo se convierte en una política, una ideología y una forma de gobierno. De acuerdo con Larner (2000, pág. 6) “el neoliberalismo es un discurso sobre la naturaleza del estado, y a su vez un conjunto de prácticas que facilitan la gobernabilidad de los individuos desde la distancia”. Por lo tanto, el neoliberalismo está ligado a una ideología y a una manera de gobernar.

Para Aguilar (2010) es claro que el estado y el gobierno no son lo mismo, pero los errores y los problemas en éste último afectarán al primero, y esto, tarde o temprano traerá cambios en la constitución y en la estructura normativa. Durante los últimos treinta años –de acuerdo con el argumento de Aguilar- para resolver la crisis de lo social-estatal, los gobiernos han tratado de establecer una administración “post burocrática” o “gestión” pública llamada también “nueva gestión pública”, y un nuevo modo de gobierno posterior llamado “gobernanza” o “nueva gobernanza”, que es un proceso de gobernar a una sociedad que va más allá de la acción gubernamental e incluye agentes externos a la esfera gubernamental para que la sociedad tenga un sentido y capacidad de dirección (Aguilar, 2010).

Las nociones de gobernanza hacen posible explicar lo que se percibe como “control paradójico del estado en tiempos del libre mercado” (Kent, 2003) o como “neo intervención del estado” (Acosta, 2002). Al estudio de gobernanza se le han asignado diferentes significados y orientaciones. Sin embargo, existen algunas similitudes entre ellos. Primero que todo, evitar una acción directa del Estado al imponer sus reglas. En lugar de esto, se integra una red con los diversos actores sociales que participan en el manejo de dichos asuntos (Kent, 2003).

Segundo, el poder se distribuye a través de redes verticales por niveles de gobierno formal o a través de redes horizontales gubernamentales y/o agencias no gubernamentales. Aunque esta “horizontalidad es definida acorde a posiciones de poder y principios de selección, que excluyen por supuesto a los críticos del mercado. Tercero, se da lugar y se promueve una autorregulación, la cual incluye a instituciones formales y no gubernamentales, a quienes se les otorga amplio poder para imponer conformidad”; así como también acuerdos informales que las personas y las instituciones establecen en pro de sus intereses (De Angelis, 2003, pág. 2). Cuarto, se promueve la responsabilidad como parte del compromiso, ya sea en redes verticales u horizontales por parte de las autoridades gubernamentales y agencias no gubernamentales. Quinto, en lugar de un conjunto de eventos políticos, la gobernanza es vista como un proceso continuo a lo largo del cual los conflictos de diversos intereses pueden ser acomodados y la acción cooperativa puede tomar cursos de acción.

## 3. Paradojas de la reforma

La instalación de la política económica neoliberal se inicia en México desde la década de los ochenta con el llamado “ajuste estructural” y seguirá con las políticas de “modernización”, para encontrar continuidad en el período de la alternancia, aún con la instalación en el gobierno de un partido político diferente.

En palabras de Alberto Montoya (2012, pág. 5) “Si se toma como contexto los largos ciclos históricos, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se puede entender como continuación y profundización de un proyecto histórico, que desde hace tres décadas, ha subordinado el desarrollo de México a la expansión de las corporaciones globales y a la integración dependiente de los Estados Unidos de América.”

Sin embargo esta instalación ha sido acompañada de una crisis de gobernabilidad en la que surgen conflictos entre grupos de poder, así como movimientos de resistencia que van modificando tanto la implementación de políticas como las formas de gobernar, mientras se mezclan la heterogeneidad ideológica, la corrupción, el autoritarismo y la disminución de la figura y del poder presidencial. Un ambiente en el que la forma de gobernar en el neoliberalismo, la gobernanza, pierde eficacia para atender la crisis de gobernabilidad y debe ser combinada con la acción directa del estado. En ese contexto se explican paradojas como la breve nacionalización de la banca, la detención de líderes sindicales, la extinción de Luz y Fuerza del Centro.

Por ello, a su regreso, con la toma de posesión de Peña Nieto en diciembre del 2012, el PRI se encuentra con el paradójico reto de continuar con el programa del neoliberalismo al tiempo que recuperar legitimidad y condiciones de gobernabilidad. En otras palabras, el reto consiste en la paradoja de fortalecer la fuerza del gobierno, cuando la doctrina neoliberal supone su desdibujamiento.

En esa tesitura, la reforma educativa no pudo consistir solo en una nueva propuesta de carácter pedagógico a ser implementada mediante procesos de gobernanza, como sería el redimensionamiento y empoderamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta medida tuvo que ser complementada no solo por acciones altamente directivas como la reforma constitucional, sino también por acciones de alto nivel de autoritarismo como la aprensión de la dirigente del sindicato y la utilización del discurso sobre la recuperación de la rectoría del estado en la educación. Para adicionar una paradoja más, en esta acción hay una aceptación tácita de la educación como un bien público a rescatar de una privatización creciente, cuyas plazas laborales se habían constituido en activos heredables y negociables.

La actual reforma educativa, como la calificó la subsecretaria Martínez Olivé, es una reforma estructural como la que a través del Pacto por México se introduce en otros sectores. Los cambios en los procedimientos para la asignación de plazas docentes impactarán en las escuelas normales ya que la tipificación del perfil ideal del magisterio, base para el diseño de instrumentos de evaluación, generará una redefinición del perfil de egreso de esas escuelas y con ello una redefinición curricular. Es previsible que las normales encuentren también una mayor regulación que la que ahora tienen en los números de aceptación de alumnos de nuevo ingreso. Al llegar la educación básica a los límites de su crecimiento, al atender a casi la totalidad de alumnos en edad escolar, el número de plazas a concursar será cada vez menor, por lo que las normales tenderán a una disminución paulatina. De hecho, durante la primera década del siglo la cantidad de escuelas normales se redujo en un 30 por ciento, mientras que la matrícula bajó en un 36 por ciento.

El caso de las escuelas de agronomía debería aportar lecciones a las normales. Una vez que por la acción neoliberal, el estado dejó de ser el principal empleador de los agrónomos a través del Banco Rural, la aseguradora agropecuaria y la secretaría del ramo, su ámbito laboral se vio reducido al sector privado y estas escuelas pronto se vieron despobladas. Recuérdese la creación, en la década de los noventa, de una asociación de agrónomos desempleados que llegó a aglutinar hasta 100 mil asociados. Tal vez con esta visión es con la que, paradójicamente, la misma dirigente del sindicato de maestros propuso que las escuelas normales se convirtieran en escuelas de turismo o de otras actividades técnicas (Martínez, 2008).

Por último, en relación a los procesos de gobernanza, si bien existen paradojas que dificultan la construcción de una forma diferente de gobernar, se reconocen elementos que seguramente se verán fortalecidos, iniciando por la coalición de intereses representados en el llamado Pacto por México, el empoderamiento de un organismo de intermediación compuesto por un grupo de académicos de prestigio como lo es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el reconocimiento de la reforma como un proceso sociohistórico de largo aliento, que si bien su primer episodio pertenece más al ámbito de la administración pública que al de la pedagogía, deberá ser continuado por otros en los que se introduzcan y discutan los aspectos técnicos referidos tanto a la instrumentación pedagógica del ingreso, la promoción y la permanencia de los profesores en su desempeño laboral como el referido a la formación de los mismos en las escuelas normales. Elementos que formarán parte del largo y tortuoso proceso a enfrentar para descolonizar y finalmente recuperar el gobierno del sector educativo.

## Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A. (Mayo-Agosto de 2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, 17(49), 43-72.
- AGUILAR, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. (E. C. Frontera, Ed.) *Frontera Norte*(22).
- ALCÁNTARA, A. (27 de 01 de 2011). Algunos saldos de la política educativa en la primera década del siglo XXI. *Campus Milenio*(400), pág. 2.
- BARBA, B., & ZORRILLA, M. (Marzo-Abril de 2009). La formación inicial de docentes en México, ¿tiene salida? *Metapolítica*, 13(64), 7-15.
- CARMONA, R. (2009). Concurso de oposición para plazas docentes 2009-2010. *Educación 2001*(170), 12-17.
- CZARNY, G. (2003). *Las escuelas normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Pkan de Estudios 1997*. México: SEP, Cuadernos de Discusión No. 16.
- DE ANGELIS, M. (Spring/summer de 2003). *Neoliberal governance, reproduction and accumulation*. Recuperado el 30 de January de 2013, de <http://www.thecommoner.org>
- FLORES CRESPO, P. (2012). *Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México*. Obtenido de ¿Qué hizo bien y mal el panismo en educación?: <http://www.inidedelauia.org/2012/11/que-hizo-bien-y-mal-el-panismo-en.html>
- FUENTES, O. (2013). Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente. En R. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (págs. 17-34). México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- HARMES, A. (December de 2006). Neoliberalism and multilevel governance. *Review of International Political Economy*, 13(5), 725-749.
- KENT, R. (2003). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública, 28-31 junio*. Panamá.
- LARNER, W. (Autumn de 2000). Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. *Studies in political economy*(63), 5-25.
- LATAPÍ, P. (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los Secretarios de Educación (1963-2006)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ OLIVÉ, A. (13 de marzo de 2014). *Universidad Futura*. Obtenido de Opinión: <http://www.educacionfutura.org/vino-nuevo-en-odres-nuevos/>
- MARTÍNEZ, N. (18 de agosto de 2008). Propone Gordillo convertir escuelas normalistas en técnicas. *El Universal*.
- MONTOYA MARTIN DEL CAMPO, A. (2012). Introducción. En A. (. Montoya Martín del Campo, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Felipe Calderón* (págs. 5-13). México: Universidad Iberoamericana: Dirección de Comunicación Institucional.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (25 de Enero de 2011). Este País. Recuperado el 31 de Julio de 2014, de Estado y esperanza de la educación en México: <http://estepais.com/site/?p=31701>
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (2012). Comentarios sobre las políticas públicas relacionadas con la educación básica que fueron implementadas durante el sexenio del presidente Calderón. En A. Montoya Martín del Campo, *Sexenio en perspectiva. Análisis Académico del gobierno de Felipe Calderón* (págs. 22-28). México: Universidad Iberoamericana: Dirección de Comunicación Institucional.
- NAVARRO LEAL, M. A. (2009). La conducción de las universidades públicas en México: un largo proceso de innovación. En N. FERNÁNDEZ LAMARRA, *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional Tres de Febrero.

NAVARRO, M. A., & CONTRERAS, K. I. (2013). Neoliberal reforms and governance in Mexican higher education. En D. TURNER, & H. Yolcu, *Neo-liberal educational reforms: a critical analysis*. London: Taylor & Francis/Routledge.

ORNELAS, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.

POY SOLANO, L. (9 de Marzo de 2013). En sexenio de Fox y Calderón se entregaron más de 11 mil mdp al SNTE. *La Jornada*, pág. 4.

RAMÍREZ, R. (2013). Introducción. En R. (. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (págs. 11-16). México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

RAPHAEL, R. (26 de Agosto de 2013). Carta a la CNTE. *El Universal*.

SATTLER, P. (16 de January de 2012). Education governance reform in Ontario: neoliberalism in context. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*(128), 28 pp.

TATTO, M. T. (August de 1999). Education Reform and State Power in Mexico: The paradoxes of Decentralization. *Comparative Education Review*, 43(3), 251-282.

URQUIDI, V. (. (1996). *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Fecha de recepción:** 14/7/2015

**Fecha de aprobación:** 23/10/2015



## Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina<sup>1</sup>

### Change and Secondary school: concepts and experiences to analyze the situation in Argentina

Felicitas Acosta<sup>2</sup>

#### Resumen

A través de un enfoque histórico comparado el artículo analiza las principales tendencias de cambio en la escuela secundaria. Parte de la definición del problema en términos de la relación expansión-modelo institucional y lo aborda desde tres dimensiones: histórica, sistémica y de internacionalización. Incluye la comparación de experiencias de cambio en el nivel internacional, regional y local para dar cuenta de ciertas continuidades en políticas recientes y sus posibles riesgos sobre la expansión del nivel secundario.

**Palabras clave/** Escuela secundaria - Internacionalización - expansión - modelo institucional - cambio

#### Abstract

Through a historical and comparative approach the article analyzes the principal trends of change in secondary school. It partakes from the definition of the problem in terms of the relationship between expansion and institutional model and it approaches it from three dimensions: historical, systemic and of internationalization. It includes the comparison of experiences of change in the international, regional and local level in order to show certain continuities in recent policies and their possible risks over secondary school expansion.

**Key words/** Secondary school - internationalization - expansion - institutional model - change

---

<sup>1</sup> El artículo constituye una versión revisada de la presentación como panelista invitada en el XI Congreso nacional y IV Congreso internacional sobre democracia de la Universidad Nacional de Rosario en Septiembre de 2014. El panel fue organizado por Mariano Sironi bajo el título "Problemas de implementación de la política educativa: Reformas curriculares y extensión de la obligatoriedad" dentro del Simposio: "Políticas educativas y Democracia: La innovación y el malestar dentro del nivel medio y la formación del Profesorado"

<sup>2</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento/ [acostafelicitas@gmail.com](mailto:acostafelicitas@gmail.com)

## Introducción

A fines del año 1999 el IIPE UNESCO Buenos Aires realizó uno de sus primeros seminarios bajo el título “La educación secundaria: cambio o inmutabilidad”. Una de las organizadoras de ese evento e impulsora del título fue Cecilia Braslavsky. El intercambio realizado en torno de la organización de escritos para el seminario constituyó un insumo para interrogantes propios que luego se plasmarían en proyectos de investigación.

Visto de manera retrospectiva pueden destacarse dos: por un lado, el problema del cambio en la escuela secundaria (o, más bien, ¿de dónde viene la idea de inmutabilidad de una institución que pareciera destinada al fracaso?); por otro lado la necesidad de mirar más allá de la experiencia local para intentar comprender el isoformismo pedagógico en buena parte de las políticas de esos años destinadas a dicha escuela (¿es sólo el contexto -por ejemplo “los ‘90”- lo que está detrás de ese isomorfismo?; ¿qué otros elementos pueden ser pensados como causas comunes frente a respuestas políticas parecidas?).

En un trabajo bastante anterior al arriba mencionado, Braslavsky (1985) se refería a este interrogante en términos del “problema universal”. El foco allí estaba puesto en las funciones sociales de los sistemas educativos y las características estructurales de segmentación, desarticulación y subsidiarización de dichos sistemas (en las que la escuela secundaria ocupaba un lugar preponderante) como origen de los circuitos educativos en el sistema educativo argentino y la consecuente discriminación en la distribución de los saberes.

En el escenario de fines de los años ‘90, ese problema universal no estaba ya planteado en términos de funciones sociales y efectos de los sistemas educativos (por su propia lógica interna) sino más bien en la relación con el contexto. Decía Braslavsky en “La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad?": “...en el contexto actual existe mucho más cambio que inmutabilidad, y que esos cambios requieren que se encaren profundos procesos de innovación y de reforma en la educación secundaria” (2001, p. 468). Y proponía para ello una revisión de los antecedentes de los procesos de reforma (y sus efectos sobre las instituciones y los actores) así como una renovación de las categorías para diagnosticar los problemas micro.

Este trabajo retoma esa perspectiva: renovar las categorías. Para ello se estructura en tres partes. La primera ofrece un marco conceptual para analizar el problema del cambio en la escuela secundaria desde la dimensión histórica, sistémica y de internacionalización de los procesos de escolarización. La segunda parte desarrolla dicho problema en los países de modernización educativa temprana (Argentina entre ellos) desde la dimensión histórica y sistémica mientras que la tercera parte avanza sobre programas recientes dirigidos a la escuela secundaria desde la dimensión internacional. Finalmente se presentan un conjunto de consideraciones respecto del problema analizado y las perspectivas de intervención.

### 1. El problema del cambio en la escuela secundaria: el par expansión-modelo institucional

Para abordar el problema del cambio en la escuela secundaria se propone como argumento principal la corroboración de la existencia de dificultades comunes en los sistemas educativos de Occidente en relación con el par *expansión-modelo institucional* de la escuela secundaria.

En términos generales, es posible identificar tres causas asociadas a la expansión de la escuela secundaria. Una referida a los cambios en la estructura económica y en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la expansión de la escolarización secundaria (formación de recursos humanos y/o contención del desempleo juvenil). Otra ligada a las transformaciones demográficas, particularmente el desarrollo de la población joven y la necesidad de extender instituciones destinadas a la regulación social de los jóvenes. Una tercera, de índole sistémico- institucional, vinculada con las formas de expansión de los sistemas educativos y sus efectos sobre las trayectorias educativas en contextos de expansión. Este trabajo se centra en esta última hipótesis, que no excluye a las otras pero que propone para el análisis un abordaje con gran potencialidad explicativa.

De acuerdo con esta hipótesis, a medida que el completamiento de niveles básicos de escolarización fue presionando sobre la expansión de la educación secundaria, ciertas características de la organización tradicional de ésta generaron dificultades para retener a todos los estudiantes y asegurar la certificación de los estudios. Históricamente, las políticas de extensión de la escolarización secundaria han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel.

Estudios realizados para el IIPE UNESCO en el año 2010 (Acosta, 2011a) permitieron corroborar la existencia de dificultades comunes en el mundo occidental en relación con el par masificación-organización de la escuela secundaria: ciertas características de su

organización estarían asociadas a la dificultad para asegurar trayectorias exitosas para todos los estudiantes. Fueron las políticas (las reformas) las que daban cuenta del desajuste entre la obligatoriedad (forzar la expansión) y la forma de organización. En este trabajo, el problema ha sido reformulado en términos del par *expansión-modelo institucional*<sup>3</sup>.

Respecto de este punto, el relevamiento de la literatura especializada permitió:

- Detectar desafíos y dificultades recurrentes en el plano internacional y en el plano local en la relación entre expansión e institución escuela secundaria.
- Detectar áreas de vacancia para explicar esos desafíos y dificultades recurrentes (particularmente por el énfasis en el enfoque sociológico que suele centrar el problema del fracaso en las características de los estudiantes y no en el modelo institucional de la escuela secundaria).
- Detectar respuestas políticas similares en distintas escalas (internacional, regional, local) para dar respuesta al problema de la tensión entre expansión/institución escuela secundaria.
- Detectar los límites de la transferencia de marcos prescriptivos presentados como globales para explicar casos particulares y la necesidad de la producción de categorías con componente local.

Una forma de atender este conjunto de desafíos y vacancias desde una perspectiva analítica es la construcción de un marco histórico comparado que pusiese énfasis en tres dimensiones:

- La dimensión histórica en la configuración de la escuela secundaria: herencias institucionales que se arrastran entre modelos y prácticas (Acosta, 2014).
- La dimensión sistémica: el lugar que ocupa la escuela secundaria en los procesos de sistematización y segmentación educativa propios de la configuración de los sistemas educativos (Viñao, 2002; Acosta 2011b y 2014).
- La dimensión ligada a los procesos de internacionalización de la educación: esto es la relación entre tendencias de internacionalización y prácticas de localización en la expansión de la escolarización. La relación entre lo internacional y lo local –o lo global y lo local- remite al problema del contexto: tratar de comprender la confluencia de prácticas y objetos que entran en contacto en procesos de constante mutación; véase Sobe y Kowalczyk, 2012).

La construcción de un marco de este tipo se apoya en algunos supuestos. Se parte de la tesis del proceso de *internacionalización* de ideas y modelos en la configuración de los sistemas educativos en general y de la escuela secundaria en particular. El concepto de internacionalización, tal como lo desarrolla Schriewer (2002; 2010), refiere al proceso de migración, de difusión y de recepción transnacional de discursos y prácticas educativas, proceso constituido históricamente en una variedad de lógicas de apropiación determinadas por estructuras culturales profundas (Caruso y Tenorth, 2011). Supone, al mismo tiempo, la difusión global de guiones educativos estandarizados transnacionalmente y la persistencia de varias redes de interrelación sociocultural (Schriewer, 2010).

Respecto de la configuración de los sistemas educativos y la escuela secundaria, se toman como puntos de partida los siguientes procesos de internacionalización:

- El triunfo de un formato escolar a fines de siglo XIX bajo las variables de la estatalización, la simultaneidad, la gradualidad, la constitución de nuevos oficios (docentes y alumnos).
- La articulación de instituciones educativas bajo procesos de sistematización y segmentación como matriz de configuración de los sistemas educativos (Mueller, Ringer y Simon, 1992).
- La configuración de la escuela secundaria como institución con rol diferencial en el proceso de segmentación educativa a partir dos elementos: su propio modelo institucional y su expansión a partir de modelos institucionales con funciones de instituciones determinantes (Steedman, 1992).

Estos supuestos forman parte del conocimiento acumulado sobre el objeto “escuela secundaria”. Son supuestos que se ubican en dos dimensiones: la sistémica y la de la mediana y larga duración respecto de los procesos de escolarización. En el estudio de los

---

<sup>3</sup> En este trabajo el concepto de modelo institucional supone la condensación de tres elementos: por un lado una cultura de la escolarización (que supone las variables de la gramática de la escuela sumada a aquellas propias de la sistematización); por otro lado la localización de esa cultura (la que depende de cada escenario y confluye en distintos tipos de regímenes académicos); finalmente la institucionalización de la escuela secundaria en tanto forma histórica (instituciones determinantes en el marco de procesos de sistematización educativa). Véase al respecto Acosta, 2014.



sistemas educativos, las dimensiones sistémica y de mayor duración operan juntas. ¿Por qué considerar estas dimensiones para el estudio de la escuela secundaria?

En primer lugar, porque tanto la escuela secundaria como los propios sistemas escolares son producto de largos procesos de *sedimentación institucional*: una conjunción de herencias e invenciones que comienza en el siglo XI, cobra forma entre los siglos XV y XVI y se estabiliza entre los siglos XVIII, XIX y mediados del siglo XX. Es claro que esto no quiere decir que para comprender la escuela secundaria haya que remontarse a las Escuelas catedralicias y a los Colegios humanistas, pero sí adoptar el uso de categorías que reflejen este proceso de herencia.

En segundo lugar, porque la escuela secundaria adquiere sus funciones específicas cuando se *sistematiza*, esto es, cuando entra en conexión con otras ofertas institucionales existentes (Mueller, 1992; Viñao, 2002). Por ejemplo, puede decirse que por procesos de herencia institucional el modelo de institución sobre el que se originó la escuela secundaria (los colegios humanistas del siglo XV) siempre distribuyó un tipo de contenido con función selectiva, pero esa selección se transformó en segmentación sólo una vez que ese tipo de institución (en una reactualización, recreación o cuasi invención) formó parte de un sistema. Lo mismo ocurrió en la relación con la Universidad: el carácter propedéutico era algo que ya estaba en las Facultades de Artes del siglo XIII; pero fue recién cuando se crearon exámenes de ingreso a la Universidad o de finalización de bachillerato para acceder a esa institución cuando la función de la escuela secundaria quedó ligada a la de formación para los estudios universitarios.

Ubicar a la escuela secundaria como objeto de estudio en el marco del sistema educativo habilita explicaciones dinámicas sobre su funcionamiento como parte de procesos de escolarización, en relación con las demandas y vacancias de otros niveles educativos y sus instituciones, en articulación –o no- con esas instituciones y niveles.

Hasta aquí se señaló un problema: la expansión de la escuela secundaria en su encuentro con un modelo institucional; y se propuso un marco analítico en tres dimensiones (histórica, sistémica, de la internacionalización). Interesa ahora analizar este problema desde estas dimensiones en diferentes contextos y a través de diversos ejemplos sobre programas de cambio para la escuela secundaria.

## 2. El problema en perspectiva histórica y sistémica: herencias y desafíos para la escuela secundaria en países de modernización educativa temprana

Tal como se ha documentado en la Historia de la Educación, el modelo institucional de la escuela secundaria tradicional fue el de los antiguos colegios humanistas<sup>4</sup>. Estas instituciones eran selectivas: se accedía a través de requisitos de ingreso y mantenían el *currículum* humanista clásico, ya que su finalidad era el ingreso a la Universidad. Eran socialmente excluyentes, por lo que en la primera parte del siglo XX se crearon ramas o modalidades diferentes para los sectores sociales que no accederían a los estudios superiores. Se trataba de una experiencia educativa que afectaba a un porcentaje muy bajo del grupo de edad.

Esta situación se alteró progresivamente en la medida en que avanzó la expansión de la escuela primaria. Los sectores sociales pertenecientes a las clases medias y medias bajas aspiraron a continuar su formación más allá de la frontera de la escuela primaria e incluso más allá de los límites que suponían los seminarios o cursos de oficios posteriores a esa escuela elemental. Se presentó entonces un nuevo problema para la burguesía triunfante en las emergentes sociedades industriales. Si a comienzos del siglo XIX el debate educativo se centró en imponer la idea de educar a todos, incluyendo a los sectores populares, entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX el debate fue otro: ¿hasta qué nivel de escolarización deben llegar?

Con un *impasse* impuesto por la Segunda Guerra Mundial, este debate se retomó luego de finalizada la contienda y es precisamente con el espíritu de la posguerra cuando se sancionaron las leyes que declararon obligatoria y, en algunos casos, gratuita, la escuela secundaria. Emergió entonces el problema de la escolarización de la hasta entonces “segunda enseñanza” en escala de masas.

Durante los años ‘60 los países de Europa central y los Estados Unidos produjeron una serie de reformas que acompañaron la extensión de escuela secundaria obligatoria para la mayoría de la población. Estas reformas, conocidas como reformas comprensivas y concebidas como un movimiento democratizador, fueron acompañadas por una serie de modificaciones en el interior de las escuelas secundarias: se aseguró un ciclo común de formación general para todos los ingresantes, se evitó la segregación temprana de los niños en escuelas de modalidades diferentes, se dio lugar a la flexibilización curricular a través del sistema de opcionalidades en el que los alumnos podían elegir parte de los contenidos a cursar a lo largo de su escolaridad, y se crearon sistemas de “apoyo”

---

<sup>4</sup> Una profundización sobre el modelo de los colegios humanistas puede verse en Acosta, 2011b y Acosta y Pinkasz, 2007.

a la función de enseñanza (profesores tutores, consejos de orientación, entre otros)<sup>5</sup>. Estos cambios fueron, entre otros, las escuelas comprensivas en Gran Bretaña y los países nórdicos, el *Collège* en Francia y ya sobre los años '80, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en España.

Esta primera expansión se produjo durante los llamados “Treinta años de oro” en Europa, un período (1945-1975) de bonanza económica extraordinaria, que planteaba como desafío la incorporación de nuevas generaciones a un mercado de trabajo en expansión y de creciente complejidad tecnológica, al consumo suntuario y cultural y al ejercicio de una ciudadanía plena. En este marco, países como Inglaterra y Francia lograron incluir a más del 50% de los jóvenes en la escuela secundaria.

Cuando esta bonanza cesó, a mediados de los años setenta, los principales desafíos para la sociedad en su conjunto y para el sistema educativo en particular, consistieron en absorber el impacto social y cultural de la reconversión productiva y de la reformulación del Estado de Bienestar e incorporar a los inmigrantes de las ex colonias, situación que promovió el estudio y la preocupación por el tratamiento de la diferencia.

El estancamiento del crecimiento, el incremento de la desocupación y las dificultades de integración de los flujos migratorios, temas propios de la agenda de un mundo globalizado, tuvieron lugar cuando las reformas comprensivas y el proceso de universalización de la educación pos primaria ya era una realidad en prácticamente la mayoría de los países que conformaban la comunidad Europea (Kaelbe, 2011).

En la actualidad, en Europa la educación secundaria superior es vista como el nivel mínimo a alcanzar para hacer una transición exitosa al mercado de trabajo. Sin embargo, uno de cada siete jóvenes europeos abandona hoy el sistema educativo sin tener las habilidades o las calificaciones consideradas como necesarias para la participación activa en la economía contemporánea (Nevala y Hawley, 2011).

Por lo tanto, el abandono escolar prematuro se ha convertido en una de las prioridades de las políticas públicas de Europa. En 2001, los ministros europeos de educación decidieron establecer un objetivo – como parte del Marco estratégico para la educación y la formación - para reducir la tasa de abandono escolar prematuro del 17,6% en 2000 al 10% en 2010. Este objetivo no se cumplió: en 2010, la tasa de abandono escolar prematuro en la Unión Europea se situó en el 14,1%.

En un lapso de 30 años estos países lograron masificar, tanto en términos de acceso como de finalización, la escuela secundaria. Del 6% que accedía entre los años '30 y '40 se pasó a un 50% que finalizaba en los '60 hasta un 75% en los '90. Esta situación difiere, como se verá a continuación, del caso de los países de la región latinoamericana.

## **El problema en perspectiva local: la escuela secundaria argentina**

La organización de la enseñanza secundaria en la Argentina, por su parte, también se enmarca en el contexto de la configuración de los sistemas educativos nacionales occidentales. En efecto, es a partir de 1860 cuando se intervino de manera directa y decisiva sobre el perfil que habría de adquirir este tramo del futuro sistema educativo.

La configuración del nivel medio en la Argentina se originó con la creación de los colegios nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX. Los colegios nacionales fueron las instituciones encargadas de la formación de las clases dirigentes y de la formación para la universidad y se caracterizaron por su carácter selectivo y por su contenido humanista<sup>6</sup>.

Durante la mayor parte del siglo XX hubo cuatro modalidades dominantes: bachillerato, magisterio, comercial e industrial; el bachillerato concentró aproximadamente la mayor parte de la matrícula, el magisterio formaba para la carrera docente pero también fue usado tempranamente por las clases medias como vía de acceso a la universidad (Tedesco, 1986) y en particular por las mujeres y, conforme avanzó el siglo, todas las modalidades permitieron el acceso a la universidad –aunque el bachillerato era la “preparatoria” por excelencia-.

---

<sup>5</sup> El modelo de las escuelas comprensivas supuso una extensión de la educación común, el desarrollo de un curriculum diversificado entre materias obligatorias y optativas así como la implementación de estructuras y figuras de apoyo al sostenimiento de la escolarización (tutores, orientadores, consejeros, entre otros). Para un análisis de la experiencia en Inglaterra y Australia véase Campbell y Sherington, 2006; para el caso de los países escandinavos en comparación con la experiencia de Inglaterra y Alemania véase Wiborg, 2009. Un análisis sobre los límites de las reformas comprensivas en Francia y Alemania puede verse en Weiler, 1998 y Wiborg, 2010.

<sup>6</sup> El Colegio Nacional de Buenos Aires fue creado por decreto durante la presidencia de Mitre en 1863. Se lo definió como una casa de educación científica preparatoria en la que se cursarían las Letras, las Humanidades, las Ciencias Morales, Físicas y Matemáticas. En 1864 se crean los colegios nacionales de Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta con programas que debían ajustarse al programa del Colegio Nacional de Buenos Aires.

En el período de los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955) se produjo un cambio significativo con la expansión de la enseñanza técnica aunque se sostuvo el desarrollo de los colegios nacionales<sup>7</sup>. Si bien la escuela secundaria argentina refleja un crecimiento sostenido en el tiempo, se observan períodos de fuerte aumento de la matrícula entre los años '50 y '60 (entre 1947 y 1955 la matrícula pasó de 177.912 alumnos a 455.250) y entre mediados de los años '80 y fines de los años '90 (la tasa neta de escolarización de jóvenes de 13 a 17 pasó del 38,8% en 1980 al 68,5% en 2000).

Sin embargo, este aumento constante de la matrícula se acompañó de un importante índice de desgranamiento -abandono de los estudios en una misma cohorte de edad- desde el origen mismo de la escuela secundaria en la Argentina. Al respecto Tedesco (1986) destaca que para el período 1886-1891 el porcentaje de desgranamiento en los colegios nacionales fue del 68%. Trabajos más recientes señalan que la tasa de graduación era del 50% en 1950. Alcanzó un pico de evolución positiva a mediados de los años '60 cuando se graduaba casi el 70% de los ingresantes. Esta tasa decayó de manera abrupta hacia los años '80 y se ubicó en los años '90 en torno al 40% (tasa menor a la de 1950, véase Giuliodori y otros, 2004).

Uno de los principales problemas de la expansión del nivel secundario fue que ésta se realizó históricamente sobre la relativa estabilidad de un modelo institucional y curricular de bachillerato humanista, cuyas características principales –patrón rígido lógico formal, distribución horaria mosaico, exposición al currículum disciplinar, profesores asignados por hora de clase (Terigi, 2008)- se revelaron ineficientes para sostener a la matrícula que se incorporaba en forma continua al nivel. Así puede decirse que el ciclo básico común que se introdujo en todas las modalidades de secundaria en los años '60 fue el equivalente a la reforma comprensiva en Europa en esos mismos años, pero este cambio sostuvo una estructura unitaria del nivel.

De esta manera, pareciera que la continuidad del modelo tradicional junto con el sostenimiento de una estructura única en la escuela secundaria argentina –los ciclos comunes establecidos a mediados de siglo- actuaron en una doble dirección: permitieron la incorporación constante de matrícula a la escuela secundaria pero no fueron capaces de mantener dentro de esa escuela a los jóvenes que se incorporaban a ese nivel educativo.

Como se sostuvo en el primer apartado de este trabajo, la selección es algo específico de la escuela secundaria, tal como se describió en el apartado anterior. En la Argentina se suma a esta tendencia una dinámica de expansión constante junto con dificultades para mejorar los índices de egreso. A lo largo del siglo XX se observa que aunque en términos absolutos son más los alumnos que ingresan y se gradúan, la proporción entre los que ingresan y los que terminan la escuela secundaria no sigue la misma tendencia.

En la actualidad, una triple agenda comparte Argentina con otros países de la región respecto de la escuela secundaria: la resolución de dificultades históricas en lo referido a la cobertura, infraestructura y la profesionalización docente, producto de la primera gran expansión; en segundo lugar, la cuestión de la incorporación efectiva del conjunto así como el logro de trayectorias educativas continuas y completas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión y que podría asociarse al modelo institucional; finalmente, la provisión de conocimientos de calidad para avanzar en el desarrollo de recursos humanos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, déficit que ponen de manifiesto distintos análisis.

### **3. El problema en la perspectiva de la internacionalización: ejemplos de programas recientes destinados a la escuela secundaria**

Las altas tasas de desgranamiento y repitencia y las bajas tasas de escolarización que registran los informes internacionales y que, con matices propios de cada situación local, preocupan a los países de Europa y América latina, pueden interpretarse en términos de la tensión entre la expansión masiva de la matrícula y los modelos institucionales en los que han tenido que insertarse los jóvenes (Acosta, 2013). Diversos programas en el plano internacional, regional y local dan cuenta de ello. Estos se clasifican en programas de sostenimiento de la trayectoria escolar (Tabla 1) y programas de re ingreso a la escuela secundaria (Tabla 2):

---

<sup>7</sup> Para datos de la evolución matricular y creación de oferta institucional véase Bonantini, 1994.

**Tabla 1. Programas de cambio de la escuela secundaria (categoría sostenimiento de la trayectoria escolar)**

Sostenimiento de la trayectoria escolar					
Tipo	Período de implementación	Población objeto	Ejes de la intervención	Líneas de acción	
<b>Programa</b> <b>Combatiendo el abandono escolar. Aarnval (Holanda)</b>	2007 y cont.	Estudiantes en la educación obligatoria con especial atención a la transición y continuidad pos primaria	*Reducir las tasas de abandono escolar	*Sistema de seguimiento de los estudiantes (número personal) *Portal digital de absentismo *Coordinadores de cuidado: asistencia socio educativa *Programas de continuidad educativa, orientación laboral	
<b>Liceo para todos -LPT (Chile)</b>	2000-2006 Algunas líneas continúan	Escuelas alumnos con riesgo de abandono escolar (424 liceos)	*Mejorar tasas de retención y abandono *Promover innovación pedagógica y desarrollo capacidad institucional	*Becas *Nivelación académica *Plan institucional *Relación escuela-comunidad	
<b>Planes de mejor institucional - PMI (Argentina)</b>	2006 y cont.	Escuela secundarias (5254 en 2011)	*Fortalecer trayectorias escolares *Generar cambios en la propuesta escolar y organización institucional	*Espacios extra clase *Tutorías *Articulación niveles *Variaciones en la enseñanza disciplinar	
<b>Programa de refuerzo y orientación del aprendizaje - PROA (España)</b>	2005 y cont.	Escuelas de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO; participan entre 500 y 600 centros); estudiantes de 1º a 3º	*Mejorar resultados educativos *Promover cambios en la atención pedagógica *Vincular a la familia y al entorno en el sostenimiento de la trayectoria escolar	*Programa de acompañamiento escolar en centros de educación secundaria: monitores, profesores de apoyo *Programa de apoyo y refuerzo en centros de educación secundaria	
<b>Programa impulso universalización del Ciclo Básico -PIU (Uruguay)</b>	2008 y cont.	Escuelas con alumnos vulnerabilizados y alto grado de repitencia (82 liceos)	*Mejorar aprendizajes *Mejorar promoción	*Tutorías *Recursos materiales a estudiantes *Atención psicosocial	
<b>School Completion Programme - SCP (Irlanda)</b>	2002 y cont.	Todos los estudiantes calificados en "riesgo educativo"	*Retener a los estudiantes hasta los 16 años ( <i>Senior cycle</i> o equivalente)	*Apoyo dentro del Centro: apoyo extra en horario escolar *Apoyo extra clase: apoyo adicional fuera del horario escolar *Apoyo en vacaciones: apoyo a través de servicios juveniles *Apoyo fuera de la escuela: para desertores	

**Tabla 2. Programas de cambio de la escuela secundaria (categoría reingreso a la escuela secundaria)**

Reingreso a la escuela secundaria					
Tipo	Período de implementación	Población objeto	Ejes de la intervención	Líneas de acción	
<b>Centros de escolarización de adolescentes y jóvenes - CESAJ (Pcia. de Bs.As., Argentina)</b>	2008 y cont.	Jóvenes 15 a 18 fuera del sistema educativo (50 CESAJ, 1000 estudiantes a 2011)	*Re ingreso en ciclo superior *Aceleración de trayectorias *Vínculo con trabajo	*Espacio puente *Cambios régimen académico *Diseño curricular específico para el ciclo básico	
<b>Escuelas de reingreso - EDR (CABA, Argentina)</b>	2004 y cont.	Jóvenes 16 y 20 años fuera del sistema educativo con paso previo por la secundaria (8 escuelas)	*Plena inclusión educativa *Creación de nueva oferta institucional *Flexibilización del modelo institucional	Diseño escuelas geo localizadas con cambio en: *plan de estudios *régimen académico *cambios organizacionales	
<b>Micro Lycées (Francia)</b>	2000 y continúa (4 liceos)	Jóvenes entre 16 y 25 que abandonaron la escuela con 6 meses en segundo grado o a un año de finalizar el BAC	*Localización geográfica *Trabaja sobre los modos de socialización para poder devenir estudiantes	*Diseño conjunto de espacios y tiempos para alumnos y profesores (sala común de referencia) *Grupos reducidos: 10 estudiantes por profesor *Horarios flexibles	
<b>Programa Aulas comunitarias - PAC (Uruguay)</b>	2006 y cont.	Jóvenes 12 a 15 años fuera del sistema educativo o en riesgo de abandono	*Reinsertar en el liceo *Desarrollar innovación pedagógica *Desarrollo de aulas como espacios puente	*Certificación ciclo básico *Apoyo vida liceal *Acompañamiento al egreso del espacio puente	

La heterogeneidad de situaciones a atender sumada a la variada historia de las configuraciones educativas locales también se expresa en los programas estudiados. En efecto, dichos programas presentan aspectos comunes y divergentes. Los primeros se vinculan con el problema del acceso y permanencia en la escuela secundaria. Tal como señala Finnegan (2007), los programas se enmarcan en el propósito general de garantizar al menos 12 años de escolarización, de allí el énfasis en el acceso y la finalización del nivel secundario:

- Articulación de la expansión de la escuela secundaria con objetivos de ampliación de derechos sociales.
- Extensión de la escuela secundaria en el marco de la ampliación y cumplimiento del derecho a la educación.
- Articulación de la escuela secundaria común con la formación para el mundo del trabajo.
- Focalización en grupos poblacionales con tránsito entre la primaria y secundaria interrumpido, en sectores que abandonaron el nivel secundario o que cursan en condiciones de sobreedad y desfasaje etáreo.
- Flexibilización del modelo institucional de la escuela secundaria (se aprecia particularmente en el *currículum* y en el régimen académico).
- Creación de figuras de apoyo y sostén en la escuela secundaria para acompañar la inserción y el tránsito por la escolaridad.
- Desarrollo y experimentación de formatos de atención educativa alternativos o complementarios (articulables) con el de la educación secundaria escolarizada.
- Contextualización de la oferta en el ámbito local.
- Desarrollo de programas con base en las escuelas y organizaciones locales (generación de capacidad institucional).

Más allá de estos elementos comunes, se encuentran ciertas divergencias, muchas de ellas ligadas a la configuración educativa particular. En este sentido, puede proponerse una re categorización de los programas estudiados en cuatro grupos:

- Sostenimiento modalidad extensiva: programas de desarrollo de estrategias para mantener a los estudiantes en su conjunto en la escuela secundaria. Casos: PMI (Argentina), *Aanval* (Holanda).
- Sostenimiento modalidad segmentada: programas de desarrollo de estrategias de apoyo a grupos vulnerabilizados para mantener a los estudiantes en la escuela secundaria. Casos: PIU (Uruguay), LPT (Chile), PROA (España), SCP (Irlanda).
- Re ingreso/Adaptación a la escuela secundaria común: programas puente para la reinserción en la escuela secundaria; suponen “adaptación” al dispositivo escolar. Casos: *Micro Lycée* (Francia), CESAJ (Argentina), PAC (Uruguay).
- Re ingreso al sistema educativo: programas de creación de oferta institucional alternativa dentro del sistema de educación formal. Caso: EdR (Argentina).

Estos cuatro grupos se encuentran atravesados por la distinción, ya señalada por Terigi (2012), entre políticas extensivas y políticas intensivas respecto de la expansión de la escuela secundaria y el cambio o alteración del modelo institucional. Tal como destaca la autora, las políticas extensivas (en este caso los programas como PMI por ejemplo) son altamente generalizables pero no alteran esencialmente el dispositivo escolar (son políticas de perfeccionamiento del dispositivo para sostener la trayectoria de los estudiantes). Las políticas intensivas (en este caso los programas como CESAJ, PAC o EdR) por su escala acotada permiten un mayor grado de experimentación e innovación en los cambios sobre el régimen académico, en las modalidades de acompañamiento y seguimiento y en el *currículum* (son políticas de alteración –en el sentido de flexibilización– del dispositivo para evitar los núcleos duros que están en la base del rezago y el abandono).

Si se combinan los grupos propuestos con el tipo de política (extensiva o intensiva) y su correlato en los cambios en el modelo institucional (perfeccionamiento o alteración) se obtiene que en un extremo estarían los programas de sostenimiento de modalidad extensiva y en el otro los programas en modalidad alternativa; entre los primeros el dispositivo institucional se mantiene menos alterado, en la medida que se avanza hacia el extremo opuesto se aprecia un grado creciente de alteración.

**Tabla 3. Grupo y tipo de política**

		Intensiva		
Tipo de política	Extensiva	De perfeccionamiento	De alteración/adaptación	De alteración del dispositivo
<b>Efecto sobre MI</b> (Características)	<b>De perfeccionamiento</b> (Sostenimiento modalidad extensiva: Aanval, PMI)	(Sostenimiento modalidad segmentada: LPT, PIU, PROA, SCP)	(Re ingreso a la escuela secundaria común: Micro Lycée, CESAJ, PAC)	(Re ingreso al sistema educativo: EdR)
<b>Objetivo</b>	“Perfeccionar” la eficacia del dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas en todos	“Perfeccionar” el dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas de alumnos en vulnerabilidad social	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria en un espacio “puente” para lograr la inserción eficaz en la escuela secundaria común	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria moderna para lograr eficacia en la incorporación y retención de jóvenes fuera del sistema educativo
<b>Estrategias a considerar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Programas de refuerzo a la enseñanza (clases extraescolares)</li> <li>*Programas de apoyo a la enseñanza (tutorías personalizadas/monitores)</li> <li>*Programas de “enganche” con la cultura escolar (actividades extra en la escuela)</li> <li>*Programas de mediación escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Programas de becas compensatorias o integración de la comunidad</li> <li>*Programas remediales de nivelación de alumnos</li> <li>*Programas de apoyo extraescolar y durante las vacaciones</li> <li>*Funciones de apoyo a la enseñanza y monitores (antiguos estudiantes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Modificación de régimen académico: acreditación por asignatura</li> <li>*Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza: tutorías</li> <li>*Funciones de apoyo a la transición e inserción en la escuela secundaria común (acompañamiento, refuerzo extra escolar)</li> <li>*Programas para desarrollo de habilidades sociales, vínculo con la comunidad, formación profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Modificación régimen académico (armado de trayectorias por asignatura y niveles)</li> <li>*Nuevas funciones de enseñanza (grupos variables y variados, no graduados por edad)</li> <li>*No gradualidad: recorridos para cada trayectoria</li> <li>*Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza (tutorías, apoyo extraescolar)</li> </ul>
<b>Implementación y recursos</b>	<b>Generalizada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Recursos financieros para profesores tutores/ coordinador, insumos materiales</li> <li>*Recursos financieros para escuelas que logran disminuir el abandono (Annuval)</li> </ul>	<b>Focalizada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Recursos financieros para becas, insumos materiales, planes institucionales</li> <li>*Recursos de capacitación y material para la innovación pedagógica</li> <li>*Recursos para actividades extraescolares</li> <li>*Asesoría externa continua</li> </ul>	<b>Focalizada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Recursos financieros para cargos docentes y de apoyo y coordinación de las aulas</li> <li>*Recursos técnicos de asistencia y seguimiento</li> <li>*Recursos para la articulación con organizaciones sociales</li> </ul>	<b>Focalizada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Recursos para creación de oferta institucional</li> <li>*Recursos para nuevas funciones docentes</li> <li>*Recursos de capacitación y material de innovación</li> <li>*Asistencia técnica</li> </ul>

Las experiencias analizadas revelan distintas formas de acercamiento al problema de la expansión de la escuela secundaria y el modelo institucional, desde el perfeccionamiento del dispositivo escolar en su formato moderno hasta la alteración total (o, al menos, buena parte de ella). Si se comparan los elementos comunes entre ellos, podría realizarse un listado de aspectos a considerar al momento de pensar en políticas destinadas a “modificar” el modelo institucional:

- **Modificaciones generales:**
  - designación de profesores por fuera de la hora clase (profesores con asignación de horas institucionales, profesores o monitores para el apoyo extraescolar o recuperación de aprendizajes, profesores tutores- función ya existente);
  - designación de recursos humanos en las escuelas dedicados a la instalación del cambio en la cultura escolar e institucional (una suerte de “agentes del cambio”);
  - armado de equipos técnicos de gobierno central y/o local de asesoramiento, acompañamiento y trabajo conjunto con los actores en las escuelas;
  - revisión general del *currículum* para diseñar trayectos alternativos, cursadas paralelas y, a la vez, ofrecer conocimientos comunes a todos.
- **Modificaciones específicas:**
  - flexibilización de disposiciones académicas: horarios de materias, formas de cursada, oferta curricular, recuperación de materias en paralelo al cursado de año o nivel;
  - oferta de cursos y programas de interés para los alumnos;
  - libre disposición de fondos para el desarrollo de programas extra destinados a la retención de alumnos en riesgo;
  - focalización en:
    - sostenimiento del “ritmo” educativo (evitar que el alumno se “desenganche”);
    - apuntalamiento de momentos clave de la trayectoria educativa, especialmente la transición ente la primaria y la secundaria y entre ésta y estudios o trabajos posteriores (evitar que la escuela pierda “relevancia” en un proyecto de continuidad).

#### 4. Consideraciones finales y prospectiva

Desde la perspectiva de la política educativa pueden señalarse una serie de aportes y limitaciones (o riesgos) en función de la experiencia de los programas presentados en este trabajo. Entre estas últimas cabría considerar:

- **Efectos sobre la segmentación social y pedagógica**

Los sistemas educativos se configuran en torno a dos dinámicas: sistematización y segmentación (Viñao, 2002, p.40). A medida que las instituciones se articulaban entre sí formando los niveles educativos, aquellas dirigidas a la enseñanza secundaria se diversificaban. En efecto, la escuela secundaria históricamente desarrolló una dinámica de segmentación a través de la creación de vías paralelas de escolarización en función del lugar a ocupar en el mundo del trabajo y del origen social del alumnado. Si bien la obligatoriedad del nivel medio ha contribuido a generar tramos comunes en dicho nivel, la producción de circuitos de escolarización continúa por otros medios aumentando a veces la fragmentación del sistema educativo. Los casos analizados no escapan a este riesgo que corre toda política destinada al nivel medio. Por un lado, se advierte el riesgo de una segmentación socioeconómica en las políticas que parten de la identificación de alumnos en situación de vulnerabilidad social y educativa y proponen ofertas para esos grupos (LPT y EdR). Crear “escuelas para pobres” puede transformarse en un efecto no deseado de la intervención. Por otro lado, se observa también un riesgo de segmentación pedagógica en la medida en que se proponen ofertas curriculares (apoyo extraescolar, recuperación de créditos, nivelaciones) destinadas a alumnos con dificultades académicas. Tal como se vio en el análisis de los casos, desde las representaciones de los docentes, éstas se encuentran relacionadas con el ambiente del que proviene el alumno, de manera que son los más pobres los que generalmente forman parte de este tipo de ofertas. No se está diciendo aquí que tenga que suceder de esta manera pero es un posible efecto a prever.

- **Efectos de la focalización: nueva estigmatización**

En consonancia con el riesgo anterior, las políticas que parten de la focalización corren el riesgo de producir nuevas etiquetas que pueden transformarse en estigmas. Aquí el efecto ya no sería sobre la escuela o el sistema como en el caso anterior, si no que afec-



taría en forma directa al alumno que recibe la etiqueta. En general, los programas de becas corren este riesgo ya que se identifica a los alumnos como personas carentes, necesitadas, y muchas veces se olvida que detrás de la beca hay un sujeto, tratando de subsistir en condiciones adversas. En particular, toda oferta que diferencia grupos (por escuela o dentro de la escuela) también produce estigmas y las escuelas secundarias, en particular, tienen una larga historia en este tipo de dinámica (seleccionar y relocalizar alumnos por “mérito”) de manera que el riesgo en los casos analizados es la articulación con esta dinámica propia de la escuela moderna. La política identifica a un tipo de sujeto, la escuela lo encapsula en una etiqueta (“el que no le da”) y para el alumno ya es muy difícil salir de ese círculo. Nuevamente, se trata de un posible efecto a considerar si se parte de la focalización (¿qué nueva práctica y qué nuevo estigma se puede llegar a producir?).

#### • Efectos sobre el trabajo docente: recarga y nuevas demandas

Los casos analizados reflejan un diagnóstico y objetivo preciso pero, también, una gran cantidad de estrategias para atender el o los problemas detectados. La mayoría de ellas se localizan en el trabajo de los profesores; suponen entonces una posible recarga de tareas puesto que las nuevas estrategias se suman a las tareas cotidianas que realiza el docente. Pero además, algunas de estas políticas (LPT, EdR) toman como eje la innovación pedagógica para obtener mejores resultados con alumnos que suelen fracasar. Esto implica, tal como se analizó en la descripción de los casos, volver a aprender nuevas formas de encarar la tarea de profesor. Vale decir que la recarga se produce por mayor diversidad y por nuevo tipo de tarea. Esto último afecta a uno de los núcleos más duros de capacitación docente: el trabajo sobre los esquemas prácticos desde los que cada profesor toma decisiones al momento de enseñar. Por lo tanto, este tipo de política debe ir acompañada de circuitos de apoyo o asistencia técnica acorde a la demanda que se está realizando. En general los casos analizados presentan líneas de acción en este sentido; se trata de tomar conciencia de la demanda: nuevamente no se está solicitando que se dediquen un poco más; se está apuntando a que se enseñe de otra manera y para ello hay que prever estrategias adecuadas.

#### • Efectos sobre el trabajo pedagógico: limitación educativa de la estrategia remedial

Tal como se señaló en el punto sobre los temas comunes de los casos, éstos se centran en el refuerzo de las áreas básicas (lenguaje y matemática). Desde la perspectiva de las políticas educativas, centrarse en estas áreas puede reforzar la idea de una educación básica obligatoria que descuide aspectos ligados a la formación integral del sujeto. Por ello se corre el riesgo de reducir la política a una estrategia remedial que limite los efectos potenciadores de la tarea educativa. Es cierto que la escuela secundaria ocupa el lugar que a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX ocupaba la escuela primaria en términos de saberes básicos; pero no es menos cierto que para la mayoría de los jóvenes que acceden a ella en América Latina se trata del único contacto con la cultura letrada y con la posibilidad de acceder a mundos culturales que de otra forma quedarían totalmente ajenos a la experiencia de nuestros jóvenes. De esta manera, al momento de pensar políticas que apunten al fortalecimiento de saberes básicos, absolutamente necesarios, también habría que prever que dicho foco no opaque otros alcances que son deseables en esta experiencia educativa.

Desde el marco conceptual adoptado en este trabajo, esto es la definición del problema en términos de la relación expansión-modelo institucional y un enfoque sobre el problema en tres dimensiones: histórica, sistémica y de internacionalización, pueden proponerse dos consideraciones finales:

- Desde una dimensión global ¿en qué medida las políticas no espejan el problema histórico y sistémico respecto del rol segmentador de la escuela secundaria? Esto refiere al agrupamiento entre políticas extensivas o intensivas, generalizadas o focalizadas, de sostenimiento o de alteración.
- Desde la dimensión local ¿en qué medida una mayor atención a la configuración histórica del modelo institucional podría ayudar a comprender las dificultades para el cambio? Esto refiere a la importancia de leer las políticas desde esta perspectiva.

## Referencias bibliográficas

- ACOSTA, F. y Pinkasz, D. (2007). *Las tutorías en la escuela secundaria: Notas para una historia*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- ACOSTA, F. (2011a). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. Buenos Aires: IIPE UNESCO
- ACOSTA, F. (2011b). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *HISTEDBR*, 42, 3-15.
- ACOSTA, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11 (1), 131-144.
- ACOSTA, F. (2013). *Trabajo analítico (multi país) sobre experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina (Cono Sur)*. Informe de consultoría para OEI/EUROsoCIAL.
- ACOSTA, F. (2014). Entre procesos globales y usos locales: análisis de categorías recientes de la historia de la educación para el estudio de la escuela secundaria en la Argentina. *Revista Tiempo, Espacios, Educación*, 1 (2), 23-37.
- BONANTINI, C. (2000). *Educación y Sociedad. Análisis histórico estructural de la escuela media argentina. Tomo II (1945-1983)*. Buenos Aires: UNR editora.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Gel.
- BRASLAVSKY, C. (2001) (comp.) *La educación secundaria: cambio o inmutabilidad*. Buenos Aires: Santillana.
- CARUSO, M. y TENORTH, H. (2011). Introducción: conceptualizar e historizar la internacionalización y la globalización en el campo educativo. En CARUSO, M. y TENTORTH, H. (Ed.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 13-35). Buenos Aires: Granica.
- FINNEGAN, F. (2007). Tendencias recientes en políticas y programas que apuntan a la finalización de la escolaridad secundaria en América Latina. En *Tendencias en foco*, n°3. Red Etis. Disponible en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org> [último acceso: 16 de Septiembre de 2013].
- GIULIODORI, R, GIULIODORI, M. A. y GONZALEZ, M. (2004). La deserción en el nivel medio de la educación en la República Argentina. Cálculo de tasas de abandono e identificación de algunos factores que se le asocian. *Revista de Economía y Estadística*. XLII
- KALBE, H. (2011). Hacia una historia social europea de la educación. En CARUSO, M. y TENORTH, H. *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp.157-182). Buenos Aires: Ediciones Granica.
- NEVALA, A.M y HAWLEY, J. (2011). *La reducción del abandono escolar prematuro en la UE. Estudio. Resumen*. Documento solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo.
- MUELLER, D., RINGER, F. K. y SIMON, B. (comps.) (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 161-194). Madrid: Servicio de Publicaciones.
- MUELLER, F. (1992). El proceso de sistematización: el caso de la educación secundaria en Alemania. En MUELLER, D., RINGER, F. y B. SIMON (comps.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 37-86). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad.
- SCHRIEWER, J. (2002). Educación comparada: un gran programa ante nuevos desafíos. En SCHRIEWER, J. (Comp.), *Formación del discurso en la educación comparada* (pp. 13-40). Barcelona: Pomares-Corredor.
- SCHRIEWER, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y compeljidad. En SCHRIEWER, J. y KALBE, H (Comp.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar* (pp. 17-62). Barcelona: Octaedro/ICE-UB.
- SOBE, N.W. y KOWALCZYK, J. (2012). The problem of context in comparative educational research. *ECPS journal*, 6, (51-74).

STEEDMAN, H. (1992). Instituciones determinantes: las “endowed grammar schools” y la sistematización de la educación secundaria inglesa. En MUELLER, D., RINGER, F.K. y SIMON (comps.) (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 161-194). Madrid: Servicio de Publicaciones.

TEDESCO, J.C. (1986). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.

TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*. 17: 29, 63-72

TERIGI, F. (2012). *La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas*. Eurosocial/OEI.

VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.

WEILER, H. (1998). Por qué fracasan las reformas: política educativa en Francia y en la República Federal Alemana. *Revista Estudios del curriculum*, 1 (2), 54-76.

WIBORG, S. (2009). *Education and social integration. Comprehensive Schooling in Europe*. USA: Palgrave MacMillan.

WIBORCK, S. (2010). Why is there no comprehensive education in Germany? A historical explanation. *History of Education*, 39: 4, 539-556.

**Fecha de recepción:** 3/9/2015

**Fecha de aprobación:** 23/10/2015



# Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea<sup>1</sup>.

About the scarce belonging to the NEET category: a contribution to the pluralistic discussion about the youth situation in the contemporary Argentina

Ana Miranda<sup>2</sup>

## Resumen

El presente artículo se propone aportar al debate crítico y brindar evidencia sobre la situación social de la juventud en la Argentina contemporánea.

En primera instancia, se reflexiona sobre la evolución y el contexto de definición de la categoría NI NI, en dirección a hacer evidentes las dinámicas de pánico moral que subyacen al tratamiento mediático de la juventud en tanto problema social. Luego, se reflexiona sobre el carácter normativo de la noción de transición juvenil a partir de la revisión de investigaciones que han cuestionado su carácter normativo, argumentando en dirección la pluralidad y la justicia social. Por último, se presenta un análisis de información estadística secundaria elaborado a partir del procesamiento de información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC) para el total del país.

En base al trabajo desarrollado, se espera que las reflexiones y los resultados analizados aporten a la construcción de una perspectiva democrática que cuestione el carácter normativo y estigmatizante de los procesos de transición a la adultez y los actuales estilos de vida de la juventud. Así como contribuyan a la construcción de acciones que promuevan la justicia social entre las y los jóvenes, como parte de una estrategia general de desarrollo inclusivo

**Palabras claves** / Juventud - transición - educación - trabajo - juventud NI NI

## Abstract

The aim of this article is to contribute to the critical discussion and give evidence about the youth social situation in the contemporary Argentina.

At first, the evolution and context of the definition of the NEET (no study, unemployment, and not training) category is thought to evince the dynamics of moral panic underlying the media treatment of youth as a social problem. Then, the mandatory character of the youth transition notion is thought based on research reviews that question its mandatory character arguing towards plurality and social justice. At last, there appears an analysis of secondary statistics information resulting from the processing of information of the Annual Survey of Urban Homes (INDEC) carried out all over the country.

On the basis of the work developed, it is wished that the thoughts and results analyzed contribute to build a democratic view that questions the mandatory and stigmatizing character of the processes of transition towards adulthood and the current lifestyles of youth, as well as to build actions promoting social justice among female and male young people, as part of a general strategy of inclusive development.

**Key words**/ Youth - transition - education - work - NEET youth

<sup>1</sup> La autora agradece los comentarios de dos jurados anónimos, los cuales enriquecieron ampliamente el desarrollo del texto y de sus argumentos.

<sup>2</sup> CONICET- FLACSO / amiranda@flacso.org.ar.

## La juventud como problema público

El presente artículo se propone aportar a la construcción de conocimiento sobre las condiciones de vida de la juventud, dando el debate a aquellas posturas estigmatizantes de los procesos de transición a la adultez y los estilos de vida juveniles. En base al análisis de evidencia empírica y partiendo de un cuestionamiento sobre aquellas posturas que abordan la temática en base a argumentos normativos y moralizantes, el texto propone un análisis crítico y documentado tendiente a la consolidación de espacios de conocimiento especializado, orientados al diseño de políticas públicas.

En una mirada panorámica sobre el conjunto de las temáticas asociadas a la cuestión social se puede observar que existen ciertas áreas del conocimiento que se encuentran vedadas a la opinión experta, tal es el caso de las cuestiones relativas a la salud o la política económica, frente a las cuales se debe acreditar conocimiento formal antes de emitir alguna opinión, juicio o análisis. Pero también existen otros campos, que están abiertos a la crítica moral general, entre ellos la educación y la juventud tienen un lugar privilegiado. Toda medida o política educativa, así como toda conducta o forma de vida de la juventud puede ser analizada o interpretada por la opinión pública en general, emitiendo todo tipo de juicios morales, o pronosticando futuros problemáticos y apocalípticos. Más aún, si la temática se instala en los medios se abre un espacio para que distintos/as personalidades (mediáticas) produzcan un debate muchas veces abstracto y de-contextuado, donde todos aquellos/as que producen conocimiento tienen poco lugar, y se proponen diagnósticos que pronto se vuelven axiomas que condicionan el diseño y la implementación de políticas de intervención social.

La definición de los/as denominados jóvenes NI NI (no estudian ni trabajan) es quizás uno de los ejemplos más evidentes del abordaje mediático y la elaboración rápida de diagnósticos con una fuerte carga normativa y moral. La definición tiene todo lo que hay que tener. Por un lado, un diagnóstico moralizante sobre las familias de menores recursos económicos, sustentado en la afirmación: “son familias en donde los jóvenes nunca vieron a sus padres trabajar”. Por otro lado, la alusión a un colectivo que como plantea Ernesto Rodríguez<sup>3</sup> se representa en una condición pasajera (la juventud), por lo cual experimenta numerosas dificultades para convertirse en un actor o agente en la opinión pública con permanencia en la reivindicación de su identidad. Tiene, asimismo, una predicción sobre el futuro, que en general es apocalíptica y responde a una dinámica de “pánico moral” (Míguez, 2012). Por último, y quizás lo más importante para la comunicación: tiene una sigla o acrónimo sencillo y pegadizo: efectividad garantizada.

La perspectiva crítica sobre el éxito mediático de la definición “NI NI” no exime de las responsabilidades al sector académico o experto, en donde quizás se pueden apreciar ciertas dificultades para la comunicación de los resultados de la investigación, así como obstáculos para la intervención en espacios públicos de debate. La gran tarea que desempeñan los colegas que se dedican a la divulgación de ciencias exactas y naturales no ha tenido quizás un desarrollo similar en las ciencias sociales y humanas, con excepción de la economía (claro) que en nuestros días parece tener legitimidad para abordar prácticamente cualquier problemática social a través de modelos matemáticos que luego aparecen en diarios y revistas de circulación masiva, comentados de forma coloquial. En este último caso, vale decir, que existen suplementos específicos (dedicados al análisis económico) en numerosas publicaciones periódicas, pero no es este el caso de otras áreas tales como educación, salud o condiciones de vida en general, las cuales han ido perdiendo centralidad y especialidad en los medios de información y comunicación.

El análisis sobre la relación del sector académico con los medios de comunicación excede ampliamente las temáticas que se abordarán en este texto. Sin embargo, fue traído a esta introducción con el propósito de reflexionar sobre la construcción social de la juventud en tanto “problema público” y con la intención de hacer evidentes sus implicancias en el diseño y la implementación de políticas sociales. Pueden nombrarse numerosos ejemplos de las implicancias de los debates públicos en materia de elaboración de programas y políticas, entre ellos uno de los más paradigmáticos están relacionados con el debate sobre las edades relativas a la aplicación de penas derivadas de la justicia penal entre jóvenes adolescentes. El abordaje rápido, la opinión sensible y la escasez de rigurosidad son elementos que han introducido mayores problemáticas, acotando el margen de acción, sin implicar mejoras en la situación de las víctimas y tratamiento de la problemática. En efecto, investigaciones recientes han enfatizado que la manipulación mediática del tema ha significado un “endurecimiento” de facto en el sistema de justicia penal, signando de manera anticipada el destino de jóvenes que quizás aún podrían encontrar algún otro destino fuera de la esfera delictiva (Guemureman S. 2011).

En base a lo expuesto, y con el objetivo de brindar evidencia sobre la situación social de la juventud en la Argentina contemporánea, a lo largo del artículo se expondrán un conjunto de argumentos elaborados en base a estudios del campo de la sociología de la juventud y se presentará un análisis de información estadística secundaria a partir del procesamiento de información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC) para el total del país. Se espera que los resultados del trabajo aporten a la construcción de una perspectiva democrática que cuestione el carácter normativo y estigmatizante de los procesos de transición a la adultez y los actuales estilos de vida de la juventud. Así como contribuyan a la construcción de acciones que promuevan la justicia social entre las y los jóvenes, como parte de una estrategia general de desarrollo inclusivo.

<sup>3</sup> Pueden encontrarse trabajos muy interesantes de Ernesto Rodríguez en <http://www.celaju.net>

## La definición sobre la juventud NI NI y la dinámica de pánico moral

Durante las últimas décadas del siglo veinte, la construcción social de la juventud, los valores y estilos de vida asociados a esta etapa fueron cambiando ampliamente. Haciendo un poco de memoria se pueden apreciar una clara tendencia democratizadora en dichas transformaciones, en dirección a la pluralidad y el reconocimiento de los derechos de las personas jóvenes. Por ejemplo, estudios de información disdemocratizadora que tuvieron dichas transformaciones de investigar los medios de información, es posible recordar que en nuestro país hasta principios de los años noventa el servicio militar se imponía como un ritual habitual de transición a la adultez, que en el caso de los jóvenes varones significaba el camino reglamentario para “hacerse hombre”. Por aquellos años, se puede recordar incluso el gran número de compañeros y compañeras abandonaban el colegio secundario y se incorporaban al mundo del trabajo con 13 o 14 años de edad. Así como repasar las formas en que se iba nombrando a esas mismas personas expulsadas: repetidores, chicos con problemas de conducta, burros, entre otros apelativos que excluían de toda responsabilidad a un nivel educativo que tenía la misión de “seleccionar” a los y las buenos/as estudiantes. Para lo cual contaba con un conjunto de instrumentos que habilitaban tal selección, tales como amonestaciones, expulsiones, entre otros mecanismos de disciplinamiento escolar.

Los procesos de selección escolar hasta ese entonces se encontraban naturalizados y fueron estudiados por la sociología crítica de la educación en obras que ya son clásicas (Tedesco, Braslavsky, y Carciofi, 1983; Filmus, 1985; Filmus y Braslavsky, 1987; entre otros). Dichos mecanismos de exclusión educativa, quedaban plasmados de forma coloquial en la frase: *en esta casa: el que no estudia, trabaja*. Dando lugar al preludio de la inserción laboral de la juventud en edades correspondientes a la educación secundaria. En esta dirección, diversos estudios señalaron que las medidas de democratización de la educación que se pusieron en marcha durante desde los primeros años del gobierno alfonsinista, promocionaron procesos de “masificación escolar” que no llegaron a abarcar a aquellos grupos de menores ingresos económicos, los cuales continuaron excluidos de la educación secundaria e incorporándose a la vida laboral a edades tempranas (Gallart, 1984; Jacinto, 1996; Cappellacci y Miranda, 2007).

La situación social de la juventud experimentó un fuerte deterioro durante los últimos años de la década del ochenta. De forma paralela al empobrecimiento general de la población (Minujín, 1992) se produjo un fuerte incremento de la desocupación juvenil, de características inéditas en nuestro país (Auyero, 1993). En el contexto de fuertes programas de ajuste y reforma estructural de los años noventa, las dificultades de la juventud en el mercado de trabajo se profundizaron, en un marco del aumento general de la desocupación, la sub-ocupación y la precariedad laboral (Beccaria et al, 1996). Frente a la escasez de oportunidades de empleo la pregunta sobre las actividades u oportunidades de la juventud comenzaron a hacerse cada vez más presentes en distintos estudios. Las hipótesis centrales de aquellas obras postulaban la expansión de tendencias hacia la vulnerabilidad y exclusión social (Castel, 1995), que afectaban de forma particular a las nuevas generaciones. En este ámbito, y de forma analítica comenzó a utilizarse en América Latina la categoría de inactivos absolutos, o *jóvenes que no estudian, ni trabajan* (hoy denominada NI NI).

El contexto social en donde las categorías se producen es crucial para comprender su alcance y contenido. En esta dirección y como resultado de una investigación reciente, A. Clemente propone un debate histórico y situado como forma de delimitar las herramientas teóricas en tanto *problemas de intervención y en cuanto materia de disputas*. La autora, a partir de un estudio que aborda la conceptualización de la categoría de pobreza, señala que durante los años 90 las nociones de vulnerabilidad y exclusión social fueron reemplazando la idea de marginalidad en el debate académico. Como resultado de los programas de ajuste de orientación neoliberal y frente a la caída de grandes grupos sociales en la condición de pobreza, las ideas sobre que gran parte de la población se encontraba excluida ocuparon un lugar central del debate académico (Clemente, 2014). Como parte de ese movimiento, la categoría NI NI formó parte de una estrategia de investigación que proponía una mirada crítica sobre las tendencias que el ajuste económico provocaba tendientes al incremento de la pobreza y la polarización social entre las nuevas generaciones (Salvia y Miranda, 1999; 2001; Filmus y Miranda, 1999; 2000, entre otros).

La situación social experimentó aún un mayor deterioro sobre principios de 2000, como es ya bien conocido en el marco de una de las peores crisis de la historia argentina, la escasez de oportunidades para la juventud alcanzó tal dimensión que la escolaridad se convirtió en un lugar de refugio, un “umbral mínimo de reconocimiento social” para numerosos y numerosas jóvenes, que se debatían entre la inactividad y la búsqueda de algunos pocos ingresos en el sector informal urbano. En un contexto donde el diploma de la educación secundaria perdió su valor al interior del mercado laboral y se registró una amplia heterogeneidad en el destino de sus egresados (Filmus et al, 2001). La debacle económica produjo la acentuación de un proceso que se había iniciado durante los últimos años de los noventa y que puso en debate los postulados clásicos de la teoría del capital humano. En efecto, la combinación entre la escasez de oportunidades de empleo y la expansión de la oferta escolar que se había generado por la implementación de la Ley Federal de Educación, trajo aparejado que a pesar de la gran recesión económica la matrícula del último tramo del educación básica (EGB3) continuara incrementándose, quedando aún la selectividad para el denominado ciclo polimodal (Miranda, 2007). De esta forma, y de manera imprevista, la matriculación educativa de la juventud alcanzaba niveles históricos hacia el año 2001. Lo

cual, posteriormente, resultó en una tendencia sostenida que se sigue comprobando en aquellos países donde la recesión económica provoca que la educación (de carácter público) se convierta en la única alternativa posible frente a la inactividad absoluta (Bendit y Miranda, 2014).

Volviendo a lo nuestro, es un hecho bastante documentado que a partir del año 2003 el contexto social y económico comenzó a modificarse en dirección a un nuevo modelo caracterizado por un crecimiento económico inclusivo, basado en la re-regulación de las relaciones salariales y un conjunto de políticas públicas de tendencia universalista. En este contexto, la sanción de la obligatoriedad de la educación secundaria en el 2006 y su sostén a través de la Asignación Universal por Hijo en 2009, signaron un marco de derechos en donde el Estado asumió un fuerte compromiso en la promoción de las condiciones de vida de los y las jóvenes en nuestro país. Se trata de un proceso aún en marcha, que evidentemente presenta controversias, en el marco de tendencias a veces contrapuestas en distintos ámbitos de la vida social, pero que en su conjunto ha signado una década en donde se ha disminuido la desigualdad social en un marco de mayor inclusión que revirtió algunas de las tendencias que se registraban desde mediados de los años setenta (Kessler, 2014).

En este nuevo contexto, y frente a la emergencia de nuevos escenarios y desafíos, ¿por qué se sigue utilizando aquella vieja categoría de jóvenes NI NI? ¿Por qué se continúa reduciendo una situación tan diversa a una sola denominación que no hace otra cosa que estigmatizar a la juventud? Todo parece indicar que el debate está estancado en una dinámica de pánico moral, la misma que el colega D. Míguez describió sobre los denominados procesos de “violencia escolar”. Según las investigaciones de Míguez, las características de las dinámicas de pánico moral se relacionan con: a) la magnificación del fenómeno a través de los medios; b) la confusión de distintos tipos de procesos bajo la misma denominación; c) el temor en la falta de garantías en la socialización de las nuevas generaciones. En síntesis, magnificación, confusión y temor, a la que justamente se le agrega: desconocimiento y condena moral (Míguez, 2012).

Los investigadores de juventud han elaborado un conjunto de argumentos críticos sobre el carácter normativo y estigmatizador que muchas veces se descubre en los debates sobre la juventud. Entre sus principales propósitos se destaca la intención de aportar a una mirada plural y democrática que afirme los derechos de las personas jóvenes sobre su propio estilo de vida. A continuación se presentan esos fundamentos de manera introductoria al análisis de la información estadística sobre la situación social de la juventud en nuestro país.

## Sobre el carácter normativo de la transición educación-trabajo

Desde mediados de siglo veinte al interior del campo de los estudios de juventud se ha desarrollado una importante producción académica. Dentro de esa tradición pueden reconocerse al menos dos corrientes con abordajes teóricos y metodológicos propios. Por un lado, los denominados estudios culturales/sub-culturales, con una predominancia de enfoques etnográficos e investigación cualitativa. Por otro, la corriente de estudios de la juventud en tanto proceso de transición hacia la adultez (*youth as transitions*), enfocada en aspectos estructurales y con un mayor desarrollo de estudios cuantitativos, longitudinales y enfoques biográficos (Shildrick y McDonald, 2006). Es sobre esta última corriente sobre la que se centraran los comentarios que siguen a continuación, con el objetivo de poner en debate aquellas nociones que acompañan el carácter normativo que muchas veces se impone en el análisis del tránsito entre la educación y el mundo del trabajo.

El desarrollo de los estudios sobre transiciones juveniles puede rastrearse desde finales de los años setenta, como parte de un movimiento que se propuso dar cuenta de las transformaciones del modelo de capitalismo industrial-salarial y sus consecuencias en las condiciones de vida de las nuevas generaciones. En el marco de la crisis económica de aquellos años y como resultado de la aplicación de programas económicos del corte neoliberal, el incremento de la desocupación fue uno de los antecedentes centrales de la emergencia y expansión de los estudios sobre transición juvenil. Con el trascurso del tiempo y sobre finales de siglo veinte, la noción de transición se fue convirtiendo en la metáfora o herramienta teórica principal de los estudios de juventud -sobre todo de corte sociológico - (Cuervo y Win, 2014), al tiempo que fue adquiriendo especificidad en temáticas y perspectivas de abordaje.

La perspectiva de la transición ha trabajado de forma transversal a distintas corrientes teóricas con el objetivo de analizar eventos vitales particularmente asociados a la condición juvenil. Entre estos eventos se distinguen al menos dos rupturas o pasajes claves en la vida de las personas: la transición entre la educación y mundo del trabajo y la constitución (fundación) de un hogar propio. Se trata de dos procesos con amplias consecuencias en las trayectorias de vida de largo plazo, por lo cual generan un interés por particular, no sólo asociado a las situaciones que se comprueban en el tiempo presente, sino también por sus implicancias en tanto factores estructurantes de mediano y largo plazo. Observada a nivel individual la transición representa el movimiento por el cual las

personas pasan desde una condición de dependencia/cuidado, hacia una situación de autonomía/independencia, como un hecho central vital de crecimiento y maduración personal (Balardini y Miranda, 2003). Desde el punto de vista social (o macro), en el pasaje entre la educación y el mundo del trabajo se produce un proceso de estructuración social (enclasmamiento), como saldo general de los procesos de inserción laboral (Casal, Merino y Quesada, 2006).

Al poner el foco en las actividades que la sociedad ofrece a través de políticas públicas dirigidas a la juventud, la transición puede representarse en un movimiento que va desde la escolaridad como actividad plena o excluyente, hacia la inserción laboral como tarea central. Entre esos puntos y de forma gradual, en el recorrido completo de la transición (trayectorias) se hacen evidentes las tendencias generales hacia la movilidad o la reproducción de la estructura social en distintos momentos y sociedades. Sobre todo en relación a las ocupaciones o puestos de trabajo que los y las jóvenes obtienen en su temprana adultez, los cuales los/as ubican en segmentos laborales que signan sus lugares dentro de la estructura ocupacional (Miranda, 2007). Son justamente estos últimos procesos los que se abordarán en este texto, con el objetivo de poner en discusión la vigencia de la categoría NI NI.

La incorporación de las nociones de tiempo histórico y/o “generación” en términos sociales propone elementos que permiten conocer los efectos de las políticas públicas y sus impactos en las condiciones de vida de la juventud. En esta dirección, se ha comprobado que los contextos de alta desocupación o de vigencia de programas de orientación conservadora tienden a restringir las oportunidades de la juventud, limitando la elección de opciones a nivel individual y ampliando los fenómenos reproductivos-regresivos. Así como también, fue ampliamente demostrado que en períodos de crecimiento y/o expansión de las políticas sociales y de bienestar se amplían los márgenes de oportunidad y elección y se potencia la capacidad de los sujetos (Furlong, 2013, Bendit y Miranda, 2014).

La localización o espacio geográfico en donde se desarrollan las transiciones juveniles, en tanto síntesis de un conjunto de principios de orden social, económico y cultural constituye un factor de gran importancia. Distintos autores proponen en nuestros días que la noción de localización (*place*) y el estudio de sociedades con normas y actividades distintas a las vigentes en el mundo occidental y desarrollado, de forma de cuestionar el carácter normativo de la conceptualización sobre transiciones. Entre ellos y en base a un estudio localizado en un área rural de subsistencia, V. Morow sostiene que el concepto de autonomía en tanto eje central de la transición a nivel individual no es adecuado para el análisis de las situaciones que enfrentan aquellos/as que deben asumir responsabilidades al interior de los grupos familiares o comunitarios de forma temprana. Las sociedades que no pertenecen a las grandes ciudades occidentales proponen oportunidades y actividades bien diferentes para la juventud (rural/semi-rural). En muchos casos, antes que la autonomía, la transición está asociada a la asunción una nueva interdependencia en el grupo familiar de origen. La autora sugiere que en el caso concreto de las comunidades rurales de subsistencia las políticas públicas basadas en el concepto de transición en tanto proceso de autonomización puede provocar efectos contrarios o no previstos, ya que poco tienen que ver con la vida concreta y oportunidades de los y las jóvenes donde las normas y pautas culturales son ampliamente divergentes a las del mundo europeo-occidental (Morrow, 2014).

En esta misma dirección y frente a la vigencia de formas productivas informales y/o familiares se han planteado un conjunto de debates que promueven la crítica del empleo (o la inserción laboral) en tanto elemento central de la transición a la adultez. Se trata de posturas que distinguen la noción de “trabajo” de la medición del empleo (relación salarial), las cuales cuentan con apoyo de la perspectiva de género (teoría feminista) sobre todo en segmentos laborales con amplia participación de mujeres. Los fundamentos sostienen, por un lado, que en las sociedades contemporáneas persisten tendencias hacia la segmentación productiva y laboral, manteniéndose la vigencia de nichos de auto-empleo (sector informal urbano). Y que el sector de los cuidados y las tareas reproductivas de los hogares continúa invisibilizado y des-valorizado, adquiriendo solo relevancia en tanto empleo (trabajo para otros). ¿Cómo explicar los procesos de transición entre las mujeres jóvenes que no acceden al empleo y se dedican en forma temprana a tareas de cuidado? La respuesta es categórica, en general se sostiene que estas jóvenes mujeres forman parte de un colectivo denominado NINI definido en un carácter negativo por el hecho de “no hacer nada”. La economía feminista cuestiona ampliamente estas afirmaciones, sosteniendo que la negación de valoración de las actividades que sostienen la base material de la reproducción familiar es un hecho que consolida la posición subalterna de las mujeres, sobre todo de los sectores de menores ingresos económicos (Rodríguez Enríquez, 2005).

Los procesos de individuación y la extensión temporal de las transiciones cuestionan también a las posiciones que sostienen el paso entre la educación y el mundo adulto (del empleo) como un recorrido lineal y secuencial. La idea misma de biografización, que intenta dar cuenta de trayectorias menos homogéneas y sincronizadas de las que distinguieron a la juventud desde mediados del siglo veinte, pone en consideración la vigencia de períodos de actividad/inactividad, los cuales pueden ser consecutivos y cambiantes. Estos períodos, que se encuentran sobre todo entre la denominada “juventud plena” (19 a 24 años de edad aprox.), están caracterizados por situaciones de amplia inestabilidad y transformación, como parte de un proceso de inserción laboral cada vez más extenso (Bendit et al, 2008). La literatura europea ha nombrado estas nuevas formas de tránsito hacia la adultez como transición “yo-yo”



(en referencia al juego de idas y vueltas por distintos estados) y se han extendido ampliamente, formando parte de un menú de situaciones habitadas para la juventud contemporánea en los países occidentales (Du Bois-Reymond, M., & López Blasco, A. 2004).

En síntesis, en nuestros días existe un extenso debate que se propone cuestionar el carácter normativo que muchas veces se comprueba a la hora de analizar las transiciones juveniles, sobre todo aquellas relacionadas a la esfera del empleo o el mundo del trabajo. Las críticas introducen distintos factores contemporáneos que brindan riqueza a los análisis e intentan pluralizar el marco general de discusión académica. Nociones asociadas al tiempo histórico, la configuración generacional, la idea arraigo (*place*), la perspectiva de género y sus efectos sobre la vigencia de un período más extenso y de menor estructuración de las actividades juveniles, forman parte del esquema central de interpretación y debate. Este texto se propone contribuir a las perspectivas que postulan un carácter plural y democrático, en dirección a la crítica sobre la estigmatización de aquellos grupos en donde las oportunidades y acceso al bienestar se encuentran más restringidos al interior de las sociedades urbanas. Con ese objetivo a continuación se presenta la situación social de la juventud frente a la educación y el empleo en la argentina contemporánea.

## La situación de la juventud frente a la educación y el mundo del trabajo

El rango etario que se corresponde con el período de juventud ha dado lugar a fuertes críticas, dado que ni en todas las sociedades, ni en todos los períodos históricos la juventud adquiere (ha adquirido) los mismos marcos de referencia. Sin embargo, ya desde finales de siglo veinte, la definición más frecuentemente utilizada es aquella que considera que la juventud se desarrolla entre los 15 y los 29 años, y que en su interior se deben desglosar al menos 3 (tres) etapas bien diferenciadas: la primera juventud (o adolescencia) entre los 15 y los 18, la juventud plena entre los 19 y los 24 y la juventud adulta entre los 25 y 29 años de edad. En cada una de estas fases, las sociedades brindan actividades diferentes y espera comportamientos bien distintos por parte de las personas jóvenes. Por ejemplo, en nuestros días la maternidad en la primera juventud es considerada como un problema social, para el cual se propone la intervención social. Mientras que la maternidad en la juventud adulta es un hecho socialmente deseado, representando una temática de preocupación familiar, cuando se convierte en un hecho esperado que no se produce.

A continuación se presenta información sobre la situación de la juventud en los primeros dos tramos de la edad correspondiente. Por razones de pertinencia y espacio, los datos correspondientes a la juventud adulta han quedado fuera de esta publicación, aunque no dejan de ser de gran interés en futuros estudios y reflexiones.

### Primera Juventud

En nuestro país la primera juventud se corresponde con la etapa prevista para la educación secundaria, la cual desde 2006 es de carácter obligatorio (Ley de Educación Nacional N 26.206). La educación secundaria representa una actividad vital con alta regulación y un gran compromiso horario, sobre todo en sus primeros años, los cuales corresponden a la denominada secundaria básica, que integra un ciclo de los primeros tres años de ese nivel educativo. Luego, a partir del ciclo superior u orientado, la importancia de la secundaria entre los jóvenes va perdiendo potencia y la asistencia educativa desciende paulatinamente. Como puede observarse en el cuadro 1, en datos correspondientes a los censos nacionales de población y viviendas, sobre el tramo final del secundario la asistencia disminuye notablemente, en un proceso en donde la obtención del diploma secundario se aplaza. En este sentido, y en base a datos de las mismas fuentes, investigaciones recientes han señalado que durante los últimos años se ha desarrollado un proceso de “egreso diferido”, de forma que la obtención del diploma secundario se da entre los 24 y 25 años de edad a partir de distintas ofertas de la educación de jóvenes y adultos (Bottinelli y Sleiman, 2014).

**Cuadro 1. Asistencia escolar entre la juventud de 12 a 17 años. Total País**

Edad	2001	2010
12	97,7	98,5
13	95,6	97,3
14	91,9	94
15	86,1	90,8
16	79,3	80,5
17	72,3	73

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Viviendas, 2001 y 2010.

A nivel general puede observarse que a partir de los 15 - 16 años de edad la asistencia educativa comienza a descender como parte de un proceso en donde se hacen evidentes distintas problemáticas. Por un lado, la importancia creciente del empleo, la identidad del trabajo y la necesidad de ingresos entre las familias de menores recursos, sobre todo entre los varones. Por otro, la influencia de la participación en actividades domésticas y de cuidado por parte de las mujeres, como parte de un conjunto de tareas no reconocidas pero que van adquiriendo centralidad y tienden a ocupar gran parte del tiempo entre los jóvenes. En esta dirección, en investigaciones anteriores se ha podido constatar que inclusive entre aquellas jóvenes que completan el ciclo secundario, la participación en tareas domésticas y de cuidado es acentuada en las familias de menores recursos económicos (Miranda et al., 2014). Por último, las problemáticas contemporáneas en temáticas tales como la incumbencia de sus contenidos, su identidad, la emergencia de nuevas culturas juveniles y los procesos de convivencia inter-generacional, de un nivel que se propone universalizarse y democratizarse.

**Cuadro 2. Principales actividades educativas y laborales de la juventud. Población entre 15 y 18 años de edad. Total urbano. Octubre 2013**

	HOMBRE	MUJER	TOTAL
Estudia	72,5%	74,8%	73,6%
Estudia y busca trabajo	1,2%	2,5%	1,8%
Estudia y trabaja	4,1%	5,8%	4,9%
<b>Total estudian</b>	<b>77,7%</b>	<b>83,1%</b>	<b>80,3%</b>
Es inactivo y no estudia	9,3%	13,0%	11,2%
Es desocupado y no estudia	2,5%	1,4%	2,0%
<b>Total no estudian, ni trabajan</b>	<b>11,8%</b>	<b>14,5%</b>	<b>13,1%</b>
Trabaja	10,5%	2,4%	6,5%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos – INDEC.

Más allá de la situación general de la juventud, existen un conjunto de situaciones que adquieren especificidad entre los distintos grupos sociales y de género. Con el objetivo de ponderar esas diferencias y de modo de abordar el debate sobre las actividades a la que la juventud accede en nuestros días, los cuadros 3 y 4 dan cuenta de una combinación entre actividades educativas y laborales de la población entre 15 y 18 años de edad, diferenciada según género y sector socioeconómico familiar de origen. Es necesario advertir que se trata de información que corresponde con una encuesta a aglomerados urbanos que incluye también localidades de interior<sup>4</sup>, por lo cual pueden observarse algunas tendencias que difieren de aquellas registradas por la encuesta de hogares continua (EPH). En este caso, por ejemplo, la menor proporción de jóvenes varones del sector alto que continúan estudiando se debe a una particularidad de ciertas regiones en el interior, donde la ocupación laboral aparece de forma más extendida (ver cuadro 1 del anexo).

<sup>4</sup> Según el INDEC. “La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) resulta de la extensión del operativo Continuo “Encuesta Permanente de Hogares - 31 Aglomerados Urbanos”, a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2.000 y más habitantes, no comprendidas en los dominios de estimación del operativo continuo, para todas las provincias con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Más información en [http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/menu superior/eahu/EAHU\\_disenoreg.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/menu superior/eahu/EAHU_disenoreg.pdf)

**Cuadro 3. Principales actividades educativas y laborales de la juventud según sector socioeconómico<sup>5</sup>. Población masculina entre 15 y 18 años de edad. Total urbano. Octubre 2013**

	Sector socioeconómico		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Estudia	70,2%	78,2%	68,8%
Estudia y busca trabajo	0,9%	1,6%	2,1%
Estudia y trabaja	3,6%	4,1%	9,0%
<b>Total estudian</b>	<b>74,7%</b>	<b>84,0%</b>	<b>79,8%</b>
Es inactivo y no estudia	12,2%	4,3%	3,6%
Es desocupado y no estudia	3,5%	,5%	1,6%
<b>Total no estudian, ni trabajan</b>	<b>15,7%</b>	<b>4,8%</b>	<b>5,2%</b>
Trabaja	9,6%	11,2%	15,0%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos INDEC

**Cuadro 4. Principales actividades educativas y laborales de la juventud según sector socioeconómico. Población femenina entre 15 y 18 años de edad. Total urbano. Octubre 2013**

	Sector socioeconómico		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Estudia	72,0%	79,9%	87,2%
Estudia y busca trabajo	2,5%	2,2%	3,1%
Estudia y trabaja	5,9%	6,4%	,8%
<b>Total estudian</b>	<b>80,4%</b>	<b>88,5%</b>	<b>91,1%</b>
Es inactivo y no estudia	15,0%	9,6%	4,6%
Es desocupado y no estudia	2,0%	,3%	0,0%
<b>Total no estudian, ni trabajan</b>	<b>17,0%</b>	<b>9,9%</b>	<b>4,6%</b>
Trabaja	2,6%	1,7%	4,3%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos - INDEC

En la lectura de la información, la primer problemática que llama la atención está relacionada con la distancia que existe en la asistencia escolar de las personas de distintos sectores socioeconómicos, como un dato persistente a pesar de los grandes avances en materia de inclusión educativa. Desde una visión panorámica se puede observar que cerca del 80% de la primera juventud asiste a la educación, y que al interior de ese porcentaje entre un 6 y 7% está ocupado o buscando alguna ocupación al mismo tiempo que estudia (cuadro 2). Sin embargo, al observar la situación particular de los distintos grupos sociales y géneros se pueden advertir amplias diferencias entre las actividades de unos y otras. Entre los varones se hace evidente una mayor participación laboral, destacándose el acceso a las ocupaciones entre los grupos medios y altos, mientras que entre los que pertenecen a sectores bajos la inactividad es una característica con mayor presencia. En este caso, se podría sostener que se trata de efectivamente población a la que habitualmente se denomina NI NI, y que estaría abarcado a un total poblacional de 104.961 jóvenes según los datos relevados por la fuente. Entre las mujeres, en cambio, se presenta una menor presencia de ocupaciones y una mayor extensión en la escolaridad y en la inactividad, la cual estaría afectando a un total de 131.434 jóvenes mujeres.

Así las cosas, y miradas en su conjunto surgen varias problemáticas sobre las cuales existen desafíos que atender en materia de política pública de adolescencia y juventud para el tramo de los y las jóvenes de hasta 18 años de edad. Por un lado, atender a la importancia de las ocupaciones y la identidad laboral entre los varones. En este punto, se ha probado que la promoción de actividades que promuevan la complementariedad entre la educación y el mundo del trabajo puede ser quizás un camino adecuado para

<sup>5</sup> Se trabajó con una re-categorización de la variable "Decil de Ingreso per-capita familiar" con el objetivo de dar cuenta de la situación de los jóvenes de distintos sectores sociales. En el sector bajo están agrupados los deciles 1 al 4, en el sector medio los deciles 5 al 8, y en el sector alto los que corresponden al 9 y 10 decil.

la mayor permanencia educativa (Jacinto y Millenaar, 2014). Así como también se ha destacado que la promoción de la formación profesional representa una estrategia de gran potencia para la promoción de la retención educativa entre aquellos que tienen mayor propensión a la actividad productiva (Bendit y Miranda, 2013). Por otro lado, la atención de la inactividad entre las mujeres, sobre todo entre aquellas que habitan en familias de menor acceso al bienestar. Entre ellas, la expansión de una red que pueda sostener a aquellas familias con menor acceso al sector profesional de los cuidados y a jornadas de escolaridad extendida para los niños/as menores, se convierte en un factor de gran importancia para lograr una mayor promoción y retención educativa, así como también una mayor participación en ámbitos públicos, que marquen nuevas alternativas a la actividad doméstica como tarea excluyente<sup>6</sup>.

## Juventud Plena

Luego de la edad teórica de la finalización de la educación secundaria la vida cotidiana de la juventud cambia ampliamente. Para los que venían sus actividades organizadas a través de la jornada escolar del secundario el primer año de egreso es muchas veces des-estructurante y no está exento de distintos conflictos y numerosas decisiones. En cualquier caso, el hecho de alcanzar la mayoría de edad es ampliamente significativo en términos simbólicos para los y las jóvenes, aunque muchas veces esto sólo signifique tener edad legal para entrar a los boliches<sup>7</sup>. En esta dirección, más allá de notas periodísticas de todo tipo y quejas de padres, madres y tutores/as sobre las conductas y modos de vida juveniles, numerosas investigaciones han puesto en evidencia que los procesos de transición a partir de los 19 o 20 años de edad se han alargado definitivamente y que presentan una nueva combinación compleja de autonomía emocional relativa y dependencia económica familiar extendida (Du Bois-Reymond y López Blasco, 2004; Walther, 2006; Bendit et al. 2008). Esta nueva situación quizás inédita para las generaciones anteriores, pone sobre el tapete todo tipo de debates de corte moral y emocional, en un marco donde las relaciones intergeneracionales han enfrentado amplias transformaciones y nuevos desafíos (Skliar, 2006).

Desde el punto de vista concreto de las estadísticas, las fuentes disponibles nos permiten observar como esos procesos se reflejan en actividades educativas y laborales formales. Los cuadros 3 y 4 presentan el detalle de dichas actividades según grupos sociales y géneros. Los hallazgos son muy interesantes. Un primer tema que subyace trata de una cierta homogeneidad entre aquellos y aquellas que se dedican a estudiar en forma excluyente. En la primera fila de ambos cuadros se puede observar que cerca del 26% de hombres y mujeres de todos los grupos sociales estudian como actividad principal luego de egresar del secundario, con la sola excepción de los hombres de ingresos bajos donde el porcentaje es 10 puntos menor. Sobre esta tendencia, si bien se venía comprobando cierta segmentación entre las carreras a las que asistían los jóvenes de distintos grupos sociales, en investigaciones recientes se ha podido comprobar un incremento general de la participación en la educación universitaria, como corolario de un conjunto de políticas que promovieron la creación de nuevas universidades con programas inclusivos y localizadas en grandes centros urbanos (Miranda et al, 2014).

### Cuadro 5. Principales actividades educativas y laborales de la juventud. Población entre 19 y 24 años de edad- Total urbano Octubre 2013

	Varón	Mujer	Total
Estudia	20,3%	26,8%	23,5%
Estudia y busca trabajo	2,7%	3,7%	3,2%
Estudia y trabaja	10,0%	12,2%	11,1%
<b>Total estudian</b>	<b>33,0%</b>	<b>42,8%</b>	<b>37,8%</b>
Es inactivo y no estudia	7,1%	27,0%	17,0%
Es desocupado y no estudia	7,5%	8,0%	7,7%
<b>Total no estudian, no trabajan</b>	<b>14,6%</b>	<b>35,0%</b>	<b>24,7%</b>
Trabaja	52,4%	22,2%	37,5%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos - INDEC

Las diferencias entre los distintos grupos y géneros comienzan a hacerse presentes al realizar el seguimiento del total de jóvenes que estudian, es decir al momento de mirar el esquema completo de actividades formalizadas de la juventud. En este caso, se hace

<sup>6</sup> Es necesario advertir que la inactividad entre las mujeres jóvenes es un tema de larga data y que no está exento de juicios morales de diversa índole. Ya desde mediados de los ochenta, aparece en los textos de C. Braslavsky como una de las problemáticas que afectaban la continuidad educativa. Ver Braslavsky, C. (1986). La juventud argentina: informe de situación (Vol. 167). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

<sup>7</sup> El término "boliches" hace referencia a los lugares bailables o discotecas, los cuales están entre los principales lugares de esparcimiento de la juventud, en donde no se puede ingresar legalmente siendo menor de edad.

evidente que los y las jóvenes del segmento alto tienen acceso a ocupaciones que les permiten combinar los estudios con el mundo del trabajo, como parte de un círculo virtuoso de formación y autonomía progresiva. Entre aquellos y aquellas que habitan en grupos familiares de menores recursos las opciones son ampliamente divergentes y se comprueban en regímenes diferenciados por género. En el caso masculino, con una mayor preponderancia de la inserción laboral. En el caso femenino, con una amplia vigencia de la inactividad, que alcanza al 35,4% de las mujeres entre 19 y 24 años de edad.

**Cuadro 6. Principales actividades educativas y laborales de la juventud según sector socioeconómico. Población masculina entre 19 y 24 años de edad. Total urbano. Octubre 2013**

	BAJO	MEDIO	ALTO
Estudia	17,8%	22,4%	26,7%
Estudia y busca trabajo	2,5%	2,3%	5,4%
Estudia y trabaja	6,7%	11,8%	21,6%
<b>Total estudian</b>	<b>27,0%</b>	<b>36,5%</b>	<b>53,7%</b>
Es inactivo y no estudia	9,7%	4,3%	3,3%
Es desocupado y no estudia	9,7%	5,8%	1,3%
<b>Total no estudian, no trabajan</b>	<b>19,4%</b>	<b>10,1%</b>	<b>4,6%</b>
Trabaja	53,6%	53,4%	41,7%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos - INDEC

**Cuadro 7. Principales actividades educativas y laborales de la juventud según sector socioeconómico. Población femenina entre 19 y 24 años de edad. Total urbano. Octubre 2013**

	BAJO	MEDIO	ALTO
Estudia	26,5%	27,6%	26,8%
Estudia y busca trabajo	3,1%	5,3%	3,0%
Estudia y trabaja	6,6%	19,6%	26,7%
<b>Total estudian</b>	<b>36,1%</b>	<b>52,5%</b>	<b>56,5%</b>
Es inactivo y no estudia	35,4%	15,4%	6,6%
Es desocupado y no estudia	9,1%	6,0%	6,8%
<b>Total no estudian, no trabajan</b>	<b>44,6%</b>	<b>21,3%</b>	<b>13,5%</b>
Trabaja	19,3%	26,1%	30,1%

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos - INDEC

De la lectura de los datos, llama la atención sin embargo el hecho de la poca presencia que tiene la ponderación positiva sobre las actividades de la juventud. En el recorrido completo se puede observar que entre los jóvenes varones del sector bajo la inactividad absoluta alcanza al 9,7% de la población, representando un total de 99.616 personas según la fuente de consulta. Entre los otros grupos, los porcentajes de inactividad son menores al 5% del total, y pueden deberse a distintos tipos de situaciones, inclusive a temas puntuales o cambios de carácter estacional. La mayor parte de la población joven masculina, inclusive en una etapa vital de mucha inestabilidad se encuentra intentando avanzar bajo distintas estrategias laborales y educativas. Por otra parte, en el caso de las mujeres si bien existe un 35,4% de jóvenes en una condición que podría ser definida como NI NI (404.575 personas), en su gran mayoría se trata de chicas que participan activamente en las tareas reproductivas y de cuidado en sus hogares, ya sean propios o familiares. Ninguna persona a halla participado de la actividad de cuidado y reproducción familiar estaría en condiciones de asegurar que quien participa de estas tareas está en condición de inactividad absoluta. Además, la mayor presencia femenina en la actividad educativa representa una tendencia que continúa vigente, dando cuenta de este fenómeno de terminalidad diferida de la educación secundaria (Bottinelli y Sleiman, 2014).

En síntesis, luego de una mirada general por las actividades formalizadas de la juventud plena se puede argumentar que si bien representa una etapa de gran inestabilidad y cambios, las personas jóvenes están buscando de manera activa el camino para la construcción de su propia historia en el largo plazo. En este punto, son varios quizás los nuevos desafíos que se presentan en

dirección a la promoción de mejores condiciones de vida y promoción de trayectorias saludables. Por un lado, el afianzamiento de las carreras escolares terciarias y universitarias, que hoy día se encuentran sostenidas por un programa novedoso de ingresos -el PROGRESAR<sup>8</sup>-, que brinda el marco general, al tiempo que genera la necesidad de políticas educativas de retención escolar y de juventud en dirección al apoyo de las transiciones. Por otro lado, la creación de nuevas figuras que puedan promover una relación virtuosa entre la asistencia escolar y la participación en actividades laborales, de modo de apuntar hacia la complementariedad y mutua pertinencia, en un camino de construcción de las trayectorias ocupacionales. Por último, los programas que permitan a aquéllos y aquéllas que no están participando de actividades formalizadas acceder a espacios públicos, en donde puedan compartir con otros y otras experiencias y perspectivas que sostengan su juventud en dirección a una mejor calidad de vida.

## Discusión

Sobre el principio del texto se argumentó que ciertas dinámicas de la opinión pública frente a la educación y la juventud han implicado que ciertas afirmaciones se vuelvan pronto en axiomas (o leyes) que pronto condicionan el diseño y la implementación de políticas sociales. Al respecto se sostuvo que la definición de la juventud NI NI, se encuentra quizás entre los ejemplos paradigmáticos del debate mediático, con una fuerte carga normativa-moral. Frente a estos argumentos, a lo largo del texto se propuso reflexionar sobre un conjunto de investigaciones que han cuestionado el carácter normativo de la transición entre la educación y el mundo del trabajo, en dirección la pluralidad y la justicia social. Entre los puntos más interesantes de estas investigaciones, surgen un conjunto de nociones de gran importancia. En primer lugar, la centralidad del sostenimiento de políticas activas de crecimiento económico y de políticas públicas que permitan transitar la juventud de forma más saludable. En segundo lugar, la promoción de la autonomía progresiva y del acompañamiento adulto en los procesos de transición. Las nociones de interdependencia y mutualidad, en la construcción de la autonomía, basadas en la importancia de la convivencia generacional. Por último, las políticas de reconocimiento a las actividades domésticas y de cuidado, que son generalmente desarrolladas por mujeres y que se hallan muchas veces excluidas de la programación en las políticas de juventud.

Al analizar los datos disponibles en dirección a las actividades formalizadas y registradas en las encuestas de hogares, surgen también informaciones precisas sobre la efectiva participación de los y las jóvenes en las esferas de la educación y el empleo. En base a una categorización realizada en base a los datos disponibles de la encuesta nacional de hogares, se buscó precisar efectivamente la extensión del fenómeno catalogado como NI NI. Básicamente, la intensidad estuvo relacionada a dimensionar la expansión de lo que se denomina como inactividad absoluta, pero que puede ocultar todo tipo de actividades asociadas a la reproducción general de los hogares de menores ingresos. Entre ellos, las tareas de cuidado de niños/as y adultos/as mayores, la participación en ocupaciones informales en los propios domicilios, e inclusive ciertas posiciones transitorias que generan una alta volatilidad de las cifras.

El procesamiento se desglosó en dos grupos, en referencia a las edades previstas para mayoría de edad y finalización de la educación obligatoria. En el primer grupo, las actividades principales estuvieron relacionadas a la educación, registrándose un sub-grupo de 236.395 jóvenes menores de 18 años en condición de inactividad educativa y ocupacional abierta entre hombres y mujeres. En el segundo grupo, la juventud plena, se hallaron actividades más diversificadas, registrándose un sub-grupo de 99.616 hombres y 404.575 mujeres en situación de inactividad formal. Esa mayor definición, que especifica distintas situaciones sociales, fue permitiendo proponer algunas líneas programáticas para la elaboración de acciones de intervención específicas para cada una de las edades correspondientes.

De la lectura general sobre los debates, el diagnóstico y las propuestas subyace nuevamente la discusión central de cómo generar instancias que promuevan la infraestructura social para la promoción y la potenciación de las trayectorias juveniles. En esta dirección, hay algunas posiciones que proponen volver al pasado, impulsando por ejemplo el servicio militar/social como mecanismo de aprendizaje y contención, sobre todo para aquellos en condición de inactividad formal. La postura que promueve este artículo, en cambio, plantea la necesidad de avanzar en políticas de juventud de carácter local, que se desarrollen con el objetivo de articular la amplia oferta del Estado Nacional en los distintos sectores (educación, trabajo, salud, vivienda), incorporando las particularidades regionales en dirección a una mirada plural de reconocimiento y afirmación de la juventud y su pertenencia (en relación a su arraigo). Se espera que los debates y los resultados obtenidos aporten a la precisión de los grupos y características de la juventud en la argentina contemporánea aporten en esa dirección y contribuyan a la expansión de un debate documentado, democrático y plural.

---

<sup>8</sup> Según información del ANSES "PROGRESAR es un programa de respaldo a los estudiantes de 18 a 24 años que no tienen trabajo, trabajan informalmente o perciben un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar se encuentre en iguales condiciones. La ayuda consiste en una prestación económica universal de \$600 por mes". <http://www.progresar.anses.gov.ar>

## Referencias bibliográficas

- AUYERO, J. (1993). Otra vez en la vía. *Notas e interrogantes acerca de la juventud de sectores populares*. Fundación Sur. GECUSO. Espacio Editorial. Bs. As.
- BALARDINI S. y MIRANDA A. (2003): "Juventud, transiciones y permanencias". En MAKIWSKI Sara y VILLENA Sergio (coord.): Los jóvenes en América Latina: miradas desde Argentina, Chile y Nicaragua. Serie Jóvenes Investigadores Documento de Trabajo N° FLACSO - México.
- BECCARIA L.A, FELDMAN S, GALLI V, KESSLER G. y LÓPEZ N. (1996): *Sin trabajo: las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef.
- BENDIT, R., & MIRANDA, A. (2014). "Transitions to adulthood in contexts of economic crisis and post-recession. The case of Argentina". *Journal of Youth Studies*, (ahead-of-print), 1-14. Taylor and Francis.
- BENDIT R. y MIRANDA A. (2013): Trayectorias y expectativas de los egresados de la secundaria en Argentina. *Revista DAAPGE*. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral.
- BENDIT R., HAHN-BLEIBTREU M. & MIRANDA A. (Eds.). (2008). *Los jóvenes y el futuro: procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en el mundo global*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- BOTTINELLI L. y SLEIMAN C., (2014). ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria. EL OBSERVADOR. Dossier N 2 del Observatorio Educativo de la UNIPE, La Plata. UNIPE.
- BRASLAVSKY, C. (1986). *La juventud argentina: informe de situación* (Vol. 167). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- CAPPELLACCI, I. y MIRANDA, A. (2007): *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos*. DINIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- BATALLER, J. C., FELICE, M. A. Q., PAREJA, R. M., & GARCÍA, M. (2006). Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición. *Papers: revista de sociología*, (79), 21-48.
- CASTEL, R. (1995): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Archipiélago, 21, 27-36.
- DU BOIS-REYMOND, M. y LÓPEZ BLASCO, A. (2004): Transiciones tipo yo-yo y trayectorias fallidas: hacia las políticas integradas de transición para los jóvenes europeos. *Revista de Estudios de Juventud*, 65(04), 11-29. Madrid: INJUVE.
- CUERVO, H., & WYN, J. (2014): Reflections on the use of spatial and relational metaphors in youth studies. *Journal of Youth Studies*, (ahead-of-print), 1-15.
- FILMUS, D. (1985): *Primer año del colegio secundario y discriminación educativa*. Documentos e Informes de investigación N°, 30. Buenos Aires:- FLACSO.
- FILMUS, D., KAPLAN, K., MIRANDA, A., & MORAGUES, M. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires:- Santillana.
- FILMUS, D., & MIRANDA, A. (2000). El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media. *Revista Mayo N° 1*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- FILMUS, D. y MIRANDA, A. (1999): América Latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo= más desigualdad. En Filmus D. (comp): *Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires: FLACSO y EUDEBA.
- FILMUS, D. y BRASLAVSKY, C. (1987): *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*. Cuadernos FLACSO, 3. Buenos Aires: FLACSO.
- FURLONG, A. (2013): *Youth Studies: an introduction*. Routledge.

- GALLART, M. A. (1984): La evolución de la educación secundaria 1916-1970: El crecimiento cuantitativo de la matrícula y su impacto en la fuerza de trabajo (segunda parte). *Revista CIAS*, 4-20.
- GUEMUREMAN S. (2011). Delincuencia Juvenil en la Argentina: argumentos de peso para oponerse a la baja de la edad de imputabilidad. *F. d. A. F.- Argentino*. Buenos Aires.
- INDEC (2011): *Encuesta anual de hogares urbanos: diseño de registro y estructura para las bases de microdatos individual y hogar*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- JACINTO, C., & MILLENAAR V. (2014): Impact of the mechanisms on youth labor pathways. Between social reproduction and opportunity creation. *Social construction of the labor pathways of young people in Latin America: policies, institutions, mechanisms and subjectivities*, 34.
- JACINTO, C. (1996). Desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias. *Revista Dialógica*, 1(1), 43-63.
- KESSLER, G. (2014): *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MÍGUEZ, D. (2012). Las dinámicas de un pánico moral: hechos y percepciones en la construcción de la violencia escolar. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 1(2).
- MINUJÍN, A. (1992). Cuesta abajo. *Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, 27. UNICEF.
- MIRANDA A., CORICA A. ARANCIBIA A. y MERBIHAÁ J. (2014): "Educación + trabajo = menor desigualdad. La inserción educativa y laboral de los egresados 2011". En PEREZ P. y BUSSO M. (coord.): *Tiempos contingentes: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina posneoliberal*. Buenos Aires: CEIL/CONICET - Miño y Dávila.
- MIRANDA, A. (2007). *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo*. Buenos Aires: Fundación Octubre de Trabajadores de Edificios.
- MIRANDA, A. y SALVIA, A. (2001). Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de determinantes a través de regresiones. *Cuadernos del CEPED*, (5), 153-174.
- SALVIA, A., & MIRANDA, A. (1999). Norte de nada. Los jóvenes y la exclusión en la década de los '90. *Realidad Económica*, 165, 110-123.
- SKLIAR, C. (2006). Pensar al otro sin condiciones (desde la herencia, la hospitalidad y la educación). FRIGERIO, G., SKLIAR, C., *Huellas de Derrida; Ensayos pedagógicos no solicitados*. Buenos Aires: Estante Editorial, 11-31.
- TEDESCO, J. C., BRASLAVSKY, C., & CARCIOFI, R. (1983). *El proyecto educativo autoritario: Argentina, 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.
- WALTHER, A. (2006). Regimes of youth transitions Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. *Young*, 14(2), 119-139.



## Anexo Estadístico

**Cuadro 1. Principales actividades educativas y laborales de la juventud según región. Población entre 19 y 24 años de edad. Total urbano. Octubre 2013\***

	REGIONES										TOTAL	
	METROPOLITANA	PAMPEANA GC	PAMPEANA I	CUYO GC	CUYO I	NOA GC	NOA I	NEA GC	NEA I	PATAGONIA GC		PATAGONIA I
Estudia	70,5%	70,1%	68,5%	75,3%	82,4%	71,9%	64,1%	74,5%	60,5%	82,3%	70,9%	<b>70,2%</b>
Estudia y busca trabajo	1,5%	1,1%		0,7%			0,5%		1,8%	0,8%	1,4%	<b>0,9%</b>
Estudia y trabaja	3,2%	3,2%	4,7%	3,5%	2,0%	3,8%	2,0%	3,9%	5,9%	1,5%	2,6%	<b>3,6%</b>
Es inactivo y no estudia	12,2%	11,8%	11,0%	11,3%	8,7%	11,7%	13,4%	15,9%	13,5%	12,8%	15,2%	<b>12,3%</b>
Es desocupado y no estudia	5,1%	4,5%	2,6%	0,8%		0,9%	4,9%	0,5%	5,2%	1,0%	3,6%	<b>3,5%</b>
Trabaja	7,6%	9,2%	13,2%	8,4%	6,9%	11,8%	15,0%	5,2%	13,2%	1,5%	6,3%	<b>9,6%</b>

Fuente: Encuesta Anual de Hogares Urbanos – INDEC. \*Dadas las características de la muestra la apertura según regiones puede tener una amplia variabilidad y solo se presenta a fines descriptivos de las grandes tendencias.

**Fecha de recepción:** 30/10/2014

**Fecha de aprobación:** 2/10/2015



## Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa?

Inclusive educational policies in Uruguay: to what extent are the traditional institutional arrangements in the educational arena under erosion?

Tabaré Fernández<sup>1</sup> y María Ester Mancebo<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo busca responder en qué medida la instalación de programas de inclusión educativa en Uruguay ha supuesto una erosión de la institucionalidad tradicional en esta arena de políticas públicas.

Para ello se define, en primer lugar, la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo, compuesta por cinco instituciones con estabilidad a lo largo del tiempo: el Estado Docente; el centralismo; la escuela universal y común, con enseñanza propedéutica; el control burocrático; y el garantismo unilateral.

En un segundo momento, el artículo contrasta esta matriz tradicional con la institucionalidad del Programa de Aulas Comunitarias, el Programa de Formación Profesional Básica, Tránsito Educativo y Compromiso Educativo, cuatro programas de inclusión educativa de gran importancia que fueron instalados por los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay.

Con una metodología cualitativa y apoyado en fuentes secundarias, el artículo encuentra que los referidos programas debilitaron el centralismo y el carácter universalista de la escuela pero no consiguieron transformar significativamente las restantes cuatro instituciones. Esto confirma que se produjo una erosión de la institucionalidad tradicional de la educación uruguaya pero no se creó una nueva.

**Palabras clave/** políticas educativas - inclusión educativa - instituciones educativas - institucionalismo - educación media

### Abstract

This article analyzes how the set of inclusive education policies in Uruguay have eroded traditional institutional arrangements in the educational “arena”.

The paper defines, in first place, the so-called “traditional institutional matrix” of Uruguayan educational system made up of five institutions that have proved to be stable in time: the “Teaching State”; centralism; universal, common and “preparatory” high school; unilateral guarantee; and bureaucratic control.

Secondly, the article compares this matrix with the institutions brought about by the Programa de Aulas Comunitarias, Programa de Formación Profesional Básica, Tránsito Educativo y Compromiso Educativo, four relevant inclusive education programmes set by the leftist “FrenteAmplio” party government in Uruguay since 2007.

Following a qualitative and multisource methodology, the article shows that these programs weakened centralization and school universalism but did not introduce significant changes in the other four traditional institutions. This proves that there has been an erosion of the Uruguayan traditional setting but a new institutional frame was not created in the educational field.

**Key words/** educational policies - educational inclusion - educational institutions - institutionalism - middle education

<sup>1</sup> Universidad de la República/ tabaref@fcs.edu.uy

<sup>2</sup> Universidad de la República/ memancebo@gmail.com

## 1. El tema en estudio

Existe un extendido consenso en la academia respecto a cuáles son los principales problemas que enfrenta la educación en Uruguay (INEED, 2014; Cardozo, 2009; ANEP-DIEE, 2005). También hay coincidencia respecto al carácter estructural de las reformas educativas que el país debiera impulsar a fin de superar los preocupantes problemas de calidad y equidad que lo aquejan. Menos extendido es el acuerdo sobre qué naturaleza tiene la estructura institucional del sistema educativo uruguayo. De ahí la pertinencia de este artículo que se centra en el análisis de la institucionalidad educativa a través de las políticas de inclusión desarrolladas en la educación media entre 2005 y 2014 (período que corresponde al gobierno de izquierda del Frente Amplio).

Las políticas de inclusión educativa asumen que es responsabilidad del sistema educar a todos los niños y adolescentes, sin excepciones, brindándoles oportunidades de aprendizaje equivalentes, con independencia de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades. Para conseguirlo, estas políticas proponen la instrumentación de cambios en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias escolares clásicas (UNESCO, 2007).

Siguiendo a Ainscow y Miles (2008), las políticas de inclusión educativa pueden ser clasificadas en dos grandes tipos: por un lado, aquellas que buscan fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes escolarizados que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso (políticas de “integración”); por otro, las políticas dirigidas a revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando (políticas de “revinculación”). Una clasificación alternativa distingue entre políticas del tipo “escuela dentro de la escuela” (“school-within-school”) en las que se separa a los alumnos beneficiarios para que trabajen en un grupo dentro de una misma escuela (en ocasiones, en turnos y/o espacios diferentes) de las políticas que apuestan a las “escuelas alternativas” (“alternative schools”) en las cuales la intervención se desarrolla en una escuela especialmente diseñada para tal finalidad (Rumberger, 2004).

En particular, las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Uruguay en la última década han sido objeto de múltiples estudios. Algunos de ellos se han enfocado en la cuestión de la exclusión educativa, desde el acceso a la educación hasta los rendimientos alcanzados por los estudiantes (Aristimuño y de Armas, 2012; Mancebo y Méndez, 2012; Fernández, 2010a), aportando evidencia empírica y también conceptualización sobre este fenómeno multidimensional. Otros estudios se han centrado en los programas específicos, analizando su cobertura, líneas de trabajo, anclaje institucional y resultados (Alonso, Severino y Ríos, 2014; Ambrosi, Conteri, y Cousillas, 2014; Fernández y Alonso, 2012; Fernández y Míguez, 2011; Fernández y Pereda, 2010; Fernández, Ríos y Anfitti, 2014; Mancebo y Goyeneche, 2011; Mancebo y Monteiro, 2009). Pocos trabajos se han focalizado en la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa; los que sí han abordado esta dimensión clave de las políticas educativas, problematizaron la coordinación interinstitucional (Pérez, 2011), indagaron en torno al peso de la historia (Fernández, 2010b) o analizaron la articulación entre las políticas inclusivas del sector educativo con el régimen de bienestar social (Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, nuestra pregunta más general es la siguiente: ¿en qué medida políticas de inclusión han significado una erosión de la matriz institucional clásica del sistema educativo uruguayo?

Para su análisis articulamos tres proposiciones. La primera señala que la educación media general pública en Uruguay está estructurada a partir de una matriz de instituciones establecidas entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. La segunda proposición vincula esta matriz con los obstáculos para el logro de la escolarización universal en el nivel medio; las instituciones que identificamos han contribuido a gestar algunas de las dificultades de un sistema educativo que ha crecido en matrícula, profesorado y extensión territorial, y ha profundizado la heterogeneidad social de su alumnado. La tercera proposición refiere a las políticas de inclusión educativa impulsadas a partir de 2005 para sostener la afiliación educativa de los adolescentes y jóvenes provenientes de hogares pobres urbanos; nuestra hipótesis es que estas políticas han establecido excepciones a las instituciones clásicas vigentes pero no han conseguido iniciar un proceso sostenido de creación de una nueva institucionalidad. De ahí que hablemos de “erosión” de la matriz institucional tradicional.

El trabajo se recuesta en dos corrientes del “Institucionalismo”: el “Histórico” y el “Sociológico”<sup>3</sup>. Con autores como North (1995), Pierson (1994), Evans et al (1985), Hall y Taylor (1999), Weir y Skocpol (1993), el Institucionalismo Histórico ubica a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación sobre las orientaciones de las políticas públicas, y sostiene que una vez que las instituciones se crean, aunque ya no cumplan con el objetivo para el que fueron instauradas, tienden a persistir porque, cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente” (“path dependence”); las instituciones pasadas proporcionan un marco que condiciona la formación y el cambio de las instituciones actuales (Acuña y Chudnovsky, 2013). Por su parte, según el Institucionalismo Sociológico (March y Olsen, 1984; Powell y Di Maggio, 1999) las instituciones consisten en normas y valores vigentes dentro de las organizaciones, explican la conducta

<sup>3</sup> En el Institucionalismo hoy coexisten cuatro vertientes: el Institucionalismo Económico, el Histórico, el Sociológico y el llamado “Institucionalismo Discursivo”.

de sus miembros que guían su acción por la lógica de lo apropiado, y brindan estabilidad y significado al comportamiento social.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera de ellas se define el concepto de “institución” que se maneja en el texto y en la segunda se pasa revista a cinco instituciones que se consideran clave en el sistema educativo uruguayo. En la tercera parte se analizan, a la luz de tal institucionalidad, las políticas de inclusión educativa dirigidas al nivel medio en el período referido. Por último, se presentan algunas conclusiones respecto al grado de erosión de la matriz institucional tradicional.

## 2. Instituciones y cambio institucional

### 2.1. El concepto de institución

En el uso coloquial el término “institución” alude tanto a una escuela como a una norma o una creencia. En Sociología, Ciencia Política, Historia y Economía la noción de “institución” es frecuente y también polisémica. Este artículo adopta dos definiciones complementarias de “instituciones”.

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1995:13).

Las instituciones (son) el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49).

La literatura reconoce que las instituciones pueden ser formales o informales. Usualmente, son “conjuntos” (sets), “redes” (networks) o “marcos” (frameworks) de normas, y no una norma aislada o puntual. Refieren a pautas estables en el tiempo, perdurables a través de su reproducción, valoradas como valiosas y recurrentes, que inciden significativamente sobre el comportamiento de los actores (Huntington, 1968; Miller, 2012; Parsons, 1951).

Knight (1997) señala que las instituciones pueden o no estar provistas de la posibilidad de sanción. Nuestra definición amplia de institución trasciende el plano estrictamente legalista e incluye a las convenciones sociales informales en el entendido que la cultura, la moral, las costumbres proveen de instituciones que estructuran, con diferentes niveles de estabilidad y coercibilidad, las interacciones sociales<sup>4</sup>. Por otra parte, se reconoce que hay instituciones fundamentales en la sociedad que se han gestado como normas jurídicas y que no se encontraban ni en la moral ni en las costumbres. El ejemplo de rigor aquí es la obligatoriedad de la educación primaria así como la obligación del Estado de prestar el servicio en forma universal, instituciones jurídicas que nacieron en el siglo XIX.

Más allá de las diferencias entre vertientes, el institucionalismo asume que las instituciones constituyen el marco decisorio en el cual los actores cooperan, entran en conflicto, negocian y persiguen sus intereses. Esta corriente busca explicar de qué modo las organizaciones formales, las reglas, los procedimientos de un sistema social determinan el comportamiento de los actores. Las normas ordenan, prohíben, permiten, incentivan a realizar determinada conducta a ciertos sujetos individuales o colectivos.

Acuña y Chudnovsky enfatizan que las instituciones regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado:

Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales... También se las puede entender como legados de procesos históricos. (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49)

En la misma dirección, con referencia específica al campo educativo, Meyer y Rowan sostienen que es necesario prestar más atención a los actores históricos concretos que intervienen en la construcción de una institución particular puesto que los mismos se mueven por sus intereses, sus valores y creencias compartidas, concluyendo que “coaliciones dominantes pueden precisamente actuar para demorar o prevenir el cambio institucional hacia soluciones más satisfactorias.” (Meyer y Rowan, 2006: 9).

### 2.2. Las políticas y el cambio institucional

---

<sup>4</sup> La coercibilidad es una cuestión teórica distinguible del requisito de la legalidad de las normas. Esto ha sido ampliamente discutido en la Filosofía del Derecho.

Subrayada la importancia de las instituciones y su peso en el desarrollo de las políticas públicas, corresponde preguntar cómo se produce el cambio institucional. La bibliografía al respecto es variada y profusa, así como también poco consensual en los conceptos principales (Kingston y Caballero, 2008).

En el contexto de este artículo, el cambio institucional se plantea como una interrogante generada por la introducción de una política educativa -la política de inclusión- cuya pretensión no fue, al menos en forma explícita, cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino incidir sobre los problemas de exclusión educativa que enfrenta Uruguay (Mancebo y Méndez, 2012; Fernández, 2010a; Aristimuño y de Armas, 2012). Sin perjuicio de ello, los programas que se estudian en este artículo sí fueron presentados como parte de los esfuerzos de urgente reforma de la educación básica y media de Uruguay (ANEP-DIEE, 2005; Cardozo, 2009; Fernández, 2010c; Mancebo, Carneiro, Lizbona, 2014). Este artículo busca entonces explorar los “efectos no buscados” de una política pública de generar un cambio institucional de tipo “no evolutivo”; este enfoque parece pertinente en tanto la autoridad educativa introdujo, en forma deliberada, nuevas organizaciones escolares en la educación media y, aunque las catalogó como excepcionales, estableció nuevas reglas formales, modificó la distribución de beneficios, introdujo nuevos actores en las negociaciones y levantó restricciones impuestas por la matriz institucional histórica de la educación uruguayana.

Las expectativas de generación de un cambio de esta naturaleza son razonables en la medida en que se supone que estos “efectos no buscados” interactúan a mediano plazo con varios procesos subyacentes, endógenos, “espontáneos”, que conllevan reelaboración, creación y erosión institucional (Greif y Latin, 2004; Kingston y Caballero, 2008). Tal como lo señalan algunos autores, más allá de cuál sea el factor determinante del cambio institucional, ambos tipos de procesos, los deliberados y los espontáneos, entran en distintos ritmos y tiempos en competencia como alternativas institucionales. En nuestro caso, no suponemos que la matriz histórica vigente se reorganice hacia estas nuevas reglas de juego propuestas por la política de inclusión educativa, pero sí entendemos que estas nuevas reglas podrían anunciar, con distintos grados de éxito, las orientaciones que tomaría el cambio institucional sistémico.

### 3. Cinco instituciones clave en la educación media uruguayana

Este artículo trabaja en torno a cinco instituciones específicas que rigen en la arena educativa en Uruguay<sup>5</sup> y han exhibido una larga persistencia a lo largo del tiempo<sup>6</sup>. Estas “reglas de juego” son: i) el Estado Docente; ii) el centralismo; iii) una escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica; iv) el garantismo unilateral; y v) el control burocrático. En términos de Ostrom (2005), esta matriz está conformada por instituciones de dos órdenes jerárquicos (“constitutional rules” y “collective choice rules”) que tienen incidencia sobre las reglas operacionales que regulan las interacciones cotidianas en los centros educativos.

#### 3.1. El “Estado Docente”

Sobre la base de una larga tradición iniciada en la segunda mitad del siglo XIX con la reforma de José Pedro Varela en pos de una escuela primaria gratuita y obligatoria (Decreto Ley de Educación Común de 1877 y Constitución de 1918), el Estado uruguayo tiene una fortísima presencia en educación, lo cual se expresa en cuatro aspectos que conforman el “Estado Docente” (Bralich, 2008; Mancebo 2008a).

El primero de ellos es semántico: sólo se denomina “educación pública” a aquella que presta el Estado directamente y se utiliza el término “educación privada” en referencia al servicio desarrollado por escuelas que son propiedad y gestión de particulares, sean éstas congregaciones religiosas, empresas u organizaciones no gubernamentales (Da Silveira, 1995).

El segundo aspecto tiene que ver con la intervención del Estado en la provisión directa del servicio. Se trata de una intervención muy importante puesto que, más allá de leves oscilaciones anuales, asiste a escuelas públicas el 85% de los estudiantes de nivel primario y medio, mientras que alrededor del 15% concurre a centros educativos privados<sup>7</sup>.

El tercer elemento refiere a la subordinación funcional y curricular del sector privado al sector público a través del mecanismo de la “habilitación”: las escuelas privadas que desean expedir certificados legalmente válidos para sus estudiantes deben aplicar las normativas de los planes de estudio y sus programas, los reglamentos de pasajes de grado y el calendario que la educación pública

<sup>5</sup> Acuña y Chudnovsky (2013) hacen hincapié en la importancia de reconocer que las reglas o instituciones pueden ser diferenciadas en función del tipo de dominio temático (el ámbito en el que rigen) y del nivel de agregación en el que actúan (macro, meso y micro).

<sup>6</sup> En Fernández (2002) se identificaron los distintos eventos históricos que fueron generando el surgimiento de estas instituciones en Argentina, Chile y Uruguay entre 1840 y 1920.

<sup>7</sup> En el año 2012 la matrícula pública fue de 83.4% en primaria y 87.2% en la educación media (Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Cultura, 2013).

aplica en sus centros educativos. De lo contrario, las escuelas privadas solo obtienen el estatus de “autorizadas”<sup>8</sup>. En este marco, la amplísima mayoría de las escuelas y los liceos privados siguen estrictamente las reglas de la enseñanza pública y hacen uso de su autonomía en tiempos y espacios pedagógicos complementarios a los reglamentarios oficialmente.

El cuarto aspecto es financiero: si bien las escuelas privadas tienen el beneficio fiscal de la exención de impuestos condicionada al otorgamiento de becas, el monopolio estatal de lo público se ha traducido en la exclusión del sector privado de cualquier subsidio o transferencia monetaria a las escuelas (por ejemplo, subsidios puntuales, donaciones o subvenciones mensuales, fondos concursables, programas de mejoramiento docente, Plan Ceibal, etc.) así como a los estudiantes (por ejemplo, becas).

### 3.2. El centralismo

Uruguay ha mantenido una fuerte centralización funcional y territorial del gobierno y la gestión de su sistema educativo. De los diversos tipos de decisiones que la bibliografía reconoce pueden ser descentralizadas, la amplia mayoría son tomadas privativamente por un organismo especializado funcionalmente en la materia educativa: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Esta autoridad radicada en la capital resuelve en todas las materias para su posterior implementación a lo largo y ancho del territorio nacional: la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación y programación, la evaluación del rendimiento estudiantil, la evaluación docente y el manejo de los recursos financieros.

El centralismo, a la vez funcional y territorial, puede rastrearse históricamente hasta la primera Constitución de Uruguay de 1830. Desde 1918, las máximas competencias constitucionales y legales en materia educativa no radican en el Ministerio de Educación. Desde esa fecha han existido Consejos de Educación que rigen la Educación Inicial, Primaria, Media General, Media Técnica y la Formación Docente. Actualmente la Constitución y la ley concentraron todos poderes de decisión en los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), desde su órgano máximo (el CODICEN) hasta los Consejos Desconcentrados para cada nivel educativo<sup>9</sup>. La creación de la ANEP<sup>10</sup> en 1985 supuso un alto grado de centralización en la medida que el funcionamiento de cada subsistema debió ajustarse a pautas generales que rigen en toda la ANEP<sup>11</sup>.

En este marco fuertemente centralizado, la Ley General de Educación<sup>12</sup> vigente buscó empoderar a los centros educativos atribuyéndoles el rol de “*espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos*” (artículo 41). La Ley dispuso además que cada centro debe ser “*un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo*”. Sin embargo, la misma Ley no traspasó a los centros educativos ningún poder jurídico.

### 3.3. Una escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica

Cuando hablamos de “escuela común y universal” nos referimos a dos elementos básicos complementarios: por un lado, el acceso es universal y sólo está condicionado administrativamente por la prueba de la edad y, eventualmente, la residencia geográfica; por otro lado, la oferta es homogénea desde el punto de vista curricular y organizacional a lo largo y ancho del territorio nacional.

El sistema educativo uruguayo adoptó simultáneamente el universalismo para el acceso y la uniformidad en la oferta. Desde la Reforma de Varela a fines del siglo XIX, el Estado uruguayo previó un único programa de estudios para Primaria, especificándose el enfoque pedagógico, los contenidos, las secuencias y los tiempos. El objetivo subyacente fue asegurar la enseñanza de los mismos temas y con igual profundidad en todas las escuelas públicas. Los prestadores privados debían aplicar el mismo programa si deseaban obtener la “habilitación”. La institución del control burocrático, a través del cuerpo de inspectores distritales y departamentales de Primaria, aseguró en el terreno la uniformidad, con premios al cumplimiento y sanciones a quienes se apartaban de ella. En Educación Secundaria ocurrió lo mismo, tanto antes como después de la Ley de Liceos Departamentales de 1912 o con el establecimiento del Consejo de Educación Secundaria (Ley de 1935). Los programas de cada asignatura han sido homogéneos para todo el territorio nacional, todos los centros educativos, todos los contextos socioculturales. Además de los inspectores, Secundaria ha recurrido también a instrumentos homogeneizadores como la integración de las mesas de exámenes de asignaturas.

<sup>8</sup> Los alumnos de estas escuelas deben rendir exámenes de acreditación al final del ciclo primario.

<sup>9</sup> La ANEP está integrada por el Consejo Directivo Central (CODICEN) del que dependen cuatro Consejos Desconcentrados: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE).

<sup>10</sup> Ley nro. 15.837 del año 2008.

<sup>11</sup> Por ejemplo, estableció una escala de remuneraciones para los directores de los centros educativos conforme a la cantidad de alumnos que atendían.

<sup>12</sup> Ley nro. 18.437.

Por otra parte, hacia la segunda década del siglo pasado, la extensión a todo el país de la Enseñanza Secundaria<sup>13</sup> zanjó la disputa entre varios proyectos competitivos para desarrollar el nivel post primario en Uruguay (Bralich, 2008; Fernández, 2010 e). Esto significó tres condicionamientos importantes para las experiencias académicas y sociales que se fueron creando al extenderse el acceso a la educación media.

Hasta 1986 Uruguay definió, a través de las sucesivas leyes y reformas constitucionales, que la Secundaria General era la única modalidad que permitía acreditar tanto el primer como el segundo ciclo de la Educación Media. Recién fue en ese año que el Ciclo Básico de Educación Técnica adquirió continuidad educativa. Hubo que esperar diez años más para que, en 1997, uno de los tipos de Media Superior Técnica, el Bachillerato Tecnológico, adquiriera continuidad<sup>14</sup>. Debieron transcurrir otros diez años más para contar con un diseño curricular que le diera tal carácter también a los cursos medio superiores profesionales a través del Bachillerato Profesional (Fernández, 2010 e; Lorenzo, 2013). Este recorrido histórico permite entender por qué existe una identificación de la escuela media típica con el formato “liceo” propio de la Educación Secundaria Pública.

El segundo condicionamiento tiene que ver con los contenidos curriculares. Todos los planes de estudio para Secundaria, desde sus inicios hasta la Reformulación 2006 vigente, han adoptado un diseño orientado hacia un conjunto reducido de carreras universitarias. Así, en el último año de educación media superior los estudiantes liceales deben optar por alguna de las siguientes orientaciones: Derecho, Economía, Medicina, Agronomía, Arquitectura o Ingeniería<sup>15</sup>.

En tercer lugar, los contenidos curriculares excluyen conexiones con el “mundo del trabajo”: la educación secundaria es una educación para la cultura (la “alta cultura” diría Bourdieu) que excluye específicamente el desarrollo de habilidades manuales y otras competencias que tengan que ver con la integración al mercado de trabajo.

En síntesis, tanto en el formato organizacional como en la fundamentación del currículum la educación media uruguaya ha mantenido férreamente una tónica propedéutica hacia la educación universitaria. Ésta opera como un horizonte formativo para el 100% del estudiantado que ingresa a la educación media y, simultáneamente, incide significativamente sobre las prácticas de enseñanza y evaluación de los docentes.

En suma, el sistema educativo público uruguayo ha articulado varias normas, instrumentos y prácticas para asegurar el universalismo y la uniformidad de la oferta en el entendido que ese constituye el mejor camino para asegurar la equidad en educación. Las variaciones han sido interpretadas como desviaciones injustificadas que amenazan la igualdad de oportunidades educativas. Uruguay apostó a una escolarización básica universal en un único formato escolar, lo cual ha implicado no incentivar planes, cursos u otros instrumentos de política que permitan atender a poblaciones caracterizadas por la presencia de uno o más factores de riesgo para la integración académica y social a los centros educativos (bajos aprendizajes, maternidad, actividad laboral simultánea, desplazamientos diarios largos, problemas de salud, etc).

### 3.4. El “garantismo” unilateral

Cuando se habla de “garantismo” docente se hace referencia a la vigencia de un fuerte reconocimiento de los derechos de los docentes dentro de la administración pública. Este reconocimiento se apoya, por un lado, en la plena vigencia de un Estatuto Docente aprobado en 1994 y, por otro, en pautas culturales que llevan a dar prioridad a las prerrogativas de los docentes en el funcionamiento del sistema.

La asignación de los puestos de trabajo constituye un ejemplo paradigmático de esta lógica ya que tiende a favorecer las preferencias individuales de maestros y profesores frente a los requerimientos organizacionales e institucionales. Los docentes efectivos tienen derecho a trasladarse de centro educativo periódicamente, cada dos años en el caso de Primaria y todos los años en el de Secundaria. Esto genera una alta rotación de los docentes entre los centros, lo que dificulta enormemente la constitución de equipos de trabajo estables. Según el último censo docente realizado en el 2007, cerca de la mitad de los docentes había comenzado a trabajar en su centro en los últimos tres años y entre éstos un 28% lo había hecho en el último año (ANEP, 2005). Diversas investigaciones mostraron, además, que esta alta rotación se agudiza en las escuelas de contexto desfavorable y contrasta fuertemente con lo que ocurre en las escuelas privadas (Fernández, 2001; Ravela, y otros, 1999).

Si la distribución de los docentes no resulta “progresiva” sino “regresiva”, y si la rotación docente obstaculiza significativamente la conformación de equipos docentes estables, entonces el garantismo unilateral docente constituye en la actualidad una institución

---

<sup>13</sup> En este proceso de extensión de la enseñanza secundaria fue fundamental la ley de creación de liceos departamentales de 1912. La educación secundaria era provista por la Sección Preparatoria de la Universidad de la República.

<sup>14</sup> Es interesante notar que estos cambios tuvieron naturaleza reglamentaria, no legal.

<sup>15</sup> El Plan 2006 incluyó el llamado “Bachillerato Artístico” como una orientación no directamente ligada a las carreras universitarias clásicas.

del sistema educativo uruguayo que entra en tensión con la garantía que el Estado debe dar a todos los estudiantes en su ejercicio del derecho a una educación de calidad.

### 3.5. El control burocrático

En Uruguay la administración controla la enseñanza a través de los mecanismos que Mintzberg (1996) denomina “controles de ingreso” y “controles de proceso”.

En cuanto a los primeros, el requisito de la titulación está vigente en forma absoluta en Primaria y de forma preferencial para la Educación Media: para enseñar en la escuela primaria hay que tener título de “maestro”, para enseñar en la educación media tienen prioridad (no exclusividad) quienes cuentan con título de “profesor”. El ingreso se logra a través del ordenamiento de los méritos de los aspirantes, ordenamiento en base al cual los aspirantes eligen las “horas de docencia vacantes”. No existen pruebas de desempeño docente para el acceso al cargo.

Los controles de proceso están a cargo de la llamada “Inspección docente”. La evaluación de cada docente se realiza año a año a través de la observación del dictado de sus clases por parte de los Inspectores de Asignaturas que visitan cada escuela periódicamente<sup>16</sup>. La visita se concentra tanto en la evaluación del dominio teórico de la disciplina como en la didáctica empleada. Las conclusiones y recomendaciones de la visita quedan registradas en un informe de actuación anual que tiene consecuencias para el docente y el sistema: el puntaje asignado al docente, junto con la antigüedad, ubican al docente en una lista de prelación que se sigue para la elección de cargos año a año y, por otro lado, estos informes son vitales en los momentos del ascenso.

El sistema ha funcionado en base a estas normas durante décadas, descartando otros mecanismos de control. No existen mecanismos que favorezcan la regulación entre pares, esto es entre los colegas docentes, y tampoco se controlan los resultados académicos de las escuelas (por ejemplo, a través de las tasas de reprobación o de desafiliación de los centros).

Por lo anterior, puede afirmarse que hay un predominio del control burocrático de la labor docente por sobre el control profesional. La autoridad central juega un papel relevante a través de la “Inspección”. No está prevista ni la autoevaluación ni la evaluación del docente por parte de otros docentes del centro educativo, y tampoco se han establecido estándares de desempeño para maestros y profesores.

## 4. Metodología

### 4.1. Delimitación del objeto de estudio

A los efectos de discutir nuestras hipótesis, estudiaremos cuatro programas de inclusión educativa tomados del nutrido repertorio de políticas de inclusión desplegadas en el período 2005-2014. Los programas son el Plan de Formación Profesional Básica 2007 (en adelante, FPB) instrumentado por el Consejo de Educación Técnico Profesional (en adelante, UTU); el Programa de Aulas Comunitarias (en adelante, PAC) desarrollado en la órbita del Consejo de Educación Secundaria; el Programa de Tránsito Educativos entre Ciclos (TE), ubicado en el Consejo Directivo Central; y el Programa Compromiso Educativo (CE) para la Educación Media Superior, tanto Técnica como General<sup>17</sup>.

La selección se basó en dos criterios: por un lado, se trata de programas que ocuparon un lugar muy destacado en la agenda de gobierno de las Administraciones de Tabaré Vázquez y José Mujica; por otro lado, para estos cuatro programas se dispone de abundante información secundaria producida por los autores en diversos estudios previos<sup>18</sup>.

### 4.2. Métodos

Se trata de un estudio cualitativo y multifuente. La base empírica ha sido generada por la acumulación de estudios previos que han realizado los autores<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Se espera que el Inspector de Asignatura visite a cada docente al menos una vez al año. Esta periodicidad no siempre se cumple en la Educación Media.

<sup>17</sup> Las características de estos programas se presentan en la próxima sección de este artículo.

<sup>18</sup> Véase Fernández y Pereda, 2010; Fernández, Ríos, y Anfitti, 2014; Mancebo, 2008b; Mancebo y Monteiro, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2011a; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014.

<sup>19</sup> En estos estudios se recurrió a diversos métodos, desde el análisis documental hasta las entrevistas a informantes calificados, pasando por las encuestas y análisis de datos cuantitativos secundarios.



El análisis se ha desarrollado en base a una matriz en la cual figuran, por un lado, los cuatro programas seleccionados (que son las unidades de análisis de la investigación) y, por otro, las instituciones definidas como clásicas en la educación media uruguaya (columnas de la matriz).

Las inferencias descriptivas (King, Keohane, y Verba, 2000) que presentamos están apoyadas en la evidencia provista por el material empírico previo. Las inferencias que relacionan las dimensiones del diseño con las instituciones son presentadas en forma hipotética debido a la restricción derivada de no contemplar el análisis de la implementación. Teóricamente, para poder hacer inferencias explicativas válidas, el análisis institucional requiere observar la vigencia empírica de las instituciones en las interacciones de los campos considerados.

### 4.3. Indicadores

Cada una de las cinco instituciones es observable a través de diversos indicadores.

El Estado Docente es abordado a través de la intervención del Estado en la prestación del servicio y la relación que el Estado establece con los privados prestadores (subordinación/fiscalización).

Respecto al centralismo se considerará si hubo relajamiento en la atribución funcional y espacial de carácter privativo que tiene la ANEP en materia educativa y, por otro lado, se considerará si ha habido desconcentración en las decisiones curriculares, laborales, administrativas y financieras.

Respecto a la escuela común y universal se evalúa si la política fue diseñada para un público universal (sólo restringido por cuestiones de edad o geográficas) o si se establecieron criterios de focalización en razón de otros atributos; por otro lado, se estudia si la política generó una propuesta innovadora respecto al formato único históricamente vigente.

La enseñanza propedéutica se aborda a través de tres elementos. Primero, la diversificación curricular, con introducción de planes alternativos al plan de estudios del Ciclo Básico de Educación Media (Reformulación 2006 de Secundaria al Ciclo Básico Tecnológico 2007 de la UTU), al Bachillerato Diversificado de Secundaria (Reformulación 2006) y a la Enseñanza Media Tecnológica (ex Bachilleratos Tecnológicos) de la UTU. Segundo, si estos contenidos tienen una orientación propedéutica a los estudios universitarios. Tercero, si hay conexión explícita con el mundo del trabajo.

El garantismo unilateral se observa a través del procedimiento utilizado para asignar a los docentes que trabajan en estos programas, si se aplica el procedimiento “estándar” para suplir cargos si hay procedimientos alternativos.

Sobre el control burocrático se analiza en qué grado la tarea se controla a través de procesos a cargo de la Inspección y de los requisitos de ingreso y avance en la carrera docente (concursos y ascensos administrativos). Interesa también observar el papel que puedan haber tenido el monitoreo y la evaluación de las políticas.

## 5. Programas de inclusión e institucionalidad educativa

### 5.1. Características de los programas seleccionados

Como se señaló anteriormente, los cuatro programas seleccionados para este estudio fueron el FPB, el PAC, el Programa TE y el Programa CE.

**5.1.1.** El Programa Formación Profesional Básica<sup>20</sup> pertenece a la UTU de la ANEP y fue lanzado en el 2008. En el 2013 el FPB se ejecutó en un total de 61 escuelas técnicas y tuvo una cobertura de alrededor de 10.000 estudiantes.

Dos principios fundamentales guían el plan: la integralidad del currículum y la necesidad de asegurarle el derecho a la educación a los ciudadanos de los sectores sociales más deprimidos de Uruguay. Está dirigido a jóvenes/adultos mayores de 15 años que han concluido el ciclo primario y no han completado la educación media básica, que manifiestan voluntad de continuar estudiando y desean obtener una formación con un componente profesional específico.

El Plan reconoce diversos “trayectos formativos” de acuerdo al recorrido curricular que cada estudiante ha realizado y En la organi-

---

<sup>20</sup> [www.utu.edu.uy](http://www.utu.edu.uy)

zación curricular y en la ejecución de este Programa, el “taller” adquiere gran centralidad. El FPB habilita la continuidad educativa, esto es el ingreso al bachillerato en cualquiera de sus modalidades.

El plan dura tres años nombrados cada uno de ellos como “trayecto formativo” de tal forma que cada estudiante ingresa conforme a lo que acredite en su experiencia anterior. En todos los trayectos se incluyen tres componentes: un componente profesional, un componente de formación general y un programa de alfabetización laboral”. La experiencia principal del aprendizaje gira en torno al Taller de la especialidad vocacional impartida, el que lleva 2/3 de las horas asignadas. La integración disciplinaria se realiza en el llamado “Espacio Didáctico Integrado” (EDI) en el cual los docentes de las distintas asignaturas y el maestro de Taller preparan unidades docentes integradas para las clases y para los exámenes (Alonso, 2011; Fernández y Alonso, 2012).

**5.1.2.** El PAC<sup>21</sup> comenzó en el año 2007, a partir de un acuerdo entre el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). De acuerdo a la documentación fundacional del Programa, el PAC tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2.500 en total), con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) desertaron de la misma; (ii) nunca hayan registrado matriculación, o que, (iii) cursando el primer año del ciclo básico, presenten elevado riesgo de desertabilidad. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se procura que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en centros de enseñanza públicos de educación media.

El Programa funciona sobre la base de una importante cogestión entre el Estado y la sociedad civil: el Estado contrata a organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la gestión de cada una de las Aulas Comunitarias.

En el 2013 el número de Aulas fue de 25, con una cobertura total de aproximadamente 2.000 estudiantes. En cada Aula Comunitaria los estudiantes pueden cursar el 1er. grado del primer ciclo de la educación media (CB), no los tres grados del CB, porque el Programa fue concebido como un programa “puente” hacia los liceos o escuelas técnicas, esto es la educación media básica en su formato clásico.

**5.1.3.** Tránsito Educativo<sup>22</sup> es un programa que surgió en el año 2011 co-ejecutado por ANEP y el MIDES que busca acompañar el pasaje desde la escuela primaria hacia la educación media. Los objetivos principales son, por un lado, abordar el riesgo de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo en su pasaje de la educación primaria a la educación media básica, riesgo que se agudizan en las situaciones de vulnerabilidad social. Por otro lado, el programa busca mejorar la calidad de los aprendizajes en el entendido que los alumnos deben aprender en las instituciones de educación media básica y permanecer en ellas hasta completar el nivel medio.

El Programa se desarrolla en 25 “Unidades territoriales” (UET), cada una de ellas compuesta por cinco escuelas primarias, una escuela técnica y un liceo. Esto significa que participan 174 centros educativos.

La población que cubre este programa son los adolescentes más vulnerables que se desvinculan del sistema educativo. En el año 2013 participaron 6.000 alumnos que egresaron de las 125 escuelas.

Los componentes de TE se ordenan como fases sucesivas en el tiempo, desde los últimos meses del año lectivo en el último grado de Primaria hasta mediados del primer año en el Ciclo Básico, lo cual requiere agrupamientos de los alumnos, espacios físicos especiales, horarios fuera del horario escolar, pero no altera la estructura de la escuela ni del centro de Ciclo Básico. Uno de los componentes del programa CE, denominado “espacio de referencia”, es de libre asistencia (no hay controles académicos ni administrativos) y abierto a todos los alumnos, estén o no becados; solo requiere de un tiempo y un espacio para el desarrollo de la actividad.

**5.1.4.** El Programa Compromiso Educativo<sup>23</sup> fue elaborado en 2010 en base a un acuerdo entre la ANEP, el MIDES, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Universidad de la República (UDELAR), con el objetivo de mejorar las condiciones para que los/las adolescentes y jóvenes permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, logrando completar la educación media superior.

El Programa trabaja con tres modalidades complementarias: (i) la suscripción de un “compromiso educativo” entre los estudiantes, las familias y el centro educativo; (ii) el otorgamiento de becas que colaboren desde el punto de vista financiero a las y los beneficiarios; y (iii) la incorporación de la figura de los “referentes pares”, esto es, estudiantes avanzados que colaboran con las y los beneficiarios, procurando asegurar la concreción de una trayectoria educativa exitosa en la EMS.

---

<sup>21</sup> [www.ces.edu.uy](http://www.ces.edu.uy)

<sup>22</sup> [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

<sup>23</sup> [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy)

En el 2013 el Programa se implementó en 80 centros y su cobertura superó los 4000 estudiantes.

## **5.2. Los programas seleccionados y las instituciones históricas del sistema educativo**

### **5.2.1. El Estado Docente**

La prestación exclusivamente estatal del servicio educativo y la exclusión del sector privado se registran en tres de los cuatro programas. La excepción parcial la constituye el PAC porque en él el Estado contrata, a través de procesos licitatorios, a OSC que se encargan de gestionar el servicio educativo en cada una de las Aulas Comunitarias; los profesores son pagos directamente por el Estado.

Por otra parte, en la dimensión financiera, los aportes presupuestales son completamente estatales pero ya no se canalizan exclusivamente por la ANEP sino a través de ésta, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En el PAC se registra algo de inversión privada que hacen la OSC en rubros de infraestructura, tecnológicos y de gestión.

### **5.2.2. El centralismo**

En cuanto al centralismo se constata una cierta erosión en su dimensión funcional. Ninguno de los cuatro programas surgió de la clásica concentración decisoria en la ANEP como máxima autoridad educativa. PAC y FPB comenzaron en 2007 durante la Administración Vázquez; la iniciativa y el diseño fueron realizados por la ANEP pero con asistencia técnica y financiamiento por parte del MIDES. Por su parte, TE y CE (programas del segundo gobierno de izquierda, la Administración Mujica) surgieron a partir de las recomendaciones hechas por la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” (ENIA), un amplio espacio de concertación y articulación intersectorial que funcionó entre 2009 y 2010.

En su dimensión territorial el centralismo también se vio algo resquebrajado. PAC y FPB son gestionados con autonomías importantes en materia laboral y curricular a nivel de los centros educativos. El personal no docente de PAC es contratado bajo régimen privado por las OSC, la cual determina el tipo de contacto con las familias, los contenidos de los talleres optativos y complementarios, y otras actividades curriculares y extra curriculares. En FPB la autonomía es menor aunque importante a nivel del desarrollo curricular.

Los programas de TE y CE cuentan con una estructura de gestión compleja, interinstitucional, que opera a varios niveles y está débilmente institucionalizada, todo lo cual ha contribuido a un debilitamiento del centralismo histórico del sistema educativo uruguayo.

### **5.2.3. La escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica**

Los cuatro programas tienen como objetivo la inclusión educativa, como parte de una estrategia más general que apunta a la universalización del Ciclo Básico.

El PAC está destinado a revincular a estudiantes que abandonaron o se desafilieron del Ciclo Básico. El FPB busca sostener la afiliación educativa y la revinculación de quienes se desafilieron de la educación. En su diseño asumen que hay alumnos que tienen necesidades educativas especiales, sea porque tienen un rezago significativo en el desarrollo de sus competencias cognitivas y/o han vivido duras experiencias de repetición de grados, lo que los predispone negativamente a enfrentar otra experiencia académica de fracaso. Ambos programas presentan entonces una nota de “particularismo”, asociada a la noción de “riesgo de abandono escolar”. Aunque los dos programas difieren en los procedimientos de focalización, tienen en común la necesidad de establecer una metodología para identificar los destinatarios.

Los programas TE y CE aspiran a incentivar la permanencia de un tipo de estudiante que presenta alto riesgo de abandonar durante el primer año. Ambos tienen una metodología sofisticada para la focalización, con varias etapas y decisores distintos, sin perjuicio de los cual su particularismo es conceptualmente más difuso porque no hay una explicitación de cuáles necesidades educativas de la población objetivo en riesgo deben ser subsanadas por el programa.

Dados los objetivos de los cuatro programas, se requirió la introducción de mecanismos de focalización, lo cual puede ser interpretado como una erosión del histórico “universalismo” en la medida que hay un set de diferentes recursos académicos, sociales y financieros, que se asigna según el perfil social del estudiantado y su experiencia académica anterior.

El currículum y la organización de los centros educativos son los aspectos que muestran más diferencias entre los programas. FPB se basa en un rediseño completo del currículum estándar del Ciclo Básico, mientras que el rediseño del PAC fue tenue en tanto consistió en la semestralización de las asignaturas del primer año del Ciclo Básico. La expansión del FPB con una acreditación equivalente al Ciclo Básico supuso la legitimación de la conexión curricular entre educación y mundo laboral ya que las casi 20

orientaciones de FPB están ligadas a ocupaciones y oficios. En el PAC la enseñanza propedéutica también aparece erosionada dado que el programa enfatiza el acompañamiento personal de los estudiantes y plantea como uno de sus objetivos fundamentales que los estudiantes construyan su “proyecto de vida”. En cambio, TE y CE no cuestionan ni la escuela común ni la enseñanza propedéutica: no parten de ninguna definición específica sobre las necesidades educativas de sus destinatarios y tanto los centros incluidos como los estudiantes beneficiarios siguen el plan de estudios, el calendario y las condiciones de evaluación estándares.

En cuanto al formato organizacional, el PAC se implementa en un centro educativo alternativo (“Aula Comunitaria”), al tiempo que FPB es un programa del tipo “school-within-school” (Rumberger, 2004) donde los alumnos del programa conforman un grupo separado de los otros programas, disponen de salones, profesores y horarios específicos. Los otros dos programas, TE y CE no introducen modificación alguna en el diseño organizacional de sus centros educativos ni proponen uno nuevo: sus estudiantes asisten a los grupos estándares, en los mismos horarios y comparten los mismos profesores que el conjunto del estudiantado.

En suma, mientras que FPB y PAC introdujeron variaciones respecto al formato de la escuela común-en el supuesto que la misma no es apropiada para estos estudiantes-, CE y TE no han modificado la estructura organizacional tradicional de los centros educativos. En materia de diversificación del currículum de la Educación Media Básica (EMB) y la Educación Media Superior (EMS) se constata una diferencia notoria entre el PAC y FPB, diseñados en el período 2005-2010, y TE y CE, lanzados entre 2010 y 2014: los dos primeros programas cuestionan simultáneamente la escuela común y la enseñanza propedéutica, los dos segundos programas no buscan cambiar estas instituciones.

### **5.2.5. El garantismo unilateral**

El garantismo unilateral rige en los cuatro programas. Las horas correspondientes a los programas se distribuyen con el sistema común de Secundaria y de UTU. La única excepción al régimen general está marcada por el PAC que paga a sus docentes como pertenecientes a un único grado del escalafón docente (grado 3) y suele instrumentar una entrevista personal de los candidatos a docente en el proceso de selección. Por otra parte, en los cuatro programas los docentes tienen el derecho de cambiar de centro educativo todos los años y dejar, por tanto, los cargos asumidos en los programas de inclusión. La actuación docente se incluye en el legajo de cada maestro o profesor y contribuye a su carrera docente.

### **5.2.6. El control burocrático**

Ninguno de los cuatro programas en estudio muestra cambios en el control de procesos: los docentes que trabajan en ellos siguen siendo supervisados por las mismas Inspecciones que fiscalizan al conjunto de los docentes de Primaria y la Educación Media, y lo hacen siguiendo los criterios tradicionales.

Los controles de ingreso sí se han diversificado, descentrándose de la titulación docente en la medida en que estos programas legitiman otros saberes. En el PAC trabajan los “talleristas” quienes no necesariamente deben ser profesores. Lo mismo ocurre en la Unidades de Alfabetización Laboral del FPB, en las cuales trabajan personas con perfiles profesionales diversos. En TE los profesores de Educación Física tienen un papel importante debido a los campamentos que se realizan en la segunda fase. El Articulador de Vecindad (AV) de CE generalmente es un psicólogo o un trabajador social.

En la medida que los programas postulan un estrecho vínculo entre la política social y la política educativa, se reconoce que el saber pedagógico no es suficiente para educar a la población excluida social y educativamente, y se legitima la participación de otros saberes disciplinarios en la arena educativa. Esto supone una cierta erosión al control burocrático clásico.

Por otra parte, ninguno de los programas previó la realización de evaluaciones, ni del aprendizaje de los estudiantes ni de los programas como tales. PAC y FPB incluyeron un componente de monitoreo que ha dado lugar a informes breves, descriptivos, que fueron de público acceso a través de la página web del MIDES hasta el 2012. En los casos de TE y de CE el monitoreo parece haber sido menos sistemático<sup>24</sup>.

En términos generales, el control del funcionamiento y de los resultados de los programas no presenta variaciones sustantivas respecto a lo que ocurre en el conjunto del sistema educativo uruguayo. Las instituciones del control burocrático y el garantismo unilateral no han sido alteradas.

---

<sup>24</sup> El MIDES presentó algunos datos generales sobre ambos programas en el marco de un informe general de seguimiento a todos sus programas (DINEM, 2013). Sobre CE ha habido presentaciones públicas (Ambrosi, Conteri, y Cousillas, 2014) y más recientemente un folleto muy general con algunos resultados para Secundaria y UTU (2014).

### Esquema 1. Matriz para el análisis de las políticas de inclusión en clave institucional

	Nivel del sistema educativo	Estado Docente	Centralismo	Escuela común y universal, con enseñanza propedéutica	Control burocrático	Garantismo unilateral
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	EMB	Prestación a través de la asociación del Estado con OSC. Cofinanciación público-privada tenue.	Gobierno de ANEP (CES) con apoyo fuerte MIDES. Autonomía curricular y laboral de los centros.	Focalización objetiva a nivel de territorios y autoselección a nivel de alumnos. Nuevo tipo de centro. Currículum estándar semestralizado.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en nuevos roles educativos. Reportes de monitoreo y resultados hasta 2012.	Se amortiguó: se paga a todos los docentes en el grado 3 del escalafón docente.
Programa de Formación Profesional Básica (FPB)	EMB	Prestación estatal. Financiación exclusiva de ANEP. Sin subsidios a privados.	Gobierno de ANEP (GETP) con apoyo puntual de MIDES. Autonomía curricular y laboral de los centros.	Focalización por autoselección a nivel de alumno. Formato diferenciado dentro de la escuela. Nuevo currículum con vínculo con mundo laboral	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en nuevos roles educativos. Reportes de monitoreo y resultados hasta 2012.	Se mantiene sin excepciones.
Programa Tránsito Educativo entre Ciclos	Primaria y EMB	Prestación estatal. Cofinanciación entre diversos organismos estatales. Sin subsidios a privados.	Coordinación intrasectorial. Coordinación en el territorio. Autonomía puntual de los centros.	Focalización objetiva a nivel de escuelas y alumnos. No cuestionamiento al formato escolar clásico. Enseñanza propedéutica no cuestionada.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en roles auxiliares. Sin reportes de monitoreo ni evaluaciones de resultados.	Se mantiene sin excepciones.
Compromiso Educativo (CE)	EMS	Prestación estatal. Cofinanciación entre diversos organismos estatales. Sin subsidios a privados.	Coordinación intrasectorial e interministerial. Coordinación en el territorio. Autonomía puntual de los centros.	Focalización a nivel de escuelas y autoselección de alumnos. No cuestionamiento al formato escolar clásico. Enseñanza propedéutica no cuestionada.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en roles auxiliares. Sin reportes de monitoreo ni evaluaciones de resultados.	Se mantiene sin excepciones.

## 6. Conclusiones, limitaciones del estudio y prospectiva

Este artículo busca responder en qué medida la instalación de programas de inclusión educativa en Uruguay ha supuesto una erosión de la institucionalidad tradicional en esta arena de políticas públicas.

Para ello se presentaron las cinco instituciones que, a nuestro entender, fueron gestando, a lo largo de décadas, la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo: el Estado Docente, el centralismo, la escuela única y universalista con enseñanza propedéutica, el garantismo unilateral y el control burocrático. Sobre esta base, en un segundo momento del análisis, se contrasta la descripción somera de los cuatro programas de inclusión seleccionados con este set de instituciones formales e informales que tanta estabilidad ha mostrado a lo largo del tiempo.

Se encuentra así que el Estado Docente permaneció básicamente inalterado en la medida que los programas preservaron la prestación estatal del servicio educativo y excluyeron la asociación con el sector privado. La única excepción en este sentido fue el PAC que contrata OSCs para la entrega del servicio educativo, lo cual puede ser interpretado como un pequeño resquebrajamiento del Estado Docente.

Respecto al centralismo se observó un cierto debilitamiento derivado de la coordinación que los programas han llevado adelante para gobernarse y gestionarse. Esa coordinación ha sido intrasectorial (en la interna de la ANEP) en los casos de TE y CE, e intersectorial (ANEP, MIDES, MEC) en PAC, FPB y CE. A su vez, los programas han promovido algún grado de autonomía de los centros educativos.

Los cuatro programas aplican mecanismos de focalización, lo que rompe con la tradición de universalismo que por décadas rigió en la educación uruguaya en general y en la educación media en particular. A su vez, dos de los cuatro programas avanzan hacia la instalación de un formato escolar diferenciado del común, pero los otros dos no lo hacen. Por su parte, la institución “enseñanza propedéutica” permaneció básicamente inalterada, a excepción del FPB que sí plantea un cambio curricular importante y explicita la vinculación de la educación con el mundo del trabajo —desplazando el foco exclusivo de preparación para los estudios terciarios.

No hubo cambios en la institución “garantismo” unilateral porque la asignación de los docentes que trabajan en estos programas se realizó siguiendo los procedimientos estándares que rigen en el resto de la educación media.

En la misma dirección, no se avanzó hacia modalidades más profesionales de control de los procesos de enseñanza sino que se mantuvo el control burocrático sin modificaciones. Sí se flexibilizó el control al ingreso a la docencia porque los programas requieren perfiles profesionales complementarios al perfil docente clásico. A su vez, alguno de los programas (PAC, FPB) incursionaron en el campo del monitoreo, aunque con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.

En suma: el análisis revela que los programas no consiguieron prácticamente ninguna transformación en dos instituciones clave de la matriz educativa clásica: el Estado Docente y el garantismo unilateral. En las restantes tres instituciones (centralismo, escuela común y control burocrático) los cambios existieron pero fueron tenues, por lo que corresponde hablar de erosión de la institucionalidad tradicional de la educación uruguaya, no de creación de una nueva.

Estos hallazgos son relevantes en diversos planos. En el plano nacional muestra cuán limitado ha sido el grado de innovación institucional en las políticas de inclusión educativa en Uruguay. Este bajo nivel de innovación contribuyó a que las resistencias a los programas de inclusión fueran muy bajas entre los docentes, con lo cual los costos políticos del cambio fueron casi inexistentes. Simultáneamente, el cambio tenue probablemente coartó las posibilidades de transformación profunda del servicio educativo.

La erosión (no transformación profunda) del marco institucional confirma los postulados del Institucionalismo: las instituciones importan y mucho porque condicionan profundamente el accionar de los actores, en este caso en los centros educativos; en la medida que varias de las reglas de juego se mantuvieron inalteradas, los docentes uruguayos no tuvieron mayores estímulos para modificar radicalmente su modo de actuación. Adicionalmente, los cuatro programas seleccionados revelan el gran peso de la trayectoria pasada, la tan mentada “path dependence”: aun cuando la preocupación por los problemas de inequidad educativa del país llevó a gestar estas iniciativas, en el diseño y la implementación de las mismas la institucionalidad tradicional operó como una fortaleza inexpugnable.

Muchos son los países latinoamericanos que han impulsado políticas de inclusión educativa en los últimos años, en particular en la educación media que en la región es indudablemente el nivel educativo más desafiante en términos de calidad y equidad. De ahí la importancia del análisis del caso uruguayo que revela con contundencia y claridad las dificultades de reformar la estructura y el funcionamiento de los centros educativos a través de iniciativas marginales —en términos cuantitativos— como han sido hasta el momento la mayoría de los programas de inclusión.

## Referencias bibliográficas

- ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En ACUÑA, C. (Comp.). *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- AMBROSI, N., CONTERI, C., y COUSILLAS, L. (2014). *Miradas. A cuatro años de Compromiso Educativo*. Montevideo: Comisión Interinstitucional MEC/MIDES/ANEP/UDELAR/INAU.
- ARISTIMUÑO, A. y DE ARMAS, G. (2012). *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- AINSCOW, M., y MILES, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, XXX-VIII(1), 17-44.
- ALONSO, C., SEVERINO, R., y RÍOS, Á. (2014). Trayectorias educativas de los adolescentes que participan de FPB y PAC. Un estudio longitudinal en la ciudad de Paysandú. En FERNÁNDEZ, T. *El Tránsito entre Ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Udelar/CSIC.
- ANEP-DIEE. (2005). *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004)*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- BRALICH, J. (2008). Antecedentes y marco institucional. En NAHÚM, B. *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: CES.
- CARDOZO, S. (2009). *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay (1990-2008)*. Montevideo: Presidencia de la República / Cuadernos de la ENIA. Comité de Coordinación Estratégica De Infancia y Adolescencia.
- DA SILVEIRA, P. (1995). *La Segunda Reforma*. Montevideo: CLAEH / Fundación Banco de Boston.
- DINEM (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de programas y actividades 2011-2012*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, TH. (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ, T. (2001). *Introducción al análisis organizacional en educación*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- FERNÁNDEZ, T. (2002). *Instituciones y reformas en el Cono Sur*. México D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- FERNÁNDEZ, T. (2010a). Incidencia y trayectorias de desafiliación. En Fernández, T., *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-Udelar.
- FERNÁNDEZ, T. (2010b). El peso del origen institucional : una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la Educación Media de Uruguay (2005-2009). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19.
- FERNÁNDEZ, T., y ALONSO, C. (2012). Dos modelos de inclusión educativa: Programa de Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica en Uruguay (2007-2011). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 161-182.
- FERNÁNDEZ, T., y BENTANCUR, N. (2008). La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación (Reice)*, 6(4).
- FERNÁNDEZ, T., y MÍGUEZ, M. N. (2011). *Transitar juntos. Acompañando la transición al Ciclo Básico en Maroñas*. Montevideo: Documento inédito presentado al CODICEN.
- FERNÁNDEZ, T., y PEREDA, C. (2010). Panorama de las políticas e inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005-2009). En Fernández, T., *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas* (pp. 205-231). Montevideo: Universidad de la República / Comisión Sectorial de Investigación Científica.

- FERNÁNDEZ, T., RÍOS, Á., y ANFITTI, V. (2014). Tres programas de tránsito entre ciclos. En Fernández, T. y Ríos, A., *Tránsito entre ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- GREIF, A. y LATIN, D. (2004). A Theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 633-652.
- HALL, P. y TAYLOR, R. (1996). La Ciencia Política y los tres nuevos institucionalismos. *Revista del Colegio*.
- HUNTINGTON, S. (1968). *Political order in changing societies*. Clinton: Yale University Press.
- INEED (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2014). *Informe sobre el estado de la educación 2014*. Montevideo: INEED.
- KING, G., KEOHANE, R., y VERBA, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KINGSTON, C. y CABALLERO, G. (2008). *Comparing Theories of Institutional Change*. Amherst. Recuperado de: <http://www3.amherst.edu/~cgkingston/Comparing.pdf>
- KNIGHT, J. (1997). *Institutions and social conflict*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- LORENZO, V. (2013). *Educación Técnica y primer empleo. Un estudio de caso para los activos de Montevideo* (Tesis de Licenciatura en Sociología). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- MANCERO, MA. E. (2011). Políticas de profesionalización y de inclusión educativa: un modelo para armar. En Celiberti, L. (Ed.) *Puede y debe rendir más. Una mirada feminista a las políticas de formación docente*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- MANCERO, MA. E. (2010). Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema. En Serna, M. (Ed.) *Desarrollo y desigualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO-FCS.
- MANCERO, MA. E. (2008a). History of education in Uruguay. En Gvirtz, S. y Beech, J. (Org.). *Going to school in Latinamerica* (pp. 303-321). Londres: Greenwood.
- MANCERO, MA. E. (2008b). El diseño del programa y su seguimiento. En Mancero, Ma. E., Bordoli, E. Scafati, A., Mazzuchi, E. y Alvarez, M. *El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*. Montevideo: MIDES.
- MANCERO, MA. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, Nicolás (Org.). *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos* (p. 8-42). Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- MANCERO, MA. E. - CARNEIRO, F. y LIZBONA, A. (2014). La educación: ¿un “outsider” de la protección social?: un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013). *Psicología, conocimiento y sociedad*, 4(2).
- MANCERO, MA. E. y MÉNDEZ, N. (2012). La exclusión educativa en los países del Cono Sur: aproximación conceptual y dimensionamiento. *Revista de Ciencias Sociales*, 30, 117-138.
- MANCERO, MA. E. - GOYENECHÉ, G. (2011). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). *Políticas Educativas*, 31, 1- 17.
- MANCERO, MA. E. y MONTEIRO, L. (2009). El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación (REICE)*, 7(4), 278-291.
- MEC (2013). *Anuario Estadístico de Educación*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- MEYER, H. y ROWAN, B. (2006). *The new institutionalism in education*. Nueva York: State University of New York Press.
- MILLER, S. (2012). *Social Institutions*. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/social-institutions>
- MINTZBERG, H. (1996). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.



PARSONS, T. (1951). *The Social System*. New York: The Free Press.

PÉREZ, J. (2011). *Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de políticas públicas* (Tesis de Licenciatura inédita). Universidad de la República, Montevideo.

PIERSON, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAVELA, P., PICARONI, B., CARDOSO, M., FERNÁNDEZ, T. G., LOUREIRO, G., y LUACES, O. (1999). *Factores institucionales y pedagógicos explicativos de los aprendizajes. Cuarto Informe de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en Sextos Años de Educación Primaria*. Montevideo: ANEP / MECAEP / UMRE.

RUMBERGER, R. (2004). *What can be done to reduce dropout?* En: ORFELD, G. Drop out in America. Confronting the graduation rate crisis. Cambridge: Harvard University Press.

UNESCO (2007). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. París: UNESCO.

WEIR, M.- SKOCPOL, TH. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63.

**Fecha de recepción:** 17/8/2014

**Fecha de aprobación:** 20/8/2015



# Políticas de inclusão nas universidades federais brasileiras: limites, possibilidades e desafios para a próxima década<sup>1</sup>

Políticas de inclusión en las universidades federales brasileñas: límites, posibilidades y desafíos para la próxima década

Inclusion policies in the Brazilian Federal universities: limits, possibilities and challenges for the next decade

Maria Fatima Costa de Paula<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo tem como objetivo discutir as políticas de inclusão adotadas nas universidades federais brasileiras, implementadas a partir do Governo Lula, tais como Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Política de Cotas para ingresso de estudantes de escolas públicas, com vagas reservadas para setores de baixa renda e para as minorias étnicas e Políticas de Assistência Estudantil. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental sobre o tema. A primeira parte do texto traz um panorama da educação superior brasileira nas últimas décadas e a segunda parte analisa os problemas e limites dessas políticas, sobretudo no que se refere à inclusão das camadas desfavorecidas socialmente e das minorias étnicas nos cursos de alta demanda / elevado prestígio social. O texto demonstra que o incremento das políticas de acesso e de assistência estudantil, com aumento de vagas e ingressantes, não tem sido acompanhado da permanência dos estudantes no sistema, com taxas de diplomação e de conclusão dos cursos de graduação decrescentes, nos últimos anos. Nessa perspectiva, inclusão e exclusão, acesso/permanência/evasão devem ser vistos em conjunto e não separadamente. Nas considerações finais, são levantadas algumas questões no sentido de problematizar a inclusão de novos perfis de estudantes em um modelo de universidade que, em grande medida, não se alterou, sendo apontados alguns desafios para a próxima década.

**Palavras-chave/** Políticas de inclusão - universidades federais - Brasil - limites - possibilidades - desafios

## Resumen

El artículo pretende discutir las políticas de inclusión adoptadas en las universidades federales brasileñas, implementadas desde el gobierno de Lula, como Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales, política de cupos para admisión de estudiantes de escuelas públicas con plazas reservadas para sectores de bajos ingresos y para las minorías étnicas y políticas de asistencia del estudiante. La investigación se basa en la revisión de la literatura y el análisis de documentos sobre el tema. La primera parte del texto aporta un panorama de la educación superior brasileña en las últimas décadas y la segunda parte analiza los problemas y límites de dichas políticas, en particular en lo relativo a la inclusión de capas socialmente desfavorecidas y de minorías étnicas en cursos de alta demanda/ alto prestigio social. El texto demuestra que el desarrollo de las políticas del acceso y asistencia del estudiante, con un aumento en las vacantes, no ha estado acompañado por la permanencia de los estudiantes en el sistema, con tasas de graduación y finalización de los cursos en declive en los últimos años. En este respecto, inclusión y exclusión, acceso/permanencia/elusión deben ser vistos juntos y no por separado. En las consideraciones finales son planteadas algunas preguntas con el fin de discutir la inclusión de nuevos perfiles de estudiantes en el modelo de Universidad que en gran parte no ha cambiado, se señaló a algunos desafíos para la próxima década.

**Palabras clave/** Políticas de inclusión - Universidades federales - Brasil - limites - posibilidades - desafíos

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de pesquisa apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq).

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense/ mfatimadepaula2015@gmail.com

## Abstract

The article aims to discuss the inclusion policies adopted in the Brazilian Federal universities, implemented from Lula's Government, such as Program Support the Restructuring Plans and Expansion of Federal Universities, policy of quotas for admission of students from public schools with vacancies reserved for low-income sectors and for ethnic minorities and Student Assistance policies. The research is based on literature review and analysis of documents on the subject. The first part of the text brings a panorama of Brazilian higher education in recent decades and the second part analyzes the problems and limits of such policies, in particular as regards the inclusion of socially disadvantaged layers and of ethnic minorities in high-demand courses/high social prestige. The text demonstrates that the development of access policies and student assistance, with an increase in vacancies and in the entrance of students, has not been accompanied by the permanence of students in the system, with graduation and completion rates of undergraduate courses declining in recent years. In this respect, inclusion and exclusion, access/permanence /dropout rates must be seen together and not separately. In the final considerations are raised some questions in order to discuss the inclusion of new profiles of students in a university model that largely has not changed, being pointed to some challenges for the next decade.

**Key words/** Inclusion policies- Federal universities - Brazil - limits - possibilities - challenges

## 1. Introdução

O artigo tem como objetivo discutir as políticas de inclusão adotadas nas universidades federais brasileiras, implementadas a partir do Governo Lula, apontando os problemas relacionados ao acesso e à permanência dos estudantes no sistema de educação superior, que continua essencialmente privado, sendo o Brasil um dos países mais privatizados e mercantilizados da América Latina no que se refere ao ensino superior.

A primeira parte do texto traça um panorama da educação superior brasileira nas últimas décadas, trazendo dados sobre instituições e matrículas na atualidade, nos setores público e privado, assim como sobre o desenvolvimento do sistema de ensino superior, a partir dos anos 1960, tendo como marco a Reforma Universitária de 1968.

A segunda parte do artigo analisa os problemas e limites das políticas de inclusão na educação superior, sobretudo no que se refere à inclusão das camadas desfavorecidas socialmente e das minorias étnicas nos cursos de alta demanda / elevado prestígio social. O texto demonstra que o incremento das políticas de acesso e de assistência estudantil, a partir do Governo Lula, com aumento de vagas e ingressantes, não tem sido acompanhado da permanência dos estudantes no sistema, com taxas de diplomação e de conclusão dos cursos de graduação decrescentes, nos últimos anos.

Nessa perspectiva, inclusão e exclusão, acesso/permanência/evasão devem ser vistos em conjunto e não separadamente. Os órgãos oficiais do governo, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação do Brasil (MEC), assim como as Instituições de Educação Superior (IES) não possuem dados consistentes sobre evasão, havendo ainda uma grande lacuna a respeito desse problema. Ou seja, há um silêncio sobre esse problema que sangra as nossas IES, fazendo com que o discurso sobre a democratização da educação superior se torne vazio, pois o ciclo da democratização não se completa.

Nas considerações finais, são levantadas algumas questões no sentido de problematizar a inclusão de novos perfis de estudantes em um modelo de universidade que, em grande medida, não se alterou, sendo apontados alguns desafios para a próxima década. Nesse sentido, as universidades federais devem se reestruturar internamente, abrir-se para as inovações pedagógicas, implodir sistemas de poder enrijecidos, romper com preconceitos, de forma a se tornarem aptas para receber esta nova parcela da população historicamente excluída do ensino superior.

## 2. Panorama da educação superior brasileira nas últimas décadas

A Reforma Universitária de 1968 e as políticas públicas elaboradas nos governos de Fernando Henrique Cardoso são fundamentais para compreender a “escalada privatista” do ensino superior na atualidade, conforme indicam os dados do Censo da Educação Superior de 2012: as matrículas (nas modalidades presencial e a distância) concentram-se nas instituições privadas, com mais de cinco milhões de estudantes (5.140.312), enquanto o setor público absorve apenas cerca de um milhão e novecentos mil (1.897.376) estudantes em sua rede. Ou seja, 73% das matrículas estão nas instituições privadas e 27% nas públicas.

Quando a análise é focada nas instituições de educação superior (IES), esse cenário não se altera, já que possuímos 2.112 IES privadas, sendo a maioria na categoria de Faculdades, enquanto o setor público registra 304 IES (CENSO, 2012). Esses dados revelam que 87,42% das nossas IES são privadas, enquanto apenas 12,58% são públicas, demonstrando o alto índice de privatização da educação superior brasileira, mesmo levando-se em conta as recentes políticas de ampliação e interiorização da rede pública implementadas no Governo Lula.

Em termos de organização acadêmica, as faculdades totalizam 2.044 estabelecimentos, correspondendo a 84,6% das IES, enquanto as universidades e os centros universitários correspondem a 8% e 5,8%, respectivamente. Nesse sentido, podemos observar que o nosso sistema de educação superior está constituído em sua maioria de faculdades privadas, com viés mercantil, de qualidade questionável, que se dedicam fundamentalmente ao ensino e não realizam pesquisa nem extensão de forma sistemática.

As consequências desse processo são evidenciadas na análise de Pinto (2004, p.729-730):

Em especial nos últimos 40 anos, o país apresentou uma grande expansão nas matrículas de graduação [...] de tal forma que de 1960 a 2002 as matrículas cresceram 37 vezes. Cabe ressaltar, contudo, que este aumento se deu de forma distinta entre as redes pública e privada. Assim é que, enquanto, no mesmo período, as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes, na rede pública o aumento foi de 20 vezes. O resultado deste processo é que, se em 1960 o setor privado respondia por 44% das matrículas de

graduação, em 2002, essa participação passou para 70%, tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino. Basta dizer que a participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes maior que a média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Mais recentemente, Ristoff (2013, p.3) apresentou um novo panorama da educação superior brasileira através do estudo “Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização”, que foi produzido a partir dos Censos da Educação Superior de 1991 a 2011. Os dados apresentados reforçam que a educação superior concentra-se fundamentalmente no setor privado. Ristoff relata que o crescimento dessas instituições se deu principalmente após a Lei de Diretrizes e Bases nº 9394 de 1996 e que uma parcela significativa delas compõe-se de faculdades isoladas que atendem até mil matrículas.

As matrículas cresceram 330%, de 1991 a 2011, mas apesar dessa expansão o Brasil ainda não conseguiu cumprir com a meta de pelo menos 30% de matrículas na faixa etária de 18 a 24 anos, proposta no primeiro Plano Nacional de Educação (2001- 2010). Esse mesmo Plano propõe “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas” na educação superior (BRASIL, 2001).

O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos a partir da data da publicação dessa Lei, na sua meta 12, prevê: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público”. Para tal, propõe 21 estratégias para o cumprimento dessa meta, entre as quais, destacam-se:

- ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (12.5);
- ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei (12.9);

Para Gomes e Moraes (2012, p. 174), com base em Martin Trow (2005), o sistema de massa corresponde ao atendimento entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos, estando plenamente consolidado quando atinge mais de 30% de jovens matriculados nesta faixa etária. O sistema de elite, segundo esta classificação, atende até 15% do grupo etário definido e, no sistema de acesso universal, o atendimento ultrapassa 50%. Os dados para a educação superior brasileira, segundo o Censo da Educação Superior de 2012, eram: 27,8% de matrículas totais (taxa de escolarização bruta) e 14,6% de matrículas na faixa etária de 18 e 24 anos (taxa de escolarização líquida). Assim, mesmo com os esforços e medidas legais para massificar e democratizar a educação superior a partir do Governo Lula, ainda continuamos na transição de um sistema de elite para um sistema de massa, com forte presença do setor privado em termos de instituições e matrículas nesse nível de ensino.

Em relação à permanência dos alunos nas IES, Ristoff constatou que dos 447.929 ingressantes na educação superior em 1991, apenas 245.887, ou seja, 55% graduaram-se quatro anos mais tarde e que “gerações mais recentes vêm enfrentando mais dificuldades para se graduarem, chegando em 2011 com taxa de sucesso de apenas 44%” (2013, p.4). Ao analisar a questão dos concluintes, o autor demonstra que em vinte e um anos, a educação superior brasileira diplomou em média 517 mil pessoas por ano, havendo uma queda significativa no ritmo de crescimento dos concluintes no período de 2006 a 2011, se comparado aos seis anos precedentes. Não obstante os programas de expansão das universidades federais e da rede de institutos federais de educação tecnológica, o setor privado ainda responde por 79% dos concluintes dos cursos de graduação.

Diante das questões abordadas, pode-se afirmar que a educação superior brasileira, a partir da Reforma de 1968, sofreu um esmagamento de sua principal atribuição, que é a de oferecer o ensino superior de modo democrático e igualitário, com qualidade. Na verdade, ela permitiu a expansão do setor privado e não criou a “verdadeira universidade”, com a sua proposta de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, então alardeada. Paula (2011, pp. 59-60) aponta que a Lei 5.540/1968 trouxe alterações significativas na estrutura organizacional da educação superior brasileira, entre elas: a instituição do vestibular unificado, do ciclo básico ou primeiro ciclo geral, dos cursos de curta duração, do regime de créditos e da matrícula por disciplinas, todas estas medidas visando uma maior racionalização para as universidades; o fim da cátedra e a instituição do sistema departamental; a criação da carreira docente aberta e do regime de dedicação exclusiva; a expansão do ensino superior, por intermédio da ampliação do número de vagas nas universidades públicas e da proliferação de instituições privadas; a ideia moderna de extensão universitária; a ênfase nas dimensões técnica e administrativa do processo de reformulação da educação superior, no sentido da despolitização da mesma.

A reforma dos anos 1990, com forte influência das políticas neoliberais, acirrou o processo de privatização e diferenciação da educação superior no Brasil, com respaldo da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9.394/1996. Acentuaram-se o aligeiramento e a fragmentação da formação de nível superior, por meio dos cursos de curta duração, cursos seqüenciais, cursos para tecnólogos, cursos de educação a distância, entre outros. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) intensificaram as políticas neoliberais na educação superior, desmontando o setor público e permitindo a proliferação indiscriminada de IES e cursos privados, sem controle de qualidade, apesar das políticas de avaliação da educação superior que se multiplicaram nesse período. Ou seja, o Estado avaliador não cumpriu o seu papel de controlar a qualidade dos cursos ofertados no nível superior, em especial no setor privado.

Nesse sentido, Cunha (2004) reforça que as instituições privadas de ensino superior se multiplicaram em número e cresceram em tamanho em decorrência da demanda por vagas e pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino. Vale observar que esse panorama se deve, principalmente, às normas governamentais, facilitadoras do processo de surgimento e multiplicação de novas instituições privadas, refletindo a diversificação das instituições do sistema de educação superior no Brasil.

Nesse cenário, prevalece a concepção da educação-mercadoria que se torna acessível “aos clientes” através do mecanismo de compra, que se contrapõe à educação bem-público, que concebe a educação como dever de Estado e direito do cidadão, visando o alcance de uma sociedade mais justa e democrática. Somente a partir da concepção de educação como bem público, é “que faz sentido falar em democratização do acesso e garantia de permanência dos estudantes em cursos superiores com qualidade científica e social”. (DIAS SOBRINHO, 2010, p.1.225)

A concepção de democratização de educação superior que embasa este artigo é construída sobre quatro dimensões: a do acesso/ingresso, a da permanência/conclusão, a da formação com qualidade e a da inclusão das camadas subalternizadas socialmente na educação superior, como nos esclarecem Paula e Silva (2012, p.7):

Partimos do princípio de que a ênfase na política de expansão e massificação não esgota o projeto de democratização da educação superior. Esse processo só se completará se tivermos igual proporção de crescimento na taxa de concluintes, com integração crescente das camadas marginalizadas socialmente, sobretudo dos estudantes de baixa renda. É necessário visar com igual ênfase o final do processo: a conclusão, com êxito, dos cursos superiores, integrando nesses índices as camadas subalternizadas da população, com garantia de qualidade na formação. A vigilância constante sobre a qualidade dos cursos de graduação, as taxas de conclusão e o perfil socioeconômico dos concluintes e dos que evadem nos parece essencial, não apenas para atestar ou não o sucesso do processo como para produzir feedbacks sobre as políticas adotadas.

### 3. As políticas de inclusão na educação superior brasileira: problemas e limites

Veiga-Neto e Lopes (2007, p.948) mencionam que a temática da inclusão é uma das temáticas mais difíceis de ser discutida, hoje, no campo educacional brasileiro. Os autores ponderam que falta coerência nas discussões porque a inclusão é um tema que só recentemente entrou na agenda das políticas públicas e porque esse conceito coloca em jogo váriáveis sociais e culturais com interesses em disputa.

As políticas de inclusão tendem a tratar o diferente como um estranho, um exótico, uma pessoa que porta características que os demais (ditos normais) não têm. Neste sentido, Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 949) advertem que esta forma de distinção poderá significar:

O paradoxo de silenciar aqueles que “já estavam ali”, de reforçar as noções de normalidade e anormalidade, de fazer proliferar e de disseminar as normas e os correlatos saberes especializados e, até mesmo, de gerar exclusão... Desse modo, ao invés de promover aquilo que afirmam – uma educação para todos –, tais políticas podem estar contribuindo para umas inclusões excludentes.

Nesse sentido, as análises de Ezcurra (2011) sobre as políticas de massificação e inclusão na educação superior na América Latina são fundamentais. A expansão e a massificação da educação superior representam o primeiro passo no sentido da democratização do sistema, porém não são suficientes para a inclusão, de fato, das camadas social e historicamente excluídas. Ezcurra (2011) nos mostra em suas análises que tem havido, na América Latina como um todo e o caso brasileiro não é exceção a esta regra, um fenômeno de massificação da educação superior que tem expulsado do sistema as camadas socialmente desfavorecidas. Estas têm sido vítimas de uma tendência estrutural do sistema - “*una inclusión excluyente, según clases y sectores sociales, socialmente condicionada* (p. 62)” – que se traduz na dificuldade de acesso e, sobretudo, de permanência dos estudantes das classes populares. Ou seja, os elevados índices de evasão ao longo do percurso universitário continuam atingindo em maior proporção os estudantes provenientes das classes populares.

Apesar das políticas voltadas para a “democratização” do ensino superior a partir de 2003 (Governos Lula e Dilma), como o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>3</sup>, aprovado pela Lei n. 11.096, de 13/01/2005, que facilita o acesso de estudantes de baixa renda nas IES privadas; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que tem promovido a expansão e interiorização das universidades federais; as políticas de ação afirmativa, consolidadas pela Lei nº 12.711, de 29/08/2012 (cotas reservadas a estudantes provenientes da escola pública nas universidades federais, priorizando os alunos de baixa renda e o recorte étnico-racial), entre outras medidas, a inclusão dos segmentos marginalizados socialmente ainda não se concretizou no Brasil, em especial nos cursos de alta demanda, que conferem maior possibilidade de mobilidade social.

Essas iniciativas enfrentam barreiras relacionadas à permanência desses estudantes no sistema, pois eles enfrentam dificuldades materiais e acadêmicas, relativas à sua trajetória na educação básica e ao seu capital econômico, social e cultural. O aumento de vagas e a possibilidade de ingresso ampliado, em alguns casos, assim como a reserva de vagas a segmentos mais vulneráveis, em outros, não são acompanhados satisfatoriamente por políticas que garantam a conclusão dos cursos de graduação. Isto faz com que muitos desses alunos adentrem as portas da educação superior e saiam antes de se formarem, ocorrendo o fenômeno da inclusão excludente analisado por Ezcurra (2011, p.62): a porta aberta na educação superior para os segmentos desfavorecidos socialmente na verdade trata-se de uma porta giratória.

No caso brasileiro, podemos dizer que, mais do que uma reprodução das desigualdades sociais pelo sistema de educação superior, os dados nos mostram que há uma hipertrofia destas desigualdades sociais, sobretudo nos cursos de alta demanda/ maior prestígio social<sup>4</sup>. Segundo Ristoff (2011, p. 209-210):

A oportunidade de acesso para estudantes pobres é um bom exemplo. Estudantes com renda familiar de até 3 salários mínimos, que na população brasileira representam 50%, na Enfermagem e Educação Física – cursos com percentuais mais próximos da realidade - representam apenas cerca de 30%. Esta distorção se torna mais gritante na Odontologia e na Medicina, onde os 50% passam a ser apenas 10,5% e 8,8%, respectivamente. Ou seja, como ressaltam os casos da Enfermagem e da Educação Física, mesmo o que no *campus* mais se aproxima da realidade está profundamente distorcido, e para pior.

Ainda segundo Ristoff, quando se olha a questão pelo viés dos mais ricos (mais de dez salários mínimos de renda familiar), percebe-se que uma pequena minoria na sociedade se torna uma grande maioria no *campus*. Na sociedade, este grupo representa 11,8%. Na Odontologia e na Medicina, no entanto, os 11,8% de ricos tornam-se 52% e 67%, respectivamente.

Interessa especialmente a este artigo problematizar os efeitos das políticas de inclusão voltadas para as universidades federais, tais como REUNI, PNAES e Política de Cotas, implementadas a partir do governo Lula, pois as políticas de democratização devem priorizar o setor público, que prima pela qualidade da formação, realizando pesquisa e extensão de forma sistemática.

O REUNI tem como objetivo, de acordo com seu artigo 1: “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

O REUNI também tem como objetivos a elevação da taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para noventa por cento e da relação de alunos de graduação por professor para dezoito, num prazo de cinco anos (art. 1, & 1), praticamente dobrando a relação de alunos por professores em cursos presenciais de graduação.

O REUNI possui como diretrizes (art. 2) a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; articulação da pós-graduação com a graduação e da educação superior com a educação básica.

Como parte do REUNI, tem havido um processo de expansão das universidades federais por todo o Brasil, com a criação de inúmer-

<sup>3</sup> Esse Programa tem funcionado em grande medida como mecanismo de recuperação financeira das instituições privadas, que deixam de pagar elevadas quantias ao Estado (renúncia fiscal) em troca de vagas ociosas destinadas aos alunos carentes em cursos de qualidade questionável, pois a maioria dessas IES são faculdades que não realizam pesquisas e têm caráter marcadamente mercantil.

<sup>4</sup> A esse respeito, é fundamental nos remetermos à hierarquia existente entre carreiras de maior e menor prestígio social. No Brasil, esta hierarquia parece se prolongar ao longo do tempo, abrindo pouco espaço para uma democratização do acesso a profissões mais valorizadas socialmente. A inserção particular da Medicina, Direito e Engenharia no quadro nacional, especialmente em sua feição corporativo-profissional, e a manutenção de um perfil socioeconômico elitizado dos profissionais destas áreas agregam-se aos desníveis salariais acentuados no mercado de trabalho, quando comparadas com profissões de menor prestígio social, como as Licenciaturas, que ocupam os níveis mais baixos desta hierarquia, possuindo parcela significativa de estudantes de baixa renda. “Por tudo isto, podemos dizer que [...] as profissões imperiais no país não perderam a majestade, mesmo em tempos republicanos.” (VARGAS, 2010, p. 120).

ros *campi* no interior dos Estados onde estão situadas estas universidades, favorecendo um processo de interiorização do ensino superior.

Todavia, o REUNI tem sido alvo de duras críticas no meio acadêmico e estudantil, pois existe a preocupação de que o processo de ampliação de vagas nas universidades públicas se dê com o sacrifício da qualidade, transformando estas instituições em “escolas” de terceiro grau, o que poderia comprometer a excelência da formação universitária, da pesquisa e da extensão.

Pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), publicada em 2011, sobre o perfil dos estudantes das universidades federais, mostra que 44% pertencem às classes C, D e E (ANDIFES, FONAPRACE, 2011). A preocupação por políticas públicas que incluam o “jovem pobre” tem se estendido à questão racial. Nessa direção, a referida pesquisa da ANDIFES/FONAPRACE (2011, p. 23) esclarece que os estudantes brancos perfazem 54% nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sendo majoritariamente da classe A, ao passo que os pretos e pardos totalizam 40,8%, concentrando-se nas classes C, D e E.

Assim, percebe-se que à expansão de vagas observada nas universidades federais combinam-se iniciativas que podem incrementar o ingresso da população de baixa renda e de segmentos discriminados. Nesse bojo, cresce a preocupação com a permanência dos estudantes, e, por desdobramento, com a assistência estudantil. Podem ser citados alguns marcos regulatórios nessa direção, a partir dos anos 2000:

- Lei nº 10.172, de 10/01/2001: o Plano Nacional de Educação (PNE) propõe “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (item 34). Porém, o financiamento público não se viabilizou para cumprir a contento objetivos e metas do PNE;

- Lei nº 10.861, de 14/04/2004: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) considera, para fins de avaliação das IES, a responsabilidade social da instituição com relação à inclusão social e às políticas de atendimento a estudantes e egressos (IX dimensão);

- Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado em 2007: o Ministério da Educação (MEC) estabelece um plano que conjuga programas para a educação básica e a educação superior, mediante leis, decretos, resoluções e portarias. Nesse âmbito, institui o REUNI e fortalece o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Presente está a ideia de inclusão social, a fim de contemplar “os excluídos pelo filtro de natureza econômica”;

- Portaria Normativa nº 39, de 12/12/2007: aprova o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que se destina a estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presenciais nas IFES, selecionados por critérios socioeconômicos e outros definidos pela instituição formadora. O art. 3º da Portaria define que:

[...] as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

O PNAES foi institucionalizado pelo Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, assinado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad. O PNAES oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa.

A aprovação do PNAES pode ser considerada um marco na história da assistência estudantil no Brasil. A sua importância reside em que o governo federal compromete-se, por lei, com o repasse de recursos às instituições federais de ensino superior, aliviando-as da responsabilidade de criar fundos a partir de recursos próprios para realizar a assistência estudantil, ou seja, esta se materializa como política pública.

Outra iniciativa afeta à permanência refere-se à Portaria nº 389, de 09/05/2013, que cria o Programa de Bolsa Permanência. O Programa expressa a intenção de contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação das IFES (em especial indígenas e quilombolas) em situação de vulnerabilidade socioeconômica, reduzir problemas provocados por evasão e promover ações complementares com vistas ao desempenho acadêmico. Define que, entre outros critérios, o candidato à bolsa possua renda familiar *per capita* não superior a 1,5 salário mínimo e esteja matriculado em curso com carga horária média superior ou igual a 5 horas diárias.



A Lei nº 12.711, de 29/08/2012, aprovada já no Governo Dilma, depois de amplo debate na mídia e nas instituições de educação superior durante anos, dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e passou a vigorar no processo seletivo de 2013. A Lei trata da reserva de vagas em cada concurso seletivo para cursos de graduação, por curso e turno, de no mínimo 50% para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Assegura que 50% dessas vagas sejam reservadas a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita* (art. 1º). Registra, ainda, que as vagas de que trata o art. 1º da Lei sejam preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à população de pretos, pardos e indígenas da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 3º).

Um resgate dos documentos e leis citados revela que as políticas de inclusão na educação superior brasileira levam em conta a baixa renda e a condição étnico-racial dos estudantes, visando minimizar as desigualdades sociais presentes nos *campi* universitários.

Em texto recente, Ristoff (2014) discute até que ponto as políticas de “democratização” implementadas nos governos Lula e Dilma, tais como Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), o novo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), o Sistema de Seleção Unificada (SiSu), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a Lei das Cotas nas Instituições Federais, a criação dos Institutos Federais de Educação, de novas universidades federais, a política de interiorização das universidades federais, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) começam a alterar o perfil socioeconômico do estudante de graduação. O autor procura demonstrar, com base em informações extraídas do questionário socioeconômico do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE), que essas políticas, aplicadas aos setores privado e público da educação superior, começam a produzir mudanças no perfil do estudante que ingressa no ensino superior brasileiro.

Ristoff mostra como ainda existem diferenças gritantes entre os cursos de baixa demanda/baixo prestígio social e os cursos de alta demanda/alto prestígio social, no que se refere à cor do estudante, à renda mensal da família do estudante, à sua origem escolar (escola privada ou escola pública) e à escolaridade dos pais, apesar das políticas implementadas nos últimos governos.

Embora tenha havido uma adesão em massa das universidades federais e dos institutos federais à Lei de Cotas (12.712/2012), os dados do ENADE evidenciam de forma contundente a distância existente entre o que preconiza essa Lei (50%), o que representa efetivamente a escola pública de ensino médio (87%) e o que ocorre em alguns cursos de graduação do país. Segundo Ristoff (2014, p. 745):

Mais distantes dos 50% exigidos pela Lei estão os cursos de Medicina e de Odontologia. Direito se aproxima dos 50% exigidos pela Lei, mas percebe-se que ainda está muito distante da representação efetiva do Ensino Médio público (...) Também cursos como História, Biblioteconomia, Pedagogia e as licenciaturas em geral, que já superam o exigido pela Lei, estão ainda a considerável distância da representação percentual do Ensino Médio público. Efetivamente, nenhum curso de graduação atinge a paridade e somente 6 dos 47 cursos sob análise têm, no segundo ciclo do ENADE, mais de 70% de estudantes oriundos da escola pública.

Cabe ressaltar, ainda, segundo essa pesquisa, que as distorções ainda existentes tornam-se mais agudas quando observamos as vagas reservadas pelas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) para pretos, pardos e indígenas (PPIs). Das 283.445 vagas ofertadas pelas IFES em 2014/1, 70.861 (25%) foram reservadas para cotistas e a metade destas para PPIs. É bom registrar que este grupo representa 51% da população brasileira, e que, portanto, em condições de igualdade de representação, deveria estar representado nas IFES com 144.556 vagas (RISTOFF, 2014, p. 745).

Com relação à renda familiar do estudante de graduação, a pesquisa supra-citada constata que “o *campus* brasileiro é significativamente mais rico que a sociedade brasileira” (p. 733). Segundo o autor, “os estudantes do curso de Medicina são cerca de 6 vezes mais ricos que a população brasileira” e também são “bem mais ricos os estudantes de Odontologia, Direito e Psicologia” (p. 734). Enquanto que “o curso de História apresenta percentual igual ao da sociedade brasileira e a Pedagogia recebe um percentual de ricos inferior ao da sociedade”. (p. 734). Contudo, o autor ressalta que, em função das políticas de inclusão na educação superior implementadas pelos governos Lula e Dilma, “em todos os cursos um número cada vez menor de estudantes ricos ingressa na educação superior, mesmo em cursos de alta demanda”, como Medicina, Odontologia, Direito e Psicologia (p. 736).

Mas, como foi dito anteriormente, o acesso não garante a inclusão de fato na educação superior, pois este deve ser acompanhado de políticas de permanência que permitam a conclusão dos cursos pelos estudantes de baixa renda e pelas minorias étnicas, que historicamente têm sido excluídos do ensino superior brasileiro, sobretudo dos cursos de alta demanda/ elevado prestígio social. Em correlação com este problema, o sistema de educação superior brasileiro apresenta elevadas taxas de evasão e pequenas taxas de conclusão em muitos cursos de graduação.

Em conformidade com essa tendência, no que segue, a Tabela 1 mostra a expansão nas universidades federais brasileiras no período de 2000 a 2012, indicando a evolução crescente de vagas (112,67%) e de ingressantes (116,56%), com diminuição da taxa de concluintes a partir de 2008, paradoxalmente no período em que foram aprovados o REUNI e o PNAES.

**Tabela 1. Vagas, ingressos e concluintes em cursos de graduação presenciais em universidades federais. Brasil 2000-2012**

Ano	Vagas	Ingressos	Concluintes	Taxa de concluintes
2000	112.826	110.173	56.070	67,62
2001	110.928	108.827	62.385	73,07
2002	113.263	111.841	68.001	75,28
2003	109.184	108.466	78.454	71,21
2004	109.802	108.953	82.761	76,05
2005	116.348	114.833	83.020	74,23
2006	132.203	130.285	80.095	73,84
2007	139.875	136.834	84.674	77,72
2008	150.869	145.062	79.764	69,46
2009	186.984	184.708	86.348	66,28
2010	218.152	222.126	88.106	64,39
2011	231.530	224.950	92.429	63,72
2012	239.942	238.594	89.709	48,57

Fonte: INEP/MEC

Um indicador importante para avaliar a permanência refere-se à taxa de concluintes, calculada a partir do número de concluintes, transcorridos quatro anos após o seu ingresso. Como mostra a Tabela 1, entre 2000 e 2012, em números absolutos, os concluintes evoluíram positivamente, ainda que de forma tímida e oscilante. A taxa de concluintes é de cerca de 60%, no período; porém, esse crescimento acontece em patamares inferiores à expansão de vagas e de ingressantes, acarretando em taxas de diplomação decrescentes, sobretudo após 2008.

Nota-se que, ao mesmo tempo em que crescem vagas e ingressos, fomentados pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a partir de 2008 houve uma queda significativa no ritmo de crescimento dos concluintes. O emblemático é que, mesmo nos anos seguintes à implantação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2007, não se observa um impacto significativo na taxa de conclusão dos cursos de graduação, mas, ao contrário, o seu declínio.

Pesquisas têm indicado como impactantes nos índices de evasão dos cursos de graduação o papel do professor universitário e a percepção de não pertencimento dos estudantes em relação ao ambiente universitário (BARDAGI; HUTZ, 2012). É destacada, ainda, a influência do formato seletivo do Sistema de Seleção Unificado (SiSU), que, dadas as suas características, tenderia a potencializar incertezas na continuidade dos estudos (SILVA; VELOSO, 2013). Por sua vez, Néres et al. (2010, p. 124), num estudo de caso em uma universidade federal, concluem que o estudante ingressante “[...] depende de um acolhimento por parte da mesma”, e que os fatores que contribuem para a não permanência na educação superior dos estudantes de origem popular ligam-se não apenas às condições econômicas, mas às dificuldades para acompanhar os conteúdos de ensino, em razão de deficiências na formação escolar antecedente. Já Paula e Vargas (2013), ao focalizarem os concluintes da educação superior, mostram que se perde quase a metade dos alunos no percurso universitário; nesse bojo, para as autoras, reside a realidade do estudante-trabalhador e do trabalhador-estudante, que enfrentam dificuldades extremas para conciliar as atividades laborais e educacionais. O enfrentamento da problemática (trabalho e estudo), do ponto de vista da implementação de políticas públicas e da legislação brasileira, a seu ver, não tem se apresentado a contento.

Trata-se de breve amostra de pesquisas que problematiza a expansão de vagas na educação superior, a conclusão e o abandono da trajetória acadêmica, especialmente voltando o enfoque para os estudantes de baixa renda.

Veiga-Neto e Lopes apontam que toda a problemática em torno das políticas públicas deve ser analisada e compreendida como uma estratégia para o governo das populações, e em se tratando das políticas de inclusão, pode-se inferir que elas ocupam um papel central no controle das populações tidas como perigosas, como os pobres e as minorias étnicas. Segundo Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 959):

As instituições que garantem acesso e atendimento a todos são, por princípio, incluídas, mesmo que, no decurso dos processos de comparação e classificação, elas venham a manter alguns desses “todos” (ou muitos deles...) em situação de exclusão. Isso significa que o mesmo espaço considerado de inclusão pode ser considerado um espaço de exclusão.

Nesse sentido, pode-se dizer que há uma “seleção” imposta aos “sujeitos envolvidos na inclusão ou exclusão da universidade brasileira”, que pode ser interpretada “como um instrumento de controle social”, onde o “lugar possível para cada um é pré-determinado”. Ou seja, as políticas de inclusão na educação superior não têm alterado “a tradicional ordem da estratificação social”. (PAULA; HOURI; CRUZ, 2015, p. 217).

Sob esta perspectiva de análise, inclusão e exclusão, acesso/permanência/evasão devem ser vistos em conjunto e não separadamente. Como pensar na inclusão sem pensar na exclusão? Como pensar no acesso e na permanência sem pensar na evasão?

#### 4. Considerações finais

É preciso desnaturalizar os discursos e práticas consagrados sobre inclusão, buscando modos alternativos de resistências e proposições. Algumas questões que se colocam a partir dessa perspectiva são: a tentativa de incluir novos perfis de alunos na educação superior em um modelo de universidade que, em grande medida, não se alterou, tem contribuído para as elevadas taxas de evasão nos cursos de graduação? As políticas de inclusão que têm sido implementadas pelas instituições de educação superior, em especial as universidades federais, têm acolhido estes novos estudantes de forma satisfatória, do ponto de vista material, acadêmico, pedagógico, das relações humanas e existenciais? Esse modelo de inclusão tem respeitado as diferenças individuais, de classes sociais, cor? Que mudanças as universidades federais devem promover para incluir, de fato, os segmentos historicamente excluídos? Nesse sentido, segundo Provin (2013, p. 100):

Entender a inclusão como um conceito mais amplo, que considera diferentes grupos de sujeitos e no qual as diferenças têm espaços para falar de si, pode ser uma possibilidade de olhar de outra forma para os processos e práticas de in/exclusão que ocorrem na Contemporaneidade (...). O processo de in/exclusão não se dá apenas pelo fato de os sujeitos não estarem no mesmo espaço que outros, mas por estarem no mesmo espaço e, por vezes, não serem considerados como alguém que faz parte dele.

A política assistencialista que tem sido implementada pelas universidades federais brasileiras baseia-se sobretudo no suporte financeiro aos estudantes carentes, ainda muito aquém da demanda, deixando em plano secundário as suas necessidades de ordem acadêmica, simbólica e existencial, relacionadas a sentimentos de não pertencimento a um ambiente ainda elitista e pouco propício à inclusão.

O processo de expansão e massificação da educação superior brasileira, com o incremento de ingressos e matrículas, nas últimas décadas, não tem significado necessariamente a inclusão social das camadas historicamente excluídas, pois pesquisas citadas indicam que os estudantes das classes sociais subalternizadas e as minorias étnicas têm menores chances de acesso e permanência no ensino superior, em especial nos cursos de alta demanda / prestígio social, que possibilitam maior mobilidade social. Para isto, as políticas de ação afirmativa, expansão e interiorização com qualidade da rede pública, assim como de permanência e assistência estudantil devem ser intensificadas, para incluir os setores excluídos socialmente nas universidades, em especial as públicas.

Nesse sentido, as universidades federais devem se reestruturar internamente, abrir-se para as inovações pedagógicas, implodir sistemas de poder enrijecidos, romper com preconceitos, de forma a se tornarem aptas para receber esta nova parcela da população historicamente excluída do ensino superior.

Os elevados índices de evasão dos estudantes nos cursos de graduação e a correlata diminuição da taxa de concluintes nas universidades federais, nos últimos anos, como descrito anteriormente, apesar do incremento das políticas de acesso e assistência estudantil voltadas para os setores desfavorecidos socialmente e para as minorias étnicas, fazem com que o ciclo de democratização não se complete de forma satisfatória.

A inclusão dos setores subalternizados e das minorias étnicas no ensino superior, inclusive nos cursos mais prestigiados socialmente, é condição indispensável para a diminuição das profundas desigualdades sociais existentes no Brasil e para o alcance do desenvolvimento humano sustentável, com equidade e justiça social.

## Referencias bibliográficas

ANDIFES/FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. (2011). *Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras*. Brasília: ANDIFES/FONAPRACE.

BARDAGI, M. P.; HUTZ, C. S. (2012). Rotina acadêmica e relação com colegas e professores: impacto na evasão universitária. *Psico*, Porto Alegre, PUC-RS, 43 (2), pp. 174-184.

BRASIL, Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo. (2007). *Decreto n. 6.096 de 24 /04/2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

BRASIL, Diário Oficial da União. Atos do Poder Executivo. (2010). *Decreto n. 7.234 de 19 /07/2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

BRASIL. (2001). *Lei nº 10.172 de 09/01/2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

BRASIL, MEC, Gabinete do Ministro. (2007). *Portaria Normativa n. 39 de 12/12/2007*. Institui o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Sub-chefia para Assuntos Jurídicos. (2012). *Lei nº 12.711 de 29/08/2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de nível médio e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (2014). *Lei nº 13.005 de 25/06/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

EZCURRA, A. M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. In: N. FERNÁNDEZ LAMARRA; M. F. C. PAULA (orgs.). *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades* (pp. 60-72). Saenz Peña: EDUNTREF.

NÉRES, A. A. S. et. al. (2010). Condições de permanência na Universidade Federal de Rondônia. In: J. L. BARBOSA; J. S. SILVA; A. I. SOUSA (orgs.). *Condições de permanência de estudantes de origem popular no espaço acadêmico* (pp. 121-130). Rio de Janeiro: UFRJ.

PAULA, M. F. C. (2011). Educação superior e inclusão social na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. In: M. F. C. PAULA; N. FERNÁNDEZ LAMARRA (orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina* (pp. 53-96). Aparecida, S.P.: Editora Idéias & Letras.

PAULA, M. F. C.; SILVA, M. G. M. (2012). Introdução. In: \_\_\_\_\_ (orgs.). *As políticas de democratização da educação superior nos estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso*; produção de pesquisas e questões para o debate (pp. 7-20). Cuiabá: EdUFMT.

PAULA, M. F. C.; VARGAS, H. M. (2013). A inclusão do estudante-trabalhador e do trabalhador-estudante na educação superior: desafio público a ser enfrentado. *Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, 18 (2), pp.459 - 485.

PAULA, M. F. C.; HOURI, M. S.; CRUZ, A. G. (2015). Políticas de inclusão na educação superior brasileira: os lugares possíveis dos sujeitos numa sociedade estratificada. In: PAULA, M. F. C. (org.). *Políticas de controle social, educação e produção de subjetividade* (pp. 193-223). Florianópolis: Insular.

PROVIN, P. (2013). Inclusão na universidade: estratégias para o ingresso de “todos” no ensino superior. In: E. T. H. FABRIS; R. R. KLEIN (orgs.). *Inclusão e biopolítica* (pp. 99-111). Belo Horizonte: Editora Autêntica (Coleção Estudos Foucaultianos).

RISTOFF, D. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. (2011). In: M. F. C. PAULA; N. FERNÁNDEZ LAMARRA (orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina* (pp. 191-216). Aparecida, S.P.: Editora Idéias & Letras.

RISTOFF, D. (2014). O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, 19 (3), pp. 723-747.

SILVA, M G. M.; VELOSO, T. C. M. A. (2013). Acesso nas políticas da educação superior: dimensões e indicadores em questão. *Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, 18 (3), pp. 727-747.

VARGAS, H. M. (2010). Sem perder a majestade: “profissões imperais” no Brasil. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, 15 (28), pp. 107-124.

### Fontes eletrônicas

BRASIL. MEC/INEP. (2012). *Resumo Técnico. Censo da Educação Superior 2012*. Brasília: DF. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 13/03/2015.

CUNHA, L. A. (2004). Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e Mercado. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas (SP), 25 (88), p.795-817. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a08v2588.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

DIAS SOBRINHO, J. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, (SP), 31 (113), p. 1223-1245. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>>. Acesso em: mai. 2014.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. (2012). A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, 3 (118), pp.171-190. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.

PINTO, J. M. R. (2004). O acesso à educação superior no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, 25 (88), pp. 727-756, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a05v2588.pdf>>. Acesso em: abr. 2014.

RISTOFF, D. (2013). Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Caderno do GEA*, 3, pp. 3-50. Disponível em: <[http://www.flacso.org.br/gea/documentos/Cadernos\\_GEA/Caderno\\_GEA\\_N3.pdf](http://www.flacso.org.br/gea/documentos/Cadernos_GEA/Caderno_GEA_N3.pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

VEIGA-NETO, A.; LOPES, M. C. (2007). Inclusão e governamentalidade. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas (SP), 28 (100), pp. 947-963. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1528100.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.

**Fecha de recepción:** 3/9/2015

**Fecha de aprobación:** 23/10/2015



## Investigação sobre o mercado das explicações: estratégias privadas para uma vantagem competitiva no enfrentamento dos exames de acesso ao ensino superior

Investigación sobre el mercado de las explicaciones: estrategias privadas para una ventaja competitiva en el enfrentamiento a los exámenes de acceso a la enseñanza superior

Research about explications Market: private strategies to get a competitive advantage facing the higher education access exams.

Nádia Studzinski Estima de Castro<sup>1</sup>

### Resumo

Neste trabalho pretende-se apresentar uma reflexão sobre o mercado das explicações (ou aulas particulares) e como o fenômeno está presente em um recorte espaço-temporal específico: município de Porto Alegre, pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2013. Sendo que o público escolhido para participar da pesquisa pertence às duas dependências administrativas escolares: municipal e estadual. Bem como sujeitos-participantes da rede privada de ensino. Sendo, assim, possível construir um panorama do mercado das aulas particulares nos três diferentes contextos. O objetivo central da proposta é apresentar a configuração das aulas particulares, refletindo, conjuntamente, sobre a prática como estratégia competitiva para o sucesso no enfrentamento dos exames de admissão (vestibulares e ENEM), no contexto pontual da cidade de Porto Alegre. Exames de admissão entendidos como fase obrigatória para o ingresso no Ensino Superior.

**Palavras-chave/** mercado das explicações - estratégias privadas - sucesso nos exames

### Resumen

Este trabajo pretende presentar una reflexión sobre el mercado de las “explicaciones” (o clases particulares) y sobre cómo el fenómeno está presente en un recorte espacio temporal específico: el Municipio de Porto Alegre, perteneciente al Estado de Rio Grande do Sul, en el año 2013. El público seleccionado para participar de la investigación pertenece a dos dependencias administrativas escolares: municipal y estadual (provincial); así como también de la red de enseñanza privada. De este modo, es posible construir un panorama del mercado de clases particulares en tres contextos diferentes. El objetivo central de la propuesta es presentar la configuración de las clases particulares, reflejando su práctica como estrategia competitiva para afrontar con éxito los exámenes de admisión (vestibulares y ENEM), en el contexto específico de la ciudad de Porto Alegre. Exámenes de admisión entendidos como fase obligatoria para el ingreso a la enseñanza superior.

**Palabras Clave /** mercado de clases particulares - estrategias privadas - éxito en los exámenes - acceso a la Educación Superior

### Abstract

The paper aims to present a reflection on the explications' market (or private classes) and how the phenomenon is present in a specific time-space focus: Porto Alegre City at Rio Grande do Sul State in 2013. People chosen to participate in research came from two school administrative departments: municipal and provincial; and also from private education. Thus is possible to build a perspective of private classes' market in three different contexts. The main goal of the article is to present the configuration of private classrooms, reflecting this practice as competitive strategy to successfully face admission exams, in the specific context of Porto Alegre City. Admission exams as compulsory step to access to higher education.

**Key Words /** Private classes - private strategies - success in exams - access to Higher Education

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS/ nadia.castro@acad.pucrs.br

## Considerações iniciais

o mercado das explicações ou aulas particulares (dependendo do contexto de referência a terminologia é variável, por exemplo: tutoria privada é a nomenclatura utilizada na língua inglesa) é uma atividade paralela ao ensino formal e hoje se constitui como uma grande rede em expansão. Representa, sem dúvida e de maneira evidente, o processo de mercantilização dos processos educativos. A atividade está presente mundialmente e cresce de maneira acelerada. O que antes era visto como uma prática escolhida e praticada por determinados sujeitos, hoje alcança dimensões econômicas, sociais e financeiras expressivas. Sendo possível encontrar empresas especializadas atuando em diferentes países. No entanto a prática da educação paralela (ou educação na sombra) ainda permanece muito pouco investigada. Existe um certo silenciamento na investigação pertinente ao tema.

Neste sentido, propomos nesta reflexão uma breve exposição sobre o fenômeno das aulas particulares (também denominado de educação na sombra) para, em um primeiro momento, esclarecer para os interessados no assunto o que é “educação na sombra”. Em um segundo momento, pretende-se, a partir de um recorte espaço-temporal, expor dados quantitativos encontrados ao longo da pesquisa já feita e que servem para caracterizar o fenômeno no contexto nacional. Por fim, objetiva-se refletir, como base nos dados empíricos, sobre o panorama das aulas particulares; entendida como estratégia privada encontrada pelos alunos para a possibilidade de sucesso no enfrentamento dos exames de admissão pra o ingresso no Ensino Superior. Consideramos a leitura desta reflexão pertinente para professores, alunos, responsáveis/ cuidadores dos alunos, gestores da educação, formuladores de políticas e para todos aqueles que tenham interesse em compreender um pouco mais sobre o complexo tema da educação.

## Relevância da temática

permitir um começo de compreensão sobre o sistema educacional na sombra é de extrema importância para o entendimento global de um sistema de ensino. As razões para o estudo da temática são várias, mas pontuamos aqui as principais; aquelas que nos motivaram a investigar em profundidade o tema e, em consequência escrever para que outros sujeitos interessados pudessem se apropriar da temática. A primeira justificativa é pela própria falta de investigação (há um silêncio no debate sobre o tema); poucos trabalhos, em nível nacional, se dedicaram a conhecer como o sistema de educação na sombra está presente no contexto do Brasil. Ainda, quando encontramos trabalhos que estejam dedicados ao tema, eles estão direcionados mais para a investigação dos cursinhos pré-vestibulares. O que estamos propondo neste espaço é a apresentação de um panorama mais direcionado para as respostas diretas dos alunos-participantes. Eles mostram como o panorama das aulas particulares está delineado no contexto de Porto Alegre. Uma segunda explicação para a realização da investigação é a questão dos investimentos de capital financeiro na atividade. A prática movimenta, sem retorno para os governos, um montante monetário significativo. Por último salientamos a importância de investigar as aulas particulares como estratégia privada encontrada pelos alunos para a superação (para o sucesso) dos exames de ingresso no Ensino Superior. Seja eles alunos da rede privada ou pública, pois a frequência em aulas de explicação (aulas particulares, aulas de preparação para exames...) foi constatada tanto no âmbito da escola pública, quanto da escola privada.

Alguns anseios, emergentes de leituras específicas, também se configuram como fator motivacional para a importância de análise da temática. Mark Bray, autor que traz para o debate e nomeia o fenômeno como “educação na sombra” tem inúmeros textos publicados que explicam a dimensão da prática. Suscitando o interesse para o desenvolvimento de novas pesquisas (Bray, 1999a, 1999b, 2003a, 2005 e 2009; Bray e KWO, 2003 e 2014). No contexto de Portugal, o projeto “Xplica<sup>2</sup>”, criado e desenvolvido pelos professores Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes, Alexandre Ventura e Sara Azevedo nos contemplam com diversas reflexões que retratam com precisão o contexto português; com suas especificidades, com sua nomenclatura e com a sua ocorrência junto aos alunos. Com inúmeras produções escritas sobre o contexto português (Costa, 2003, 2007 e 2008; Costa, Ventura, Neto-Mendes e Azevedo, 2008; Costa, Ventura e Neto-Mendes, 2007, 2008) é possível conhecer o sistema da educação na sombra em Portugal e, assim, estabelecer estudos comparativos entre a realidade portuguesa e a brasileira.

No Brasil, especificamente, é possível ler Bacchetto (2003), Santos (2004) e Mariucci (2013). Autores que dedicaram os seus estudos ao início da compreensão do fenômeno das aulas particulares, mas que ainda mantiveram, principalmente os dois primeiros, o foco nos chamados cursinhos pré-vestibular. Espaços específicos de preparação para o enfrentamento dos exames de admissão das Universidades; atividade que se caracteriza exatamente no contexto da educação da sombra, mas que representa apenas uma parte da atividade descrita por Mark Bray, como educação na sombra. Mas já é uma alternativa privada para superar um obstáculo do público: no caso do exame vestibular das instituições federais.

Além das leituras, podemos afirmar que a construção do objeto de pesquisa emerge de uma problemática de pesquisa; constitu-

<sup>2</sup> Sobre o projeto Xplica visitar o site: <http://www.ua.pt/de/xplicka/PageText.aspx?id=16604> acesso em 15 de setembro de 2014.

ida esta última de alguns questionamentos norteadores: aulas particulares, qual a origem da prática no Brasil? Elas acontecem da mesma forma em diferentes espaços da realidade educacional do país? Existe uma democracia no acesso? Quais são as disciplinas atendidas? Todas? E os porquês? Quem tem acesso? Todos? Alguns? Quanto as famílias investem na tutoria? Exista regulamentação para esta atividade? O que o ensino “paralelo” tem para dizer do “formal”? Qual a relação da frequência em aulas particulares e o acesso ao Ensino Superior?

Não pretendemos responder a todas as perguntas propostas, apenas listamos aquelas que nortearam a investigação em sua etapa inicial. Em trabalhos futuros outras delas podem ser investigadas.

Em seguida, partimos para o estudo mais direto do fenômeno proposto para esta análise: a educação na sombra. No espaço seguinte objetivamos explicar a origem e, também, no que se constitui a prática nomeada de educação na sombra.

## “Educação na sombra”

O tema “educação na sombra” é apresentado por Mark Bray em 1999 no evento IIEP - *UNESCO's International Institute for Educational Planning*, onde acontece o debate sobre o tema e a posterior publicação do livro *“The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners”*. O autor explica que o termo “sombra” é usado porque este sistema só passa a existir à sombra do sistema formal, conseqüentemente, sofre modificações conforme o sistema formal se modifica. O autor aponta a importância dos estudos sobre este tema, exatamente porque a sombra de um sistema educativo pode mostrar para o observador muitas mudanças que estão ocorrendo nas sociedades. O autor salienta que as explicações<sup>3</sup> podem criar e perpetuar desigualdades sociais, por isso este é um tema que precisa ser discutido. Para o autor é necessário que se faça um confronto do sistema na sombra para que se descubra pontos positivos e negativos deste sistema paralelo. Em consequência, é preciso que o sistema de políticas educacionais e os seus agentes deem uma maior atenção para o assunto.

Nas palavras de Mark Bray temos a melhor explicação sobre a visibilidade do tema em um contexto mundial. O fenômeno está ganhando proporções mais significativas e por isso deve atrair uma maior atenção dos pesquisadores da área. Mark Bray salienta<sup>4</sup>.

*Paralelo a este sistema formal de educação, e incrivelmente mais evidente em uma ampla gama de configurações, este livro faz referência ao sistema de educação na sombra referente à tutoria suplementar privada. O sistema na sombra tem recebido bem menos atenção, mesmo que ele tenha grandes implicações sociais e econômicas.* (BRAY, 2009, p.11)

Mark Bray faz quatro afirmações pontuais para esclarecer a metáfora “sombra”. Salienta, primeiro, que a tutoria suplementar se concretiza somente por que existe um sistema formal; segundo, a forma e o tamanho da sombra se moldam conforme as modificações do sistema formal; terceiro, a atenção dada ao sistema da sombra é muito menor em comparação com o sistema formal e por último as características do sistema da sombra são muito menos distintas do que as do sistema regular de ensino (BRAY, 1999, p. 17).

No entanto, Bray esclarece a razão de ser importante a observação atenta da sombra. Ele explica que a sombra de um sistema educativo pode apresentar para o observador muitas mudanças ocorridas nas sociedades. Ainda salienta, e aqui está o nosso diálogo com o autor, o fato das explicações, geralmente, criarem e perpetuarem as desigualdades sociais. Elas ainda consomem recursos humanos e financeiros, os quais poderiam ser usados de uma forma mais adequada e em outras atividades. Encontramos a relevância da análise da sombra, pois ela pode ser vista não apenas como uma entidade passiva, mas pode afetar negativamente até mesmo o corpo que imita (BRAY, 1999, p. 18).

O autor explica que na maioria dos países, a mistura de características positivas e negativas cria um quadro complexo, e poucas sociedades têm bem desenvolvido formas de resolução destes problemas. Na maioria dos casos, os formuladores e os planejadores de políticas preferem evitar a tomada de decisões difíceis, optam, então, por ignorar o fenômeno e deixar que as demandas do mercado ditem os rumos da atividade. Mas, em algumas realidades, a abordagem permissiva pode ser problemática. Mark Bray enfatiza que as decisões sobre as ações apropriadas podem ser de difícil resolução, mas é preciso, no mínimo, o reconhecimento

<sup>3</sup> Sobre o uso do termo “explicações”: aulas particulares e reforço escolar no Brasil; *private tutoring*, em inglês; *clases particulares*, em castelhano; *cours particuliers*, em francês (Definição de Antônio Neto-Mendes presente no seu texto “A regulação das explicações entre o Estado e o mercado”. In: **Xplica**: investigação sobre o mercado das explicações. Universidade de Aveiro: 2009. p. 85.

<sup>4</sup> Traduzido pela autora, do original: *Parallel to these mainstream education systems, and increasingly evident in a wide range of settings, are what this book refers to as shadow education systems of private supplementary tutoring. The shadow systems have received much less attention, even though they also have major social and economic implications* (Bray, 2009, p.11)



do fenômeno da tutoria privada, já que ela traz muitas implicações (BRAY, 2009, p. 8). O que é preciso é um reconhecimento claro do sistema paralelo de ensino, nos diferentes contextos mundiais, para que as medidas apropriadas para as suas próprias circunstâncias sejam percebidas pelos formuladores e planejadores de políticas.

É possível perceber que o fenômeno está presente em diferentes lugares do mundo. Segundo dados obtidos por Mark Bray, no Brasil, por exemplo, 50% dos estudantes, do Rio de Janeiro, receberam alguma forma de tutoria; no Egito, no ano de 1994, um estudo com 4.729 famílias mostrou que 65% das crianças da educação primária havia participado de alguma forma de tutoria privada; no Japão, no ano de 1993, 60% dos alunos do secundário frequentaram o “*juku*”; no Marrocos, também no mesmo ano, 78% dos alunos concluintes da escola frequentaram aulas de reforço e, por último, no Azerbaijão, 90% dos universitários afirmaram ter frequentado algum tipo de aula particular, no último ano escolar (BRAY, 1999, p. 24).

Segundo o autor, nas últimas duas décadas, o fenômeno tem crescido, em grande escala. As causas para isso suscitam uma investigação mais próxima de cada realidade. Aqui nos limitaremos a passar, de forma mais resumida, por alguns cenários traçados pelo autor, listando algumas informações, consideradas mais relevantes para que se possa ter uma melhor visualização mundial do fenômeno.

Na Índia, um estudo realizado, mostrou que 41,3% dos estudantes relatou ter frequentado tutoria privada, sendo que, desse total, 54,9% eram meninos e 39,6% eram meninas. Em Bengala Ocidental (estado indiano) do total dos gastos de uma família, aproximadamente, um terço é investido em educação (BRAY, 2009, p. 20).

Na Turquia as taxas de participação em tutoria são elevadas e têm se expandido significativamente. Interessante que um estudo efetivado nesse contexto faz a constatação de três tipos distintos de tutoria: primeiro, tutoria sobre um tema determinado e a um preço em particular acordado; segundo, professores do ensino regular, nas instalações da escola, mas com pagamento extra e, por último, um terceiro tipo de tutoria, os centros de explicação, chamados de “*dersani*”, destinados à alunos do primário e do secundário, mas também à preparação para o ingresso no serviço público (BRAY, 2009, p. 21).

O padrão do Canadá, dos Estados Unidos da América (EUA) e da Austrália é muito semelhante ao encontrado na Europa Ocidental, onde a frequência nas aulas particulares, como também os investimentos, são elevados. No Canadá, por exemplo, alguns dados apontam para um crescimento no número de institutos de tutoria entre 200 e 500 por cento nos últimos trinta anos (BRAY, 2009, p. 22). Em Ontário cerca de 24% dos pais com filhos em idade escolar tinha recentemente contratado tutores e 50% dos pais canadenses, questionados pela pesquisa, afirmou que gostaria de contratar um tutor, se tivessem condições (BRAY, 2009, p. 22).

Por fim, como o autor afirma, na maioria dos países existe uma mistura, não reconhecida, de características positivas e negativas deste sistema, o que cria um quadro complexo e que demanda uma análise mais direta. É preciso que o sistema seja reconhecido e estudado para que os formuladores de políticas e planejadores não ignorem o fenômeno e possam delinear as melhores estratégias políticas. Assim o sendo, passamos para a próxima reflexão, onde pretendemos conhecer a origem do fenômeno no contexto brasileiro.

## Origem do fenômeno no Brasil

Nenhum fato está isolado no mundo. Uma prática histórica e social de determinado momento tem a sua explicação no passado. Este fazer de hoje está constituído de determinada forma porque foi sendo construído por agentes sociais ao longo do transcorrer da história. Assim, para que seja possível começar a compreender o fenômeno das aulas particulares no contexto brasileiro é preciso revisitar o passado. Conhecer como, onde, de que forma, porque e por quem essa prática foi sendo consolidada no Brasil.

Maria Alice Chaves Vasconcelos, na sua obra intitulada “A Casa e seus Mestres”, do ano de 2005, faz uma análise pontual do tema. Segundo a autora, as aulas particulares no Brasil, ministradas nas casas dos mestres, têm a sua origem no oitocentos e eram uma prática, marcadamente, das elites. A atividade surge no país influenciada diretamente pelo contexto europeu, o que iremos discutir neste momento. Vale salientar que a prática das aulas particulares surge como uma alternativa de educação para os “filhos das elites” exatamente porque não existiam escolas regulares na época. Primeiramente, sobre o uso da expressão “mestre”, Vasconcelos (2005) esclarece o seguinte:

*Segundo a pesquisa dos textos originais até o final de primeira metade do século XIX, eram chamados de professores apenas aqueles que trabalhavam em colégios. E denominavam-se mestres aqueles que praticavam a educação doméstica, incluindo-se aí aias, aias, amos, amas, tutores e governantas, quando também responsáveis pela educação das crianças.* (VASCONCELOS, 2005, p. 53)

Portanto, a origem das aulas particulares, no Brasil, data dos oitocentos e surge como uma prática das elites, vinda diretamente a partir da influência europeia. Ela era uma forma de demarcação de posições sociais. As elites introduziam a educação em casa como uma forma de prestígio social. Os filhos das famílias mais abastadas tinham os seus tutores em casa, para que os seus descendentes tivessem uma formação mais ampla, que contemplasse diferentes áreas como: música, literatura, artes e oratória.

Sendo estabelecida e legitimada esta prática na Europa, de forma significativa, o Brasil, como em muitos outros aspectos, sofre a influência direta. Vasconcelos enfatiza:

*Segundo David (Apud ARAÚJO, 2000), as preceptoras que ensinavam meninas e meninos nas casas de classe média e classe média-alta já representavam um setor considerável no mundo do trabalho na Europa do século XIX, contando acima de 30.000 pessoas empregadas nessa função. (VASCONCELOS, 2005, p. 120)*

Com a vinda da família real portuguesa a prática passa a ser ainda mais difundida. Tendo a mesma significação europeia de “prestígio social” para as famílias da “elite econômica”. Fazendo um retrocesso histórico, de fato, percebe-se as origens da prática da educação doméstica desde os primórdios da Igreja Católica. Era ela que detinha os conhecimentos e que doutrinava para a leitura e para a interpretação dos conhecimentos. Portanto, os membros da Igreja precisavam ter conhecimento de línguas, teologia, oratória e mais. Esta formação era feita através de tutores. Vasconcelos explica:

*Para obedecer à lógica da Igreja eram necessários meios de acesso à instrução, bastante restrita até então. Nesse sentido, torna-se necessário educar os meninos para prepará-los para a vida religiosa. A educação para aquisição dos conhecimentos requisitados para esse fim é inicialmente realizada no âmbito doméstico e vai, progressivamente, desencadeando a edificação de escolas para rapazes em todos os conventos e todas as igrejas episcopais [...] (VASCONCELOS, 2005, p. 2)*

Em seguida ela se expande e deixa de ser uma prática voltada somente para a preparação dos jovens que pretendiam ingressar na vida religiosa. Ela passa a ser interpretada pelos pais como uma forma de oferecer às gerações futuras uma educação mais “completa” o que, na época, e não muito diferente da atualidade, representava uma forma de distinção entre os sujeitos. Saber ler, escrever, conhecer as artes, a teologia, a filosofia, as literaturas eram sinônimo de “superioridade” cultural, social e econômica.

Portanto, este breve panorama histórico, que remonta às origens das aulas particulares, será de extrema importância para a análise proposta. A origem histórica e social de um fenômeno, marcada no espaço e no tempo, serve para explicar muitas das evidências perceptíveis no tempo e no espaço presente. Como o nosso intuito é fazer um reconhecimento das práticas das aulas particulares, em um contexto brasileiro, o entendimento da origem do fenômeno servirá, muito provavelmente, para explicar muitas das informações que serão encontrados na análise dos dados empíricos. A origem da tutoria, voltada para as elites, vai nos dizer muito da prática atual.

A autora ainda constata que a educação em casa, pretendida pelas elites, desejava não apenas a instrução, mas uma educação mais ampla, que ela chama de “educação intelectual”, o que, segundo a autora, já sinalizava o desejo dos pais de permitir que os seus filhos tivessem uma educação possibilitadora do fator de destaque entre os jovens. Aqueles que tivessem acesso a esse tipo de formação, teriam uma maior quantidade de conhecimento acumulado, o que para o entendimento da época, permitiria que esses jovens se destacassem em relação aos outros. Com esse tipo de formação as famílias das elites econômicas da época acreditavam ser a opção para que os seus herdeiros além de serem herdeiros econômicos, fossem herdeiros de um grande capital cultural. Uma formação mais ampla permitiria uma consolidação (e uma afirmação) de dominação de classe. Esta mais do que apenas dominação econômica, e sim, uma dominação cultural, a partir de uma apropriação maior dos mais diversos saberes. Vasconcelos relata, por meio de suas investigações, que a educação doméstica, a partir da primeira metade do século XIX, vai se multiplicando. Ou seja, as classes, que ela nomeia de “intermediárias”, sinalizam ter um interesse de acessar esse tipo de educação. Muito provavelmente por uma questão de interesse de ascensão social. Já que as elites mais marcadas economicamente fazem uso das aulas particulares e se mantinham ocupando os “melhores espaços” econômicos e sociais, a classe “intermediária” acredita que a formação mais ampla dos seus herdeiros será uma provável garantia de melhora de posição social. Vasconcelos explica:

*A partir da metade do século XIX vão progressivamente multiplicando-se os anúncios de educação doméstica e, consequentemente, tornando-se essa prática mais acessível não apenas às elites que dela já faziam uso, mas às classes intermediárias que também podiam dispor desses serviços. (VASCONCELOS, 2005, p. 71)*

Logo após constatar isso, a autora volta a salientar que a prática parece ter sido “imprescindível às elites”. Ter aulas em casa, para eles, era considerado um diferencial social. Assim é possível inferir do estudo quais os usos das aulas realizadas em casa. Primeiro, era uma forma, como já dito, de diferencial social; mesmo aqueles que frequentavam algum colégio, em algum momento faziam uso das aulas particulares, com a intenção de aprender um outro idioma, ou ainda para aprender a tocar algum instrumento ou mesmo cantar. Assim a formação do sujeito seria concluída de forma integral. Mas, os professores particulares também eram contratados como, segundo afirma Vasconcelos, solução para aqueles, que por escolha ou por custos, tendo optado por um colégio, não haviam conseguido dele os resultados esperados.

Sobre as matérias a serem ensinadas, a autora escreve, que os pais escolhiam as que deveriam ser ministradas para seus filhos, segundo seus interesses. As combinações de matérias eram as mais variadas, entre as disciplinas que a autora salienta, as mais desejadas eram, prioritariamente, português e francês, em seguida, latim, inglês, alemão, italiano, espanhol, caligrafia, literatura, composição, religião, música, piano, solfejo, canto, rebeca, gramática portuguesa, latina, francesa e inglesa, lógica, matemática, geometria, aritmética, álgebra, contabilidade, escrituração mercantil, física, botânica, história universal, história do Brasil, geografia, desenho, pintura e aquarela. A lista é um pouco exaustiva, mas será de muito validade quando estudarmos os dados da pesquisa, pois se fará a análise das disciplinas, hoje, mais solicitadas pelos alunos, como, também, quem faz a escolha pela frequência nas aulas particulares.

Na segunda metade do século XIX, Vasconcelos encontra, na sua pesquisa, uma preocupação voltada para os exames preparatórios para revalidação dos estudos secundários. Os professores particulares se deslocavam até a casa dos alunos e ofereciam uma preparação mais pontual para os exames. As matérias exigidas pela prova eram: português, francês, inglês, latim, geografia, cosmografia, história, filosofia e matemáticas. A autora salienta que os contratos eram realizados entre os pais e os professores particulares de forma informal e que os horários e os dias eram acertados a partir da disponibilidade dos tutores.

Ainda conforme a autora, já no século XX, com a obrigatoriedade da frequência escolar, os mestres da casa continuam a ser os encarregados de complementar a educação escolar dos filhos das elites. Se antes existia a possibilidade de uma formação escolar toda realizada em casa, agora com o reconhecimento e a obrigatoriedade da escola, essa alternativa deixa de ser valorizada, mas não faz com que as aulas particulares percam o seu significado. Elas continuam a ser a alternativa de complementação do processo de aprendizagem.

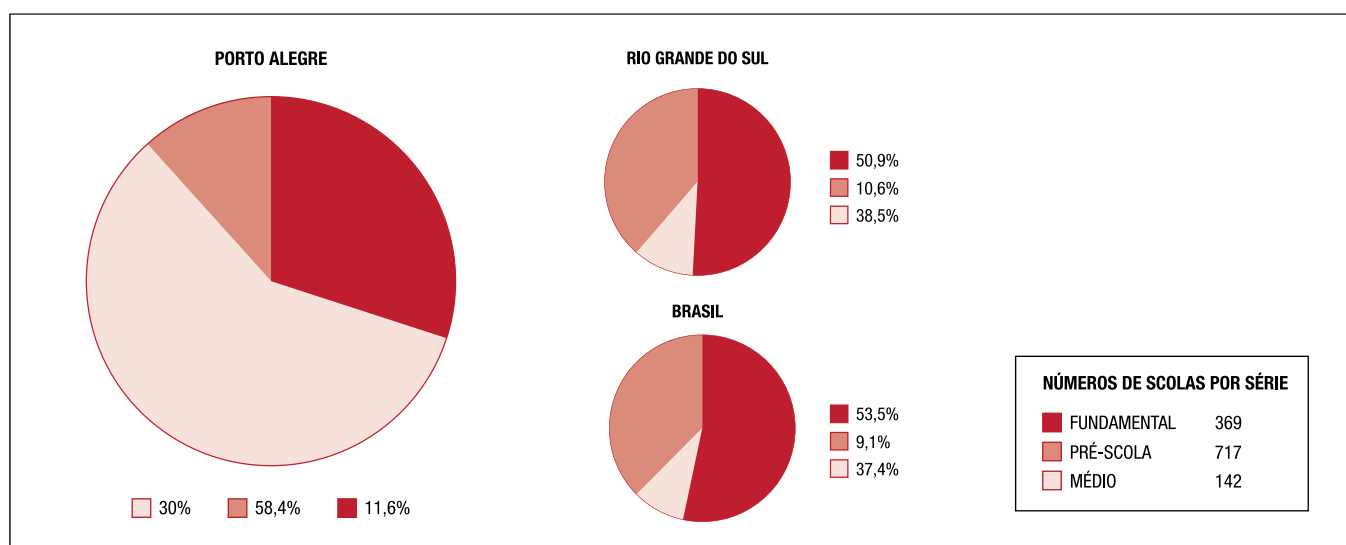
Por fim, é possível concluir que resistindo à emergência da instituição escola, a educação na sombra se afirma como uma prática das elites. Consolida, então, o seu estatuto de forma a existir até os nossos dias. Conhecer a forma como ela está hoje é o que se pretende nesta investigação.

## Contexto de investigação

com o objetivo de comparar diferentes realidades, e sem a intenção de estigmatizá-las, propomos a construção de uma investigação dentro de diferentes contextos da “educação da sombra”. Para que seja possível dimensionar essas realidades os contextos selecionados pertencem ao município de Porto Alegre, localizado no Estado do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre contempla uma área de unidade territorial de 497 Km<sup>2</sup>, conta com uma população de 1.409.351 habitantes. A renda PIB per capita a preços correntes da população está estimado em 30.524,80 reais. Deste conjunto populacional, segundo dados apresentados pelo IBGE cidades<sup>5</sup>, o número de alfabetizados soma um total de 1.277.572 pessoas. Explicitaremos alguns dados mais diretos sobre o número de escolas por série no município de Porto Alegre e também, pertinente para a nossa escolha investigativa, o número de escolas privadas e públicas, de ensino médio contempladas na região da capital. Começamos com a divisão do número de escolas por série encontrado pelo IBGE, referente ao município:

**Gráfico 1. Número de escolas por série**



Fonte: IBGE – Cidades

<sup>5</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/> consulta realizada em 15.09.2014

número de matrículas no Ensino Médio sofre uma grande redução, com relação ao número das realizadas no Ensino Fundamental. Quando pensamos em números no Ensino Superior, a queda é mais marcante ainda. Segundo dados do IBGE o número de pessoas que possuem nível superior de graduação concluído, no Brasil, corresponde a um total de 12.679.010. Se pensarmos no contingente populacional do Brasil, 198.360.943 habitantes (segundo dados do IBGE de 2012), apenas uma pequena parcela da população teria acesso ao Ensino Superior.

Mantendo-se o foco da pesquisa na etapa final do processo de escolarização – exatamente o 3º ano do Ensino Médio - abordamos a divisão das escolas de Ensino Médio de Porto Alegre, conforme dados estatísticos obtidos no site da Secretaria de Educação de Porto Alegre, referentes ao Censo Escolar da Educação Básica, correspondente ao ano de 2012, realizado pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. O Censo é realizado pelo Departamento de Planejamento. Encontramos o seguinte universo de estabelecimentos de ensino na cidade de Porto Alegre:

**Tabela 1. Estabelecimentos de ensino por etapas e/ou modalidades de ensino. RS 2012**

CRE	Dependencia Administrativa	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Medio	Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos		Total Real
								Presencial	Semipresencial	
1º	Estadual	7	83	228	71	12	16	44	6	258
	Federal	1	1	2	3	2	0	2	0	5
	Municipal	36	70	48	2	2	7	35	0	96
	Particular	573	602	91	68	33	9	9	1	683
	<b>Total</b>	<b>617</b>	<b>756</b>	<b>369</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>32</b>	<b>90</b>	<b>7</b>	<b>1042</b>

Fonte: Governo do Rio Grande do Sul

Tendo como interesse o desenho do panorama das aulas particulares em um contexto de microanálise, a investigação foi feita junto às escolas das redes privada e pública do município. Com o objetivo de conhecer as dimensões da educação na sombra dentro de diferentes realidades. Uma escola de cada uma das dependências administrativas foi selecionada. O critério para a escolha foi o maior número de alunos matriculados no 3º ano do Ensino Médio.

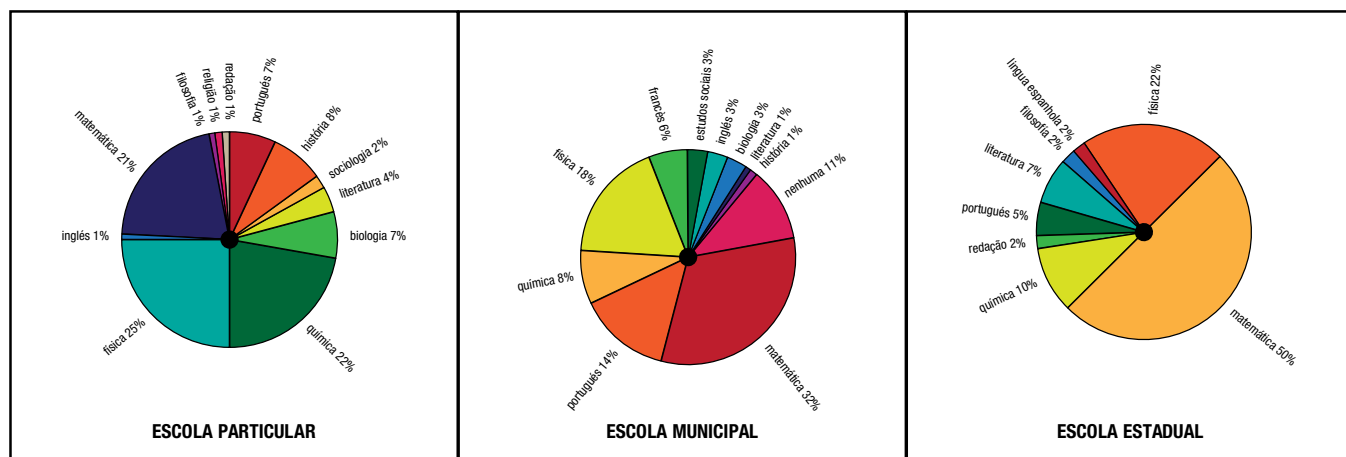
Por fim, cabe ressaltar que os sujeitos participantes da pesquisa são: alunos da etapa final de escolarização, ou seja, alunos matriculados no 3º ano do Ensino Médio, pertencentes aos diferentes espaços sociais e econômicos, dentro do município de Porto Alegre, de acordo com a escola em que estudam e a região que habitam, apresentam características particulares. Todas as respostas consideradas como válidas foram fornecidas pelos alunos/participantes de livre e espontânea vontade. Os participantes que responderam foram convidados a completar o questionário, aqueles que não desejaram responder por algum motivo, ficaram livres para fazer essa escolha.

## O que os dados indicam?

O questionário utilizado como ferramenta de coleta de dados, contemplando questões fechadas e abertas, permitiu a construção de alguns panoramas. Dentre eles, neste espaço de reflexão nos limitamos à análise daquele dedicado às aulas particulares e a sua formatação no contexto estudado.

Objetivamos, primeiramente, conhecer as matérias que os próprios alunos consideram ter maiores dificuldades nos seus percursos de escolarização. A intenção ao se fazer esse questionamento é investigar se as disciplinas procuradas no âmbito da educação na sombra são as mesmas que eles alegam ter algum tipo de dificuldade de aprendizagem. Ou até mesmo confirmar a não realidade dessa hipótese, ou seja, que não há ligação entre as informações. Os gráficos seguintes estruturam esses dados.

**Gráfico 2. Disciplinas com maior dificuldade de aprendizagem.**

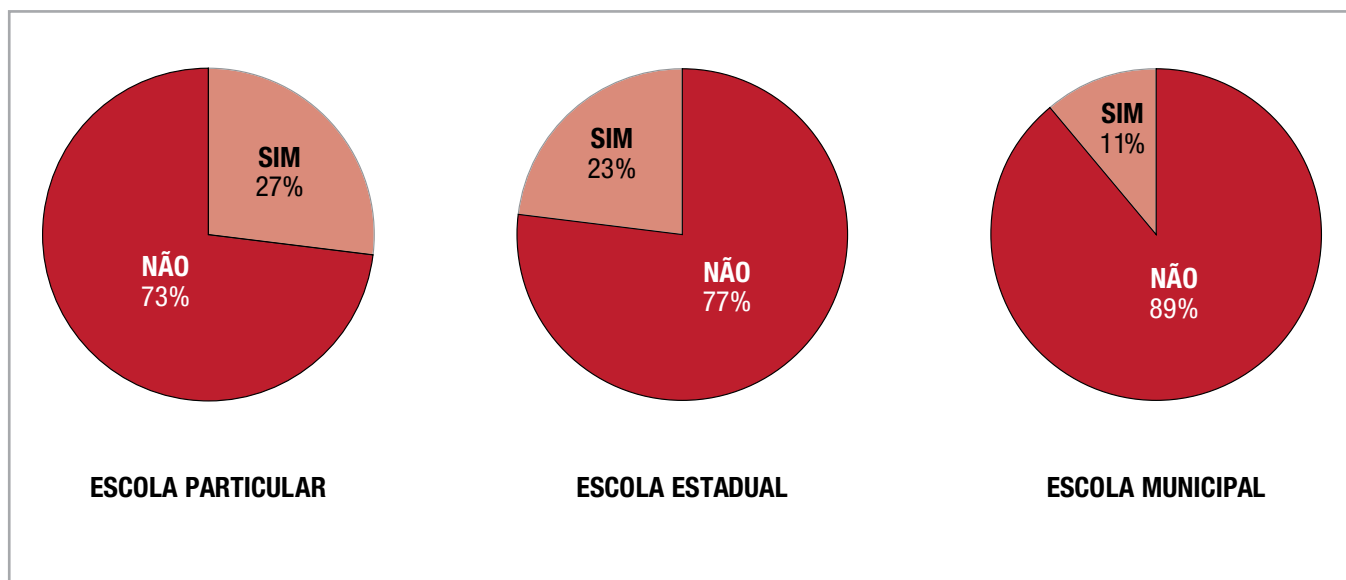


Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Conforme esquema dos gráficos anteriores, os alunos afirmam ter mais dificuldades no processo de aprendizagem naquelas que são consideradas matérias exatas: física e matemática se mantêm entre as primeiras nas três escolas; depois aparece a disciplina de química, considerada também como uma disciplina da área de exatas. Interessante a distância das porcentagens entre as disciplinas exatas e as primeiras da área de humanas, observe: física, 25% e 22%; matemática, 21%, 50% e 32% e, por último, química, com 22%, no contexto da escola particular. As primeiras disciplinas da área de humanas obtiveram: história, 8%; literatura, 7% e português, 14%. Vê-se um ponto de ruptura bem distante entre as disciplinas, pois as consideradas exatas são muito mais citadas pelos alunos/participantes da pesquisa, independente do contexto – público ou privado – as dificuldades de aprendizagens indicam ser muito semelhantes.

Logo em seguida, depois de terem sido convidados a responder sobre as disciplinas que consideravam encontrar maiores dificuldades de aprendizagem, os participantes responderam sobre a frequência em aulas particulares ao longo do percurso do Ensino Fundamental. Proposta esta interrogação para que fosse possível comparar as frequências, ou seja, como a prática das aulas particulares está acontecendo no Ensino Fundamental e como está no último ano do Ensino Médio. Observe:

**Gráfico 3. Frequência em aulas particulares ao longo do Ensino Fundamental.**



Fonte: elaborado pela pesquisadora.

**Gráfico 3. Frequência em aulas particulares ao longo do 3º ano do Ensino Médio.**



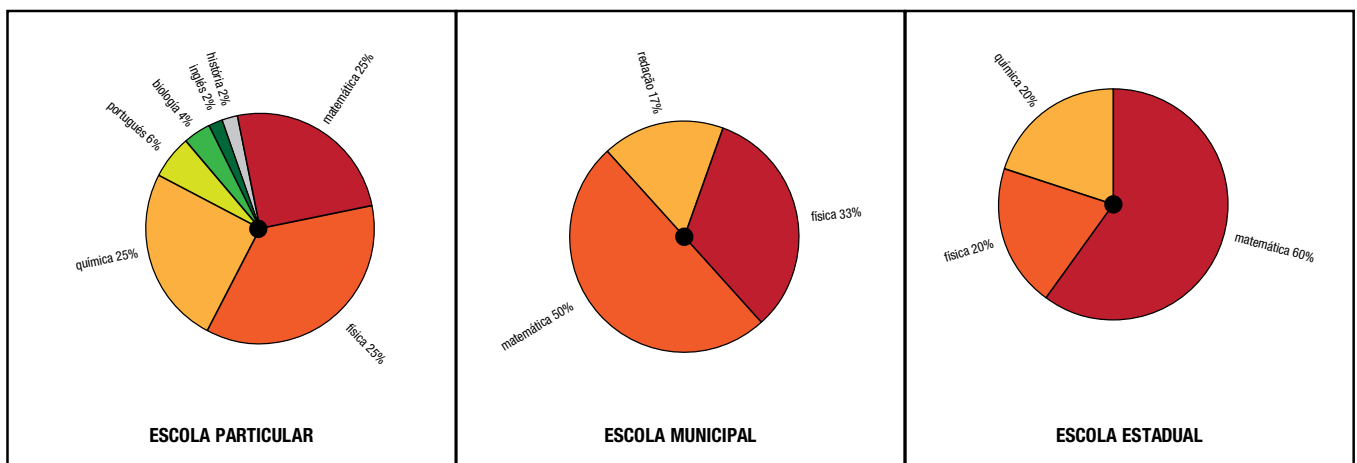
Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Uma análise comparativa entre os dois grupos de gráficos expostos anteriormente, permiti concluir que: enquanto os alunos da escola particular intensificam a frequência em aulas particulares, os alunos da escola estadual reduzem a procura pela atividade e os sujeitos participantes da pesquisa, da escola municipal, permanecem com o mesmo percentual de frequência. Dado indicativo de uma maior preocupação dos alunos da escola particular com resultados satisfatórios na etapa final de escolarização. Interrogamos neste momento se não seria exatamente por causa dos exames de admissão. Ou seja, os alunos neste momento de escolarização – transição para o Ensino Superior – estariam preocupados e encontrariam as aulas particulares (a educação na sombra) como uma alternativa privada para o sucesso nos exames.

Continuando com a exposição dos dados, e para que fosse possível comparar as informações dadas pelos participantes, entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, destacamos os gráficos a seguir, neles estão esquematizadas as respostas dos alunos sobre as disciplinas que eles consideram apresentar maiores dificuldades de aprendizagem, no 3º ano do Ensino Médio.

Objetivamos conhecer se aquelas marcadas referentes ao Ensino Fundamental permanecem as mesmas na etapa final de escolarização. Em seguida analisamos comparativamente as respostas dadas. Observe:

**Gráfico 4. Disciplinas com maior dificuldade de aprendizagem no 3º ano do Ensino Médio**



Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Ao compararmos os dados dos gráficos sobre as disciplinas - numerados 1, 2, 3, 10, 11 e 12 – percebemos uma menor variedade de respostas entre os três primeiros e os três últimos gráficos. No entanto as mais incidentes permanecem aquelas das áreas de exatas: matemática, física e química. Sendo que a porcentagem referente à disciplina de redação, na escola Municipal, recebe referência significativa. Enquanto não era citada por eles na etapa do Ensino Fundamental, agora aparece com 17% das respostas. Uma provável explicação para a mudança de paradigma pode ser a importância da redação no exame do ENEM<sup>6</sup> (Exame Nacional do Ensino Médio). Hoje utilizado como um dos mecanismos de seleção para o ingresso no Ensino Superior e também permite o acesso a programas oferecidos pelo Governo Federal a escola particular. A hipótese provável, para essa amostra da realidade investigada, poderia ser explicada a partir do cruzamento com a renda média mensal familiar por responsável do domicílio, pois ela é significativamente maior entre os responsáveis por esses sujeitos, ou seja, as condições financeiras para essas famílias investirem em aulas particulares e em escolas particulares é uma possibilidade mais acessível. Até mesmo, se olharmos para o número de componentes das famílias, no contexto da escola particular, ele é menor. Assim entendemos que o investimento financeiro voltado para as diferentes alternativas e formas de estudo são maiores para aquelas famílias com menos herdeiros. Quanto maior a família e menor a renda, conseqüentemente, os investimentos em estudo serão proporcionalmente menores, na grande maioria dos casos.

## Considerações finais

a partir de um recorte temporal e contextual (ano de 2013 na cidade de Porto Alegre), foi possível concluir, primeiro, que o fenômeno das aulas particulares vem crescendo nesse contexto, seguindo a tendência mundial; segundo, que a atividade se mantém mais presente em um grupo social específico, ou seja, entre aqueles com maiores recursos financeiros. No entanto, um terceiro apontamento, é o de que a prática está também presente nas classes sociais que não têm tantos recursos financeiros. As aulas particulares que demandam investimento financeiro aparecem de forma mais reduzida, mas formas alternativas de formação complementar são buscadas pelos alunos. Por exemplo, a grande referência encontrada pela pesquisadora nos dados sobre os cursos preparatórios alternativos, aqueles que não exigem pagamento pelas aulas.

Confirma-se, como quarta conclusão, que é no ciclo final do percurso escolar que a prática está intensificada. Objetivando o enfrentamento dos exames de ingresso nas instituições de ensino superior, os alunos concluintes do Ensino Médio procuram formas de preparação mais intensa.

Em contrapartida, um dado inferido, visto como preocupante está na associação das resoluções das dificuldades apenas nas aulas particulares. Parece ser nesse espaço que as dúvidas conseguem ser ultrapassadas e que na sala de aula regular isso não é possível. Mais ainda, que os sucessos nos exames de admissão só são possíveis com uma preparação cada vez mais cara e por conseguinte, elitizada.

A característica principal das aulas particulares, determinada pelos alunos participantes, é ser complementar aos estudos da escola e servir para sanar dúvidas pontuais, de matérias escolares pontuais. O desejo comum aos alunos das três instituições é alcançar vantagem competitiva. O que na verdade é um grande paradoxo. As aulas demandam investimentos financeiros, assim aqueles alunos inseridos inicialmente em um ambiente de mais qualidade de formação educacional, os da escola particular (é sabido e explícito que a qualidade da educação pública no Brasil não é a mais positiva) são os que os pais e responsáveis tem mais condições de investir na complexidade de alternativas de formação. Foi salientado nos dados que as atividades extracurriculares estão mais difundidas e pluralizadas entre esses alunos. Como comparar vantagens competitivas entre eles?

O capital cultural herdado pelo sujeito é fator influente na sua formação. Então, novamente, como visto, os pais e responsáveis dos (e pelos) alunos da escola particular são os que mais alcançaram índices no questionamento sobre grau de escolaridade. Os herdeiros dessas famílias já iniciam o processo com um provável distanciamento dos outros. Conseqüentemente, a escola pública de baixa qualidade acaba sendo uma provável reprodutora de estagnação social. Como enfrentar essa falácia deve ser discutido atentamente por pesquisadores em educação, por formuladores de políticas públicas e por todos envolvidos com os processos educativos. Se a escola cabe sancionar e afirmar posicionamentos paternos e maternos, influenciando diretamente na construção identitária do aluno é preciso que a educação na sombra seja iluminada. Vamos mais além então, se a escola particular, que só por ela já demanda um grande investimento financeiro, é considerada como de qualidade, quando comparada com a educação das escolas públicas, porque motivo, então, a prática da educação na sombra está muito mais presente entre os seus alunos?

Relevante para a análise as preocupações dos alunos quando interrogados sobre a continuidade dos estudos (Ensino Superior), nos três espaços igualmente, pois tanto os alunos da escola pública, quanto os da escola privada, defendem que para construir uma

<sup>6</sup> Para saber mais sobre o Exame Nacional do Ensino Médio ver: <http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem> acesso em 14 de setembro de 2014.

carreira, ter sucesso, ter recursos financeiros, estabilidade e conseqüentemente, qualidade de vida é preciso formação superior. Ela seria, então, a garantia de todas as possibilidades para o futuro. Reforçamos, como o(s) discurso(s) das instituições refletem subjetivamente e objetivamente nas interpretações dos alunos. As expectativas e as esperanças que eles atrelam a obrigatoriedade dos certificados é preocupante. Caso algo fuja a esse determinismo dos certificados, as frustrações serão imensuráveis, pois não são criados e nem aceitos os caminhos alternativos. Estão condenados ao fracasso os que não conseguirem seguir o esse percurso? Os alunos das escolas públicas, filhos de pais com menor grau de instrução, com empregos melhores remunerados, com maior número de irmãos e com rendas mensais menores estão com seus caminhos já determinados pela herança cultural da família? Como romper com esse ciclo vicioso?

Então, finalizamos retomando alguns estudos futuros que foram propostos ao longo da escrita do trabalho. Ao longo dos estudo de doutorado, a pesquisadora pretende desenvolver alguns deles: primeiro, é preciso investigar a questão sobre a interpretação de qualidade de vida dada pelos alunos, já que eles a associaram à futuro profissional e remuneração; segundo, a distância entre os discursos da escola e do aluno sobre o final do percurso escolar, pois os alunos, diferentemente da instituição, não interpretam que estejam preparados para enfrentar os exames de ingresso nas universidades e, por último, objetiva-se um olhar mais crítico sobre a questão das disciplinas da área de exatas serem tão referenciadas, sendo as consideradas mais problemáticas a matemática, a física e a química.

## Referencias Bibliográficas

BACCHETTO, J. G. (2003). *Cursinhos Pré-Vestibulares Alternativos no Município de São Paulo (1991-2000): A Luta pela Igualdade no Acesso ao Ensino Superior*. Tese de Mestrado, São Paulo, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07082003-114804/>, consulta realizada em 14.02.2014.

BRAY, Mark. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners*. International Institute for Educational Planning. Paris: UNESCO, 1999. Disponível em <http://www.unesco.org/iiep/>, consulta realizada em 12.11.2013.

\_\_\_\_\_. *Adverse effects of private supplementary tutoring: dimensions, implications and government responses*. International Institute for Educational Planning. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em <http://www.unesco.org/iiep> consulta realizada em 12.11.2013.

\_\_\_\_\_. *Private Supplemtary Tutoring: Comparative Perspectives on Patterns and Implications*. Paper presented at the Oxford International Conference on Education and Development "Learning and Livelihood", 13-15 September 2005. Disponível em <http://www.unesco.org/iiep> consulta realizada em 12.11.2013.

\_\_\_\_\_. *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?*. International Institute for Educational Planning. Paris: UNESCO, 2009. Disponível em <http://www.unesco.org/iiep> consulta realizada em 12.11.2013.

COSTA, J. A. (2003). Projectos educativos das escolas: Um contributo para a sua (des)construção. *Educ. Soc.*, 24(85), 1319-1340.

\_\_\_\_\_. (2007). *As Explicações (aulas particulares) enquanto vantagem competitiva no mercado educativo: os 'novos herdeiros' e as estratégias privadas de sucesso público*. Comunicação apresentada no XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro, I Colóquio Ibero Americano de Política e Administração da Educação - Por uma escola de qualidade para todos, Porto Alegre, Brasil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 11 a 14 de Novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. (2008). *O fenómeno das explicações em estudo de caso: alguns dados da cidade Aquarela, Portugal*. Comunicação apresentada na Conferência Internacional 2008, promovida pelo Research Committee on Sociology of Education, da Internacional Sociological Association - ISA, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa [Brasil] 19 a 22 de Fevereiro de 2008.

\_\_\_\_\_. , VENTURA, A., NETO-MENDES, A., & AZEVEDO, S. (2008). O mercado das explicações e o franchising. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Eds.), *Xplika: Investigação sobre o mercado das explicações* (pp. 55-67). Aveiro: Universidade de Aveiro.

\_\_\_\_\_. , NETO-MENDES, A., & VENTURA, A. (2007). *O Fenómeno das Explicações: Panorâmica Internacional*. Comunicação apresentada no XIV Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE - Para um Balanço da Investigação em Educação de 1960 a 2005. Teorias e Práticas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 16 a 18 de Fevereiro de 2006 (publicação em Cd-Rom, ISBN 978-972-8036-88-1).



\_\_\_\_\_. NETO-MENDES, A., & VENTURA, A. (2008). As Explicações em estudo de caso: alguns dados da Cidade Aquarela. *Revista Lusófona de Educação*.

MARIUCCI, S; FELICETTI, V. L. e FERRI, M. da S. Uma Sombra na Educação Brasileira: do Ensino Regular ao Paralelo. *Revista Latino Americana de Educação Comparada (RELEC)*. Ano 3, Nº3, p. 85-96, 2012. Disponível em: <http://saece.org.ar/relec/revistas/3/art7.pdf> acesso em 25/11/2012.

SANTOS, C. A. dos (2004). Identidade profissional do professor do “CursinhoGarra” de Goiânia. Mestrado em Educação, Universidade Católica de Goiás, Goiânia. Disponível em: [http://areia.ucg.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=15](http://areia.ucg.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=15), consulta realizada em 09.01.2014.

VASCONCELOS, M. C. C. A casa e os seus mestres: a educação no Brasil de oitocentos. Rio de Janeiro: Grypus, 2005.

**Fecha de recepción:** 15/10/2014

**Fecha de aprobación:** 5/11/2015



## Deserción y Rezago en la Universidad. Indicadores para la Autoevaluación.

### Dropout and educational lag in Universities. Indicators for Self-Evaluation

Marta Susana Losio<sup>1</sup> y Alejandra Macri<sup>2</sup>

#### Resumen

El abandono y las bajas tasas de graduación en las instituciones universitarias constituyen una preocupación ya que no existe real inclusión si ésta se da sólo en el acceso y no se logra la permanencia y graduación de los estudiantes.

Este artículo abordará la definición de indicadores de deserción y rezago ricos para la evaluación y la toma de decisiones institucionales. No existen datos oficiales actualizados sobre deserción y graduación del sistema universitario argentino. Por lo tanto, no es posible dimensionar objetivamente y de manera fundada el problema. Para intentar paliar esta falta, en el presente trabajo se calculan los indicadores de deserción y de rezago factibles de obtener a partir de los datos oficiales disponibles (nuevos inscriptos –ingresantes-, cantidad de estudiantes (matrícula); graduados y cantidad de reinscriptos según cantidad de materias aprobadas en un año), no sin antes plantear las limitaciones de dichos datos. Estos datos son indispensables como parámetros para que cada institución universitaria, Unidad Académica o Carrera pueda compararse y contextualizar su situación en relación a la deserción anual y al rezago.

Se presenta la evolución de la deserción anual y el nivel de rezago del sistema universitario argentino en su conjunto y por tipo de gestión (pública o privada). Cabe señalar que los valores de deserción hallados resultan meramente orientativos. El recorrido efectuado a lo largo de este trabajo marca la necesidad de “relativizar” los datos relevados sobre el Nivel Superior Universitario en función de las distintas variables que están en juego: criterios institucionales de registro de la información, ausencia de datos centralizados en algunas universidades, entre otros.

**Palabras clave/** rezago - deserción - instituciones universitarias - indicadores - autoevaluación - sistema de información

#### Abstract

Dropout and low rate of graduation from university is a worrisome development as there is no real social inclusion (agrego social porque en latinoamérica queda claro que se habla de eso, al decir inclusion, pero no estoy tan segura que sea así en los países anglosajones) if this only refers to access to University, and students' permanence and graduation are not achieved.

We discuss the definition of desertion and delayed graduation indicators useful for the evaluations and decisions made by universities. There are no recent official data on desertion and graduation in Argentinean university system. Therefore is not possible to get an objective evaluation of the problem. In an effort to assess these problems, and after discussing the limitations of the data, we calculate desertion and delayed graduation indicators obtainable from available official data (new inscriptions, number of students, graduates and number of re takers according to the number of subjects passed the previous year). These data are indispensable to establish a parameter in order for each university or individual departments could compare with each other and understand its situation regarding desertion and graduation delay.

We present data on annual desertion and level of graduation delay in the Argentinean university system and also according to whether the institutions are private or public. As universities have different criteria for gathering and keeping information, the figures presented are for orientation only.

**Key words/** dropout - educational lag - indicators, university - informational system - self-evaluation

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero- Universidad Abierta Interamericana / martha.losio@uai.edu.ar

<sup>2</sup> Universidad Abierta Interamericana

## Planteo del problema

El acceso, la permanencia y la graduación forman parte de un proceso muy complejo e imbricado. El abandono y las bajas tasas de graduación en el nivel superior universitario constituyen una preocupación, en la convicción de que no existe real inclusión si ésta se da sólo en el acceso y no se alcanza la permanencia y graduación de los estudiantes

No existen datos oficiales actualizados sobre deserción que permitan dimensionar objetivamente el problema a nivel nacional. Las propias instituciones universitarias necesitan disponer de esos datos para contextualizar su situación al respecto, la de sus unidades académicas y carreras.

El propósito de este trabajo es aportar una respuesta parcial a esta necesidad de parámetros de comparación para lo cual se abordó la definición y cálculo de indicadores de deserción y de rezago a partir de datos oficiales básicos disponibles.

Asimismo, aportar a las instituciones universitarias, algunos indicadores útiles para la evaluación de la calidad y posterior toma de decisiones para la mejora.

## Antecedentes y marco conceptual

El análisis de la deserción, el rezago y el fracaso académico es un factor clave en los procesos de evaluación de una institución, carrera y del sistema universitario en su conjunto.

Viale Tudela (2014) señala que “la tasa de deserción se está empezando a considerar como un indicador de la calidad de la gestión universitaria: de hecho (...) figura como indicador de calidad en numerosos modelos de evaluación de la institución universitaria (...) y como indicador en los ranking de universidades” (p. 60).

Existen diferentes enfoques y definiciones del fenómeno de deserción.

Himmel (2002), define la deserción como el “abandono prematuro de un programa de estudios antes de alcanzar el título o grado y comprende un tiempo suficientemente largo como para descartar la posibilidad de que el estudiante se reincorpore” (p. 94).

Ahora bien, ¿cuánto es el tiempo que se considera suficientemente largo como para descartar la posibilidad de que el estudiante se reincorpore? Los diferentes estudios asumen distintos tiempos. Esa decisión siempre constituye un corte arbitrario a los fines de operativizar el cálculo de la deserción ya que potencialmente cualquier abandono puede ser transitorio.

Por ejemplo, Tinto (1982) considera desertor al estudiante que no presenta actividad académica durante tres semestres académicos consecutivos; Díaz (2008), al estudiante que no se matricula luego de tres ciclos académicos. (citados en Tudela, 2014, p.61). Cabrera, Tomás, Álvarez, y Gonzalez (2006) señalan que las estadísticas universitarias suelen identificar como “caso” de abandono al estudiante que ha iniciado estudios y, antes de finalizarlos, no se matricula por dos cursos consecutivos.

Tinto (1989) señala:

“El estudio de la deserción de la educación superior es extremadamente complejo, pues implica no sólo una variedad de perspectivas sino también una gama de diferentes tipos de abandono. Probablemente ninguna definición puede captar en su totalidad la complejidad de este fenómeno universitario.” (p. 9)

Cualquiera sea el tipo de deserción, ésta puede ser en relación a una carrera iniciada por el estudiante, respecto de la institución o respecto al nivel superior universitario o a sistema escolar en su conjunto.

Himmel (2002) plantea de acuerdo a Braxton et al. (1997), que los enfoques del análisis de la deserción y retención pueden ser agrupados en cinco grandes categorías, según el énfasis dado a las variables explicativas. De esta manera es posible reconocer los siguientes enfoques: Psicológicos, Económicos, Sociológicos, Organizacionales, de interacciones.

Tinto (1989) indica que “Existe una gran variedad de comportamientos denominados con el rótulo común de “deserción”; mas no debe definirse con este término a todos los abandonos de estudios, ni todos los abandonos merecen intervención institucional.” (1989, p.1) Agrega que según estudios realizados, “sólo algunos de los abandonos de la educación superior son producidos por bajo desempeño académico pues la mayor parte de las deserciones son voluntarias. Los estudiantes que abandonan la universidad a menudo tienen niveles de rendimiento superiores a los que persisten.” (1989, p.3)

Por otra parte hay estudiantes que pueden no tener como meta culminar una carrera o transferirse a otras carreras o instituciones y considerarlos engrosa el dato de deserción a nivel institucional o nacional.

Las universidades deben definir qué tipos de abandono considerarán como deserciones y cuáles son susceptibles de intervención institucional para la mejora de la retención.

El enfoque del problema de la deserción cambia notablemente cuando se pasa de la perspectiva institucional a la de los más altos organismos del estado. Desde esta perspectiva, lo que constituye un abandono para una carrera (por migración a otra) o un abandono de una institución, puede no ser una deserción del sistema. Sin embargo, la modalidad de relevamiento de datos que realiza el Ministerio de Educación de Argentina, no permite identificar estas situaciones. Cada institución debe declarar cuántos alumnos se reinscriben cada año a cada carrera lo cual no permite discriminar si no se reinscribieron porque se pasaron de carrera o migraron a otra institución universitaria.

## Contexto argentino y latinoamericano

La Argentina se ha caracterizado históricamente por altas tasas de escolarización en educación superior. La tasa bruta de educación superior para la población entre los 20 y los 24 años presenta una tendencia al incremento. En 2012 asciende a 75,4% (SPU-Anuario 2012, p. 57). Esta tasa se calcula como el número de estudiantes matriculados en determinado nivel educativo, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente al tramo de enseñanza considerado.

Focalizando en el Nivel Superior Universitario, **la tasa bruta de escolarización universitaria** sobre la población de 20 a 24 años (rango de edad considerado por la OCDE) es del 54,7%. A nivel nacional, se toma un rango de edad más amplio: de 18 a 24 años. Bajo este criterio, la tasa bruta de escolarización universitaria es del 37,8%.<sup>3</sup>

Una mirada complementaria ofrece la **tasa neta de escolarización universitaria** la cual indica el porcentaje de estudiantes de edad teórica para estar cursando una carrera universitaria y que efectivamente lo están haciendo, sobre la población total en dicho rango de edad. Tomando el criterio de la OCDE, la tasa neta de escolarización universitaria es del 21,7% y sobre la población de 18 a 24 años, es del 19,3%.<sup>4</sup>

Esta cobertura no se distribuye de manera homogénea ni entre jurisdicciones ni entre grupos socioeconómicos. Por otra parte, una proporción importante de quienes ingresan no se gradúan y quienes se gradúan demoran más años que los previstos en el plan de estudios. Esta realidad no es exclusiva de Argentina sino que se da en todos los países de América Latina y El Caribe. (González Fiegehen, 2006, p. 161), producto de la masificación del nivel. Estos fenómenos perjudican especialmente a las franjas sociales en desventaja -desfavorecidas en la distribución del capital económico y cultural-.

El problema de la deserción y el rezago en educación superior es de antigua data en la Argentina.

En el año 1995, el Ministerio de Educación informaba que en promedio de cada 100 inscriptos en 20 carreras seleccionadas en las universidades nacionales sólo se graduaban aproximadamente 19 dentro del plazo de duración normal de las carreras. Lamentablemente con posterioridad no se brindaron más datos oficiales sobre este indicador. (García de Fanelli, 2010, p. 28)

Cuando se brindó este dato muchos cayeron en el error de interpretar que si se había graduado el 19%, el 81% restante había desertado, cuando gran parte de los estudiantes que conformaban el 81% aún permanecían en carrera y algunos de ellos se graduaron con posterioridad.

En el marco de su Programa «Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe», la IESALC/UNESCO desarrolló un proyecto relativo al estudio del fenómeno de la deserción nivel del sistema de educación superior y a nivel institucional en América Latina y el Caribe. Se realizaron estudios de casos en diversos países de la Región que se focalizaron en licenciaturas y otras carreras universitarias de 4 años o más. Se incluyeron tanto instituciones públicas como privadas. (González Fiegehen, 2005, p.3). Los estudios abordaron el periodo 2000-2005 y culminaron con la publicación de un informe de la región en 2006.

<sup>3</sup> Datos de Estimaciones Poblacionales del INDEC, publicadas en el Anuario de la SPU 2012

<sup>4</sup> Datos de Estimaciones Poblacionales del INDEC, publicadas en el Anuario de la SPU 2012

«Para realizar los estudios nacionales se estableció una pauta de trabajo común de modo de obtener resultados estandarizados y compatibles que permitieran tener una visión globalizada a nivel de la región (...)» (González Fiegehen, 2006, p. 157)

Una de las grandes dificultades halladas para implementar los estudios sobre deserción en los países de la Región fue la ausencia de datos y la calidad de los mismos. «Dada esta situación, se utilizaron modelos estimativos e indicadores que entregan resultados aproximados (proxies). Dichos indicadores permiten al menos dar una idea general y cuyos resultados no son contraintuitivos». (González Fiegehen, 2006, p. 157)

Con esta misma intención y limitaciones abordamos en este trabajo tres indicadores de deserción más relevantes para un buen diagnóstico institucional o de situación de carrera y la consecuente toma de decisiones en cuanto a políticas o estrategias de mejoramiento a seguir: la deserción anual, la deserción en los dos primeros años y la deserción al cabo de la duración teórica de la carrera.

Complementariamente se analizará un indicador de rezago que no siempre pero en algunos casos constituye una fase previa a la deserción. Un estudiante puede retrasarse en la carrera y excederse en el tiempo estipulado de duración de la carrera por muy diversos factores. Algunos de ellos: ser estudiante de tiempo parcial; limitado capital cultural disponible para abordar los estudios universitarios o plan de la carrera demasiado extenso para ser cumplido incluso siendo estudiante de tiempo completo.

## La deserción anual

González Fiegehen (2006, pp. 157-158) en su documento para la IESALC define deserción como «el proceso de abandono, voluntario o forzoso de la carrera en la que se matricula el estudiante, por la influencia positiva o negativa de circunstancias internas o externas a él o a ella». Es una definición amplia en relación a las posibles, dada las limitaciones de los datos disponibles en los distintos países. El autor agrega que

*Algunos autores definen la deserción en la educación superior en forma más operativa como la cantidad de estudiantes que abandona el sistema de educación superior entre uno y otro periodo académico (semestre o año). En este caso la deserción se calcula como el balance entre la matrícula total del primer periodo, menos los egresados del mismo periodo y más los alumnos reintegrados en el periodo siguiente (...). (2006,p. 158)*

Obsérvese que la primera definición de González Fiegehen refiere al abandono de una carrera (lo cual podría implicar un cambio de carrera o de Universidad, pero con permanencia en el sistema de Educación Universitaria) y la otra al abandono del sistema de educación superior.

En Argentina, los datos oficiales disponibles permiten calcular la deserción entre un año y otro aplicando la definición operativa citada por González Fiegehen en el nivel superior universitario pero con criterio „abandono de la carrera“ ya que no hay en registro de los estudiantes que cambian de carrera o de universidad. Por otra parte, estos abandonos pueden ser transitorios y no definitivos.

La deserción anual es un dato que permite contextualizar el problema de la deserción pero no resulta suficiente por sí solo para identificar cuál es la dimensión de la problemática que permita elaborar estrategias específicas de mejora.

Por ello resulta conveniente complementarlo con otros indicadores de deserción, tales como los que se definen a continuación.

## La deserción al cabo de la duración teórica de la carrera

Este indicador muestra los estudiantes que abandonan en el curso de la duración teórica de la carrera prescripta en el plan de estudios. El abandono puede ser transitorio, por lo tanto el dato resulta estimativo, pero no por ello menos valioso ya que identificar los motivos de estas bajas puede permitir a la institución intervenir para recuperar a algunos estudiantes, por ejemplo cuando se trata de un problema económico o de apoyo académico para completar la tesis.

La deserción al cabo de la duración teórica de la carrera sólo se puede calcular con exactitud realizando seguimiento de cohorte/s<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Se denomina cohorte a un grupo de estudiantes que inician al mismo tiempo una determinada actividad académica. En este artículo se hace referencia a cohortes de alumnos que comienzan a cursar una carrera en un mismo año académico. El seguimiento de cohortes consiste en registrar y analizar el comportamiento de los estudiantes ya sea en relación al abandono, rendimiento, rezago o graduación.

Este seguimiento es fundamental en los procesos de evaluación de cada carrera de una institución y es requerido en los procesos para la acreditación de carreras de Art 43 de la LES<sup>6</sup>. Pero se convierte en una tarea extremadamente compleja y poco probable de ser abordada cuando se pretende obtener este indicador de una institución universitaria en su conjunto. El seguimiento de cohortes se complica en función de la cantidad de carreras, diversidad de duraciones teóricas, sedes y cantidad de cohortes a seguir. Por ello, cuando una universidad pretende incluir este análisis en su autoevaluación institucional o se pretende evaluar o investigar al sistema universitario, es necesario tomar decisiones respecto de hasta qué punto se profundizará en los cálculos desagregados o bien se realizará una estimación de la deserción al cabo de determinada cantidad de años. En cualquier caso es necesario indicar cómo fue calculado el dato que se brinde, de manera que quien acceda a él pueda interpretarlo en contexto y no realice comparaciones incorrectas.

En el sistema universitario argentino, los datos oficiales disponibles sólo permiten realizar una estimación de este tipo de deserción.

En el marco del mencionado Programa «Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe», la IESALC/UNESCO, propuso a los países que participaron, el cálculo de un indicador que denominaron «deserción global».

La deserción global a nivel de los sistemas de educación superior se estimó sobre la base de la «*eficiencia de titulación*» o eficiencia académica, entendida como la proporción de estudiantes que se titula en un año en comparación con los que ingresan en el año correspondiente a la duración de las carreras. El cálculo se hizo para el promedio de los últimos 5 años. (González Fiegehen, 2006, p. 159)

Se toma el promedio de los últimos 5 años como estrategia para minimizar posibles distorsiones de algún año con datos poco confiables. Se estableció una pauta de trabajo común de manera de obtener resultados estandarizados, compatibles y por tanto comparables, que permitieran tener una visión globalizada de la región. (González Fiegehen, 2006, p. 157)

A nivel institucional la IESALC propuso calcular la deserción global de la siguiente manera: se tomó para cada carrera la cohorte que ingresó tres años antes del período normal de la duración de la carrera. Por ejemplo, si la carrera (...) tenía una duración de 6 años, se tomó la cohorte que ingresó hace 9 años. Luego se estableció para dichas cohortes la cantidad de estudiantes que se titularon en el año (t) que correspondía al período normal de duración de la carrera (d), la cantidad que se titularon un año más tarde (t+1), dos años más tarde (t+2) y tres años después (t+3) respectivamente, y aquellos que aún no se titulaban y aún seguían estudiando. Los estudiantes de las cohortes de ingreso que no estaban en ninguna de las categorías anteriores corresponden a los desertores. El porcentaje de deserción específica se perfeccionó asumiendo que la mitad de los estudiantes que aún permanecían estudiando terminaría finalmente la carrera. (González Fiegehen, 2006, p. 162)

Se trata de una definición operativa de un indicador estimativo con seguimiento de cohortes de ingreso y con un corte arbitrario como cualquiera que se pueda hacer, pero idéntico para todas las instituciones que entrarían en el estudio comparativo. Refiere a todos aquellos estudiantes de las cohortes analizadas, que transcurrido t+3 no estuvieran estudiando ni se hubieran graduado. La estimación de la deserción en este caso como en todos, estaría engrosada -levemente, se supone- por aquellos estudiantes que pudieran reintegrarse más adelante.

### **Deserción en los dos primeros años de la carrera o Deserción temprana**

Se define como aquella que se produce en el curso de los cuatro primeros semestres de la carrera, por oposición a la deserción tardía que es aquella que se produce en los últimos semestres (República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional, 2009, p. 22; Ruiz Calderón, 2009, p.34). Analizar la deserción en 1° año y la deserción acumulada en los dos primeros años ofrece información sustancial, más aún si se la vincula a la deserción anual y la deserción al cabo de la duración teórica de la carrera.

Vincent Tinto (1998), uno de los teóricos más destacados del mundo en el estudio de la deserción universitaria ha realizado estudios de seguimientos de cohorte, que le han permitido verificar que la mayor deserción se concentra en 1° año y que la mayoría de los estudiantes que abandonan son aquellos de sectores de menores recursos y “recalca que el mayor acceso de sectores de bajos recursos a la universidad es un logro sólo aparente, ya que el abandono en esos estratos es mucho mayor (...). Por ello, resalta que la presunta puerta abierta a educación superior para aquellas franjas no es tal, sino que se trata de una puerta giratoria. (Ezcurra, 2010, pp.28-29)

---

<sup>6</sup> ARTICULO 43. – Refiere a títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. (Ley Nacional N° 24521, 1995).

Tinto (1989) precisa dos periodos críticos en el recorrido estudiantil. El primero se da en el proceso de admisión. Si la institución genera en los aspirantes expectativas que luego no cumple se aumenta la masa de ingresantes, pero a largo plazo se generan altos índices de deserción debido a la brecha entre lo que se prometió y lo que se proporciona. El segundo periodo crítico se da en el curso de 1º año y antes del comienzo del segundo. La transición de la escuela media a la universidad puede plantear serios problemas en el proceso de adaptación de los estudiantes, algunos de estos abandonos se originan en la incapacidad para satisfacer exigencias académicas pero otra son deserciones voluntarias tales como inscripción a otras carreras y/o instituciones.

Es en este periodo en que las instituciones pueden actuar con mayor eficacia para prevenir el abandono temprano. Las medidas que se tomen pueden producir efectos inmediatos y duraderos en la retención estudiantil. Algunas de ellas: emplear alumnos de los últimos años como consejeros, proporcionar asesoramiento y orientación temprana, promover la formación de grupos, designar tutores académicos para conjuntos de nuevos estudiantes.

A nivel del sistema, en Argentina no hay datos oficiales respecto a la deserción temprana y es imposible estimarlo y menos aún calcularlo a partir de los datos publicados. Queda en manos de cada Universidad, Unidad Académica o Carrera disponerse a calcularla para su autoevaluación institucional, sin posibilidad de comparación con los datos del sistema como parámetro.

## Rezago

Refiere al retraso en la carrera, el cual puede estar vinculado al bajo rendimiento, a problemas laborales, sociales o personales. Es frecuente en nuestro medio que los alumnos sean estudiantes de tiempo parcial, por la necesidad de trabajar. González Fiegehen (2006 p. 157) plantea que el rezago puede derivar en deserción (es un alerta que las carreras deben tener en cuenta), en tanto Tinto (1989) dice que quienes se retrasan en la carrera, pueden ser los que más persisten.

Una de las causas de rezago en el sistema educativo es la repitencia. Ésta se entiende como la acción de cursar reiterativamente una actividad académica, sea por mal rendimiento del estudiante o por causas ajenas al ámbito académico (González Fiegehen, 2006 p. 157).

En el caso de las instituciones universitarias la repitencia se expresa como recursado de asignaturas o reprobación de finales.

Existen distintas maneras de operacionalizar el concepto de rezago.

En los procesos de evaluación para la mejora de las carreras resulta un buen indicador de rezago la acumulación de finales sin rendir una vez aprobada la cursada. Este indicador resulta valioso en la identificación de estudiantes en riesgo académico y/o de deserción, lo cual posibilita la toma de medidas de intervención preventiva. Corresponde a cada institución o carrera definir qué cantidad de finales se tendrán en cuenta para considerar que un estudiante se halla en riesgo.

A nivel sistema nacional, a partir de los datos oficiales disponibles sólo es posible obtener un indicador de rezago que puede utilizarse como parámetro de comparación, por parte de las instituciones. Éste es el bajo número de materias aprobadas en el año.

Limitaciones de los datos obtenidos:

La confiabilidad de las estimaciones que se realizan en este trabajo, en base a los datos declarados al Departamento de Información Universitaria (DIU) por parte de las universidades públicas y privadas, estará condicionada por la confiabilidad de los datos declarados por cada universidad al DIU a través del Sistema SIU-ARAUCANO<sup>7</sup>

A la hora de analizar las tasas de deserción anual obtenidas y el dato de rezago en términos de cantidad de materias aprobadas en el año, es necesario tener en cuenta que:

- Entre las universidades existe diversidad de tipo y calidad del sistema de registro
- Mayor o menor capacidad y/o compromiso en el relevamiento y depuración de la información para la declaración
- En muchas universidades no se dispone de datos centralizados, sino que es cada Unidad Académica la que los registra, releva y reporta con diversas dificultades y diversos criterios,

---

<sup>7</sup> El ARAUCANO es un sistema de relevamiento de información estadística de aspirantes, estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de las ofertas de pregrado, grado y posgrado de las instituciones del sistema universitario argentino.

- No todas las universidades respetan (o están en condiciones de respetar) los criterios indicados por el DIU.
- Por problemas de comunicación interna es frecuente que quienes tengan asignada la producción de los datos a declarar no dispongan de las definiciones precisas establecidas en los sucesivos Manuales de definiciones Conceptuales y Operativas para el completamiento del Araucano.<sup>8</sup>

Por todo esto, el dato de deserción obtenido a partir de cálculos sobre esta información debe considerarse meramente orientativo. Sería esperable que mientras más actuales sean los datos, más fiable sea el resultado del cálculo de la deserción, ya que el DIU a lo largo de los años ha venido trabajando en la sensibilización de las instituciones universitarias (o, más específicamente, de los responsables del Araucano en las universidades) respecto de la necesidad de brindar datos confiables y respetando criterios comunes. Paralelamente, el DIU fue realizando un proceso muy paulatino de creciente precisión en las definiciones y criterios de las variables e incrementando la cantidad y complejidad de datos solicitados. El Anuario sólo publica algunos de los datos enviados por las instituciones universitarias públicas y privadas y estos se presentan agregados por universidad o área disciplinaria -no por carrera y sede como se declara en Araucano-.

## Diseño y metodología

Para la elaboración del presente trabajo se indagó en distintas fuentes y publicaciones con el fin de obtener indicadores y datos de deserción, graduación y rezago en el nivel superior universitario argentino.

Se corroboró la inexistencia de datos actualizados al respecto.

Se focalizó entonces en deserción y rezago, definiendo 3 indicadores de deserción y 2 de rezago.

Se calcularon aquellos indicadores que los datos publicados en los 4 últimos Anuarios<sup>9</sup> de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) permitieran calcular. Así, se realizó una estimación de la deserción anual en base a los datos de evolución de la matrícula, el ingreso, la graduación y se obtuvieron datos de rezago a partir de la cantidad de materias aprobada en los años 2009 a 2012.

Los porcentajes orientativos obtenidos resultan parámetros que aportan a los procesos de autoevaluación por los que debe atravesar cada institución o carrera.

Basada en la definición de deserción como aquellos estudiantes que no se reinscriben al año siguiente se calculó la deserción anual, como la contracara de la retención de un año a otro.

Se aplicó la siguiente fórmula elaborada ad hoc:

$$\text{Tasa de retención del año } X = \frac{\text{cant. de alumnos del año } (X+1) - \text{cant. de ingresantes del año}}{(X+1) \times 100 - \text{cant. de alumnos del año } X - \text{cant. de graduados del año } X}$$

Algunos estudiantes que no se reinscribieron al año siguiente pueden haber abandonado la carrera o el sistema sólo temporariamente y por tanto no constituyen estrictamente deserción. Si bien estos datos son estimativos, dado que cada institución o carrera los calcularía con las mismas limitaciones, los resultados serían comparativos.

Para la obtención del rezago se utilizaron los datos registrados en el cuadro de "Reinscriptos de títulos de pregrado y grado por cantidad de materias aprobadas el año anterior", presente en los citados Anuarios.

Como ya se planteó, la confiabilidad de los resultados obtenidos se encuentra condicionada por la confiabilidad de los datos declarados por las instituciones universitarias al Ministerio de Educación.

<sup>8</sup> Editados por el DIU. Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias. El último corresponde a 2015.

<sup>9</sup> A septiembre de 2015 el último Anuario publicado es el de 2012.



## Cálculo de la deserción anual:

Se tomaron las series históricas de los últimos 11 años publicadas en el Anuario 2012-SPU<sup>10</sup> y se aplicó la fórmula arriba indicada.

**Cuadro 3. Evolución de la matrícula, ingreso, graduación y deserción universitaria 2002-2012**

AÑO	matrícula	ingresantes	graduados	Retención anual	Deserción anual
2002	1462319	359266	74960	81%	19%
2003	1489243	365892	78429	83%	17%
2004	1536653	372492	83890	82%	18%
2005	1553700	361648	86879	84%	16%
2006	1586520	358763	84785	80%	20%
2007	1569065	362690	85528	83%	17%
2008	1600522	365227	94909	84%	16%
2009	1650150	387603	98129	84%	16%
2010	1718738	415301	99431	86%	14%
2011	1808415	412916	109360	82,5%	17,5%
2012	1824904	423920	110360	-	-
<b>Promedio de deserción anual</b>					<b>17%</b>

Fuente: Argentina. Ministerio de Educación. SPU. DIU. Anuario 2012 (pp. 39, 40, 41). Datos de Retención y deserción Anual: cálculos propios a partir de los datos de matrícula, nuevos inscriptos y egresados.

Los datos oficiales brindados por el Anuario 2012 y vertidos en el cuadro 3 arrojan que en el sistema universitario argentino:

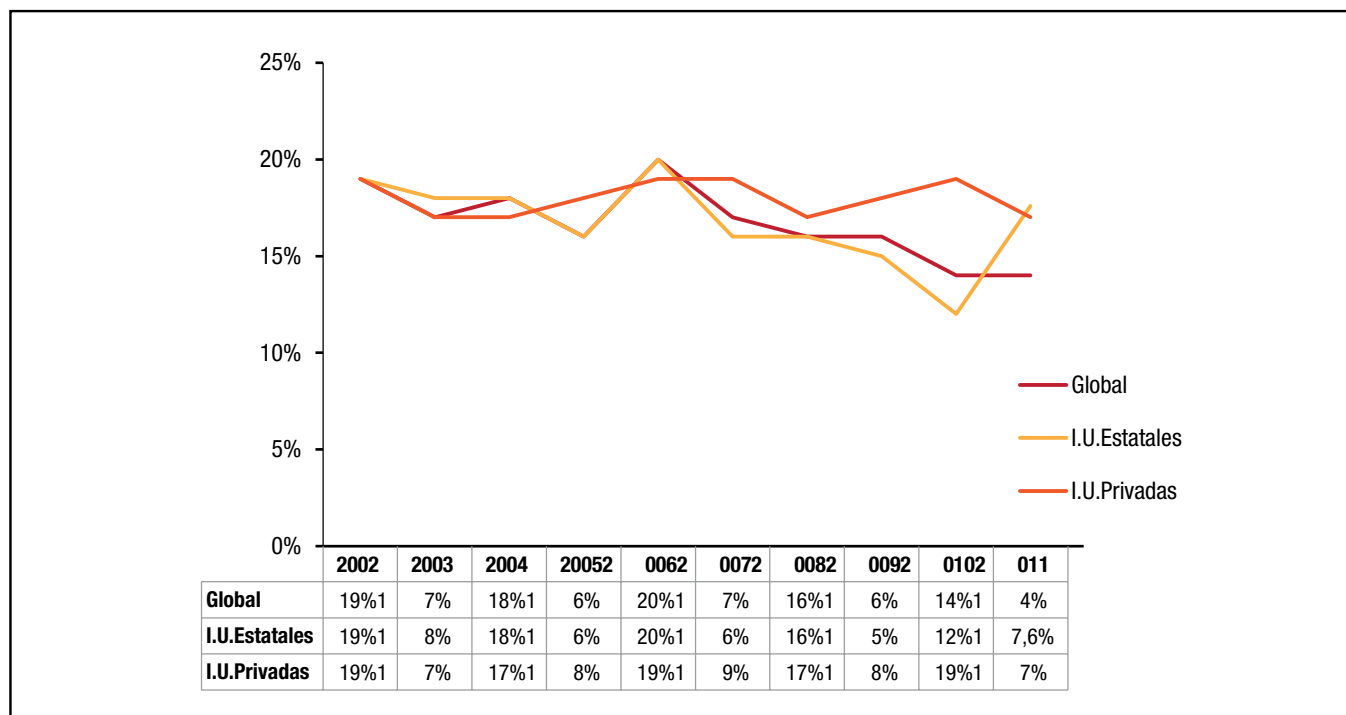
- la deserción anual en los 11 años considerados habría oscilado entre el 14% (2010) y el 20% (2006).
- la deserción promedio anual del periodo sería del 17%.
- la deserción anual habría presentado de 2006 a 2010 una tendencia a disminuir, alcanzando el 14% (2010), para incrementarse en 2011 al 17,5%, valor superior al de 2007.

Los porcentajes de deserción que se obtuvieron a partir de los datos del Anuario 2012 resultan inferiores a los que circulan en el sistema y no resultarían consistentes con la baja tasa de eficiencia de titulación. En otras palabras, los datos obtenidos resultan contraintuitivos. Sin embargo, estarían dando un indicador para la evaluación institucional de la propia SPU y de la calidad de la información que provee cada una de las instituciones.

A partir de los datos de las instituciones universitarias según tipo de gestión y de los correspondientes al sistema en general se elaboró el siguiente gráfico:

<sup>10</sup> El anuario sobre datos de 2012 es el último publicado a agosto de 2015. El Departamento de Información Universitaria (DIU) del Ministerio de Educación se encuentra en etapa de revisión de los datos relevados en 2014 sobre el año académico 2013, al mismo tiempo que se halla recibiendo las declaraciones de los datos del año académico 2014 realizadas por las instituciones universitarias.

**Gráfico A .Tendencia de la deserción anual en el Nivel Superior Universitario. Período 2002-2011**



Fuente: cálculos propios de la deserción anual a partir de los datos matrícula, nuevos inscriptos y egresados extraídos del Anuario 2012 - SPU (pp. 39, 40, 41).

La participación de las universidades de gestión privada en la matrícula total del nivel es del 21% sin embargo y a pesar de las diferencias entre instituciones de uno y otro sector, y el hecho de que, entre 2002 y 2008 las tasas de deserción de las instituciones de uno y otro sector de gestión resultarían similares y el promedio de dicha tasa a lo largo del período sería casi idéntica: 18,1% para las instituciones universitarias de gestión privada y 18,3% para las estatales. Entre 2011 y 2012 también se presenta esta similitud: 17,6% de deserción en las instituciones estatales y 17% en las de gestión privada. Sin embargo, mientras en las estatales esta tasa representa una profundización del problema de la deserción (pasa del 12% al 17,6% en un año), en las privadas representa un mejoramiento (baja del 19% al 17%).

Otras observaciones que se pueden realizar:

- La deserción anual en las universidades de gestión pública habría oscilado en los 11 años considerados entre el 12% (2010) y 20% (2006), presentando entre dichos años una importante tendencia a la baja. No obstante, en 2011, año siguiente al de la menor tasa de deserción del periodo, se produjo un importante incremento al 17,6%.
- La deserción anual en las universidades de gestión privada, en cambio, presentaría una tendencia más estable en su nivel de deserción: a lo largo del periodo 2002-2012 se mantuvo en el rango del 17% al 19%, habiendo presentado en 2011 su nivel inferior, a diferencia de las universidades de gestión estatal.

Media del periodo analizado: 18%, las instituciones de gestión privada y 16,8%, las de gestión pública.

Si bien los datos de retención pueden estar sobreestimados, difícilmente esté distorsionada su tendencia.

Rezago medido por la baja cantidad de materias aprobadas en un determinado año académico

Un indicador oficial disponible del rezago y rendimiento académico de los estudiantes es el número de materias aprobadas el año anterior por aquellos que se reinscriben en un determinado año.

Como se puede ver el cuadro 4:

- En el periodo 2009-2012 el nivel de rezago se profundizó en las instituciones universitarias estatales. En 2009 el 25,5% de los reinscriptos no había aprobado ninguna materia el año previo, pero para 2011 y 2012, este porcentaje trepó al 29,5% y 29,2%, respectivamente.

- En cuanto al porcentaje de reinscriptos que aprobaron una sola materia el año anterior se mantuvo estable en torno al 14% en los 4 años analizados. Esto significa que el 44% de los reinscriptos aprobaron a lo sumo 1 materia.
- Más de la mitad de los reinscriptos en instituciones universitarias estatales aprobaron menos de 3 materias (Media: 55,4% de los reinscriptos del periodo analizado).

Quienes aprobaron 6 materias o más, representan sólo el 15,3% de los reinscriptos en 2011 y el 16,5% en 2012.

**Cuadro 4. Cuadro de Reinscriptos según la cantidad de materias aprobadas el año anterior. Años 2009, 2010, 2011 y 2012. Instituciones universitarias de gestión estatal**

Año	Cantidad total de reinscriptos	Cantidad de materias aprobadas el año anterior							No se dispone de Información
		0	1	2	3	4	5	6 o más	
2009	1.022.412	25,5%	14,2%	14%	12%	10%	7,8%	16,4%	0,1%
2010	1.051.623	26,5%	14,1%	13,8%	11,4%	9,5%	7,4%	17%	0,3%
2011	1,133.951	29,5%	14,3%	13,5%	11%	9,1%	7,1%	15,3%	0,2%
2012	1.127.148	29,2%	13,8%	13%	11%	9,2%	7,2%	16,5%	0,2%
<b>Porcentaje Promedio</b>		<b>27,7%</b>	<b>14,1%</b>	<b>13,6%</b>	<b>11,4%</b>	<b>9,5%</b>	<b>7,4%</b>	<b>16,3%</b>	<b>0,2%</b>

Fuente de datos: Argentina. ME. SPU. DIU. Anuarios 2009, 2010 y 2012. (p.p 96, 97, 98 y99).

En el caso de las instituciones universitarias de gestión privada, se carece de información del 16% de los reinscriptos respecto de la cantidad de materias aprobadas el año anterior en el periodo 2009-2012. Por tal motivo, para el presente trabajo se calcularon los porcentajes de reinscriptos que aprobaron x cantidad de materias sobre la cantidad de los cuales se disponía de información y que representan el 84% del total. Los valores obtenidos se registran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Cuadro de Reinscriptos según la cantidad de materias aprobadas el año anterior. Años 2009, 2010, 2011 y 2012. Instituciones universitarias de gestión privada**

Año	Cantidad de reinscriptos con información (*)	Cantidad de materias aprobadas el año anterior						
		0	1	2	3	4	5	6 o más
<b>2009</b>	202.880	18,5%	9,5%	10%	9,3%	8,8%	8,5%	35,4%
<b>2010</b>	212.752	19,5%	10,9%	10,4%	9,6%	8,9%	8,2%	32,5%
<b>2011</b>	219.415	18,6%	10%	9,9%	9,3%	8,9%	8,3%	35%
<b>2012</b>	224.207	21,2%	9,6%	9,4%	9%	8,7%	8,3%	33,8%
<b>Porcentaje Promedio</b>		<b>19,5%</b>	<b>10%</b>	<b>9,9%</b>	<b>9,3%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,3%</b>	<b>34,2%</b>

Fuente de datos: Argentina. ME. SPU. DIU. Anuarios 2009, 2010 y 2012. (pp.122,123,124 y 125) Cálculos propios. (\*) Datos obtenidos como la diferencia entre la cantidad de reinscriptos cada año y la cantidad de ellos sobre los cuales no se tiene información respecto a la cantidad de materias aprobadas el año anterior. En los cuatro años del periodo analizado, se tuvo información anual del 82% al 84,5% de reinscriptos. Fuente: Anuarios-SPU 2009, 2010, 2011 y 2012.

En las universidades privadas con una matrícula mucho menor -y por tanto con escaso impacto en los datos del sistema-, el nivel de rezago, identificado a partir del indicador „cantidad de materias aprobadas el año anterior“, es inferior al de las estatales. Se observa en el cuadro 5 que:

- 19,6% de los alumnos no aprobaron ninguna materia el año anterior (periodo 2009-2012)
- 10% aprobaron sólo una materia el año anterior.
- En el periodo 2009-2012, anualmente entre el 38% y 40,8% de los reinscriptos en instituciones universitarias privadas ha aprobado menos de 3 materias el año anterior (Media: 39,4%).
- 34,4% de los reinscriptos aprobaron 6 materias o más, porcentaje que resulta casi el doble del de las universidades estatales.

El menor rezago medido en términos de promoción de materias o aprobación de finales que se da en las universidades privadas probablemente se vincule -entre otras cuestiones- al necesario compromiso con avanzar en la carrera debido al costo económico que significa la permanencia en la misma y más aún su extensión en el tiempo.

Los porcentajes de reinscriptos que aprobaron una determinada cantidad de materias se mantiene de un año a otro, tanto en las instituciones de gestión pública como las de gestión privada. Por tanto, la media calculada para el periodo es bien representativa de cada año.

## Conclusiones

Uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos de América Latina es garantizar el acceso, la permanencia y las posibilidades a la educación superior para reducir la desigualdad y promover la justicia social. Y en esto juega un papel crucial la autoevaluación y estrategias de mejora de cada una de las instituciones.

El análisis de la deserción es un factor clave en los procesos de evaluación de una institución, carrera y del sistema universitario en su conjunto, sin embargo, su estudio es extremadamente complejo, pues todo abandono es potencialmente transitorio, existen diferentes tipos de abandono y su análisis requiere ser abordado desde una variedad de perspectivas.

En este trabajo se definieron 3 indicadores de deserción y 2 indicadores de rezago complementarios.

Además, se realizó una estimación de aquellos indicadores de deserción y rezago que los datos oficiales disponibles permiten obtener: la deserción anual y el rezago en términos de materias aprobadas en un año. Conocer los datos de la deserción y el rezago en el sistema universitario del país es relevante para cada una de las instituciones porque les brinda un parámetro de comparación y contextualización de su situación.

Así se obtuvo que en el periodo 2002 – 2012 la deserción anual en el sistema universitario argentino,

- Habría oscilado entre el 14% (2010) y el 20% (2006). Media: 17%.
- El nivel de deserción anual en las universidades de gestión privada resulta más estable, oscilando en el rango del 17% al 19%.

El nivel de Rezago en el periodo 2009-2012:

- en las instituciones universitarias estatales se fue profundizando: en 2011 y 2012 el 29% de los reinscriptos no había aprobado ninguna materia el año previo.
- Más de la mitad de los reinscriptos aprobaron menos de 3 materias el año anterior (Media 55,4%).
- en las instituciones universitarias de gestión privada el nivel de rezago es inferior al de las estatales.
- Media de alumnos que no aprobaron ninguna materia el año anterior: 19,6%
- Anualmente entre el 38% y 40,8% de los reinscriptos en instituciones universitarias privadas ha aprobado menos de 3 materias el año anterior.

Los porcentajes de reinscriptos que aprobaron una determinada cantidad de materias se mantiene de un año a otro del periodo

2009-2012, tanto en las instituciones de gestión pública como las de gestión privada. Por tanto, la media calculada para el periodo es bien representativa de cada año.

Por falta de datos oficiales escapa a las posibilidades de este trabajo el calcular para el sistema los otros 3 indicadores en este artículo definidos: el rezago en términos de cantidad de estudiantes con alto número de materias aprobadas con final pendiente; las tasas de deserción en primer año o en los primeros años de la carrera y la deserción global (deserción en el curso de la duración teórica). Sin embargo, la definición de tales indicadores de deserción y de rezago constituyen un aporte para el análisis en cada una de las instituciones, para orientar el diagnóstico y la toma de decisiones estratégicas y específicas para la mejora del problema. Este análisis debería ser complementado con un análisis sobre los factores que favorecen la retención del estudiante.

Cada institución debe elegir la definición de deserción y el rezago que mejor se ajuste a sus intereses y metas. No todos los abandonos merecen igual preocupación institucional. En el caso de alumnos que encuentran dificultades para satisfacer las exigencias académicas o tienen problemas para integrarse en los ambientes intelectual y social de la comunidad universitaria, la intervención institucional puede resultar provechosa.

En cuanto al rezago, es importante que las instituciones releven las causas individuales del mismo y elaboren planes de mejora que incluyan la intervención en los casos particulares identificados, orientando a los estudiantes, ayudándolos a programar su trayecto de carrera en función de su disponibilidad de tiempo y otras variables tales como correlatividades, periodo de dictado de cada asignatura -entre otras- u ofreciéndole apoyo académico, antes de que la situación se haga insostenible para el alumno y concluya desertando.

La mayor deserción se presenta en el pasaje de 1° a 2° año de las carreras Según los estudios abordados los programas deben apuntar al desarrollo de habilidades académicas pero también a la integración.

El recorrido efectuado a lo largo de este trabajo marca la necesidad de “relativizar” los datos relevados sobre el Nivel Superior Universitario en función de las distintas variables que están en juego: dificultades de las instituciones para el registro de la información y/o brindar los datos ajustados a los criterios desarrollados por el DIU, ausencia de datos centralizados en algunas, entre otros.

En Argentina, probablemente la implementación de procesos de acreditación de carreras y de evaluación institucional por parte de la CONEAU propició que las universidades comenzaran a gestionar la obtención de la tasa de deserción y rezago de sus estudiantes, y a analizar sus resultados. Entre otros aspectos, las acreditaciones de carreras de grado solicitan expresamente en la Guía de Autoevaluación provista por CONEAU que se evalúe la deserción y particularmente la deserción en los dos primeros años de la carrera.

## Referencias bibliográficas

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2010). *Anuario 2009. Estadísticas Universitarias*. CABA: Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación. Argentina.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2011). *Anuario 2010. Estadísticas Universitarias*. CABA: Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación. Argentina.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2012). *Anuario 2011. Estadísticas Universitarias*. CABA: Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación. Argentina.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2013). *Anuario 2012. Estadísticas Universitarias*. CABA: Departamento de Información Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación. Argentina.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2012). *Sistema Araucano. Medición Aspirantes y Estudiantes. Manual de definiciones Conceptuales y Operativas*. CABA: Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria. Recuperado 02/11/15 desde [http://www.mcy.gov.ar/spu/guia\\_tematica/estadisticas\\_y\\_publicaciones/Manual\\_de\\_Definiciones\\_Conceptuales\\_y\\_Operativas.pdf](http://www.mcy.gov.ar/spu/guia_tematica/estadisticas_y_publicaciones/Manual_de_Definiciones_Conceptuales_y_Operativas.pdf)

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. Departamento de Información Universitaria (2015). *Sistema Araucano. Manual de definiciones Conceptuales y Operativas*. CABA: Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria. Recuperado 02/11/15 desde [http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/diu\\_manual\\_de\\_definiciones.pdf](http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/diu/diu_manual_de_definiciones.pdf)

ESCOBAR, V. (2005). *Estudio sobre la deserción y repitencia en la educación superior de Panamá*. Panamá: IESALC y Consejo de Rectores de Panamá.

- EZCURRA, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: UNGS.
- EZCURRA, A. M. (2010). Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos. En Gluz (Comp.), *Admisión a la Universidad y Selectividad Social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: UNGS. 23-62
- GARCÍA DE FANELLI, A. M. (2005). Acceso, abandono y graduación en la diversidad argentina. SITEAL. Debate 5. Recuperado 02/11/15 desde [http://www.vcn.siteal.org/sites/default/files/siteal\\_debate\\_5\\_fanelli\\_articulo.pdf](http://www.vcn.siteal.org/sites/default/files/siteal_debate_5_fanelli_articulo.pdf)
- GARCÍA DE FANELLI, A. M. (2011). *La Educación Superior en Argentina 2005 – 2009*. Santiago: CINDA. Recuperado 02/11/15 desde <http://www.cedes.org.ar/PUBLICACIONES/EDSUP/2011/10018.pdf>
- GESSAGHI, V. y LLINÁS, P. (2005). *Democratizar el acceso a la Educación Superior*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado 02/11/15 desde [http://www.cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/democratizarelacceso\\_EDU.pdf](http://www.cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/democratizarelacceso_EDU.pdf)
- GOLDENHERSH, H. (2011). Deserción estudiantil: desafíos de la universidad pública en un horizonte de inclusión. *Raes*, (3), Recuperado 02/11/15 desde <Http://www.untref.edu.ar/raes/numeros.htm>
- GONZÁLEZ FIEGEHEN, L. E., JORQUERA, D. y GONZALEZ VIDAL, S. (2005). *Estudio sobre la repitencia y deserción en la educación superior chilena*. Santiago de Chile: IESALC. Recuperado 02/11/15 desde [https://www.inacap.cl/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/uploadimg/File/REPITENCIA\\_DESERCION\\_L\\_E\\_Gonzalez\\_2005.pdf](https://www.inacap.cl/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/uploadimg/File/REPITENCIA_DESERCION_L_E_Gonzalez_2005.pdf)
- GONZÁLEZ FIEGEHEN, L. E. (2006). *Repitencia y deserción universitaria en América Latina. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Lametamorfois de la educación superior. IESALC. Caracas: Metrópolis.
- Ley de Educación Superior. N° 24.521/95. Argentina. Recuperado 02/11/15 desde <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/25000-29999/25394/texact.htm>
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional (2009). *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- RUIZ CALDERÓN, L. (2009). Deserción en la educación superior Recinto Las Minas. Periodo: 2001-2007. *Ciencia e Interculturalidad*. Año 2; 4 (2). Nicaragua. Recuperado 02/11/15 desde <http://www.lamjol.info/index.php/RCI/article/viewFile/288/>
- MERLINO, A., AYLLÓN, S. y ESCANÉS, G. (2011). Variables que influyen en la deserción de estudiantes universitarios de primer año. Construcción de índices de riesgo de abandono. *Actualidades investigativas en educación*. 11(2) 1-30. Universidad de Costa Rica.
- CABRERA, L., TOMÁS, J., ÁLVAREZ, P. y GONZÁLEZ, M. (2006). El problema del abandono de los estudios universitarios. *RELIEVE*. 12 (2) 171-203. Universidad de Valencia. España
- HIMMEL, E. (2002). Modelos de Análisis de la Deserción Estudiantil en la Educación Superior. *Revista Calidad en la Educación*, 17, 191-108. Recuperado 02/11/15 desde [http://www.cned.cl/public/secciones/seccionrevistacalidad/revista\\_calidad\\_leer\\_revista.aspx?idPublicacion=35](http://www.cned.cl/public/secciones/seccionrevistacalidad/revista_calidad_leer_revista.aspx?idPublicacion=35)
- VIALE TUDELA, H. E. (2014). Una aproximación teórica a la deserción estudiantil universitaria. *Revista digital en docencia universitaria*, Año 8 (1). 59 -75. Lima, Perú. Recuperado 02/11/15 desde <http://revistas.upc.edu.pe/index.php/docencia/article/view/366/346>
- VINCENT, T. (1989). Definir la Deserción: Una Cuestión de Perspectiva. *Revista de la educación Superior*, 71 (18). Publicaciones ANUIS. Recuperado 02/11/15 desde <http://publicaciones.anuies.mx/revista/71>

**Fecha de recepción:** 4/9/2015

**Fecha de aprobación:** 23/10/2015



## El ingreso a la docencia en el nivel secundaria en México. Una opción alternativa al desempleo.

Entry to teaching in the secondary level in Mexico. An alternative to unemployment

Raul Osorio Madrid<sup>1</sup>

### Resumen

En este artículo se presenta parte de los resultados de un estudio realizado en el año 2014, sobre la formación y trayectoria profesional de docentes y directivos de escuelas secundarias en el Estado de Tlaxcala, México<sup>2</sup>. De la información obtenida en dicho estudio, hemos recuperado aquella que nos permita demostrar que el ingreso a la docencia en este nivel educativo, es una alternativa que encuentran los egresados universitarios ante la falta de empleos en el mercado laboral. Utilizamos una metodología mixta cuanti/cualitativa, ya que se aplicó una encuesta a una muestra de 300 docentes y 90 directivos de escuelas secundarias, así como entrevistas en profundidad para recuperar relatos de vida de las distintas etapas de la carrera docente. Los principales resultados nos indican que la mayoría de los profesores ingresaron a la docencia sin formación pedagógica ni interés vocacional, sin embargo, con el tiempo han adquirido la identidad como docentes y se encuentran satisfechos con su trabajo.

**Palabras clave/** Docente de secundaria - educación secundaria - aspiraciones ocupacionales - características del profesor - experiencia laboral - formación académica - inserción a la docencia

### Abstract

This article presents some of the results of a study conducted in 2014 on the training and career of teachers and principals of secondary schools in the state of Tlaxcala, Mexico. From the information obtained in this study, we have recovered one that allows us to show that admission to teaching at this level, is an alternative that found college graduates due to the lack of jobs in the labor market. We used a quantitative / qualitative mixed methodology, since a survey was applied to a sample of 300 teachers and 90 senior secondary schools as well as in-depth interviews to recover life stories of the different stages of the teaching career. The main results indicate that the majority of teachers entered teaching without teacher training or vocational interest, but over time have acquired identity as teachers and are satisfied with their work.

**Keywords/** Insertion teaching - teaching secondary - secondary education - occupational aspirations - teacher characteristics - work experience - educational background

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Tlaxcala/ doctorosorio@hotmail.com

<sup>2</sup> El estudio fue financiado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

## Introducción

El acercamiento a las características y condiciones en que se dan los fenómenos educativos en situaciones de la vida real, posibilita por un lado comprender desde el punto de vista de los propios actores, las razones y significados de su actuar, pero además, se desmitifican algunos imaginarios sociales contruidos desde el sentido común o desde la deducción.

Con respecto a la figura del profesor de enseñanza secundaria en México, se corrobora lo anterior a partir de la literatura publicada sobre sus condiciones de trabajo y las características que lo describen en el contexto actual.

El distinguido “catedrático” de antaño, especialista en una disciplina y con formación pedagógica adquirida en la Escuela Normal Superior, no se corresponde con el perfil del docente actual. Las condiciones de trabajo, el salario y el reconocimiento social han venido a menos, de tal suerte que Sandoval (2009), nos habla de una pérdida del prestigio profesional:

*Malas condiciones físicas de los planteles, carencia de materiales de trabajo, alto número de alumnos, bajos sueldos y pérdida del prestigio profesional que lo definió durante un buen tiempo, son las características actuales del trabajo docente en secundaria (Sandoval, 2009: 184)*

El trabajo de Sandoval es uno de los pocos estudios que se han realizado en México para dar cuenta de las cualidades y características del perfil profesional del docente de escuela secundaria. La literatura sobre el tema ha sido escasa, lo cual fue señalado hace más de una década por la autora (Sandoval, 2001), quien afirma que las investigaciones sobre el tema se han enfocado más hacia los docentes del nivel de primaria.

Años después, Santibáñez (2007) confirma la falta de información relevante sobre los docentes de educación secundaria al señalar que:

*No se dispone de datos estadísticos de conocimiento público ni información básica, como los antecedentes educativos de los docentes en términos de especialización e institución en las que cursaron sus estudios o si están impartiendo la materia para la cual fueron originalmente preparados (Santibáñez, 2007: 308).*

Los primeros intentos de resarcir este rezago de información, se lograron en el año 2003 con la aplicación por parte de la SEP, de una encuesta a más de 200 mil profesores de secundaria que asistieron al Taller General de Actualización. La encuesta sirvió de insumo importante para plantear la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES). Más adelante, el *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje, Resultados de México* (SEP; 2009) aportó información detallada sobre el perfil de los docentes, y un año después, Rothman y Nugroho (2010) actualizan los datos a partir de la Evaluación Curricular de la Reforma de Secundaria, por encargo de la SEP-Básica; realizaron una encuesta a 2, 216 profesores de 314 escuelas secundarias visitadas en todo el país.

Estos estudios de cobertura nacional, han venido a resolver en parte las carencias de información; con base en encuestas a muestras representativas de docentes, se obtienen datos y cifras que nos revelan un perfil sumamente heterogéneo, muy cercano a la realidad pero estático, es decir, no como proceso de construcción en relación con la trayectoria académica y laboral. Además, no abonan lo suficiente para conocer la diversidad de condiciones y cualidades propias del profesor de secundaria en las distintas etapas de la carrera profesional en que se encuentra y la modalidad (secundaria general, técnica o telesecundaria) y contexto socioeconómico en que se desempeña cotidianamente.

De tal modo que aún existen lagunas de información relevantes para caracterizar al docente de secundaria situado en un contexto de práctica real. No se sabe si la formación inicial de los docentes es congruente con el tipo de asignaturas que imparte; también se desconoce la formación pedagógica adquirida antes de iniciar la carrera docente o aquella obtenida durante la práctica. Se carece de información sobre la manera en la que ha planificado cada docente su proyecto de superación profesional y las repercusiones de ésta en la mejora de su desempeño. Son desconocidas las condiciones en las que cada docente transita por los distintos momentos del ciclo de vida académica (iniciación, estabilidad, consolidación y retiro). También se adolece de datos relacionados con la figura de los directores y subdirectores de las escuelas, como la capacitación adquirida para las funciones administrativas, el manejo de conflictos y el desarrollo de un liderazgo que incida en la transformación y mejora de sus instituciones.

Por lo anterior, se hace necesario dar un giro al enfoque desde el cual se ha estudiado a estos actores e ir más a fondo de lo que permite la encuesta de tal modo que se conciba al docente como agente activo del desarrollo de su propia historia (Goodson, 2003). Desde aquí, “darle la voz” para que responda a la pregunta “cómo los profesores ven su trabajo y su vida”.

En España, de acuerdo con Fernández (2010), este enfoque llamado biográfico narrativo o de historias de vida, ha sido utilizado



desde hace dos décadas en investigaciones sobre la identidad o los procesos de formación del docente. Sánchez y Boix (2008), Tribó (2008), Cruz (2010) y Márquez, Díaz y Gámez (2012), al trabajar con docentes del nivel secundario, han recuperado a través de historias de vida, grupos de discusión o entrevistas, rasgos del perfil docente que favorecen la planificación y selección de programas y recursos para la actualización y habilitación de docentes, de manera que respondan a las exigencias del perfil actual esperado con la Reforma de la Educación Básica (LOGSE). Otros investigadores (Rivas, Sepúlveda, Rodrigo, 2005; Eirin, García, Montero, 2009) han recuperado la trayectoria profesional de docentes de secundaria a través del análisis de los ciclos de vida, lo que les lleva a confirmar que tanto las expectativas como la satisfacción y la identidad con la profesión, se modifican de acuerdo a la etapa del ciclo vital en el que se encuentran los docentes.

En América Latina también se reportan estudios sobre los docentes de escuela secundaria como los de Cornejo (1999), Ardiles (2003), Vezub (2005), Ojeda (2008), Sánchez y Boix (2008), Christin (2008) y Lambardi (2011). En la mayoría de estos trabajos se realizan estudios de corte biográfico narrativo para explorar los rasgos de identidad con la profesión y los eventos relevantes en diferentes etapas de su trayectoria laboral y profesional.

En México, los pocos trabajos como los de Sandoval (2001), Yuren y Araujo (2003), Zorrilla (2004), Santibáñez (2007) y Montaña (2009), realizan acercamientos a las condiciones adversas y heterogéneas en las que se ejerce la práctica docente en las escuelas secundarias en México, sin embargo, no se han realizado trabajos de corte biográfico que identifiquen los problemas y adversidades por las que transita un docente de secundaria en las diferentes etapas del ciclo de vida docente.

Por ello, en este artículo nos proponemos responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo y en qué condiciones los docentes lograron su ingreso al sistema educativo en el nivel secundaria? ¿Cuáles fueron los factores que influyeron para elegir a la docencia como actividad profesional? ¿Qué nivel de satisfacción han logrado como resultado de la decisión de ser docente de secundaria?

En primer lugar, describimos como marco referencial, lo que los teóricos suelen llamar *crisis del empleo juvenil*; nos apoyamos también en las concepciones contemporáneas sobre los términos empleo, desempleo e inactividad, sugeridos por Neffal y otros (2014), términos que son utilizados y reconceptualizados adecuadamente por Reta y Toler (2006), particularmente el concepto de *desempleo oculto*. Desde estos fundamentos sostenemos el supuesto de que en dicho escenario, algunos egresados de carreras universitarias, encuentran en la docencia una alternativa al desempleo.

En segundo lugar presentamos la metodología utilizada, se indica el muestreo realizado y los instrumentos aplicados.

En el siguiente apartado que denominamos “*resultados*”, rescatamos la información que nos permita dar respuesta a las preguntas de investigación. Por ello, se desarrollan los subapartados 1) Ingreso a la docencia, 2) Influencias en la elección de la docencia, y 3) Satisfacción laboral.

## Marco referencial. El contexto de crisis en el empleo juvenil.

El interés por conocer el destino laboral y profesional de los egresados de las Instituciones de Educación Superior (IES), así como identificar la oferta existente de espacios laborales para los jóvenes en el mercado de trabajo, ha traído consigo la identificación de una crisis de empleo juvenil.

En el entorno internacional, organismos como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial, y en el nivel nacional, otras instancias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), y el Observatorio Laboral, realizan permanentemente estudios sobre las condiciones del mercado laboral para los jóvenes; estos estudios evidencian un fenómeno de desempleo juvenil en ascenso.

Las proyecciones que hace la OIT para los próximos tres años, indican un incremento de jóvenes sin posibilidades de incorporarse al mercado laboral o recurrir a trabajar en condiciones de subempleo; esto es dedicarse a alguna actividad no relacionada con los estudios profesionales realizados o para la cual, el individuo está sobre capacitado (OIT, 2013).

En el mismo sentido, Márquez (2015, con datos de Negrete y Leyva, 2013) indica que cerca del 60 por ciento de los jóvenes entre 14 y 29 años que trabajan, lo hacen en la economía informal, lo que no les permite superar sus condiciones de pobreza.

El subempleo o peor aún, el desempleo, es un panorama que encuentran egresados universitarios que aspiran insertarse en el mercado de trabajo, por ello, aunque carecen de formación para la docencia, esta actividad se les presenta como alternativa de trabajo y obtención de empleo.

Elsie Rockwell (citada por Poy, 2015), profesora del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, señaló en fecha reciente, que quienes cubren los requisitos que actualmente se exigen para el ingreso al servicio docente, “ya no son los profesores cuyo arraigo histórico ha sido documentado, sino los egresados de las profesiones liberales, provenientes de universidades privadas, para quienes la docencia representa sólo un trabajo temporal” (Poy, 2015, 17).

Justamente la noción de trabajo temporal está incluida en el concepto de desempleo oculto propuesto por Reta y Toler (2006), para quienes no son suficientes las categorías tradicionales sobre las que se mide el fenómeno de desempleo, por lo que surgen subgrupos de categorías cuyas definiciones operacionales explican de manera más clara la situación de la población económicamente activa en relación con el mercado laboral.

Las autoras incorporan la categoría de desempleo a aquellos ciudadanos que cuentan con un trabajo pero cuyas aspiraciones no fueron originalmente ligadas profesionalmente con la tarea actual, por lo mismo los ubica en una situación marginal:

*En los hechos, los calificados como desocupados realizan búsquedas activas de empleo en un contexto que los obliga, simultáneamente, a desarrollar estrategias de subsistencia que incluyen la participación en trabajos transitorios puntuales, generación de autoempleo, aceptación de la primera oportunidad laboral que se les presente, o sea asumir prácticas fronterizas con la actividad (Reta y Toler, 2006, 137)*

Para nuestro estudios son pertinentes las concepciones que proponen Neffal, et. al. (2014) para distinguir entre trabajo y empleo. El trabajo, es una actividad realizada por las personas, orientada a una finalidad o la prestación de un servicio socialmente útil para la satisfacción de una necesidad. La existencia de trabajo es objetiva, exterior e independiente del sujeto. En cambio, el empleo, es una actividad que elige y decide realizar una persona con la finalidad de adquirir un ingreso actuando como asalariado del empleador o por cuenta propia.

Con esta distinción entre los dos términos, podemos ubicar al término “trabajo” entre los elementos del perfil de egreso y el campo laboral que se plasman en un plan de estudios. Con ello, el estudiante universitario, tiene la expectativa de incorporarse al mercado laboral en las actividades y trabajos que coinciden con las habilidades, conocimientos y competencias adquiridas durante sus estudios. El médico, el abogado, el ingeniero, cursan sus estudios para dedicarse profesionalmente a las tareas de su gremio profesional.

Desde esta posición, cuando las fuentes de trabajo existentes de acuerdo a la dinámica del mercado laboral son insuficientes para la demanda de los egresados, se ven frustradas sus expectativas de desarrollo profesional. En esa circunstancia, el egresado puede decidir por la inactividad, esperar a que el mercado laboral se abra o bien autoemplearse en alguna actividad cercana o marginal a su profesión.

Por otro lado, cuando el egresado no puede esperar y se ve necesitado de un ingreso, decide adquirir un empleo que le permita la subsistencia. Esta decisión es una alternativa ante la falta de trabajos relacionados con su profesión. Es provisional, no hay vocación ni identidad adquirida y se la vive aspirando abandonarla cuando se encuentre un trabajo ligado a la profesión. Como ya los señalamos, es el caso de quienes forman el subgrupo de los desempleados ocultos.

Camacho (2010) en un estudio realizado con docentes de telesecundarias, encontró testimonios de docentes que pasaron por dicha situación, a los cuales los tipifica como Tipo D; son quienes tomaron la docencia por accidente debido principalmente a la falta de oportunidades de empleo dentro de las profesiones estudiadas. Entre dichos testimonios nos presenta los siguientes: «no encontré trabajo en mi área», «no había trabajado en mi ramo», «no podía encontrar trabajo en mi ramo» (Camacho, 2010,4).

La misma autora tipifica a otro grupo como “los renegados”. Son aquellos que manifiestan que no estudiaron para maestros porque no lo querían ser, pero permanecen en la docencia, dado que no se les ha presentado la oportunidad para poder abandonarla.

Por los argumentos anteriores hemos mantenido desde el inicio de este documento, que el ingreso a la docencia puede ser una alternativa para los profesionistas ante la inactividad o el desempleo. Por ello, en diversos estudios se ha señalado que la mayoría de los docentes de secundaria no cuentan con la formación didáctico-pedagógica para desempeñarse en la docencia.

Nuestro país, entre los países pertenecientes a la OCDE, ocupa el último lugar en el indicador de formación para la docencia. Sólo el 60% de los profesores de Educación Básica, se encuentran certificados, a diferencia de otros países como Brasil con 76%, Chile 86%, Francia 90%, España 98%, según el informe de Task Force on Teachers For Education For All (EFA, 2009).

De acuerdo con la UNESCO (2006), en todos los países de Europa y América, se establecieron -conforme a las características y condiciones de cada contexto- diversos sistemas de selección de candidatos para el acceso a la función docente. En México, ante la demanda de profesores por el incremento de la matrícula, se dieron muchas facilidades para el ingreso de aspirantes sin el perfil deseado, incluso los docentes en retiro podían ceder sus plazas de trabajo a familiares. De modo que el docente normalista tradicional, fue remplazado por egresados de instituciones diversas de Educación Superior. Por lo mismo, Sandoval (2009) reconoce que existe actualmente una recomposición de los perfiles profesionales de los maestros de secundaria, los cuales, en su mayoría ya no son los egresados de la Normal Superior, sino profesionales sin formación pedagógica previa, y que, de acuerdo con datos oficiales, constituyen el 70% de la planta docente.

Anteriormente, como lo hace ver Sandoval (2001), el perfil profesional de los maestros de secundaria en México, consistía en ser docente de Educación Primaria con estudios posteriores en la Normal Superior, o en algunos casos en lugar de la Normal Básica, habrían cursado el bachillerato como antecedente de la Normal Superior; aunque esto suponía cursar un año extra de «nivelación pedagógica», por lo que la carrera se extendía a cinco años en lugar de cuatro.

Al cabo de una década, de acuerdo con Espino (2012), la percepción del perfil profesional del docente de secundaria en México no parece haber mejorado.

*Los docentes que actualmente laboran en el nivel de secundaria, no ingresaron al gremio después de haberse acreditado profesionalmente como tales; en su gran mayoría, son desertores de universidades, procedentes de una escuela normal básica (primaria) en el mejor de los casos, o simplemente desempleados que entre sus pocas oportunidades de empleo encontraron el magisterio (Espino, 2012: 1519).*

Adquirir una plaza de trabajo como docente de escuela secundaria en México, tradicionalmente ha dependido de las relaciones familiares, amistades, herencia de la plaza o negociación económica. Puede, sin duda, cuestionarse la forma de obtención del trabajo en el sistema educativo, sin embargo, es conveniente comprender que esa ha sido una forma de contrarrestar para algunas familias mexicanas la crisis del empleo que padece nuestro país y en particular, las limitadas opciones de ingreso al mercado laboral que encuentran los egresados universitarios. Para muchos de estos, el subempleo o subocupación es la alternativa; por ejemplo, un ingeniero contratado por algunas horas como vendedor o distribuidor de mercancías, o un abogado contratado por algunas horas para impartir clases de historia en una escuela.

Hace más de una década que la OIT evidenció a través de un estudio internacional la existencia de altas tasas de desempleo juvenil en el mundo (OIT, 2006).

Ruiz y Ordaz (2011) señalan que la economía mexicana no ha sido capaz de generar el número total de empleos formales requeridos en ninguno de los últimos quince años, para no hablar de la llamada «década perdida», de los años ochenta. Por ello, podemos inferir que, sin lugar a dudas, hay un déficit acumulado de empleo.

Como consecuencia, los trabajadores afectados no logran acceder a los puestos que deberían ocupar según su formación y experiencia y terminan aceptando trabajar en otros cargos que implican una menor remuneración y prestigio.

En la actualidad, la idea de la docencia como trabajo es resignificada en el contexto de los crecientes índices de desempleo y de los procesos de flexibilización y precarización de las relaciones laborales. Esto motiva a muchos jóvenes a elegir la carrera docente, y a otros ya adultos a retornar a ella en tanto que resulta ser un empleo con salario escaso pero estable y con una serie de beneficios sociales todavía vigentes para los empleados estatales (Vezub, 2005).

## Metodología

En las 68 escuelas secundarias generales que existen en el Estado de Tlaxcala, se tienen identificados con cifras oficiales a 1670 docentes como población total. De ésta, se calculó una muestra representativa de 313 (18.7%) sujetos con el 95% de nivel de confianza 5% de error. A dicha cantidad se le agregaron 21 sujetos (7%) como proporción perdida y se ajustó la muestra a 334 docentes.

El muestreo fue aleatorio sistemático estratificado, conforme a los años de antigüedad en la docencia; recuperamos como base los datos proporcionados por la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala (USET.SEP).

**Tabla 1. Intervalos de antigüedad en la docencia**

Años	Profesores	Muestra
1 a 5	578	116
6 a 15	534	107
16 a 30	451	90
31 o más	87	18
s/d	20	4
<b>Total</b>	<b>1670</b>	<b>334</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos USET.SEP 2014

La tasa de respuesta fue mayor al 90%; se obtuvieron 300 cuestionarios, de los 313 calculados.

Para el caso de los directivos, aplicamos la encuesta a la totalidad de los mismos (98 sujetos); recuperamos 90 cuestionarios.

## Instrumentos

Uno de los instrumentos utilizados fue un cuestionario adaptado después de la revisión de varios estudios previos: *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje* (TALIS. SEP,2009), *Cuestionario de Contexto para Docentes Excale* (INEE, 2010), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010), *Perfil de los docentes en América Latina* (Falus y Golberg, 2011).

La revisión de los instrumentos utilizados en dichos estudios, nos permitió diseñar uno propio que se organizó con un apartado de datos generales y cuatro rubros que son: formación profesional, trayectoria laboral, condiciones de trabajo y satisfacción con la profesión.

Para la exploración de los eventos relevantes, y los momentos que han dejado huella en la trayectoria profesional, aquellos que Denzin (citado por Bolívar, 2010) denomina Epifanías, y los describe como momentos de crisis que alteran las estructuras fundamentales de sentido en la vida personal. Para ello, trabajamos con entrevistas a profundidad para recuperar relatos biográficos de las diferentes etapas del ciclo vital de los docentes. Estos eventos recuperados, los hemos ubicado en el contexto socio histórico y cultural en que se dan, de tal suerte de no caer en la “ilusión biográfica” que advierte Bourdieu con respecto a la utilización de este enfoque en la investigación social, “...sólo cabe comprender una trayectoria a condición de haber elaborado previamente los estados sucesivos del campo en que ésta se ha desarrollado...” (Bourdieu, 1997: 82). En el mismo sentido, resulta altamente ilustrativo el llamado que hace Goodson (2003, 737) cuando recomienda *vincular las historias personales de los actores educativos con historias más generales relacionadas con el cambio social y la globalización*. En ese sentido, relacionar la historia de vida del profesor con el análisis del contexto social (construcción social de la enseñanza), en este momento estratégico de implementación de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) es totalmente pertinente. Se trata –siguiendo a Goodson (2003)- de pasar del simple comentario, a la conciencia de lo que representa la Reforma para los docentes y cómo es interpretada desde su imaginario social.

Los rubros que fueron explorados en la guía de entrevista a profundidad; se corresponden con las etapas del ciclo vital propuestas por Huberman (1990): la introducción en la carrera, la fase de estabilización, experimentación y diversificación, revaloración, serenidad y distanciamiento en las relaciones, conservadurismo y quejas.

## Resultados

Los resultados completos del estudio realizado en 2014 en las escuelas secundarias generales del Estado de Tlaxcala, nos permitieron elaborar un informe ampliado del perfil profesional y trayectoria de los docentes, así como de las condiciones institucionales en que desempeñan su trabajo.

Para efectos de la elaboración de este artículo, hemos seleccionado la información que nos fortalece para dar sustento al supuesto inicial: el ingreso a la docencia en el nivel secundario, ha sido una alternativa ante el desempleo para egresados de Instituciones de Educación Superior en Tlaxcala. Dicha información proviene de tres fuentes: 1) la literatura revisada, 2) el cuestionario aplicado y 3) los relatos obtenidos con las entrevistas.

## El ingreso a la docencia

Ya hemos señalado que el docente de secundaria actual, no es en su mayoría –como lo era anteriormente- un egresado de estudios de Normal Superior con especialidad en alguna disciplina (español, matemáticas, etc.). Los profesores que se desempeñan actualmente en Secundarias Generales en el Estado de Tlaxcala, ingresaron a la docencia con un título universitario, pero solamente tres de cada diez provienen de licenciaturas relacionadas con la profesión docente. Esta reconfiguración del perfil profesional, se ha visto favorecida por los procedimientos de ingreso practicados hasta antes de 2013.

**Tabla 2. Forma de obtención de la plaza**

Forma en que obtuvo plaza o nombramiento	%
Concurso	7%
Escalafón	7%
Vía sindical	25%
Herencia familiar	46%
Negociación económica	3%
No contestó	12%
Total	100%

Fuente. Elaboración propia a partir de la Encuesta 2014, Esc. Sec. Grales. Tlax.

Como se puede apreciar, en la tabla anterior, más del 70% de los casos obtuvieron una plaza docente por herencia familiar o por negociación con el sindicato. Este dato se puede entender porque en la década pasada, como reacción de los docentes en servicio a la inminente prohibición de la herencia o venta de plazas por jubilación o retiro (SEP, 2008), se llevaron a cabo un número importante de jubilaciones anticipadas, cediendo los docentes en servicio, sus plazas a hijos o familiares cercanos.

Los docentes de nuevo ingreso están siendo contratados por hora clase y los ya contratados cuentan con pocas posibilidades de un ascenso, pues en la medida que se mejora el tipo de contrato, disminuye el número de plazas.

A principios de la década pasada, la SEP detectó que por lo menos un tercio de los maestros mexicanos de escuelas secundarias, trabajaban en más de una escuela para completar una carga docente, enseñando a veces en tres o cuatro planteles cada semana (Subsecretaría de Educación Básica y Normal SEByN, 2002). A finales de la misma década, Sandoval encuentra similares condiciones ya que el docente de secundaria en México fragmenta su tiempo de trabajo en otras actividades o en varias escuelas, para aumentar horas de contrato (Sandoval, 2009).

Este escenario es el que han encontrado los ahora profesores de escuelas secundarias, quienes ven en la docencia una posibilidad de empleo, aún en condiciones desfavorables, así se corrobora durante la entrevista a dos directivos:

El primero de ellos Director Z, es un profesor de 64 años de edad, con más de 40 años en el sistema educativo mexicano. Estudió la Escuela Normal e ingresó al servicio docente como profesor de primaria, posteriormente realizó estudios de Normal Superior y se especializó en la asignatura de español. Ha sido catedrático en el nivel secundario, subdirector y actualmente Director de una escuela secundaria. Su antigüedad en el sistema educativo y su trayectoria, le permiten tener una visión amplia y muy cercana a las características del perfil profesional de los docentes en este nivel.

**Entrevistador:** Ante las demandas del actual modelo educativo basado en competencias y logro de estándares establecidos en la RIES, ¿considera usted que las escuelas secundarias cuentan con el perfil de docente necesario para ello?

**Director Z.** Desgraciadamente no. Ese es uno de los problemas por los cuales la actual reforma ha entrado en función. Porque nosotros mismos hemos orillado a que ante la escases de trabajo, ante la escases de acomodo de nuestros hijos, que estudiaron otra carrera que nada tiene que ver con la docencia, porque no cubren sus necesidades porque no tienen empleo, nos vimos en la necesidad de meter a nuestros hijos al sector educativo y la verdad, pues no hay compromiso. Vienen a “chambear” no vienen a trabajar. Para ellos es una chambita y más cuando hay poco número de horas. Tengo profesores que vienen por 10 horas y no les alcanza, tiene que buscar otra chambita. Andan de ruleteros, de comerciantes, de vendedores, porque tiene que llevar el dinero a la casa.

Los jóvenes docentes que tenemos hoy en día son médicos, son abogados, ingenieros zootecnistas, veterinarios, que nada tiene que ver con la educación. Que se están actualizando ¡pues sí! pero la didáctica no la tienen.

El segundo Director entrevistado, es un profesor de 45 años de edad y 28 años de antigüedad en la docencia. Estudió la licenciatura en Ingeniería Industrial y en el último periodo de su carrera universitaria, un familiar le ofreció adquirir con apoyo del sindicato, una plaza de 20 horas como docente de matemáticas en una escuela secundaria. Pocos años después fue nombrado subdirector y desde hace 5 años cumple funciones de Director.

Como respuesta a la pregunta del entrevistador nos ofrece el siguiente comentario:

**Director S.** Como usted sabe, nosotros fuimos uno de los últimos estados en que las plazas se heredaban, por eso, si mi papá o mi mamá son profesores y se van jubilar y yo tengo una carrera universitaria, pues por lo menos ya tienes con que defenderte. Aunque quisiera o no, ya me dejó su plaza. Yo aquí tengo ingenieros, arquitectos, ingenieros en computación, pero no tienen la formación pedagógica.

Con estos dos testimonios, nos permitió un acercamiento para reconocer en el caso específico del nivel secundario en Tlaxcala, que el ingreso a la docencia en la mayoría de los casos no se deriva de una vocación por el servicio sino responde a una coyuntura que encuentran jóvenes egresados de diversas licenciaturas que buscan un trabajo y por la necesidad de obtener un empleo, se incorporan a esta actividad.

A partir de los relatos obtenidos de los profesores entrevistados, pudimos confirmar que el ingreso a la docencia en secundaria se ha posibilitado por tres vías: por herencia de la plaza de familiares, por mediación e influencia del sindicato de maestros, o por jubilaciones de docentes en servicio.

Los siguientes son comentarios de docentes que ingresaron por herencia de la plaza:

**Profesora B.** Yo quería dedicarme a la carrera que estudié, pero mi mamá se jubiló y me dejó su plaza. Ella tenía 20 horas, pero en aquellos tiempos las horas se podían dividir entre varios hijos, entonces a mi hermano le dejó 10 horas y a mí las otras 10.

**Profesor J.** Al salir del bachillerato me dieron la oportunidad de cubrir un interinato en la plaza que era de mi hermano. Él consiguió un trabajo como ingeniero en Xalapa y no podía seguir aquí; para llenar ese espacio yo cumplía con los requisitos del perfil y me quedé en su lugar.

La profesora B, estudió la carrera de Lenguas Extranjeras (Inglés y Francés) su expectativa era trabajar como interprete o guía de turistas. El profesor J, estudió la carrera de Ingeniería Industrial, tenía la expectativa de trabajo en las empresas textiles del estado. En ambos casos, decidieron aprovechar un empleo que heredaron del propietario de la plaza e ingresaron como docentes de secundaria, sin vocación ni expectativas por la docencia y sin la formación para el desempeño de la práctica.

Los siguientes testimonios corresponden al ingreso vía jubilación:

**Profesor H.** Entré cuando se jubiló un maestro de matemáticas. Me dijo quiero que se te queden las horas; y yo literalmente le dije así: No tengo dinero, y me dijo, no te estoy pidiendo dinero, sé que tienes el perfil. ¿Te animas o si no, para que busque a alguien más?

**Profesor R.** Ingresé como docente en esta escuela cuando se jubiló el maestro Pablito. Él era muy conocido y querido por aquí, fue quien me recomendó.

Los entrevistados profesor H y profesor R, se formaron para la docencia en Educación Básica en la Escuela Normal. Cuando recibieron la oferta de una plaza por jubilación, se encontraban como docentes por hora cubriendo plazas temporales. En ambos casos, de manera excepcional los docentes jubilados les ofrecieron la plaza sin mediar un arreglo económico, pero era práctica común vender las plazas.

Estos últimos corresponden al ingreso vía influencia del sindicato:

**Profesora N.** *Antes no había concursos. Mi papá era funcionario en el sindicato y cuando terminé mi carrera me dijo, en lugar de seguir dándote dinero, mejor te apoyo para conseguir una plaza.*

**Profesor C.** *Entre al sistema, por vía sindical como administrativo, pero al poco tiempo conseguí una plaza de docente frente a grupo.*

**Profesor M.** *Ingresé con 4 horas en una escuela de nueva creación. La conseguí porque mi papá era maestro y se llevaba bien con el Secretario General del sindicato.*

**Profesora E.** *Yo trabajaba como intendente en una oficina de la Secretaría de Educación. Mi jefe me recomendó con el sindicato y conseguí una plaza como docente de nueve horas de laboratorio.*

En los cuatro casos, ninguno de los docentes estudió una licenciatura relacionada con el campo educativo (profesora N y profesor C, Ingenieros; profesor M, Administrador de Empresas, y profesora E, Contaduría). En las entrevistas expresaron sus aspiraciones de dedicarse profesionalmente a un trabajo relacionado con los estudios realizados, sin embargo, al no encontrar fuentes de trabajo o trabajando en su profesión pero en condiciones desfavorables, decidieron recurrir a las influencias de amigos o familiares y conseguir un empleo como docente de secundaria por vía sindical, para resolver sus necesidades económicas.

### **Influencias en la elección de la docencia como profesión.**

Los relatos obtenidos de las entrevistas con profesores y directivos de secundaria, nos llevaron a percibir tres momentos existentes en su biografía relacionados con la decisión de dedicarse profesionalmente a la docencia. En algunos docentes, el primer momento apareció desde su niñez o juventud, influenciados por sus progenitores o por los profesores que tuvieron en los distintos ciclos escolares. En otros casos, la elección se tomó como primera opción, por sentir la vocación de estudiar una carrera para ser maestro. El tercer momento, en otros casos, se dio ante la necesidad de conseguir un empleo y las oportunidades que se le ofrecieron para trabajar como docente. Este tercer momento es el que consideramos como “la segunda opción”, ya que sus intereses vocacionales y profesionales no se orientaban desde un inicio a ser maestro.

Ante la pregunta ¿desde cuándo supo usted que quería ser docente? Encontramos respuestas que ejemplifican los tres momentos señalados anteriormente:

#### **1. Desde la niñez o juventud, influenciados por sus progenitores o por los profesores.**

**Profesora A.** *Creo que principalmente fue por mis ancestros, mi mamá era maestra de primaria y eso me llevó a que surgiera un interés, recuerdo observar su trabajo y sentirme atraída por eso.*

**Profesor D.** *Vengo de una familia donde cuatro integrantes fueron maestros que hoy en día están jubilados. Fui influenciado por eso.*

**Profesor H.** *¿Por qué soy docente? Mi papá era maestro de inglés en secundaria y desde niño observaba lo que hacía. Yo creo que eso fue una gran influencia.*

**Profesora E.** *Yo tuve una maestra de civismo. Me encantaba como me daba clases, como se vestía, nos trataba con mucho respeto y cariño. Desde ahí supe que me gustaría ser como la maestra.*

El sentir interés desde niño por ser maestro, no necesariamente nos indica una clara definición vocacional para el futuro, sin embargo, cuando existen familiares maestros, estas dos condiciones actúan como variables predictoras de la elección por la docencia. García (2010) al referirse a la profesión de maestro, señala que aunque se han estudiado poco los determinantes de la elección profesional, es probable que no existan muchas profesiones donde la influencia de los parientes sea tan importante.

#### **2. Sentir la vocación y tomar la decisión de estudiar una carrera para ser maestro.**

**Entrevistador:** Al concluir el bachillerato ¿qué carrera estudió?

**Profesor R.** *La carrera de música a nivel técnico, en el Conservatorio Nacional de Música. Después estudié la Licenciatura en Educación, en la UPN. La música es mi vocación y la otra era ser profesor de música*

**Entrevistador:** Al pasar de secundaria a preparatoria ¿continuó con la idea de estudiar para maestra o tuvo otras alternativas de profesiones?

**Profesora A.** *Si, había otras profesiones en las cuales pude haberme desempeñado pero mi interés estuvo en el área de sociales. Sabía que tenía otras alternativas pero quise probar como profesora de inglés. Terminé y realicé mi servicio social, lo hice en una primaria donde di clases y me gustó mucho.*

**Entrevistador:** ¿Alguna vez pasó por su mente dedicarse profesionalmente a otra actividad en lugar de la docencia?

**Profesor D.** *No, porque vengo de una familia de maestros. Siempre me ha gustado enseñar, incluso con mis hijos.*

### **3. Elección de la docencia como “segunda opción”.**

**Entrevistador:** Al terminar la carrera ¿qué tipo de trabajo buscó?

**Profesora N.** *Trabajé en una empresa. Yo no quería estar en el ámbito de la educación, pero sí me gustaba, incluso cuando salí de la secundaria quería ser maestra, pero mi papá me dijo que él no quería eso para mí, que quería algo mejor.*

**Entrevistador:** Al concluir la carrera de administración ¿buscó trabajo en ese campo?

**Profesor H.** *No porque ya estaba dando clases en una escuela y no sentí la necesidad de buscar otro trabajo. Aunque no ejercí mi profesión de administrador a veces me incorporo a coordinar alguna campaña política, pongo algunas ideas de acuerdo a lo que aprendí.*

**Entrevistador:** Al terminar el bachillerato ¿ya tenía elegido estudiar la Licenciatura en Educación?

**Profesor M.** *Yo quería estudiar Ingeniería Civil, pero me inscribí a la Licenciatura en Educación porque el horario era por la tarde y pude combinar estudio y trabajo.*

**Entrevistador:** Si en un futuro tuviera la oportunidad de trabajar de tiempo completo profesionalista o investigadora ¿dejaría la docencia?

**Profesora B.** *Sí, han existido momentos en los que lo he pensado, he concursado para plazas de instituciones donde hay mucha competencia. Para una plaza concursamos 50 investigadores, es difícil obtenerla, y también están las plazas “retrato” porque ya están asignadas, como en todo, no pueden faltar las palancas. Si obtuviera una de esas plazas sería de tiempo completo y la tomaría; es mi carrera, siempre tendrá un mayor peso sobre la docencia.*

Como sustento teórico conceptual para comprender e interpretar la elección de la docencia como segunda opción, nos adherimos a la voz discursiva de Mereshián y Catalayud (2009), quienes recuperan a Bourdieu y a Giddens, y la definen segunda opción como:

*“Ser profesor como segunda opción debería entenderse, entonces, como una elección contextualizada en una trayectoria, donde se produce la confluencia entre habitus y condiciones objetivas de cada uno de los que la realiza. Los habitus, según Bourdieu (1995), o la conciencia práctica, en la acepción de Giddens (1995), no sólo influirían sobre los tipos de decisiones que se adoptan, sino también sobre los modos en los que éstas se toman” (Mereshián y Catalayud,2009,6).*

### **Satisfacción con la profesión y condiciones laborales**

No obstante que en muchos de los casos, la elección por la docencia no ha sido la primera opción profesional, no ha habido una formación previa para su desempeño y el salario recibido es bajo por el tipo de contrato conseguido, la mayoría de los docentes de secundaria, en poco tiempo, pasan la etapa de incertidumbre y se instalan en la de estabilización, se adaptan a las condiciones de trabajo y a las exigencias que la práctica docente tiene en este nivel educativo.

Los docentes entrevistados, se manifiestan satisfechos con la elección profesional y la trayectoria que han seguido. Se definen como profesionales de la educación y en casos excepcionales, siguen considerándose profesionalistas en el campo disciplinar en el que realizaron sus estudios universitarios. La mayoría se asumen como miembros de la comunidad educativa y menos como integrantes de comunidades y grupos de profesionales como abogados, médicos, químicos o ingenieros.



La satisfacción laboral, de acuerdo con la revisión de literatura que realizan Anaya y Suárez (2007), se ha convertido en una cuestión del máximo interés para los trabajadores y para las organizaciones en las que trabajan, ya que está demostrado que el nivel de satisfacción de las personas con su trabajo en una organización revierte en la reputación de la organización a nivel tanto interno, como externo. Dicha condición no es ajena al trabajador de la docencia:

*“Si las razones hasta ahora expuestas convierten a la satisfacción laboral en materia prioritaria de evaluación y mejora en cualquier ámbito organizacional, con mayor motivo en el campo educativo, donde la labor que realizan los trabajadores (educadores) tiene como materia prima a las personas en formación y como objetivo el guiar eficazmente su desarrollo hasta lograr que estén plena e íntegramente formadas” (Anaya y Suárez, 2007,219).*

En los últimos 30 años de acuerdo con Tedesco (citado por Rodríguez, 2007, 3), la profesión docente en América Latina ha cambiado notablemente lo que ha traído consigo una auténtica crisis de identidad y malestar profesional. En la mayoría de los países de esta Región, se aplicaron programas de ajuste estructural que derivaron en un recorte importante del gasto en educación, afectando el salario y las condiciones laborales y de vida de las personas que ejercen la docencia (Falus y Goldberg, 2011); sin embargo, en la reciente Encuesta TALIS 2013, se encontraron datos que reflejan –pese a las cambiantes condiciones laborales- un alto grado de satisfacción de los docentes de secundaria con su desempeño (Mexicanosprimero, 2014).

De la misma forma, podemos considerar que el nivel de satisfacción en el trabajo de los docentes de secundarias generales en Tlaxcala es bueno, lo cual implica que la actividad docente se realiza en un ambiente de motivación, responsabilidad y compromiso con la organización. Aunado a ello, más del 70% de los docentes consideran que sus condiciones como profesor de secundaria se han mejorado en los últimos años.

La gran mayoría de las respuestas (siete de cada diez), señalan que la mejoría ha consistido en una formación profesional docente más sólida por la asistencia continua a cursos de actualización. Lo anterior ha repercutido, señalan, en un desempeño docente con más habilidades y estrategias de enseñanza, incluyendo el uso de las TIC. En otros casos, la mejora de las condiciones ha consistido en el incremento de horas y un cambio de adscripción que les resultó benéfico.

Con menos respuestas obtenidas, se señala que ha habido una mejora en el ámbito de las relaciones personales con directivos, colegas, estudiantes y padres de familia.

En síntesis, el nivel de satisfacción y las condiciones de trabajo de los docentes de secundarias generales, son buenos y han venido mejorando. Por ello se entiende, que reconocen su trabajo como una profesión de prestigio y que solamente el 13% de los docentes responden que si tuviera que hacerlo de nuevo, NO sería profesor de secundaria.

## Conclusiones

Realizar estudios como el que aquí presentamos, contribuye a profundizar y comprender la heterogeneidad del perfil profesional de los docentes de secundaria. Se aporta a la construcción social de la enseñanza como fenómeno situado. Contribuye también a la actualización de la información ante la escasa literatura sobre el tema.

Desmitifica la concepción de sentido común, y en otros casos reportada en la literatura (Torres, 1995 y García, 2010) acerca del malestar docente por desempeñarse en una práctica devaluada entre las prácticas profesionales.

Se confirma que el ingreso a la docencia en el nivel secundario en México, ha sido una alternativa para profesionistas egresados en busca de trabajo. Las condiciones de contratación propuestas en la actual Ley del Servicio Profesional Docente, podrán modificar los mecanismos de ingreso, sin embargo, mientras persista el desequilibrio entre la oferta y demanda de puestos de trabajo, seguirá siendo una alternativa al desempleo.

## Referencias bibliográficas

- ANAYA, D y SUÁREZ, J. M (2007). Satisfacción laboral de los profesores de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Un estudio de ámbito nacional. *Revista de Educación*. Disponible en: [http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344\\_09.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344_09.pdf) . Consultado en 2014.
- ARDILES, M. (2003). El desarrollo de profesores de secundaria. ¿Esplendor o una suerte poco anunciada? *Educación, Lenguaje y Sociedad*. Disponible en: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/ieles/n01a02ardiles.pdf> . Consultado en 2015.
- BOLÍVAR, A (2010). *La investigación biográfica narrativa en el desarrollo e identidad profesional del profesorado*. Disponible en: [www.ugr.es/~abolivar/Reciente1.doc](http://www.ugr.es/~abolivar/Reciente1.doc) . Consultado en 2014.
- BOURDIEU, P. (1997). La ilusión biográfica. En *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama. Pp. 74-83.
- CAMACHO, A. (2010). Del desempleo a la vocación, el caso de los maestros de telesecundarias. *Revista Educar*, 4. Disponible en: [http://quadernsdigitals.net/datos\\_web/articles/educar/numero4/desempleo.htm](http://quadernsdigitals.net/datos_web/articles/educar/numero4/desempleo.htm). Consultado en 2015.
- CORNEJO, J. (1999). Profesores que se inician en la docencia: algunas reflexiones al respecto desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. Disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie19a02.htm> Consultado en 2015.
- CRHISTIN, A. (2008). *Perfiles de los docentes del nivel secundario argentino*. Disponible en: <http://www.desafios.edusanluis.com.ar/2008/11/perfiles-de-los-docentes-del-nivel.html>. Consultado enero de 2015.
- CRUZ, A (2010). Aspectos que satisfacen al profesor de secundaria, *Innovación y experiencias educativas*. Disponible en: [http://www.csi-csif.es/andalucia/modules/mod\\_ense/revista/pdf/Numero\\_27/ANTONIO\\_CRUZ\\_FERNANDEZ\\_01.pdf](http://www.csi-csif.es/andalucia/modules/mod_ense/revista/pdf/Numero_27/ANTONIO_CRUZ_FERNANDEZ_01.pdf). Consulta en enero de 2015.
- EFA (2009). Compare your country –Talis Teacher Survey. *International Task Force on Teachers For Education For All*. Disponible en: <http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/index.php/en/ressources/compare-your-country-talis> Consultado en 2014.
- EIRIN, R., GARCÍA, M. y MONTERO, L. (2009). Profesores principiantes e iniciación profesional. Estudio exploratorio. *Revista del profesorado*. Disponible en: <https://www.ugr.es/~recfpro/rev131ART7.pdf> Consultado en 2015.
- ESPINO, M. (2012). *El éxito profesional del docente de educación secundaria*. Memoria del Primer Congreso Internacional de Educación, UACH. Disponible en: [http://cie.uach.mx/cd/docs/area\\_05/a5p31.pdf](http://cie.uach.mx/cd/docs/area_05/a5p31.pdf)
- FALUS, L. y GOLBERG, M. (2011). *Perfil de los docentes en América Latina*. OEI/UNESCO/SITEAL. Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/cuaderno09\\_20110624.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/cuaderno09_20110624.pdf). Consultado en octubre de 2014.
- FERNÁNDEZ, M. (2010). Aproximación biográfico-narrativa a la investigación sobre formación docente. *Revista de curriculum y formación del profesorado*. Disponible en <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/7162/1/rev143ART1.pdf> . Consultado en 2014.
- GARCÍA, J. M. (2010). Los determinantes de la elección vocacional de una semiprofesión. Un estudio de estudiantes de primer ingreso a la carrera de profesor de educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), 25(1). Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/270/27018883005.pdf>. Consultado en 2014.
- GOODSON, I. (2003). Hacia un desarrollo de las historias personales y profesionales de los docentes. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19, 733-758.
- HUBERMAN, M. (1990). Las fases de la profesión docente Ensayo de descripción y previsión. *Revista Quiriculum*, 2. Disponible en: [http://www.quadernsdigitals.net/index.php?accionMenu=hemeroteca.VisualizaArticuloIU.visualiza&articulo\\_id=2638](http://www.quadernsdigitals.net/index.php?accionMenu=hemeroteca.VisualizaArticuloIU.visualiza&articulo_id=2638) . Consultado en 2014.
- INEE (2010). *Cuestionario de Contexto para Docentes*. Disponible en; <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2009-2010>. Consultado en 2014.
- LAMBARDI, A. (2011). *El abandono universitario y la docencia como segunda opción en estudiantes del conurbano bonaerense*. En: [http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsEDIE/032198\\_Lambardi.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsEDIE/032198_Lambardi.pdf). Consultado en noviembre de 2014.

- MÁRQUEZ, A. (2015). Faltan 43: la incertidumbre de los jóvenes. *Perfiles Educativos*. Disponible en: [http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles\\_articulo.php?clave=2015-147-3-12](http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles_articulo.php?clave=2015-147-3-12). Consultado en marzo de 2015.
- MÁRQUEZ, A., DÍAZ, M. y GÁMEZ, J. (2012). El perfil del docente de enseñanza secundaria desde la perspectiva de los futuros profesionales de la educación. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*. Disponible en: <http://ride.org.mx/1-11/index.php/RIDSECUNDARIO/article/viewFile/69/66>. Consultado en febrero de 2015.
- MERESHÍAN, R. y CALATAYUD, P. (2009) Alternativas en la elección de la carrera docente. *Educación, Lenguaje y Sociedad*. Disponible en: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/ieles/n06a13mereshian.pdf>. Consultado en 2015.
- MEXICANOS PRIMERO (2014). *Lo que dice TALIS 2013 sobre nuestros maestros*. Disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/otros-estudios/talis> Consultado en 2014.
- MONTAÑO, L. (2009). *Caminos de ingreso a la docencia. Una mirada a la escuela secundaria. IX Congreso Nacional del COMIE*. Disponible en: [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area\\_tematica\\_16/ponencias/0529-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/0529-F.pdf). Consultado en noviembre de 2014.
- NEFFAR, J., PANIGO, D., PÉREZ, P., PERSIA, J. (2014). *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y Definiciones*. CEIL/CONyCET. Disponible en: [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_461.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_461.pdf) consultado en 2015.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_39263231\\_46115973\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_39263231_46115973_1_1_1_1,00.html) Consultado en 2014.
- OIT (2006). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2006*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en: [http://www.oei.es/etp/tendencias\\_mundiales\\_empleo\\_juvenil\\_oit.pdf](http://www.oei.es/etp/tendencias_mundiales_empleo_juvenil_oit.pdf). Consultado en noviembre de 2014.
- OIT (2013). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013; Una generación en peligro*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_222658.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222658.pdf). Consultado en noviembre de 2014.
- OJEDA, M. (2008). Rasgos de la identidad del profesor de enseñanza media en su trayectoria de formación y desempeño profesionales. ¿Cómo, cuándo y con quiénes adquiere su condición de profesor?. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol10no2/contenido-ojeda.html>. Consultado en 2014.
- POY, L. (2015). La reforma desacredita la figura social del maestro. *Diario La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/06/politica/017n2pol> Consultado en 2015.
- RETA, M. y TOLER, S. (2006). Desempleo oculto. Su medición y representatividad. *Cienc. Docencia tecnol.* Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17162006000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162006000100004&lng=es&nrm=iso). Consultado en 2015.
- RIVAS, J., SEPÚLVEDA, M. y RODRIGO, P. (2005). La cultura profesional de los docentes en enseñanza secundaria: Un estudio biográfico. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n49/>. Consultado en octubre de 2014.
- RODRÍGUEZ, E. (2007) Un estudio sobre los profesores principiantes en el marco de la reforma de la educación secundaria en Uruguay. *Revista Iberoamericana de Educación*. Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/349Rodriguez.pdf>. Consultado en 2014.
- ROTHMAN, S. y NUGROHO, D. (2010). *Evaluación de la Reforma Curricular de Educación Secundaria 2006 en México*. Reporte Final. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/secundaria/evaluaciones/EvalRefCirEduSec06.pdf>. Consultado en septiembre de 2014.
- RUIZ, P y ORDAZ, J (2011) Evolución reciente del empleo y el desempleo en México, *Economía UNAM*. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-952X2011000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-952X2011000200005&script=sci_arttext) Consultado en 2014.
- SANDOVAL, E (2001) Ser maestro de secundaria en México: Condiciones de trabajo y reformas educativas, *Revista Iberoamericana de Educación*. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie25a04.htm> Consultado en 2014.
- SANDOVAL, E (2009) La inserción a la docencia. Aprender a ser maestro de secundaria en México, *Revista Profesorado*. Disponible en: [www.ugr.es/~recfpro/rev131ART12.pd](http://www.ugr.es/~recfpro/rev131ART12.pd) Consultado en 2014.

SÁNCHEZ, A y BOIX, J (2008) Los futuros profesores de educación secundaria: inicio de su profesionalización y construcción de su identidad docente. *REIFOP* Disponible en: [http://www.aufop.com/aufop/uploaded\\_files/articulos/1240783236.pdf](http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1240783236.pdf) Consultado en febrero de 2015.

SANTIBÁÑEZ, L (2007) Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. No. 32. pp. 305-335 SEP (2008) Alianza por la Calidad de la Educación. Acuerdo 4; Ingreso y promoción. Disponible en <http://www.sep.org.mx>

SEP (2009) *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS)*: resultados de México. Disponible en: [http://168.255.201.80/TALIS2009/Info\\_talis\\_2010.pdf](http://168.255.201.80/TALIS2009/Info_talis_2010.pdf), Consultado septiembre de 2014.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL SEByN (2002) *Documento base para la Reforma de la Educación Secundaria*. México. Disponible en: [http://www.iea.gob.mx/webiea/sistema\\_educativo/planes/reformas\\_secundaria.pdf](http://www.iea.gob.mx/webiea/sistema_educativo/planes/reformas_secundaria.pdf) Consultado en 2014.

TRIBÓ, G (2008) El nuevo perfil profesional de los profesores de secundaria, *Educación XXI*. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/314/270> Consultado en noviembre de 2014.

TORRES, R. M (1995) La pérdida de legitimidad de la figura del maestro. *Los achaques de la educación*, Instituto Fronesis. Méxio. pp. 109-110.

UNESCO (2006) *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001529/152934s.pdf> Consultado en 2014.

VEZUB, L (2005) Ejercer la docencia: ¿vocación, trabajo, profesión, oficio?. *Didac*. Disponible en: <http://www.uia.mx/web/files/didac/46.pdf> Consultado en 2015.

YURÉN, T y Araujo-Olivera, S (2003) Estilos docentes, poderes y resistencias ante una reforma curricular. El caso de formación Cívica y ética en la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19, 631-652

ZORRILLA, M (2004) La Educación Secundaria en México: Al filo de su Reforma. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Disponible en <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf> . Consulta en octubre de 2013.

**Fecha de recepción:** 26/8/2015

**Fecha de aprobación:** 26/10/2015



## La información educativa desde la vuelta a la democracia: legitimidad, voz e inclusión social.

Educational information from the return to democracy: legitimacy, voice and social inclusion.

Silvia Montoya<sup>1</sup>

### Resumen

La rendición de cuentas y la transparencia son dos pilares de un gobierno democrático. A través de la difusión, el gobierno explica sus acciones a la sociedad y acepta su responsabilidad. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para pedir explicaciones.

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos del sistema educativo es una tarea establecida desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias. Estas funciones se retomaron en 1984 y 1985 cuando el gobierno del Dr Alfonsín publicó los anuarios estadísticos educativos. El relevamiento sistemático anual se sostuvo a partir de 1996 y desde 1993 se incorporaron evaluaciones de logros de aprendizaje en los distintos niveles y ciclos.

El sistema ha logrado legitimidad y aceptación entre las escuelas, sus equipos directivos y docentes pero no ha sido tan eficiente en acercar la información para la mejora en el aula y en la escuela.

La gran deuda es trabajar en la legitimidad en la implementación de la política a través de la transparencia en el uso y difusión de la información de manera de favorecer la voz, participación y el control social, y establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad.

**Palabras Clave/** democracia - legitimidad - evaluación - estadística - educación - información - participación

### Abstract

Accountability and transparency are two pillars of a democratic government. Through the media, the government explained their actions to society and accepts responsibility. Transparency information open to public scrutiny so that those interested can review, analyze and, if necessary, use it as a mechanism to demand an explanation.

Production of statistical information on general or specific aspects of the education system is a task set from the beginning of the Argentine educational system. Over time the modalities and techniques have changed and the importance assigned to these functions. These functions were resumed in 1984 and 1985 when the government of Dr Alfonsin educational statistical yearbooks published. From 1996 the survey was held yearly. Since 1993 student assessments were incorporated at different levels of the system.

The system has achieved legitimacy and acceptance among schools, their management teams and teachers but it has not been as efficient in bringing information to improve classroom and school.

The large debt is working on the legitimacy in policy implementation through transparency in the use and dissemination of information to favor the voice, participation and social control, and to establish practices and use of information consistent assessment and complementary to the improvement in quality with equity.

**Key words/** democracy - legitimacy - evaluation - statistics - education - information - participation

<sup>1</sup> UNESCO/ s.montoya@unesco.org

## 1. Introducción

Una de las frases que hizo popular al primer presidente de retorno a la democracia el Dr. Raúl Alfonsín “*con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura*”, evidencia la importancia política y social de la educación en el proceso de re-construcción de la democracia iniciado hace treinta años.

Durante su gobierno consistente con esa visión sentaron las bases para la democratización interna y externa del sistema educativo. Campañas de alfabetización, libre ingreso a todos los niveles del sistema educativo, libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, la reincorporación de los docentes cesanteados durante la dictadura en las universidades, la supresión de los exámenes de ingreso en la escuela media y la posibilidad de ingreso irrestricto en las universidades, la modificación del régimen de evaluación de los conocimientos adquiridos abandonando la escala numérica por otra conceptual, la normalización de las universidades públicas y la repatriación de intelectuales, entre otras.

En el año 1984, se retomó el papel de la planificación educativa en el ejercicio del federalismo, tan pocas veces llevado efectivamente a la práctica por diferentes motivos a lo largo de la historia, cuando el Ministro de Educación y Justicia de Argentina Alconada Aramburu, publicó los Anuarios Estadísticos de Educación. De esta manera, se retomó una de las funciones básicas inherentes al gobierno de la educación: conocer el estado de situación de los distintos aspectos que hacen a su funcionamiento.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos pilares de un gobierno democrático. A través de la difusión, el gobierno explica sus acciones a la sociedad y acepta su responsabilidad. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para pedir explicaciones. El acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia, al permitir a la sociedad participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos del sistema educativo es una tarea establecida desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias.

La recolección de información estadística obliga a cada jurisdicción a hacer un esfuerzo organizativo y financiero importante. Después de casi tres décadas de implementación sistémica de sistemas de información, aún existe una asimetría entre recursos destinados a la recopilación de información, su difusión y uso para la mejora.

Sin embargo, a lo largo del tiempo los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales. A pesar que se instrumentaron distintos mecanismos para que otros actores interesados pudieran utilizar la información recopilada, estos intentos no ha sido acompañado de acciones sistemáticas para fomentar la utilización a nivel de todos los actores educativos y especialmente la escuela para la mejora de los aprendizajes.

### 1.1. Objetivos y preguntas de investigación

Este trabajo tiene por objetivo estudiar los sistemas de relevamiento y producción de información educativa desde 1983 hasta la fecha considerando sus logros, desaciertos y desafíos pendientes en términos de la democratización en el acceso y uso de la información educativa.

La hipótesis del trabajo es que si bien se ha avanzado firmemente en establecer como parte de la rutina ciertos relevamientos desde el gobierno federal y se ha logrado la legitimidad en la formulación de la política quedan aspectos a trabajar relacionados a la legitimidad en la implementación de la política, la transparencia y el uso de la información para la mejora.

Esto implica riesgos tanto para la legitimidad del sistema de información y evaluación como para el aprovechamiento de la misma por equipos directivos, docentes y padres (Rojas y Esquivel, 1988) en la mejora de los aprendizajes.

### 1.2. Organización

Luego de esta introducción, la Sección II describe de manera breve los cambios institucionales que atravesó el sistema educativo argentino en las últimas décadas. El trabajo deliberadamente se concentra en la educación básica si bien hay referencias al nivel de educación superior.

La sección tres revisa conceptos teóricos que son pertinentes para el análisis como la legitimidad en la formulación e implementación de la política de información y evaluación educativa. Explora también la teoría de salida-voz y lealtad propuesta por Albert Hirschman en 1970.

La cuarta sección revisa las políticas implementadas desde la vuelta a la democracia en lo pertinente a la producción de estadísticas educativas.

Finalmente, en la sección quinta se repasan los desafíos que tiene el país para poder implementar una política de difusión, transparencia y uso de la información educativa que tome en cuenta su uso para la gestión, que sea transparente e inclusiva en lo social a través del empoderamiento de todos los actores sociales involucrados.

## 2. El sistema educativo argentino

Las diferencias interprovinciales de desarrollo económico, capital humano y niveles de vida, aunque cambiantes, son tan viejas como la Argentina. Más aún, según los estudios más recientes, no aparecen indicios claros de que se esté produciendo la tan ansiada convergencia entre los Productos Internos Brutos (PIB) por habitante de las distintas provincias.

La escolaridad promedio de la población argentina aumentó de 5,7 a 7,4<sup>2</sup> años en las cinco últimas décadas. El incremento se observó en todas las provincias y, algo muy importante, disminuyó la dispersión respecto de la media. En otras palabras, tomadas las provincias en conjunto se acortaron las distancias.

Sin embargo, aumentó la distancia entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para el promedio del país, la distancia con la Capital era de 1,4 años en 1960 y alcanzó a 2,7<sup>23</sup> años en 2001. Lo notable es que todas las provincias, sin excepción, perdieron posiciones respecto de la ciudad de Buenos Aires. Sobresale el contraste entre la CABA y el resto de las regiones, aun las más desarrolladas como la provincia de Buenos Aires y la región pampeana (Córdoba, La Pampa y Santa Fe). Las diferencias se dan desde la finalización del nivel primario, con 70% en CABA contra 61% en Buenos Aires y 52% en el noroeste argentino<sup>4</sup>.

### 2.1. El federalismo educativo

El Estado Argentino tiene por mandato constitucional una organización federal. Sin embargo, la Constitución fue permanentemente desafiada por una tendencia a la centralización y a la concentración del poder que se afirmó y afianzó a lo largo del tiempo. El manejo de los recursos, la prestación de los servicios y la correspondencia fiscal son aspectos claves para entender la forma que, en la práctica, ha asumido a lo largo de la historia y sus consecuencias fiscales, políticas y organizacionales (Morduchowicz, 2008).

Desde el nacimiento del país en que el principal recurso económico de la Unión, era la aduana del Puerto de Buenos Aires, y luego, cuando la pampa húmeda se transformó en la principal fuente de ingresos fiscales, la centralización tuvo como contracara un sostenido y creciente proceso de desigualdades regionales.

A partir de 1935 la tendencia se acentuó cuando el estado federal absorbió, a consecuencia de la crisis del 30, la recaudación de impuestos internos y se establecieron a través de una ley de coparticipación el sistema de transferencias desde el gobierno central y las provincias (Mezzadra y Rivas, 2005).

El sistema educativo, quizás como ninguna otra institución en el país, es reflejo de esos cambios. Así, en la historia del sistema educativo funcionaron, de hecho, casi todas las variantes de federalismo a lo largo de los 200 años de vida independiente.

Entre 1810 y 1853, en cumplimiento del mandato constitucional que prevé que el Estado nacional no tiene jurisdicción para intervenir en la educación primaria, fueron las provincias quienes se ocuparon del servicio educativo.

Desde 1853 a 1905, fue acción directa exclusiva de las provincias y acción indirecta de la Nación financiando a provincias en dificultades con criterios definidos alternativamente en dos normas —en 1871 y 1890— que ataban los subsidios federales a un requisito de inversión en la provincia. Las primeras leyes de subvenciones tenían a su vez especificidades con respecto al destino de los

<sup>2</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001).

<sup>3</sup> Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001).

<sup>4</sup> Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

fondos (edificios escolares, libros, sueldos de docentes) daban a la Nación cierto control y obligaba a las provincias a organizar el presupuesto educativo específico del sector.

A partir de 1905, con la sanción de la denominada Ley Láinez se cambia la forma de relacionamiento dada la desconfianza por el uso de los recursos que hacían las provincias. Con ellos la Nación pasó a tener acción directa en las provincias que lo solicitaran. Esta ley rigió hasta 1970 y subsidió la creación de establecimientos (denominados escuelas fiscales en las provincias aunque no siempre se respetó lo pautado por la ley que no debía ser en Ciudad y, luego de cierto tiempo pasó a cubrir la escolaridad completa en seis grados y no en cuatro como estaba previsto.

En 1978 comienza un proceso de transferencia de establecimientos educativos a las provincias con los niveles primario e inicial. El proceso se completa entre 1992 y 1994, con la transferencia de escuelas secundarias e instituciones de estudios superiores no universitarios. A partir de entonces, las provincias pasaron a tener el control y la responsabilidad del servicio.

Actualmente, sólo queda a cargo de la Nación una mínima parte del servicio (alrededor del 2% del total). En los niveles medio y superior (no universitario y universitario) se admite la acción concurrente, ya que no hay cláusulas constitucionales que prohíban ni a la Nación ni a las Provincias ejercer actividades en materia de educación pública.

En el nivel superior universitario, por su parte, creció la creación de universidades nacionales en zonas que carecían de estas instituciones (por ejemplo, conurbano de la provincia de Buenos Aires). Así, se implementó una suerte de descentralización del nivel superior quizás similar al de los otros niveles pero administradas por el estado federal.

## **2.2. Federalismo, desigualdad y control**

Los recursos no son la única fuente de bienestar pero sí sientan una base poderosa en un país donde la concentración de la riqueza ha estado en la zona pampeana. El desarrollo del servicio educativo está asociado a sociedades fuertes (el denominado capital social), buenos gobiernos locales con capacidad administrativa y de recaudación propia (Llach, 2007).

Entonces, a la desigualdad socioeconómica, la descentralización que comenzó en 1978 de los servicios sumó inequidades en la calidad del servicio que agravó aún más las inequidades en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas provincias.

El inicio de la recolección anual sistemática de datos educativos a partir del retorno de la democracia permitió contar con información en lo que hace a eficiencia interna y logros de aprendizaje. Las primeras evaluaciones nacionales, a partir de 1994 pusieron en evidencia la estrecha correlación entre desarrollo económico y rendimiento escolar.

En el nivel superior, los indicadores universitarios no son diferentes. La Universidad más importante y numerosa del país, que concentra casi dos tercios de investigación científica tecnológica del país (Guadagni, 2012) evidencia situaciones extremas. Un conjunto de universidades como la de Buenos Aires, Córdoba y Rosario (entre otras) cuentan con un promedio de entre 13 y 18 estudiantes por graduado; números inferiores al promedio de las universidades. En Salta, La Rioja, Comahue y la Matanza los números son: 84; 63; 51 y 40, respectivamente (Guadagni, 2012).

El regreso a la democracia en 1983 permitió comenzar a sincerar los problemas de gestión del sistema educativo dejando visibles rasgos inviables de la organización marcados por las desigualdades, el sistema de financiamiento y corresponsabilidad inorgánico, inestable y pocas veces cumplidos en cuanto a la norma (Morduchowicz, 2008).

Esto requirió de transformaciones en lo institucional y en la generación y disponibilidad de información para la gestión macro y micro del sistema cuya ausencia dificultó a lo largo del tiempo la transparencia en el uso de recursos.

## **2.3. La Ley Nacional de Educación (LEN)**

Durante la primera década de este siglo el sistema educativo de Argentina profundizó las transformaciones iniciadas por la Ley Federal de Educación (LFE- Ley 24.195). Esta Ley cambió la estructura de la oferta educativa, amplió la educación básica obligatoria de 7 a 10 años, y dividió los niveles de los dos ciclos (Gvirtz y Larripa, 2004).

Los cambios en este caso fueron no una ley sino un paquete de proyectos de ley en homenaje al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Así, en 2005, se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075) que establece las directrices anuales para la asignación de presupuesto. En 2006, se aprobó la Ley de Educación Nacional (LEN- Ley 26.206) que define nuevas normas para



la educación básica; agregó el nivel inicial como obligatorio y extendió la escolarización obligatoria hasta el final del nivel medio; incluyó en la educación básica modalidades como las escuelas de arte, ambulatorios y centros hospitalarios.

La educación especial tuvo un capítulo aparte ya que se previó que del casi 4% de alumnos en la modalidad se podrían incorporar bajo condiciones apropiadas a la enseñanza común. La LEN se complementó con otras disposiciones que establecen un nuevo marco institucional integral: una Ley de protección de los derechos de los niños y adolescentes (Ley 26.061); una Ley de Educación Técnica y Profesional (Ley 26.058); y la Ley de garantía del salario y los 180 días de clase (Ley 25.864).

### 3. Legitimidad, voz y transparencia

Las teorías sobre capacidad de gestión pública destacan que el resultado de una política no se define únicamente por la acción estatal. El marco institucional en que ésta se desenvuelve así como las características de los actores con que interactúa son elementos centrales de su desarrollo. En tal sentido, el comportamiento errático del ciclo de una política refleja en muchos casos la forma en que se ha resuelto conflictos entre los múltiples actores.

La legitimidad de un objetivo político supone el consentimiento de quienes serán afectados por él, pero dado que desde una perspectiva realista el consentimiento no es dado de hecho (salvo por la mediación amplia del voto) lo más que puede esperarse es demostrar que las instituciones políticas y sus objetivos son de tal clase que es razonable que las personas consientan con ellos (Korsgaard M, 1996).

La legitimidad del sistema de información y evaluación de la calidad educativa se da a nivel de las representaciones sociales construidas en el ámbito docente frente a la política y como ésta influye en la identidad social del grupo (Doise, 1986).

Dentro de este marco de las representaciones algunos trabajos han abordado la legitimidad del sistema de evaluación de acuerdo a dos definiciones: legitimidad en la formulación de la política y legitimidad en su implementación.

La legitimidad en la formulación de una política existe si los actores educativos reconocen los objetivos generales de una política y están de acuerdo con el mismo.

El hecho de estar de acuerdo o no con la formulación de una política no implica necesariamente que la misma opinión se mantenga cuando ésta se hace operativa. De allí la importancia que la implementación y que los actores crean en los aspectos técnicos y finalidades de una acción de gobierno.

Estas definiciones operan en dos planos. El primero acerca del rol e impactos esperados por una política en el sistema educativo. El segundo la falta de conocimiento sobre las decisiones técnicas que se adoptan en el proceso de implementación de las evaluaciones dependiendo que sirvan a uno u otro fin (Ravela, 2000).

Para que la disponibilidad de información pueda convertirse en acción y luego en mejora deben validarse la política como línea de trabajo, comprender los procesos técnicos y metodológicos detrás de la decisión y recibirla e incorporarla para la mejora en el aula.

El concepto de utilización o uso de los resultados posee múltiples dimensiones: instrumental, conceptual o iluminativa, y simbólica. El uso es instrumental cuando proporciona información para la toma de decisiones a diferencia del conceptual o iluminativo en que la información proporcionada no es aplicada directamente a la toma de decisiones, sino que brinda elementos que iluminan la concepción de un individuo o grupo sobre determinada realidad. Un tercer tipo, el simbólico, a su vez, se refiere a cómo la información desempeña una función política, en el sentido de brindar apoyo y racionalidad a decisiones tomadas con otros fundamentos ajenos a esta.

#### 3.1. Voz, salida e inclusión educativa

Hace casi medio siglo Albert Hirschman (1970) planteó los conceptos de salida, voz y lealtad. Cuando los miembros de una organización, ya sea una empresa, una nación o cualquier otra forma de agrupación humana enfrentan un problema tienen esencialmente dos respuestas posibles: abandonar o participar.

La salida, ocurre cuando frente a una situación de disminución de la calidad en una organización el individuo abandona la situación en la que estaba.

La participación o voz se pone en práctica, en cambio, cuando los individuos tienen la información y la posibilidad para manifestar su desacuerdo e intentar establecer mecanismos de diálogo frente a la inconformidad por la calidad de los servicios. El ejercicio de la voz es de hecho el que hace posible la sociedad civil. La participación es lo que engendra la reciprocidad y la lealtad (que es la trilogía del título del trabajo de Hirschman).

Siempre se ha interpretado que la salida es el mecanismo más influyente. Sucede para cuestiones de mercado, desde el consumidor que deja de asistir a determinados proveedores cuando no está de acuerdo, hasta aquellos padres que se deciden por ofertas educativas en el sector privado sino les satisface la educación de gestión estatal. Sin embargo, la participación y el empoderamiento de los actores es una salida que al generar compromiso y lealtad puede ser más valiosa y además redundar en la mejora global del sistema educativo.

En el caso de los servicios públicos, el desafío es adaptar un marco del tipo del propuesto a un modelo en el que el gobierno está a cargo de la prestación de los servicios y tiene que respetar la inclusión social. Y entran en juego cuestiones de tres tipos para poder ejercer la opción.

El primer factor es el acceso a la información cuando la “insatisfactoria” calidad no es obvia. En el caso de salud, es mucho más evidente cuando algunas situaciones de baja calidad son evidentes en el corto plazo como serían cuando la mala praxis médica deriva en la muerte de los pacientes (The Economist Bagehot, 2012).

Un segundo aspecto, ligado al primero, es la capacidad de comprender la información desde lo técnico y cómo utilizarla en términos de acciones concretas que permitan cambiar situaciones e indicadores.

La tercera tiene que ver con la posibilidad de poder ejercer la opción aún cuando se den las dos condiciones anteriores (tener acceso y comprender el cómo utilizar la información). Así, si la opción que se elige es salir de la escuela de gestión estatal porque la calidad es insatisfactoria la posibilidad sólo la tienen las familias de clase alta. El ejercicio de la salida deja “atrapado” a aquellos que no tienen opciones.

La salida, ejercida vía poder adquisitivo hacia el sector privado o vía libertad de elección financiada por el estado (*vouchers*) sin acceso a la información o, sin posibilidad de comprenderla, difícilmente mejore las condiciones educativas promedio y seguramente deteriora las de aquellos que permanecen en las escuelas públicas a menos que haya acciones correctivas a nivel global.

La encuesta mundial de justicia muestra que el nivel educativo de las personas es una proxy para algo más que favorece el ejercicio de la “voz”, capital social, ingreso, estatus social y género. La gente más educada tiene más confianza que va a ser escuchada y tratada con justicia (Botero, Ponce y Shleifer, 2013)

La “voz” debe ser trabajada cuando la población no tiene suficiente conocimiento para poder ejercer el derecho a participar. Si el tejido social es débil y no tiene la capacidad de actuar colectivamente se debe invertir recursos para dar elementos a toda la población que entienda el funcionamiento del sistema educativo.

#### **4. Los sistemas de información desde el retorno a la democracia**

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos de los sistemas educativos son tareas establecidas desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias.

La primera información estadística educativa con que se cuenta data de 1605 en que, en una población de 84 habitantes, Francisco de Victoria pidió autorización para ejercer como maestro. A partir de allí hubo distintas formas de recolectar información sobre docentes y establecimientos educativos que nos permiten aproximar número de docentes, la importancia de la educación privada, el acceso de la mujer a la educación e incluso la validez de los títulos (Morduchowicz, 1999).

Domingo Sarmiento en su cargo de Jefe del Departamento de Escuelas en 1856, sentó las bases del sistema estadístico al presentar su primer informe sobre el estado de la educación, síntesis de datos de los cuatro años precedentes. Los anuarios o sistematizaciones agregadas se llevaron adelante en forma esporádica desde el Primer Censo en 1884 respondiendo muchas de las veces a distintos intereses (saber los subsidios, los títulos habilitantes, la cantidad de edificios, los subsidios a las escuelas privadas).

El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE (1968) realizó un estudio profundo de actualización de cifras para 1961-62 en uno de

los esfuerzos aislados para tener datos sistemáticos del sistema educativo. El estudio diagnosticó el sector, desarrolló proyecciones prospectivas y estableció requerimientos para el sistema educativo en función del desarrollo económico-social del país.

En 1984 y 1985 se publicaron desde el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación información generada desde el sistema educativo sobre aspectos claves como alumnos, establecimientos y matrícula por tipo de gestión.

Es, sin embargo, en el marco de la LFE, que se inician las acciones sistemáticas y permanentes ligadas a la evaluación y a la producción de información estadística educativa.

## **4.1 La ley federal de educación (LFE)**

La LFE respetando la organización federal dejó el gobierno de las escuelas descentralizado en los estados provinciales. El gobierno Federal se preservó varias funciones en su Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MECyT) que tiene la obligación de diseñar, ejecutar y supervisar las políticas de educación, incluido el establecimiento de objetivos de política a largo plazo para el sistema educativo.

La LFE crea dos sistemas diferentes: la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC) que son unidos en 2001 durante la administración de Fernando de la Rúa en un ente desconcentrado, el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE). En 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde modifica la forma jurídica pero deja las dos funciones unificadas ahora en una Dirección Nacional pero con el mismo criterio de unidad y constituyen la hoy Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

### **4.1.1. La Red Federal de Información**

Las unidades de estadísticas provinciales son los responsables desde el año 1996 de llevar adelante el Relevamiento Anual Educativo (RAE). El RAE es un relevamiento que se llevaba adelante cada año desde Mayo a Agosto. El propósito es juntar información de los alumnos, docentes y escuelas.

Hay cuadernillos adaptados a cada modalidad. Allí se recolectan datos específicos para las escuelas sobre el número de personal clasificado, la matrícula escolar, los graduados de la escuela secundaria, la matrícula en los cursos de la escuela secundaria seleccionados, la matrícula de carreras técnicas de educación, la deserción escolar, la educación alternativa, tecnología, calendarios educativos.

Argentina participa también del sistema internacional de Indicadores de Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) que va a ser discontinuado y lo hará a partir de 2014 en el sistema UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE) que permitirá además la comparación con el resto de los países de América Latina según lo señalado por la DiNIECE.

### **4.1.2. El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC)**

El SINEC se remonta a 1993 (Gvirtz y Larripa, 2004). El objetivo principal del SINEC es producir información sobre los resultados educativos de cada provincia a través de acciones de evaluación y comunicación.

Las principales acciones de recolección son los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que consisten en la administración de pruebas estandarizadas a los alumnos de las escuelas estatales y de ejecución privada en las 24 jurisdicciones. ONE se recoge, ya sea universal o muestra basada tanto en primaria (de 3 ° y 6 ° grado) y el nivel secundario (segundo / tercero y quinto año / sector año) en cuatro materias: Matemáticas, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Sólo en el último año de la población objetivo de la escuela secundaria es universal.

La tabla 1 describe los relevamientos llevados hasta el momento y sus principales rasgos.

Argentina también ha participado en pruebas internacionales de nivel regional y mundial. Participó de los tres relevamientos del Laboratorio de la UNESCO, de los estudios del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en 2000, 2006, 2009 y 2012; del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS-R por sus siglas en inglés), del Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS por sus siglas en inglés), y del Estudio Internacional de Educación Cívica (CIVED) en los años 2000 y 2001.

**Operativos Nacionales De Evaluación 1993-2013**

Año o grado Evaluado	Asignaturas Evaluadas	AÑO																						
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
3er. Año E.G.B.	Matemática			M	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Lengua			M.	M.	M.		M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Cs. Sociales																					P.	M.	
	Cs. Naturales																					P.	M.	
6to. Año E.G.B.	Matemática				M.	M.	M.	M.	C.										M.			P.	M.	
	Lengua				M.	M.	M.	M.	C.										M.			P.	M.	
	Cs. Sociales				M.	M.	M.	M.	C.													P.	M.	
	Cs. Naturales				M.	M.	M.	M.	C.													P.	M.	
7mo. grado Primaria 7mo. año E.G.B.	Matemática	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.																
	Lengua	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.																
	Cs. Sociales		M.E.	M.	M.	M.	M.	M.																
	Cs. Naturales		M.E.	M.	M.	M.	M.	M.																
9no. Año E.G.B. 2do. Año Nivel Medio	Matemática			M.	M.	M.	M.	M.	M.													P.	M.	
	Lengua			M.	M.	M.	M.	M.	M.													P.	M.	
	Cs. Sociales																					P.	M.	
	Cs. Naturales																					P.	M.	
5to. Año Nivel Medio 6to. Año Nivel Medio	Matemática	M.	M.	M.	M.	C.	C.	C.	C.										C			P	C	
	Lengua	M.	M.	M.	M.	C.	C.	C.	C.										C			P	C	
	Cs. Sociales		M.E.			M.E.													C			P	C	
	Cs. Naturales		M.E.			M.E.													C			P	C	
	Física																							
	Química																							
	Geografía																							
	Historia																							
REFERENCIAS:	M.E. = MUESTRA EXPERIMENTAL												P. = PILOTO			M. = MUESTRA			C. = CENSO					

## 4.2. Información y evaluación en la LEN

La LEN no cambió sus fundamentos: el MECYT mantiene la dirección central sobre ajustes estándar a través de los objetivos básicos comunes ahora llamado Núcleo de Aprendizaje Prioritario (NAP) mientras que la responsabilidad sobre la aplicación permanece en el nivel provincial.

A nivel nacional, la DiNIECE coordina la recolección, procesamiento y difusión de la información estadística y de calidad educativa. En esta tarea hay un trabajo importante de las áreas de estadística de cada ministerio de educación jurisdiccional tal como está previsto en la LFE ratificado por la LEN.

La LEN implicó un profundo cambio en las políticas de difusión. La única política de difusión ascendida a ese momento se remonta a 2001 cuando dos boletas de calificaciones se enviaron a las escuelas, una con indicadores de eficiencia y la otra con los datos de evaluación (Montoya, Perusia y Vera Mohorade, 2003; Pinkasz et al, 2003)

La LEN en su Artículo III, artículos 94, 95, 96 y 97, enuncia los límites establecidos para los niveles federales y locales con respecto a los indicadores que han de producirse, y que iban a tomar el carácter de información pública hecha para facilitar la transparencia, la buena gestión y la investigación educativa. Sin embargo, la ley establecía que la divulgación podría hacerse cuidando de la identidad de los estudiantes y las instituciones están blindadas para evitar la estigmatización.

## 4.3. Difusión de la información educativa

Hasta el momento, los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales; sin embargo, a lo largo del tiempo también se instrumentaron distintos mecanismos para que otros usuarios interesados pudieran utilizar la información recopilada.

Respecto de esto, es justo mencionar que a nivel ministerial, tanto nacional como de las provincias, esta información se ha constituido en fuente de consulta permanente para el diseño de acciones de capacitación, políticas compensatorias y de planeamiento en general.

La información proveniente de los relevamientos anuales y de los operativos de evaluación de la calidad es publicada de manera sistemática en informes generales con algún grado de desagregación (variable según el documento) de modo de que pueda ser utilizada con fines de consulta e investigación. Estos documentos están publicados en el sitio web del Ministerio de Educación Nacional así como también las bases de datos procesadas.

En el caso de los resultados de los operativos de evaluación, tuvieron una difusión que fue más allá del público especializado. En este sentido, y a los fines de esta investigación, resulta relevante mencionar que el Ministerio Nacional y las provincias articularon distintas políticas para hacer llegar a las escuelas información proveniente de las evaluaciones, como fueron los resultados mismos de las pruebas y las recomendaciones metodológicas para la enseñanza.

## 4.4. La información educativa en 2014

Las estadísticas educativas son llevadas adelante en lo conceptual por el Ministerio de Educación de la Nación e incluyen:

### *a) Relevamiento Anual de Información (RAE)*

Según lo descripto anteriormente lo realizan las unidades de estadísticas de las jurisdicciones, cabeceras de la RedFIE y tiene desde el año 2013 una modalidad web

### *b) Logros de aprendizajes*

Se sostienen los ONE cada tres años y la participación en el Laboratorio de UNESCO y PISA como se describió anteriormente.

### *c) Censo de Docentes y Censo de Infraestructura*

Se trata de acciones cuya periodicidad es cada diez años y que están destinados a recolectar aspectos de distintas dimensiones de la oferta educativa.-

### *d) Información Fiscal*

La información de presupuesto y ejecución está a cargo de cada provincia. Sin embargo, si bien el Ministerio de Economía de la Nación publicaba ese dato sistemáticamente, no lo hace desde el año 2010.

La información es comparable en la medida que el Ministerio de Economía proporciona el marco para la información común al definir códigos para clasificar cada transacción en general de contabilidad del libro mayor por el fondo, los recursos, el proyecto años, el objetivo, la función y objeto.

La Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) publica información fiscal y seguimiento de la Ley de Financiamiento Educativo si bien no hay información actualizada dado que las series llegan hasta el 2011.

#### *e) Evaluación Institucional de Escuelas*

El MECyT anunció en su plan de año 2013 que iba a implementar instrumentos de evaluación institucional a nivel de las escuelas que sería la primera experiencia planteada desde el gobierno nacional en ese sentido.

### **4.5. La experiencia de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**

Algunas jurisdicciones han sido muy activas en incorporar la evaluación dentro de su agenda de trabajo. Es el caso de CABA creó la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE) que lleva adelante distintos operativos de recolección y difusión de información.

En primer lugar, a través de los relevamientos de matrícula inicial, final, y el relevamiento anual, elabora indicadores clásicos de estadística educativa como la tasa de repetición, de sobre-edad, cantidad de unidades educativas, entre otros.

CABA lleva además adelante evaluaciones de carácter censal al final de cada ciclo educativo ya que cada año se miden logros de aprendizaje en los estudiantes de séptimo grado del nivel primario y de quinto año del nivel secundario.

De manera complementaria los alumnos de la Ciudad participan de pruebas internacionales en la que también participa el resto del país dado que se sobre muestrea para poder tener información significativa (PISA y el Laboratorio de la Calidad Educativa de UNESCO).

En otras evaluaciones y estudios la CABA ha asumido la coordinación internacional a nivel país caso ICCS, Alfabetización Digital (ICILS), TIMSS y PIRLS.

Una tercera línea de acción es el relevamiento de costos a nivel escuela. Si bien la Nación hasta 2010 publicó datos de financiamiento educativo a nivel agregado, la Ciudad realiza un trabajo a nivel micro para que cada equipo directivo cuente con información oficial respecto del total de recursos que recibe.

Estas acciones se acompañan de una política activa de difusión de la información con un esquema devolución de datos diferenciada por actor y se utilizan formatos

A nivel de escuela, el establecimiento recibe un Boletín Tu Escuela con dos formatos: uno para padres con información a nivel de comuna y otro para el equipo directivo. Este último contiene datos de la escuela (indicadores de promoción, repetición, sobre-edad, entre otros) y van acompañados de datos adicionales que le permiten a la comunidad educativa situar su propia información en el contexto de otras unidades educativas o grupos de referencia relevantes (Distrito Escolar, Comuna, y Ciudad) a la vez que ver su evolución en los últimos tres años

En el nivel medio, se agrega al Boletín del Índice de Equidad y Calidad de la Educación Porteña (IECEP) construido para medir trayectorias exitosas para los estudiantes en términos de que se gradúen, que lo hagan en el tiempo ideal sin repetición y con los saberes necesarios para integrarse productivamente a la sociedad además de la equidad de los aprendizajes en las escuelas.

## **5. La agenda pendiente**

Uno de los grandes desafíos pendientes en la agenda educativa es la implementación de políticas que promueven la difusión y uso de la información para maximizar su uso para la gestión, poder apoyar las acciones donde son necesarias, destacar las experiencias relevantes que pueden generar aprendizaje y favorecer el aprendizaje e involucramiento de todos los actores educativos.

### **5.1. Legitimidad de la política**

Durante la década del '90, la mayoría de los países de América Latina desarrollaron sus propios sistemas de evaluación de la cali-

dad educativa. Como se explicó en la sección anterior, en la Argentina las pruebas nacionales ya llevan 20 años de implementación sistemática, por lo que se han instalado de manera importante en la sociedad en general y con especial fuerza en los sectores educativos; sin embargo, esto no impidió que surgieran algunas críticas desde diversas fuentes.

Una de las principales objeciones es que existen, por un lado, procesos de recopilación caracterizados por grandes dimensiones y gran sistematicidad; y por otro lado, se presenta una devolución hacia las escuelas con poca sistematización, ya sea porque no suele estar claro cuáles serán los instrumentos de devolución que se generarán (más allá de los informes generales) ni los tiempos en los que éstos llegarán (Narodowski y otros, 2002: 73).

Desde el momento de la formulación del sistema se persiguió objetivos formativos, sin consecuencias directas sobre las escuelas ni los docentes. Sin embargo, la instauración de las evaluaciones censales en la finalización del nivel medio en el año 1997 respondió a que las autoridades comenzaron a pensar que las evaluaciones nacionales deberían ser utilizadas, en algún futuro cercano, con fines de acreditación del nivel.

## 5.2. Transparencia y acceso a la información

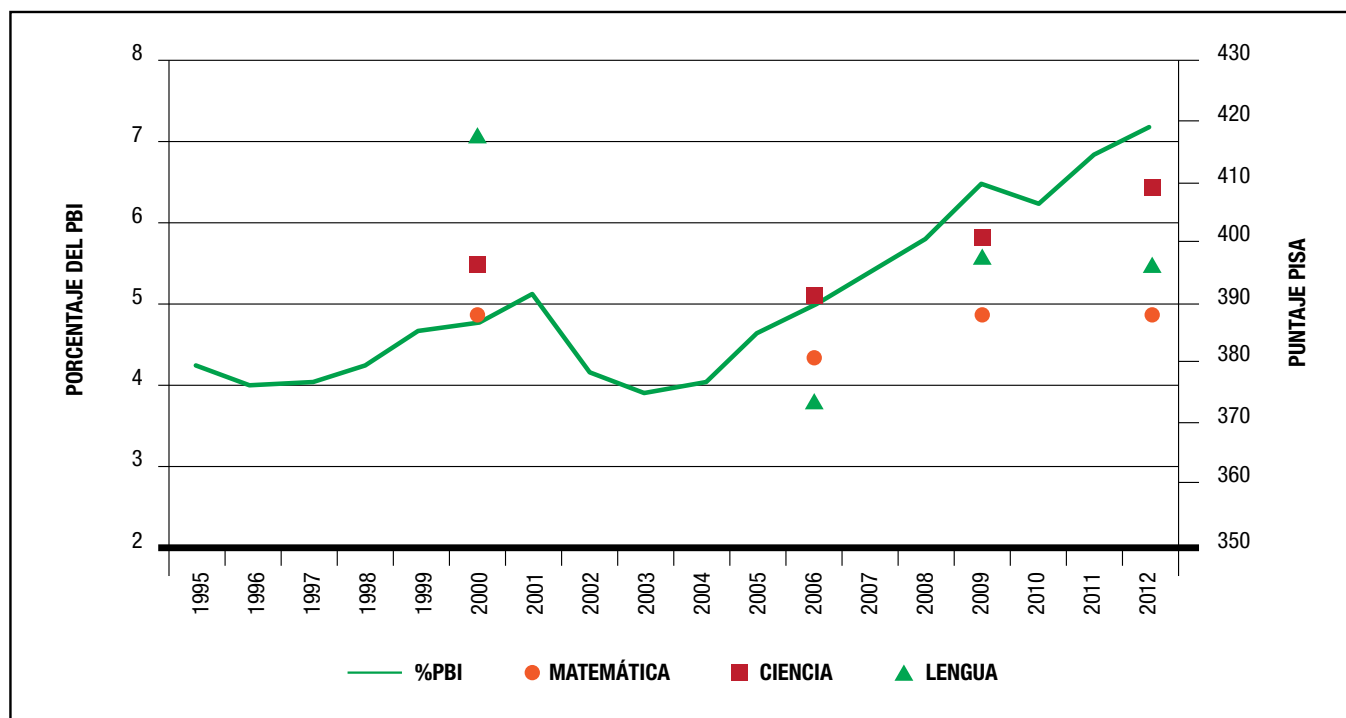
Una segunda cuestión, entrelazado con la anterior, tiene que ver con la transparencia de la información vieja deuda del sistema estadístico argentino. Ya hacia mediados del siglo 19 disponer con la información necesaria sobre las provincias para justificar las transferencias representaba todo un desafío.

De hecho la desconfianza con respecto a los números a subsidiar fueron el origen de la Ley Lainez (Morduchowicz, 2008). Estos problemas subsistieron en el tiempo en ambas partes. La falta de transparencia con respecto a los datos hizo que la Nación subsidiara de más en algunos momentos y que las provincias reciban menos o nada en otros momentos. Ante la falta de información es muy difícil, sino imposible, poder controlar las reglas legisladas.

La LEN casi duplicó los recursos invertidos por la sociedad en el sector educativo, pero no aumentó la rendición de cuentas en cuestiones tales como la inversión por escuela, por niño, la equidad de la inversión en educación y evaluación del programa.

No hay ninguna referencia a cómo se asigna el aumento de la inversión en el sector o el tipo de gasto que se llevarán a cabo. Y esta es una fuente de preocupación, ya que a pesar de que los recursos de la sociedad se duplicaron, las puntuaciones obtenidas en PISA en el tiempo son una línea plana que no muestra correlación.

**Gráfico 1. Logros de Aprendizaje e Inversión Educativa**



Fuente: Elaboración en base a OECD (2013) y Ministerio de Economía de la Nación.

### 5.3. Voz, control social e inclusión educativa

Probablemente la omisión más sorprendente tanto en la LFE como en la LEN, siendo que ambas fueron votadas en democracia, es que se han ignorado la implementación de mecanismos de control social en la educación. Si bien se implementan y sostienen mecanismos de recolección de información, el acceso a los datos por parte de todos los actores sociales, sea en la jurisdicción, a nivel de la escuela o lo padres de familia y la sociedad, son todavía insuficientes. De hecho no existe una política de difusión y comunicación.

Un segundo aspecto, tiene que ver con la constitución de consejos escolares. En todo el mundo son instancias donde la comunidad participa en el proceso educativo. Este mecanismo es inexistente en las provincias argentinas. Incluso en entornos altamente centralizados (como el argentino), donde la autonomía a nivel de escuela es baja, la comunidad tiene un papel clave en los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Los consejos escolares podrían ofrecer un foro para que los padres y educadores que quieren asegurarse de que se escucha una inquietud o sugerencia en particular. La mejora educativa de las prácticas que constituyen la cotidianeidad de la escuela depende de las decisiones, expectativas y de la acción de múltiples actores en la escuela.

El único mecanismo de “control” o manifestación del desacuerdo con el servicio educativo recibido es el escape hacia la educación privada, solución a la que no todos pueden acceder (Hirschmann, 1970). También, y asociado a las provincias más desarrolladas, a la presión que ejercen las organizaciones sociales en sociedades económicas y sociales más fuertes e integradas (Llach, 2007; Botero, Ponce y Shleifer, 2013).

## 6. Conclusiones

La reinstalación de la democracia encontró un país educativo desigual e inequitativo. Las desigualdades en el funcionamiento del nivel educativo a nivel regional y social datan casi desde el nacimiento de la república y no han sido aún saldadas. Sin embargo, en 1983 emergió una intensa corriente de renovación que perdura hasta nuestros días.

Dentro de esta renovación, el sostenimiento de la producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos de los sistemas de educación se estableció sistemáticamente como forma de conocimiento, fuente de planificación y para garantizar el diseño de acciones compensatorias desde el gobierno federal.

El conocimiento de qué y cómo funciona el sistema educativo es clave para la mejora de los aprendizajes y la inclusión. Los números son importantes como apoyo a la labor de equipos directivos, docentes y hacedores de política que ayudan a ajustar e individualizar la instrucción; el seguimiento de los progresos de forma continua; la intervención temprana, intensiva y de manera específica para estudiantes con problemas; y la participación de la familia y la comunidad en el proceso de mejora de los aprendizajes.

El sistema ha logrado legitimidad y aceptación entre las escuelas, sus equipos directivos y docentes pero no ha sido tan eficiente en acercar la información para la mejora en el aula y en la escuela.

La gran deuda es trabajar en la legitimidad en la implementación de la política a través de la transparencia en el uso y difusión de la información de manera de favorecer la participación y el control social, y establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad.

Raúl Alfonsín destacaba la importancia clave de la educación como primer escalón para mejorar las probabilidades de obtener un mejor trabajo, tener mejor salud, no caer en la pobreza, vivir más años, mejor salud y nutrición y participar activamente en la sociedad.

Una lección clave aprendida durante las últimas décadas es la necesidad priorizar fortalecimiento de las capacidades de gestión de información de educación a nivel de la escuela como la principal fuente de datos y agentes de cambio para lograr los objetivos de la educación para todos.

Una difusión más amplia y un uso más frecuente de los datos e información en todos los niveles y de todos los interesados en el apoyo a la toma de decisiones informadas y la promoción de comprensión y participación son igualmente importantes.

Dentro de este esquema aumentar la capacidad de los sectores más vulnerables para participar, entender, monitorear las escuelas así cómo comprender y apoyar la tarea escolar de los estudiantes.



## Referencias bibliográficas

Argentina, Ley Pública No. 24.195.

Argentina, Ley Pública No. 25.326.

Argentina, Ley Pública No. 25.864

Argentina, Ley Pública No. 26.061

Argentina, Ley Pública No. 26.075

Argentina, Ley Pública No. 26.206.

BAGEHOT (01/05/12). *Fixing British education- Why do people defend failing schools, but not failing hospitals?* The Economist. Recuperado de <http://www.economist.com/node/21553880>

BOTERO, J., PONCE, A. and SHLEIFER, A. (2013). Education, Complaints, and Accountability. *Journal of Law and Economics* 56(4), 959-996.

CONADE (1968). *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social*. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. Buenos Aires.

DiNIECE- Ministerio de Educación de la Nación (2012). *Operativo Nacional de Evaluación 2010 – Censo de Finalización de la Educación Secundaria*. Ministerio de Educación de la Nación.

DiNIECE- Ministerio de Educación de la Nación (2014). *Operativo Nacional de Evaluación 2010 – Resultados*, <http://one.educ.ar/resultados-generales>. Consultado en Septiembre de 2013.

DOISE, W. (1986). Las representaciones sociales: Presentación de un campo de investigación. Suplementos *Anthropos*, 27. Buenos Aires.

GUADAGNI, A. (2012). *Otra escuela para el futuro*. Buenos Aires: Paidós.

GVIRTZ, S. y LARRIPA, S. (2004). National evaluation system in Argentina: problematic present and uncertain future, *Assessment in Education*, 11(3).

HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

KORSGAARD, C. (1996). Comentario a ¿Igualdad de qué? y Capacidad y Bienestar. En NUSSBAUM y SEN (comp.) *La Calidad de Vida*. F.C.E. México.

LLACH, J.J. (2007). Un Federalismo que todavía pugna por nacer. *Revista Cultura Económica*. XXV(69).

MEZZADRA, F. y RIVAS, A. (2005). *Coparticipación y equidad un debate pendiente en el campo de la educación*. Buenos Aires: CIPPEC.

MONTOYA, S., PERUSIA, J. C. & VERA MOHORADE, A. (2003). *Evaluation of educational quality: from the central systems to the classroom. A study on the impact of policies for personalized information devolution to schools in three Argentine provinces*. Buenos Aires.

MORDUCHOWICZ, A. (1999). *La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires. Trabajo no publicado.

MORDUCHOWICZ, A. (2008). *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO. Buenos Aires.

NARODOWSKI, M; NORES, M. y ANDRADA, M. (2002). *La Evaluación Educativa en la Argentina. Desde los Operativos Nacionales hasta los Boletines Escolares*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

PINKASZ, D, MARCALAIN, G. y MONTES, N. (2003) *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en la Argentina? Un estudio de caso en tres provincias*. Mimeo.

RAVELA, P. (editor); WOLFE, R.; VALVERDE, G. y ESQUIVEL, J. M. (2000). *Los Próximos Pasos. ¿Hacia Dónde y Cómo Avanzar en la Evaluación de Aprendizajes en América Latina?* Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. GRADE y PREAL.

ROJAS, C y ESQUIVEL, J. M. (1998). *Los Sistema de Medición del Logro Académico en Latinoamérica*. Banco Mundial, Human Development Department, LCSHD Paper Series, 25.

WORLD BANK (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*.

**Fecha de recepción:** 21/5/2014

**Fecha de aprobación:** 27/10/2015

## Acrónimos

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CFE	Consejo Federal de Educación.
CGECSE	Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo.
CIVED	Estudio Internacional de Educación Cívica.
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
DGECE	Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa.
DiNIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
ICCS:	International Civic and Citizenship Education Study.
ICILS:	International Computer and Information Literacy Study.
IDECE	Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.
IECEP	Índice de equidad y calidad de la educación porteña.
LEN	Ley de Educación Nacional.
LFE	Ley Federal de Educación.
MECyT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
MEGC	Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
NAP	Núcleo de Aprendizaje Prioritario.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONE	Operativo Nacional de Evaluación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study.
PISA	Programme for International Student Assessment.
RAE	Relevamiento Anual de información.
RedFIE	Red Federal de Información.
SINEC	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study.
UOE	UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE).
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

# RESEÑAS



## Roux, R. y Mendoza, J. L. (2014). Desarrollo profesional continuo de los docentes: Teoría, investigación y práctica.

México: El Colegio de Tamaulipas.

Por Yolanda Uvalle Loperena<sup>1</sup>

Quien escribe esta reseña se dedica a la formación profesional de los docentes, encontrado en este libro aportes esenciales para una reflexión actual sobre los procesos de desarrollo continuo del profesorado en servicio. Su lectura es accesible. Incluye tanto conocimiento empírico sobre las percepciones de los docentes de las escuelas secundarias, como señalamientos útiles para las escuelas formadoras de docentes. El trabajo de investigación es relevante, pertinente y evidencia calidad teórica y metodológica.

En el trabajo ofrece un panorama sobre el desarrollo profesional continuo del profesorado que trabaja en el nivel de secundaria, específicamente con el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB). Es el resultado de una investigación dirigida a examinar las necesidades e intereses profesionales en una muestra de docentes mexicanos, en el contexto del estado de Tamaulipas. El interés de este estudio de revisar el desarrollo profesional continuo de los docentes, surge en 2011 con la publicación del Acuerdo 592 emitido por la Secretaría de Educación Pública, en el que se establece la Articulación de la Educación Básica y se incluye la enseñanza de la lengua inglesa en la educación preescolar y primaria. Este Acuerdo exigió el ajuste del plan de estudios de lengua extranjera en secundaria, que desde 1993 tiene carácter de obligatorio, situación que ha determinado cambios necesarios en las prácticas educativas de las escuelas.

El libro se divide en tres partes. En la primera parte se analiza la literatura y las políticas educativas relacionadas con el desarrollo profesional continuo de los docentes. Este marco puede ser de utilidad a quienes realizan estudios en este campo tan complejo. Específicamente aborda temas como el trabajo colaborativo y la investigación narrativa para mejorar la docencia. En la segunda parte se presentan, de manera gráfica y descriptiva, los factores implicados en los procesos de formación profesional continua de los docentes como: sus intereses y necesidades de formación profesional; su entorno educativo; sus percepciones sobre los avances en las formas de enseñanza del inglés; su visión sobre la incorporación de medios digitales al aprendizaje; y su opinión acerca de las demandas de los organismos gubernamentales que exigen una formación continua del profesorado para asegurar la calidad en la educación. Finalmente, en el tercer apartado se describen las narraciones de seis profesores que formaron parte de la experiencia investigativa.

El estudio da cuenta que la docencia y su desarrollo profesional son prácticas sociales complejas. En cada espacio geográfico toman características específicas las tendencias internacionales, nacionales, locales y que impactan en los docentes y en sus capacidades de comprensión y resolución de problemas en la enseñanza y el aprendizaje que enfrentan cotidianamente.

La lectura del texto puede ser enriquecedora para los docentes porque contextualiza su desarrollo profesional en las políticas educativas propuestas en el marco internacional, como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y en el marco nacional, como el apartado de educación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2014 y la legislación mexicana relacionada con los derechos laborales y el servicio profesional docente. Sitúa en los Consejos Técnicos Escolares (CTE), una instancia colegiada emergente, el desarrollo continuo e independiente del profesorado. Del mismo modo, en el texto se explica el impacto que puede tener la cultura de cambio en las prácticas profesionales, y sugiere una visión de desarrollo mediante la investigación y colaboración entre pares.

En la discusión de resultados, se describe la situación de otros países latinoamericanos para tener una referencia de lo encontrado en México. Los autores encuentran que el proceso de capacitación se percibe como necesario por parte de los docentes que participaron en el estudio, quienes además mostraron interés en aprender y desarrollar habilidades investigativas para mejorar su práctica docente.

<sup>1</sup> Escuela Normal Federalizada de Tamaulipas, México.

En el colofón del libro se presentan las participaciones de seis docentes de inglés de secundarias públicas que relatan sus experiencias con la implementación de la Reforma Integral en Educación Básica en el aula. Los temas que abordan los docentes son: el ambiente de trabajo en el aula; los retos de la implementación del programa en una secundaria semiurbana; la enseñanza de la gramática de la lengua inglesa; y los desafíos en la implementación del programa desde la supervisión escolar. Los textos muestran de manera más profunda las necesidades e intereses de los docentes, narrados por ellos mismos, utilizando un enfoque de investigación en el aula.

**Fecha de recepción:** 19/5/2015

**Fecha de aprobación:** 20/5/2015



## **Canales Serrano, A. F. y Rodríguez Gómez, A. (Eds.) (2015). La Larga noche de la educación española. El sistema educativo español en la posguerra.**

**Madrid: Biblioteca Nueva. 292 páginas.**

**Por Mariano González Delgado<sup>1</sup>**

El 30 de octubre de 1940 J. Ibáñez Martín, entonces Ministro de Educación del régimen franquista, terminaba la clausura del primer pleno del CSIC con la siguiente consigna: «queremos una ciencia católica». Como se desprende de esta frase, el sistema educativo que vio la luz después de la Guerra Civil española sufrió un revés importante en cuanto al empuje y modernización que se había producido en las tres décadas anteriores bajo regímenes profundamente distintos. El objetivo de este libro es analizar el estado y el cambio que se produjo en el sistema educativo español durante el primer franquismo. En concreto, los profesores Antonio Fco. Canales Serrano y Amparo Rodríguez Gómez han editado una serie de trabajos que muestran cómo la educación estuvo sujeta a una profunda remodelación (involución) bajo el contexto que configuró las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales en el advenimiento de la dictadura franquista.

A pesar de que la educación en esta época ha sido objeto de algunos estudios individuales más o menos sistemáticos, esta publicación tiene un gran interés porque, como señalan los propios editores, «no son muchas las obras que aborden el estudio de la educación bajo el primer franquismo» (p. 19) de forma conjunta y en todos los niveles educativos. Este es, precisamente, uno de los grandes valores de este libro: permite al lector hacerse una perfecta composición del control que se ejerció sobre el sistema educativo y las grandes modificaciones que se gestaron en torno al mismo.

Por otro lado, los capítulos que aquí se presentan están lejos de ser una monografía al uso sobre esta etapa de la historia de España. Como el lector podrá comprobar, no se trata de indicar una serie de mitos o elementos ya de sobra conocidos sobre la relación entre educación y franquismo. Los diferentes autores que aquí escriben presentan investigaciones llenas de matices históricos e historiográficos. Hacen aflorar la compleja realidad a la que estuvo sujeta la educación desde el inicio de la Guerra Civil hasta 1959. Una complejidad en la que se observan las tensiones entre los diferentes actores sociales pertenecientes al régimen y cómo ello se trasladó a una realidad educativa que se tuvo que doblegar a las luchas indicadas. Esta riqueza analítica es fruto, en parte, del propio origen de esta obra. En abril de 2010 en la Universidad de La Laguna, los editores organizaron un interesante seminario que llevaba por título *Educación y franquismo: la educación española de posguerra*. De ese intenso y productivo debate surgieron los trabajos finales que ahora se presentan. De toda esa realidad da cuenta esta investigación de la que, por motivos de espacio, presentamos sólo unos pequeños trazos generales.

El libro se divide en nueve capítulos que abarcan desde un recorrido sintético del contexto del primer franquismo hasta la exploración de la realidad, evolución y cambio de la enseñanza primaria, secundaria, formación profesional y la universidad. Todo ello enmarcado por tres capítulos que se centran en dos cuestiones muy concretas y particularmente sangrantes para la educación en esta época: los procesos de depuración del profesorado en las enseñanzas medias y la diferenciación y segregación educativa que sufrieron las mujeres bajo los primeros años de la dictadura.

El primer capítulo, escrito por Carme Molinero, presenta una contextualización sobre el origen del franquismo y los objetivos que el nuevo régimen resultante de la contienda bélica quería conseguir en los diferentes ámbitos socio-culturales. Este trabajo pretende situar y centrar los capítulos posteriores del libro. Su lectura nos ayuda a entender la situación de «bloqueo de la trayectoria de

---

<sup>1</sup> Universidad de La Laguna

modernización» (p. 37) que se intentó desarrollar en España en el primer tercio del siglo XX. Esa trayectoria de bloqueo se puede observar perfectamente en el segundo capítulo de la obra. El profesor Olegario Negrín nos presenta una de las acciones más características del primer franquismo: la depuración del profesorado. A pesar de que la depuración no es un invento franquista (hubo depuración del profesorado más o menos amplia durante la Dictadura de Primo de Rivera, por ejemplo), durante la primera parte del periodo que abarca esta obra se produjo lo que el autor ha denominado la «Gran Depuración». En este punto, el capítulo revela este proceso en sí, además de explicar quiénes formaban parte de tales comisiones, los criterios que seguían y, por supuesto, los resultados finales. Lo que diferencia este hecho bajo el franquismo respecto a otros gobiernos totalitarios es que en este caso la depuración supuso «una verdadera estructura que funcionó como una organización centralizada» (p. 67). Una acción llevada a cabo con el objetivo de expulsar, controlar o doblegar ideológica y políticamente al profesorado de enseñanzas medias hacia el ideario del nacionalcatolicismo.

A partir de aquí, la obra comienza a centrarse en el análisis de la estructura de los diferentes niveles educativos. El profesor Salomó Marquès nos presenta en el capítulo 3 la situación de la escuela franquista en los años cuarenta. Con el objetivo de hacer hablar a las propias fuentes históricas para dar cuenta de una manera más directa el modelo educativo que se implantó, el estudio identifica perfectamente el oscuro marco legislativo y curricular que vivió la enseñanza primaria. A partir de esta fase, la educación primaria se dirigirá hacia unas nuevas normas básicas centradas en la socialización de los valores del régimen: Educación religiosa, patriótica y cívica (centrada en valores tradicionales). Todo ello, pone de manifiesto la situación de retroceso al que se vio sometida la escuela en esta época.

En una dirección similar, el profesor Antonio Fco. Canales realiza un muy interesante estudio sobre el particular desarrollo de la educación secundaria en los años cuarenta. El problema del Bachillerato en España no estuvo determinado exclusivamente por un exacerbado españolismo o recristianización. Una de sus características centrales fue, como señala el autor, «su intensa privatización en favor de los colegios de la iglesia» (p. 97). Este capítulo pone de manifiesto las luchas a las que estuvo sometido este nivel de enseñanza entre las distintas familias o sectores que legitimaron la dictadura. A pesar de lo que se pueda pensar, esa intensa privatización no fue el resultado de la aplicación directa de una ley que de forma más o menos clara apoyaba dicha política. Fue fruto de la monopolización y hegemonía del sector católico sobre la educación secundaria y sus rápidas estrategias para apropiarse de un nivel de enseñanza que el sector de la Falange también reclamaría como propio. Sin embargo, cuando la Falange planteó el debate y una amplia lucha sobre esta cuestión, la suerte estaba echada. La Iglesia había ganado la batalla. Se impuso una estructura privada de la enseñanza secundaria en pro de asegurar un derecho que este sector consideraba legítimo y propio. En definitiva, se desmantelaba más de la mitad de la red pública de enseñanzas medias que se había construido durante la Segunda República y se privilegiaba a una Iglesia que ofreció una resistencia importante ante la intromisión de otros sectores sociales.

El capítulo quinto, también está dedicado a profundizar en el conflicto abierto entre la Iglesia y el sector estatal por el control del Bachillerato. No obstante, esta investigación está enmarcada en una Ley posterior, la de enseñanzas medias de 1955. Como ya hemos advertido, la lucha por el dominio de este nivel de enseñanza no dejó a los otros sectores del régimen indiferentes. Esta nueva Ley educativa suponía un tímido intento por reconducir la situación anterior e intentar repartir el control del Bachillerato entre las diferentes familias del régimen. A pesar de ello, como expone el profesor José Manuel Alfonso, las negociaciones con la jerarquía eclesial nunca fueron sencillas. Para este sector, incluso la Ley de 1955 suponía una intervención estatal que alteraba los «legítimos» derechos de las familias y la Iglesia a educar a sus hijos según sus convicciones. Es cierto que durante el franquismo la relación Iglesia-Estado puede definirse como de mutuo apoyo en materia educativa. Sin embargo, también existieron grandes tensiones. Como ha hecho notar el autor, «dicho apoyo no fue incondicional, sino muchas veces costoso, con divisiones y enfrentamientos entre los máximos representantes de ambos poderes, religioso y estatal» (p. 163).

El siguiente capítulo, escrito por la profesora Patricia Delgado, está centrado en el desarrollo de las enseñanzas profesionales durante el primer franquismo. La autora realiza un análisis de las diferentes vertientes de la Formación Profesional en España (Escuelas Elementales de Trabajo, Formación Profesional Industrial, Formación Profesional Agraria, Formación Profesional Sindical) hasta 1959. Como en los casos anteriores, este nivel educativo también «sufrió un escaso desarrollo» (p. 165). No nos debe sorprender esta conclusión puesto que, como ha manifestado el profesor Francisco Morente en el capítulo 7, también la universidad de estos años vivió «entre tinieblas». Este trabajo sobre la universidad nos remonta a los intentos de control sobre la construcción de la ciencia por parte de un régimen que desmanteló los campos científicos e intelectuales configurados en los años anteriores. No obstante, en esta ocasión, el autor comienza por explicar la política universitaria republicana por dos motivos: 1º. Es uno de los periodos menos conocidos de la historia de la universidad en España; y 2º Nos da las claves para entender el por qué de la posterior reacción conservadora y la futura dirección de la política universitaria. En un ejercicio lleno de matices y debates de gran interés, el autor expone que la universidad soportó, por supuesto, un importante proceso de depuración, control y desarrollo de ideas que intentaban legitimar la dictadura a través de una modificación notable de sus planes de estudio. A pesar de que, como nos explica el autor, es posible observar algunas continuidades anteriores en la construcción de la ciencia, la universidad bajo el primer fran-

quismo estuvo marcada por la supresión del principio fundamental que debe regir todo ámbito universitario e intelectual: la libertad de cátedra y de pensamiento.

Esta libertad secuestrada es objeto de estudio, precisamente, de los dos últimos capítulos del libro. Ellos se dirigen a desentrañar cuál fue la educación de las mujeres en los años 40. Tanto las profesoras Consuelo Flecha como Teresa González, han centrado sus esfuerzos en indicar que este periodo se define por la generalización de «la felicidad doméstica como ideal de vida para las mujeres» (p. 257). En el caso del capítulo octavo, la investigación se agrupa en torno a una explicación más general en el desarrollo y puesta en práctica de la política educativa dirigida a las mujeres desde la educación infantil hasta la universidad. Por otro lado, el estudio realizado por Teresa González tiene un objeto mucho más preciso, pero igualmente aleccionador. Trata de explicitar qué tipo de formación se impartía en el ámbito doméstico y político social. Para ello, la autora examina el modelo educativo de la Sección Femenina de la Falange Española de las JONS en Canarias. Ambas autoras llegan desde dos estudios distintos a la misma conclusión: a lo largo de estos años el nuevo contexto condicionó la educación y las formas de vida de las mujeres. El sexismo y las diferencias de género persistieron en los todos niveles educativos. El peso de la concepción patriarcal lastró y condicionó las carreras profesionales y vitales de toda una generación escolar.

En resumen, estamos ante un texto de gran valor acerca de la transformación y realidad al que fue sometido el sistema educativo español después de la Guerra Civil. Lejos de tratarse de una obra donde sus capítulos se presentan sin ningún tipo de continuidad, aquí se ofrece una rica recopilación que renueva la historiografía educativa sobre este periodo histórico. Enfoque que, entendemos, interesará a todo aquel que se dedique a la Historia de la Educación.

**Fecha de recepción:** 19/6/2015

**Fecha de aprobación:** 20/6/2015





## Carabaña, Julio. (2015). *La inutilidad de PISA para las escuelas.*

Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.

Por Lucrecia Rodrigo<sup>1</sup>

El libro *La inutilidad de PISA para las escuelas* de Julio Carabaña, es un trabajo de lectura obligatoria para todos aquellos interesados en las evaluaciones internacionales del rendimiento escolar. Particularmente, en una de las iniciativas más reciente y ambiciosa de evaluación como es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desde el año 2000, PISA se ha convertido en uno de los programas de evaluación más importantes del mundo, cuyo propósito es examinar el aprendizaje de los alumnos que están por finalizar la educación obligatoria, encontrar sus determinantes y formular medidas de política para mejorarlo. Varias son las razones que explican el éxito mundial de PISA. Entre éstas cabe mencionar la rigurosidad con la cual es diseñado y llevado a cabo el programa por la Sección de Educación de la OCDE, ya sea en lo que respecta a la elaboración de sus pruebas, al nivel de comparabilidad de sus muestras, a los completos análisis estadísticos de sus informes, entre otras cuestiones. No debe olvidarse tampoco el número elevado de países que integran la evaluación, igual que la manera en que son presentados sus resultados: tablas de ranking entre los países, que atraen la atención de políticos y medios de comunicación de todo el mundo para justificar o rechazar cambios y reformas educativas. Ahora bien, pese al éxito y a la gran empresa que es PISA, en su libro Julio Carabaña pone en evidencia un problema considerado fatal en el programa. En palabras del autor, se trata de un inconveniente antiguo en las evaluaciones de rendimiento escolar que convierte a PISA en un «fracaso» y, con el tiempo, en un «fraude». Como bien queda demostrado a lo largo del libro, este fallo guarda relación con el hecho de que las pruebas de PISA miden competencias que dependen de la experiencia de los alumnos y no conocimientos adquiridos en las escuelas. Luego de analizar exhaustivamente los discursos, las pruebas y los resultados de PISA, Carabaña afirma que las competencias que las pruebas examinan poca relación tienen con las escuelas. Más aún, ni siquiera dependen de los cambios pedagógicos y políticos que el propio programa propone. El problema identificado por Carabaña pondría en entredicho uno de los objetivos principales del programa: ayudar a la mejora de las escuelas. Así, aunque se reconoce la extensa y profunda información que la OCDE proporciona a través de su estudio PISA, la misma no sería de utilidad para orientar las reformas escolares.

Tres son las secciones, con sus respectivos capítulos, que estructuran el libro. La primera, y luego de introducirse al lector en la evaluación, está dedicada a demostrar que el problema identificado por Carabaña en PISA no es nuevo, encontrándose en buena parte de las evaluaciones que aplican pruebas objetivas a los sistemas educativos. Por lo general, en este tipo de estudios se implementan pruebas que miden más las aptitudes que los conocimientos que los estudiantes adquieren en las escuelas. Como consecuencia de esta situación, no es posible detectar diferencias entre los centros escolares, que es para lo que suelen ser diseñadas. Esto es lo que sucedió en una de las primeras evaluaciones del rendimiento escolar aplicada en los Estados Unidos. Como señala Carabaña, el *Equality of Educational Opportunity Survey*, conocido como Informe Coleman, se propuso abordar las siguientes cuestiones: la segregación racial y las características de las escuelas, el aprendizaje de los alumnos y las relaciones entre el aprendizaje y las escuelas. Entre sus principales resultados, publicados en el año 1966, el estudio encontró niveles altos de segregación racial; pero, contra lo esperado, no dio indicios de importantes diferencias de recursos materiales y humanos entre las escuelas, ni siquiera entre las segregadas. Tampoco se hallaron desigualdades de aprendizaje entre los centros educativos y, si existían, no estaban relacionadas con sus recursos, sino más bien con su composición social. Al respecto, y examinando las pruebas del Informe Coleman, Christopher Jencks formuló la hipótesis de que la razón estaba en que las pruebas no miden aprendizaje, sino aptitudes. A esta explicación Carabaña la denomina «conjetura de Jencks». Así, aunque el Informe Coleman se proponía medir aprendizajes básicos, aplicó tanto pruebas de rendimiento como de aptitud. Al resultar que las pruebas de aptitud diferían más entre las escuelas que las de rendimiento, el proyecto las adoptó como criterio de los efectos de las escuelas. Implícitamente, las aptitudes se convirtieron en el objetivo de las escuelas, y los contenidos escolares fueron dejados de lado. La interpretación de Jencks reconoce

<sup>1</sup> UNPA/UNRN, lucrecia.rodrigo@gmail.com

entonces, «que las pruebas de rendimiento son muy parecidas a las pruebas de aptitud. Si no explican más varianza interescolas que estas es sencillamente porque dejan de lado mucho «material» curricular que unas escuelas enseñan y otras no, y que unas escuelas enseñan mejor o peor que otras. No es, por tanto, que las escuelas influyan en las aptitudes tanto como en el rendimiento, sino que influyen en el rendimiento tan poco como en las aptitudes porque en realidad no lo miden» (Carabaña, 2015, p. 38). La deriva de las pruebas de conocimiento hacia las pruebas de aptitud estaría explicando que ambas discriminen lo mismo, muy poco, entre las escuelas.

Luego de analizar las pruebas del Informe Coleman, los motivos que llevaron a usarlas y el fundamento de lo que denomina como «conjetura de Jencks», Carabaña dedica la segunda sección de su libro a demostrar cómo PISA lleva a cabo el mismo programa: investigar qué factores escolares influyen en las aptitudes. Desarrolla su argumento indagando, en primer lugar, en el concepto central de PISA, *literacy*, que traduce y denomina como *literacia*. Luego, examina las pruebas que la miden y proporciona evidencia de que se trata de una misma capacidad general. Como indica Carabaña, las pruebas de PISA no están diseñadas para medir conocimientos escolares, sino conocimientos y destrezas generales. Es a la capacidad de aplicar saberes en la vida real que PISA denomina *literacy*. Al respecto, Carabaña muestra cómo PISA subraya que medir la *literacia* es la característica más relevante del proyecto, y aquello que lo diferencia de sus predecesores que definieron el conocimiento y las destrezas a examinar a partir de cuestiones compartidas en los currículos nacionales de los países.

¿En qué se relacionan las escuelas con la *literacia* en general y con las *literacias* específicas? Este es uno de los interrogantes claves que se abordan en esta segunda sección del análisis. Como bien señala Carabaña, no cabe duda que las escuelas enseñan contenidos específicos, al mismo tiempo que contribuyen al estudio de las grandes ideas y de los grandes conceptos. Por otra parte, junto a estos conocimientos las escuelas enseñan también aquellos procesos que PISA incluye en las *literacias* de cada área. Ahora bien, lo interesante es que PISA da por entendido que en las escuelas «sobran» contenidos específicos. Así, aunque no quedan completamente excluidos, PISA los consideraba competidores de la *literacia* por el tiempo y los recursos de las escuelas. Al respecto, la postura de PISA, señala Carabaña, iría más allá del utilitarismo que afirma que en las escuelas se dejen de lado cosas sin utilidad práctica y se las sustituya por saberes útiles y actuales. En palabras del autor: «PISA desprecia por igual todos los saberes «específicos» en sí, y los justifica únicamente como vehículos, instrumentos o siervos para las destrezas y conceptos amplios. No se trata, como a menudo se pretende, que PISA aprecie sólo lo que es útil para la producción o la economía. Más bien, al contrario, al anteponer la formación general a la específica hay que entender que deja esta última para la economía. PISA parece participar de la idea de que la información es tan fácil de encontrar fuera de la escuela que esta debe concentrarse en educar para usarla» (Carabaña, 2015, p. 62). En suma, la posición adoptada es que si las escuelas pretenden educar para la vida, deben empezar a dejar de lado la «información de detalle» y comenzar a dedicarse a los conceptos generales y destrezas de que depende la *literacia*. Como señala Carabaña, la lógica de PISA supone que las escuelas se estarían dedicando a la enseñanza de «un cuerpo de conocimientos», incumpliendo el mandato de la sociedad de dedicarse a educar en *literacia*. «Evaluándolas por sus resultados en términos de *literacia* y de sus conceptos y competencias subyacentes, PISA las animará a centrarse en sus verdaderos objetivos, la preparación para la vida, no, como ahora, para almacenar información» (Carabaña, 2015, p. 63). Analizado el concepto de *literacia*, Carabaña se detiene en la ideología educativa que anima y legitima esta perspectiva. Al respecto, se pregunta: «de dónde le viene a PISA su saber sobre lo que es importante para la vida (y lo que quiere la sociedad), sobre su rivalidad, oposición o incompatibilidad con la información «curricular» y sobre lo que hacen las escuelas realmente existentes» (Carabaña, 2015, p. 63). Como quedó señalado, para PISA lo relevante no es tener información, sino saber usarla. Esta afirmación se la debe a los economistas que estudian el capital humano, quienes sostienen que la *literacia* tendría mayor relación con los ingresos que los años de educación. Aún así, se advierte, que en ningún momento PISA explica por qué los conocimientos curriculares quedarían excluidos del capital humano de las personas. Carabaña se pregunta, a su vez, ¿cómo sabe PISA que las escuelas se dedican en exceso al currículum específico? Al respecto, señala: «Tampoco considera PISA necesario documentar este punto. Quizá le basta con el hecho de que sea un punto de vista bastante general entre los pedagogos que desdeñan los contenidos. En particular, parecen compartirlo sin reservas los equipos de expertos con los que PISA contrata la elaboración de los marcos de evaluación y de las pruebas (...) los comités de expertos que han diseñado los marcos de evaluación de todas las pruebas están dominados por representantes de las corrientes pedagógicas «reformistas» o «progresistas», cuyo denominador común es suponer que las escuelas deberían dar menos importancia a los contenidos y más a los procedimientos y las competencias generales» (Carabaña, 2015, p. 64). En definitiva, integrar dos de las corrientes ideológicas más importantes en educación, el utilitarismo economicista del capital humano y el progresismo pedagógico, puede considerarse una de las claves del éxito de PISA.

Volvamos ahora a otra de las cuestiones centrales del libro: ¿en qué se parecen las pruebas de PISA a las del Informe Coleman? Básicamente, en que ambas menosprecian lo específico y se reducen a lo general, por consiguiente sus resultados son también similares. Carabaña llega a esta conclusión luego de examinar las pruebas y resultados de PISA, particularmente las de lectura, matemáticas y resolución de problemas. De sus análisis se desprenden conclusiones favorables al propósito de PISA de medir *literacias* y resolución de problemas con independencia de los conocimientos curriculares. En lectura y solución de problemas, señala

que la empresa es más fácil, porque son pruebas transversales sin contenidos particulares de ningún área de conocimiento, donde la parte escolar se reduce a la decodificación de lo escrito. En matemáticas y ciencias el panorama es algo más complicado, porque las pruebas recurren a conocimientos específicos. Se detiene en el caso de matemáticas y encuentra que, en efecto, los ítems más cargados de conocimientos matemáticos presentan una amplia gama de dificultad. No obstante, no parece que esta situación sesgue la medida de la *literacia*. A partir del análisis correlacional entre las distintas subescalas que componen las áreas de las pruebas y entre las áreas generales examinadas por PISA, Carabaña demuestra que conocimiento y *literacia* van «tan juntos» en matemáticas y ciencias como en lectura. No sólo las correlaciones entre las diversas subescalas son muy altas, de alrededor de 0,90, sino también las correlaciones entre las diferentes *literacias*, que son superiores a 0,80. Además, agrega Carabaña, las correlaciones con la prueba de solución de problemas, construida con independencia de todo saber específico, son superiores a 0,80. Son estos resultados los que conducen a afirmar que las pruebas de PISA miden una misma capacidad, aptitud o competencia, sobre todo si se tiene presente que las pruebas de «rendimiento» son diseñadas en cada nivel evitando los conocimientos.

Una vez constatado este hecho, en la tercer sección del libro, Carabaña demuestra que el grado en que esta capacidad difiere entre las escuelas y depende de ellas es tan pequeño como es de esperar de una aptitud tan general. Demuestra, en tal sentido, que PISA no encuentra grandes diferencias entre las escuelas y tampoco factores escolares que las expliquen. Advierte, a su vez, que los rasgos de los alumnos que podrían variar entre las escuelas, en particular las estrategias de estudio y metacognición que PISA considera claves para el aprendizaje, tampoco producen diferencias interescolas significativas y constantes. Por consiguiente, PISA ampliaría para un número importante de países los resultados del Informe Coleman: que las escuelas explican poca varianza en los resultados de pruebas tan generales como las de *literacia* y solución de problemas. Se constata así, que PISA permite generalizar la dificultad, detectada en investigaciones de ámbito local, de identificar rasgos eficaces, ya sean relacionados con los recursos, la organización y las estrategias de enseñanza y aprendizaje. Como señala Carabaña: «De un informe al siguiente, PISA ha ido adelgazando la lista de recomendaciones a las escuelas hasta dejarlas en las tres o cuatro que mostraban una relación robusta con la *literacia*. Las más sólidas son la disciplina en el aula y la repetición de curso. Además de ellas, hay ciertas actitudes y comportamientos de los alumnos que las escuelas pueden fomentar, como la motivación, la falta de ansiedad, las estrategias de estudio o el control del proceso de aprendizaje. Algunas, como las estrategias metacognitivas, tienen una relación muy débil con la *literacia*; otras, como la motivación y la ansiedad, varían muy poco entre las escuelas, dando la impresión de que dependen muy poco de ellas. Otras, en fin, como la repetición de curso y el autoconcepto, son más bien efectos que causa de la *literacia*» (Carabaña, 2015, p. 211). En definitiva, además de pocos y débiles, los factores escolares que inciden sobre el rendimiento varían mucho entre los países. Al respecto, Carabaña señala que uno de los méritos de PISA es la fuerte prevención que generan sus datos y análisis, contra la traslación de resultados de un contexto a otro.

Ahora bien, aunque de los datos e informes de PISA se desprenda que las diferencias de rendimiento entre las escuelas son pequeñas, y que los recursos, políticas y prácticas de enseñanza y aprendizaje a los que suelen asociarse tales desigualdades varían entre los sistemas educativos de los países, la OCDE prescribe sistemáticamente una serie de recomendaciones para que las escuelas alcancen un mayor desempeño. Es, en este sentido, que PISA se presenta no sólo como una evaluación del rendimiento escolar, sino también como un programa capaz de comparar la eficacia de las escuelas y de encontrar rasgos que marquen la diferencia entre las mismas. Cada tres años, y aunque las asociaciones sean más bien volátiles e irregulares, PISA formula un conjunto de orientaciones de política educativa para mejorar el funcionamiento y rendimiento de los centros escolares. Por consiguiente, y frente a la pregunta de si las escuelas pueden aprender algo de PISA, Carabaña señala que al cotejar de cerca sus discursos y cifras, cabe destacar que el programa no acredita a la *literacia* más asociaciones que las producidas por el mismo. Sus recomendaciones y medidas de política educativa poco valor tendrían como guía para la mejora de las escuelas y la enseñanza. El «fracaso» de PISA queda así, puesto en evidencia en el libro presentado.

**Fecha de recepción:** 14/8/2015

**Fecha de aprobación:** 15/8/2015



## Unterhalter, E., North, A., Arnot, M., Lloyd, C., Moletsane, L., Murphy-Graham, E., Parkes, J., Saito, M. (2014). La educación de las niñas y las jóvenes y la igualdad de género.

México: UNESCO.

Por Antonela Prezio<sup>1</sup>

Recientemente UNESCO publicó un informe sobre diferentes intervenciones para “promover la educación de las niñas y las jóvenes y la igualdad de género”. Se trata de una investigación elaborada por un grupo de expertas en género y educación<sup>2</sup> que se preguntaron sobre cuáles son las clases de intervenciones que pueden mejorar y ampliar la educación de las niñas y las jóvenes. Y en qué condiciones, esa ampliación y mejora, se relaciona con la de igualdad de género dentro y fuera de las escuelas.

Para responder sus interrogantes analizaron rigurosamente 169 estudios de caso<sup>3</sup> sobre intervenciones (directas o indirectas) en el ámbito educativo a favor de la igualdad de género. En el trabajo se detalla minuciosamente el modo en el que los casos fueron seleccionados y, como se elaboró además una “*Teoría del Cambio*”, para acompañar el proceso de análisis.

Las autoras entienden que la educación de “las niñas y las jóvenes” y la igualdad de género se ven afectadas por procesos que tiene lugar dentro y fuera de las escuelas. Consideran que tanto el desarrollo como la implementación de dichas intervenciones son afectadas por contextos locales, nacionales y globales. Por ello, para analizar cada caso y las diferentes variables -contextualizadas- distinguen en su “*teoría del cambio*” tres clases de intervenciones: I) las relacionadas con infraestructura y distribución de recursos, II) intervenciones centradas en el desarrollo de políticas públicas y cambios de la cultura institucional y III) las centradas en cambio de normas relacionadas con el género, los derechos de las mujeres, y con la inclusión en decisiones educativas. Las investigadoras están convencidas que el impacto de las intervenciones será mayor en la medida en que se combinen estas “clases”. Con esta teoría buscan analizar y relacionar diferentes contextos, distintas formas de intervención y sus logros en relación a la educación de niñas y jóvenes y la ampliación de la igualdad de género. Expresan en la “*teoría del cambio*” que las normas y las relaciones de género configuran procesos institucionales con una dinámica política, económica, social y cultural, limitando o ampliando la capacidad de las mujeres -niñas, jóvenes y adultas- de ejercer sus derechos a la educación, afrontar y cambiar las desigualdades.

En el análisis de casos, encontraron mayor cantidad de intervenciones relacionadas con asignación de recursos, mejoras de infraestructura y cambio institucional que intervenciones referidas a cambios normativos e inclusión de los sectores marginados. Además, se evidenciaron más casos de intervenciones sobre el aumento de matrícula, asistencia, retención y logros académicos de estas mujeres, que casos donde se focalice en la igualdad de género. Entonces, las intervenciones de clase I (relacionadas con infraestructura y distribución de recursos) aumentarían la participación asistencia y permanencia de niñas y jóvenes pero no estarían dirigidas a su empoderamiento, ni a la igualdad de género dentro de la escuela.

Las intervenciones de clase II (centradas en el desarrollo de políticas públicas y cambios culturales institucionales) se asocian a un incremento de la calidad educativa que, entre otras cosas, incluye el interés por la igualdad de género, ya que un número significativo de estudios de estas intervenciones de clase II, indica que las mismas, pueden favorecer la igualdad de género.

Es interesante respecto de las intervenciones de clase III, referidas a cambiar las normas de género y promover la inclusión, que las investigadoras encuentran poca documentación y falta de recursos. Refieren además, que escasean estudios sobre vínculos

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Las autoras: Arnot, Madeleine - Lloyd, Cynthia - Moletsane, Lebo - Murphy Graham, Erin - North, Amy - Parkes, Jenny - Saito, Mioko y Unterhalter, Elaine (Investigadora principal, líder del equipo).

<sup>3</sup> Trabajos académicos, investigaciones y material publicado desde 1991. Buscaron investigaciones en grandes bases de datos, (ERIC, ELDIS, entre otras) portales de internet, publicaciones periódicas, y bibliotecas universitarias (Universidad de Londres, Universidad de Cambridge, Universidad de California, Berkeley).

entre la educación de niñas y jóvenes y los efectos de su empoderamiento. Se destacan entonces las intervenciones destinadas a fomentar la participación y el aprendizaje (de clase I).

De acuerdo a los estudios analizados por las expertas África presenta la mayor cantidad de caso, seguido por Asia, con poco más de la mitad. Esta concentración marca la diferencia entre dichas regiones y América Latina y el Caribe, Norte América, Europa y Australia, que son (en ordenen de mayor a menor), las que menos casos relevados tienen. En todas las regiones son mayores las intervenciones de tipo I y II. Esta distribución puede explicarse con la identificación de diferentes problemas educativos de niñas y jóvenes a lo largo del tiempo, es decir: en un primer momento se buscó resolver los problemas respecto del acceso (mayor cantidad de casos), siendo cada vez más importante intervenir para mejorar la calidad educativa y posteriormente trabajar para obtener mejores resultados dentro y fuera de las escuelas en lo que respecta a la igualdad de género.

Llama la atención de las investigadoras que se desarrollaron estudios en relación a la inclusión de las niñas y las jóvenes dentro de las instituciones educativas y su desempeño educativo, aunque no se incluyeron cuestiones vinculadas directamente con la igualdad en el análisis del impacto de dichas intervenciones.

Para sintetizar mencionaremos algunas de las intervenciones que resultaron más efectivas analizadas por las investigadoras. Así, por ejemplo, se halló que el suministro de recursos a las familias y/o estudiantes aumenta el acceso, la retención y el avance de las mujeres (niñas y jóvenes) en la escuela, siendo suficiente un pequeño monto de dinero para mejorar la participación, en los sectores más pobres. El desarrollo económico y el aumento de ingresos familiares mejoran de manera constante y en todo el mundo la participación (beneficio de la escolarización) logrando cubrir los gastos directos e indirectos que ello insume.

El trabajo también conduce a reflexionar sobre las relaciones entre cultura e igualdad de género, más precisamente sobre cómo en determinadas regiones la cultura no favorece la igualdad de género. Las investigadoras destacan el caso de India, donde por ejemplo, se gasta más dinero en la educación de los hombres que de las mujeres. Pero además existen otras tantas regiones donde simplemente se niega a las mujeres el acceso a la educación por cuestiones familiares relacionadas “al cuidado”, fortaleciendo de esta manera, estereotipos impuestos y naturalizados por el discurso patriarcal que excluye a las mujeres de la vida pública, reduciéndolas exclusivamente al espacio doméstico (Barrancos, 2007; Becerra 2015).

Otra de las intervenciones que se destaca en el trabajo publicado por la UNESCO tiene que ver con la importancia que tiene la capacitación de calidad para docentes en relación a la igualdad de género, ya que cumplen un rol fundamental en la educación de niñas y niños, ayudando a reducir la deserción escolar y a mejorar los procesos de aprendizaje de las mujeres.

En este sentido, resulta necesario y urgente para nosotrxs, pensar cómo en las realidades áulicas, la figura docente -su discurso y representaciones- y el reconocimiento que esta implica, impacta en la subjetividad de lxs estudiantes.

Si la toma de posición docente, en función de sus propias representaciones, es compatible con una pedagogía de la igualdad, crítica de las ideas estereotipadas acerca del género, y comprometida -con la igualdad de género- se amplían las posibilidades de mejora de la educación de niñas y jóvenes y su fortalecimiento subjetivo. Ya que los valores hegemónicos reproducidos en las instituciones educativas, son el producto de los sujetos que intervienen y viven las aulas y que a la vez producen sujetos, estableciendo límites y posibilidades a la construcción de subjetividad y a su libertad (Becerra, 2015).

Junto a la importancia de la formación docente, las investigadoras resaltan la eficacia de proponer espacios de participación, de aprendizaje colaborativo dentro y fuera de las escuelas. Este tipo de intervención resulta significativo para las niñas y los jóvenes, ya que esos espacios participativos se convierten en espacios de toma de decisión, donde se fortalece la confianza, el conocimiento y la capacidad de discutir y problematizar normas estereotipadas de género.

La educación constituye una intervención en las normas de género, dependiendo de la posición institucional, tanto de sus directivos como de sus docentes, ya sea emancipadora o reproductora de desigualdad.

En el análisis de este trabajo se destaca que lxs niñas y jóvenes que tienen la posibilidad de asistir a talleres o espacios donde se problematizan distintas situaciones referidas a cuestiones de género -teniendo en cuenta nuestra realidad socio-cultural podríamos decir en relación a la heteronormatividad, el sexismo y el patriarcado- amplían su punto de vista, siendo cada vez mas reflexivos y respetuosos respecto de la igualdad de género.

Es entonces el acceso a la educación *plural*, la que marca el camino hacia la construcción de la resistencia ante relaciones desiguales. Las autoras concluyen que la educación sexual (que en este trabajo releva estudios abordados desde una concepción biologicista) es prometedora, sólo si se amplía y se examinan las relaciones de género.

En este sentido, podemos continuar pensando (nos) la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) que rige en nuestro país, como un claro ejemplo de intervención de clase III, ya que propone un abordaje con perspectiva de género, posibilitando, la desnaturalización de prácticas cotidianas que promueven relaciones desiguales y la visibilización de situaciones de violencia y discriminación. La ESI propone, entre otras cosas, asegurar las condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo<sup>4</sup>.

El empoderamiento (de las mujeres) es otro de los aspectos que resulta de gran importancia en este trabajo. Las autoras lo definen en su “teoría del cambio” como resultado posible de la ampliación y mejora de la educación de mujeres, (niñas y jóvenes) asociado con su participación en ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos. En otras palabras; interviniendo para ampliar y mejorar la educación, se brindan posibilidades de repensar, cuestionar y reformar normas establecidas respecto de los roles femeninos y masculinos y de las estructuras desiguales que los sostienen. No es posible pensar la educación de las mujeres y su capacidad crítica, como resultado de esta, sin el apoyo de otras instituciones y del Estado, que resultan agentes indispensables para poner en práctica y hacer realidad la igualdad. Es decir: la educación es necesaria pero no suficiente para lograr el empoderamiento de las mujeres.

La educación por sí sola, no puede crear empoderamiento. La puesta en acción de determinadas políticas tiene muchas dificultades en especial si este accionar conlleva un cambio cultural, por parte de las propias mujeres o de la sociedad en general. Las relaciones de poder involucradas, la cultura patriarcal (androcéntrica y hegemónica) perpetúan las desigualdades. Claro que tanto las estructuras de poder como la realidad de las mujeres varían según el contexto socio cultural de cada región al igual que las dificultades para la implementación de cambios.

Las investigadoras sostienen que, al recibir instrucción, las niñas y jóvenes mejoran sus medios de vida, valoran más la enseñanza y fortalecen sus responsabilidades cívicas. Sin embargo, son muchas las desigualdades arraigadas que generan un acceso dispar a la enseñanza, y en consecuencia, también a sus resultados. En este sentido, resulta preocupante que todavía muchas mujeres no puedan acceder a la educación formal, aún cuando el acceso a la educación primaria se haya ampliado en todo el mundo. Entonces -reforzando su hipótesis- resulta para este equipo de investigación, esperanzadora la combinación “de clases” de estrategias e intervenciones para lograr la igualdad.

El trabajo a cargo de Unterhalter y su equipo, logra sistematizar una gran cantidad de bibliografía a nivel global, por lo que aún cuando algunas regiones han sido más analizadas que otras, la investigación aparece como una herramienta muy interesante para continuar re-pensando el desarrollo de políticas públicas<sup>5</sup>, presentes y futuras que tengan por finalidad la democratización e inclusión social en la enseñanza.

## Referencias bibliográficas

BARRANCOS, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.

BECERRA, M. (2011). Ciudadanía femenina y maternidad en los inicios del siglo XX: las dos caras de la moneda. *Revista Nomadías*, 14, 59-77.

BECERRA, M. (2015). *Representaciones sobre ciudadanía, maternidad y género en la educación argentina en el Centenario y el Bicentenario*. V CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN Educación y Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional. Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015 Facultad de Medicina (Universidad de Buenos Aires)

MORGAGE, G. (2001). *Aprender a ser mujer, aprender a ser varón*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

SUBIRATS, M. (2013). *Forjar un hombre, moldear una mujer*. España: Aresta Mujeres.

UNTERHALTER, E. y otros (2015). Análisis de investigaciones rigurosas sobre educación. *La educación de las niñas y las jóvenes y la igualdad de género*. Disponible en [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Mexico/informeninas\\_01.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Mexico/informeninas_01.pdf).

**Fecha de recepción:** 25/7/2015

**Fecha de aprobación:** 26/7/2015

---

<sup>4</sup> Ley de Educación Nacional N° 26.206 (Artículo 11)

<sup>5</sup> Resulta atractivo además pensar las propuestas que las investigadoras postulan para llevar adelante investigaciones futuras.



## COSTA DE PAULA, M. F. (2015). Políticas de controle social, educação e produção de subjetividade.

Florianópolis: Editora Insular.

Por Martha D'Angelo<sup>1</sup>

O interesse dos pesquisadores pela obra de Michel Foucault no meio acadêmico brasileiro teve um crescimento expressivo nos últimos vinte anos. Na área da educação, os estudos da Professora Maria de Fátima Costa de Paula se destacam pela densidade conceitual e amplitude da abordagem. A coletânea *Políticas de controle social, educação e produção de subjetividade*, organizada por ela, oferece mais uma contribuição importante para o debate de questões atuais da educação e o estudo da obra de Foucault. O livro reúne estudos, concluídos e em andamento, de pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (NE-PES), coordenado pela Prof. Maria de Fátima, e do Grupo de Pesquisa História da Educação e Ensino de História: saberes e práticas (GRUPHESP), ambos vinculados ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense.

A coletânea está dividida em duas partes, a primeira, intitulada “Controle e Avaliação da Educação”, é composta de oito capítulos. O primeiro, “Poder e verdade: teias que tecem sujeitos”, de autoria de Arlette Gasparello e Andrea Pierre dos Reis, analisa as conexões entre os saberes, os dispositivos, as formas de subjetivação e o papel da *resistência*, entendendo estes conceitos nos termos definidos por Foucault. No segundo capítulo, Cristiane Moura Lopes e Simone Evangelista mostram, no texto “Avaliação externa: instrumentos de saber-poder e controle social”, como se realizam as conexões entre a produção de ‘verdades’ nos processos de avaliação de conhecimento e as formas de controle social. O artigo expõe os mecanismos de classificação e hierarquização inerentes aos instrumentos de avaliação institucionais, indicando com precisão seus efeitos mais problemáticos.

No capítulo três, Marilene Sinder escreve sobre “A internacionalização da política de avaliação da educação superior no Brasil”, destacando o alcance das pressões externas de organizações como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na redução da autonomia dos educadores e elaboração de políticas públicas. No capítulo quatro, Simone Torres Evangelista revela, em “O controle do trabalho docente no ensino fundamental e superior público: repercussões da política de avaliação”, os efeitos da política de avaliação brasileira, intensificada a partir de meados de 1990, sobre o trabalho docente. A autora conclui que o Estado, por meio da implementação das avaliações em larga escala, assim como da exigência do cumprimento de metas de produtividade em nível institucional ou individual, consegue controlar de forma cada vez mais refinada a atividade dos professores.

No texto “Política de controle do trabalho intelectual na pós-graduação”, Maria de Fátima Costa de Paula e Robson Sueth problematizam os critérios de avaliação adotados pela CAPES e pelo CNPq nos cursos de Pós-graduação *stricto sensu* e discutem os seus efeitos sobre a subjetividade do professor, em especial dos que atuam na área da educação. A partir dos conceitos de *sociedade disciplinar*, de Foucault, e *sociedade de controle*, de Deleuze, os autores expõem as tecnologias de controle utilizadas e propõem como alternativas “focos de resistência e de práticas políticas cotidianas de democratização da universidade”.

Observando a questão do controle de outro lugar, Mariza Alves Braga e Maria de Fátima Costa de Paula discutem “O controle do trabalho docente na educação superior privada”, revelando as estratégias de controle sobre o trabalho docente numa das maiores instituições de educação superior privada do Brasil. Mostram como se realiza o processo de assujeitamento do professor e sua perda de autonomia por meio de um funcionamento administrativo que “re-atualiza o modelo do panóptico descrito por Foucault”.

No capítulo “Política e poder na educação superior: a subalternidade da extensão e da cultura na universidade”, Patricia Maneschy

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense

Duarte da Costa focaliza as hierarquias e dicotomias entre pesquisa, ensino e extensão, analisando os papéis fundamentais desempenhados por esse tripé na universidade. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, inscrita na Lei 5.540, que instituiu a Reforma Universitária no Brasil em 1968, tem sido fortemente ameaçada pelas novas políticas para a educação superior colocadas em prática a partir dos anos 1990. Sobretudo a partir dessa década, a pesquisa passou a ser mais valorizada do que o ensino e a extensão porque produz resultados e produtos mais valorizados pelas agências de avaliação e fomento da educação superior.

Fechando a primeira parte da coletânea, Maria de Fátima Costa de Paula, Mônica de Souza Houry e Andreia Gomes da Cruz problematizam, em “Políticas de inclusão na educação superior brasileira: os lugares possíveis dos sujeitos numa sociedade estratificada”, as políticas de inclusão na educação superior, demonstrando, por meio de estatísticas do MEC e de revisão bibliográfica, que, apesar do número de ingressantes ter aumentado na educação superior, em decorrência das políticas de expansão implementadas no Governo Lula, tem havido uma diminuição percentual significativa dos concluintes e um incremento do índice de evasão nos cursos superiores de graduação no Brasil. Refletindo sobre o aparente paradoxo de aumento de ingressantes e diminuição dos concluintes, as autoras consideram que, para um efetivo rompimento com a velha lógica que “garante o controle dos lugares possíveis dos sujeitos numa sociedade fortemente estratificada”, é preciso que se construa uma “inclusão verdadeiramente democrática”, capaz de permitir a mobilidade social.

A segunda parte do livro, com seis capítulos sob a rubrica “Estratégias Educacionais de Controle e Produção de Subjetividades”, começa com o texto “Disciplina ou cuidado de si”, de Lia Guarino. Trata-se de um estudo sobre a obra de Foucault, que situa a nossa subjetividade como produto histórico de um sistema disciplinar que visa essencialmente produzir corpos dóceis e subjetividades passivas. A autora considera que a análise genealógica de Foucault pode cumprir o papel de uma verdadeira “contra-educação” ao estimular um trabalho de pensamento que auxilia os educadores na crítica aos vícios gerados pela máquina-escola. Neste sentido, a contra-educação seria exercício de libertação.

No capítulo “As políticas públicas para a educação infantil e a produção de subjetividades”, Marcia Nico Evangelista e Virgínia Georg Schindhelm discutem as políticas públicas de educação infantil na atualidade e seus impactos nas instituições escolares. As autoras partem de narrativas de crianças e educadores, colhidas através de pesquisa de campo em duas escolas do Estado do Rio de Janeiro, para chegar ao conhecimento das concepções e práticas existentes sobre gênero e sexualidade infantil. Dialogando com Foucault, Guattari e Suely Rolnik, entre outros, o texto instiga o leitor a pensar a reinvenção da escola, da educação e da própria sociedade.

Abordando o problema da violência nas escolas, Marília Etienne Arreguy e Girlane Andrade analisam, em “Políticas do medo: a presença de policiais militares nas escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro”, o impacto das políticas de segurança implementadas desde 2012 nas escolas públicas estaduais do Estado do Rio de Janeiro. Por meio de entrevistas com profissionais das escolas, as autoras discutem a lógica inerente à opção de inserir policiais militares dentro das escolas, que, a pretexto de garantir a segurança, “criminaliza, pune e controla os segmentos sociais desfavorecidos”. Agindo sem considerar as desigualdades econômicas e sociais que geram a violência, o Estado instaura “as políticas do medo” como forma de controle social.

Abordando o problema da segurança por outro prisma, em “A emergência dos discursos educacionais na política de segurança do governo do Rio de Janeiro”, Sharon Varjão Will analisa o discurso de prevenção ao crime utilizado pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em projetos socioeducativos para crianças e jovens de favelas cariocas na gestão do governador Sérgio Cabral. Após um cuidadoso levantamento das matérias sobre o tema publicadas pelo jornal O Globo no período de 2007 a 2010, a autora chama a atenção para “a naturalização do discurso da educação como arma no combate à criminalidade, permeado pela concepção de que as crianças e jovens moradores de favelas e periferias são sujeitos inclinados ao crime”. A desconstrução desse discurso preconceituoso assume um caráter crítico-propositivo na afirmação: “fica claro que a preocupação com a criminalidade, da forma como vem sendo produzida, não incide sobre as questões de fundo. Torna-se fundamental considerar que qualquer discussão neste sentido impõe, necessariamente, repensar o próprio sistema educacional, socioeconômico e político que produz a criminalidade”.

Em parceria com Anita Rink, Sharon Varjão Will analisa “O grafite como movimento de resistência e sua captura pelas tecnologias educacionais”. Partindo de entrevistas com grafiteiros de Niterói e São Gonçalo e da análise de projetos educativos que usam o grafite e a arte urbana nas suas “práticas pedagógicas”, as autoras discutem a potência do grafite como dispositivo de resistência e analisam a tentativa de sua apropriação em projetos educativos que visam a inclusão dos jovens na lógica do sistema.

No último capítulo, intitulado “Por trás do adolescente infrator: desconstruindo verdades acerca da reincidência”, Marcos Macedo e Maria de Fátima Costa de Paula apresentam os principais resultados de uma pesquisa de mestrado, aprovada no Programa de Pós-graduação em Educação da UFF em 2013, dedicada ao estudo da instituição socioeducativa Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (CRIAAD), situado na cidade de Nova Friburgo. A pesquisa mostra que a instituição disciplinar pesqui-



sada, por não oferecer escolarização nem profissionalização aos adolescentes, acaba funcionando como centro de detenção. Não cumprindo sua função educativa, ela leva o adolescente à reincidência em ato infracional.

A partir dessa breve exposição, podemos perceber a atualidade e a diversidade das questões abordadas no livro. A multiplicidade de temas tratados, o rigor conceitual, e as mediações entre o teórico e o empírico nas pesquisas apresentadas certamente vão estimular a produção de novos estudos acadêmicos e inspirar a construção de práticas educativas capazes de responder aos desafios de nossa época.

**Fecha de recepción:** 3/9/2015

**Fecha de aprobación:** 4/9/2015



## Piketty, T. (2015). La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza.

México D.F.: Siglo XXI Editores.

Por Marisa Alvarez<sup>1</sup>

La traducción y reedición del libro *L'économie des inégalités* de Tomas Piketty (escrito y publicado por primera vez en 1997), luego del éxito editorial de *El capital en el siglo XXI*, es un hecho por más relevante, dado que discute el pensamiento económico y social de hoy y pone en primer plano el problema del aumento de las desigualdades que produce el sistema capitalista. Formado en la teoría económica, Piketty ubica la discusión de este libro en el plano -menos frecuentado- de la economía política, con una clara intención de democratizar el conocimiento económico a partir de una escritura accesible para no iniciados. La impresionante cantidad de datos con que ilustra, documenta o justifica sus observaciones e hipótesis es en sí mismo un valor adicional del libro, y seguramente uno de los motivos de su gran difusión. A diferencia de otros estudios sobre las transformaciones recientes del sistema económico mundial, como los análisis del capitalismo informacional que destacan el impacto de las nuevas tecnologías en la producción y en la modelación de las prácticas de los actores, la deliberada accesibilidad del análisis de Piketty y la abundante documentación actualizada que pone en circulación acercan la discusión del capitalismo contemporáneo a un amplio público no experto, por fuera de la comunidad académica.

La discusión, de por sí interesante, se vuelve especialmente atractiva cuando se advierte que Piketty es de esos autores cuya obra cosecha al mismo tiempo fuertes críticas y halagos desmesurados. Y esto no se debe únicamente a su elección discursiva, su encuadre teórico o su lógica explicativa: la producción de las desigualdades sociales en el marco de la economía -la especificidad del capitalismo actual que analiza Piketty en este libro- es un rasgo tan preocupante como incontestable de la racionalidad capitalista, y al mismo tiempo, un espacio notablemente poco profundizado dentro del campo de los análisis económicos. Una característica inherente al sistema, que nos interpela a todos y sin embargo está, aún hoy, escasamente estudiada. Luego, Piketty intenta comprender cómo se producen las desigualdades económicas en el capitalismo contemporáneo, con el objeto de identificar herramientas que permitan lograr una redistribución más justa. Evidente heredero de la tradición regulacionista francesa, de la sociología y de la historia de la escuela de los Annales, su trabajo atraviesa las fronteras entre la economía, la sociología y la historia: este "borroneo" de demarcaciones disciplinares establecidas no es un aporte menor, en la medida en que habilita nuevas lecturas y permite un aprovechamiento multidimensional de los datos.

El libro presenta un análisis minucioso y ampliamente documentado de los mecanismos socioeconómicos que producen las desigualdades económicas en Francia, Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos, entre otros países desarrollados, en una perspectiva de largo plazo. El enfoque comparado y la mirada de largo plazo permiten encontrar regularidades en el desarrollo y el movimiento del capital en los diferentes países, y en las formas en que en ellos evoluciona y se reproduce la desigualdad. Piketty vincula estos desenvolvimientos con hechos políticos globales: su pensamiento es inconcebible sin esta conexión con la política, como queda en evidencia en su comprensión de la edad de oro del capitalismo (1945-1973) y las políticas de reconstrucción de posguerra. Una vez más, el análisis de la economía no debe limitarse a las variables únicamente económicas, ya que la política atraviesa (habilita o restringe, impulsa o regula, y siempre modela) los procesos económicos. Los hechos y procesos económicos y los hechos y procesos políticos deben ser estudiados juntos, en su íntimo entrelazamiento y en su determinación recíproca.

La hipótesis que Piketty procura demostrar es que la tasa de rendimiento del capital es más alta que la tasa de crecimiento de la economía de un país, lo que lleva a que las familias más ricas se benefician de manera desproporcionada": ésta -sostiene- es la contradicción central del capitalismo, y deriva de la desigual apropiación del excedente entre capitalistas y trabajadores. Piketty

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires/ Universidad de Tres de Febrero

hace un uso heterodoxo de la categoría “capitalistas” para referirse a lo que en su entramado conceptual sería mejor denominado como “poseedores del capital”, dado que define al capital como un activo que genera un retorno y abarca bienes tangibles, intangibles (como marcas y patentes) y financieros, y no, como tradicionalmente lo entiende el marxismo, como una relación social. Su conclusión es que es necesaria una política que reduzca la desigualdad, porque esto es un obstáculo para el desarrollo de los países y las sociedades, y propone “la redistribución justa y eficaz de la riqueza” dado que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento y debe ser combatida con políticas que favorezcan los efectos redistributivos de los impuestos y los gastos.

El capítulo 3 sobre la desigualdad de los ingresos del trabajo es especialmente recomendable para quienes estén interesados en el tema de la educación y, en particular, en la cuestión de si la mayor educación de una sociedad es un factor que incide favorablemente en la retracción de las desigualdades. Piketty sostiene que la mayoría de las desigualdades de ingresos se explican hoy por la desigualdad de los ingresos del trabajo, y analiza particularmente esta última desigualdad a partir de la desigualdad en las capacidades o competencias laborales, y va más allá, cuando sostiene que la desigualdad en el ingreso laboral depende fuertemente de la desigualdad en el acceso a la educación. Se distancia así de las miradas que sostienen la desigualdad de los salarios por los aportes diferenciales a la productividad de las empresas. Se pregunta sobre el origen de la desigualdad “del capital humano” y presenta para su análisis otros elementos, distintos de los que consideran las teorías usuales del capital humano, tales como el “cambio tecnológico sesgado”, el rol de la globalización en la producción de desigualdades salariales y el papel redistributivo que pueden ejercer los sindicatos. Un aspecto que analiza particularmente es el papel de las familias en relación con los gastos en educación, como fuente de profundización de las desigualdades a partir de la apropiación de la educación de calidad por las familias más ricas. Desde una posición claramente pragmática, considera que la principal fuerza para reducir la desigualdad es la difusión de competencias laborales y de conocimiento a través de la educación.

Siendo que los datos y la información a la base del libro provienen del funcionamiento del capitalismo en los países desarrollados, el análisis de Piketty no debería ser transferido sin más a escenarios diferentes de las economías altamente industrializadas que él analiza; la pertinencia de su eventual aplicación debería estudiarse caso por caso. Así por ejemplo, en los países de América Latina la explicación de las desigualdades económicas difícilmente podría reducirse a la diferencia entre las tasas de retorno del capital y el PBI; otras variables, no estrictamente económicas, deberían incorporarse al análisis a fin de poder dar cuenta por qué en nuestros países la desigualdad se perpetúa y se profundiza a través de las generaciones, como una limitación estructural a cualquier política de crecimiento.

Como ya hizo en su *best seller* anterior *El capital en el siglo XXI*, Piketty vuelve a provocar en *La economía de las desigualdades*. Su planteo y la forma en que explica el origen y la reproducción de las desigualdades económicas nos invita a discutir, a cuestionar dogmas y a revisar lecturas arraigadas, propone nuevos análisis y amplía los términos del debate, no sólo en cuanto a la naturaleza y cantidad de las variables que involucra sino también y especialmente en cuanto a los sujetos epistémicos no únicamente expertos y académicos- que habilita a participar.

**Fecha de recepción:** 16/11/2015

**Fecha de aprobación:** 17/11/2015



## III Congreso Internacional “Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina”

Buenos Aires – 13 y 14 de octubre de 2015

## VII Reunión Internacional Anual de la RED-DEES

Buenos Aires – 15 y 16 de octubre de 2015

Por Cristian Pérez Centeno<sup>1</sup>

El pasado mes de octubre, la **Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)** y la **Red de Dirección Estratégica en la Educación Superior (RED – DEES)** organizaron en la Sede de Posgrados de la UNTREF el *III Congreso internacional “Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina”* con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos.

La Red de Dirección Estratégica en la Educación Superior (RED – DEES) es una Red académica integrada por alrededor de 50 Instituciones de Educación Superior (IES) de 12 países de América Latina y el Caribe, Europa y África, coordinada por el Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES) de la Universidad de La Habana (Cuba). Se orienta a la promoción, estimulación y fomento de la investigación, del posgrado y de otras actividades académicas sobre temas y experiencias de interés común en el área de la Dirección Estratégica Universitaria, con el fin de elevar la calidad y pertinencia de la gestión institucional y responder, favorablemente, a las necesidades de la sociedad.

Los dos primeros Congresos de la RED-DEES tuvieron lugar en México: el primero, organizado por la Universidad de Sotavento en la ciudad de Veracruz, enfocado en los desafíos de la gestión universitaria ante las exigencias del siglo XXI; y el segundo, en 2014, en el Campus Celaya-Salvatierra de la Universidad de Guanajuato, centrado en la gestión universitaria transformadora y socialmente responsable. Este III Congreso integró una triple propuesta:

- abordar la temática de la dirección y el planeamiento estratégico en las distintas dimensiones de la universidad –a nivel institucional y sistémico- y los procesos educativos que implica;
- habilitar una reflexión sistemática y un debate en dirección al Centenario de la Reforma Universitaria de 1918 que está próximo a celebrarse; y
- hacer espacio a una preocupación que el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la UNTREF viene desarrollando en relación con la educación, sus procesos y los sistemas educativos: el futuro.

El tema general del Congreso logró dar cuenta de ello y, junto con la creación de la Cátedra UNESCO “Educación y Futuro en América Latina. Reformas, cambios e innovaciones” por parte de la UNTREF, inició una discusión abierta en el conjunto del sistema universitario acerca de una redefinición del vínculo entre universidad y sociedad. Una relación que ya planteaba con fuerte énfasis la Reforma Universitaria de 1918 y que requiere revisión para pensar una nueva universidad que, en el marco de su autonomía, se articule plenamente la sociedad nacional y regional, sus necesidades e intereses. En este sentido, en diversas presentaciones se hicieron referencia a la necesidad de considerar el largo plazo como variable indispensable para construir una perspectiva integral del desarrollo de la educación superior e integrarla a un proyecto colectivo de país dado el impacto que las políticas educativas tienen varias décadas más allá de su implementación. En otras palabras, pensar y construir el futuro deseable. Fernández Lamarra, en el Acto de Apertura planteó que:

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero

para llevar adelante esas nuevas políticas necesitamos nuevos modelos de toma de decisiones, de planificación, de gestión, de evaluación, como parte de nuevos modelos de gobierno –tanto a niveles nacionales como institucionales- orientados con dirección estratégica, articulados con todos los sectores sociales, políticos, profesionales académicos, pedagógicos y muy especialmente con todo los actores de la educación... pensando una verdadera educación democrática, con auténtica inclusión social, con calidad, con pertinencia tanto social como científico-tecnológica y con carácter permanente, a lo largo de toda la vida...hacer de la inclusión social y de la educación permanente una realidad y no sólo una expresión teórica, expresada en los libros, en los discursos académicos y políticos.

Otros temas que fueron abordados, vinculados entre sí, son la participación y los consensos. Por un lado, la necesidad que los procesos de reformas sean debatidos por toda la sociedad, por todos los actores de la educación y de la universidad, junto con los sectores del trabajo y de la producción; y por otro, la construcción de acuerdos nacionales y regionales sobre aspectos concretos, fortaleciendo los procesos de convergencia regional que promuevan verdaderas alianzas regionales para integrarnos con mayor fortaleza al mundo.

Este planteamiento general se desarrolló, en primera instancia, a través de cuatro paneles en el que participaron colegas de referencia indiscutida en la temática tanto de Argentina como de otros países de América Latina –en particular de Brasil y México-:

### **1. “Universidad, sociedad y futuro de la universidad latinoamericana”**

- Norberto Fernández Lamarra (Universidad Nacional de Tres de Febrero)
- Eduardo Rinesi (Universidad Nacional de General Sarmiento).
- María Catalina Nosiglia (Universidad de Buenos Aires)
- Moderador: José Passarini (Universidad de la República, Uruguay)

### **2. “Democratización de la educación superior”**

- Ernesto Villanueva (Universidad Nacional Arturo Jauretche)
- Ana María Ezcurra (Universidad Nacional de Tres de Febrero)
- Adriana Chiroleu (Universidad Nacional de Rosario)
- Moderador: Cristian Pérez Centeno (Universidad Nacional de Tres de Febrero)

### **3. Panel “Gestión estratégica y calidad en la Educación Superior”**

- Juan Carlos Del Bello (Universidad Nacional de Río Negro)
- Sergio Kieling Franco (Universidad Federal de Rio Grande del Sur, Brasil)
- José Luis Almuiñas Rivero (Universidad de La Habana, Cuba)
- Moderadora: Judith Galarza López (Universidad de La Habana, Cuba)

### **4. Panel “Hacia una nueva reforma universitaria en el siglo XXI”**

- Adolfo Stubrin (Universidad Nacional del Litoral - AUGM)
- Elia Marum Espinosa (Universidad de Guadalajara, México).
- Carlos Perez Rasetti (Universidad Nacional de la Patagonia Austral – Universidad Nacional de La Matanza).
- Moderadora: Diana Schulman (Universidad Nacional de Luján).

Pero, además de ello, se presentaron más de 90 trabajos - de un total de 108 trabajos aceptados por el Comité Organizador- organizados en diversas temáticas específicas cuyo eje central es la dirección estratégica de la educación superior y las universidades:

- Tendencias internacionales de la educación superior.
- Universidad y futuro: políticas y reformas universitarias. Demandas de la sociedad del conocimiento y la tecnología.
- Universidad y sociedad: políticas y gestión de procesos de extensión, transferencia y responsabilidad social universitaria.
- Planeamiento, dirección estratégica y calidad en las instituciones universitarias.

- Democratización de la educación superior: políticas y procesos de inclusión.
- Cambios e innovaciones curriculares, aspectos pedagógicos y docentes.
- Las TIC y la gestión en las Instituciones de Educación Superior.
- Cambios e innovaciones organizacionales y de gestión.
- Gestión de la investigación y el posgrado en la educación superior.
- Formación de directivos académicos.
- Internacionalización de la educación superior, cooperación internacional Sur-Sur y la construcción de un espacio regional de educación superior.

Vale destacar que todos los trabajos completos aceptados por el Comité Organizador han sido publicados y se encuentra disponible de manera completa y gratuita para toda la comunidad académica interesada; lo que se valora y contribuye con la difusión de trabajos, estudios e investigaciones en la temática y, también, con la reflexión y debate propuestos.

Conexo con el Congreso, en los días subsiguientes, las universidades miembros de la RED-DEES mantuvieron su VII Reunión Internacional Anual. En ella evaluaron los resultados obtenidos en el corriente año y definieron sus compromisos para el siguiente en relación con el desarrollo estratégico de sus instituciones. Asimismo se aprobó la incorporación de nuevas universidades a la RED.



## II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

Por Jorge M. Gorostiaga<sup>1</sup>

La Red Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE) --conformada por un grupo de investigadores de varios países de la región, principalmente Argentina y Brasil—es una iniciativa de reciente creación que se enfoca en el análisis y reflexión sobre los diversos abordajes epistemológicos, teóricos y metodológicos propios de los estudios sobre política educativa. Los días 18, 19 y 20 de agosto de 2014, en Curitiba, Brasil, tuvieron lugar las II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa organizadas por dicha red. La sede fue la Universidad Federal de Paraná y colaboró con la organización la Universidad Estadual de Ponta Grossa. También brindaron su auspicio la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Universidad Nacional de San Martín.

El objetivo general de las Jornadas fue promover el intercambio de ideas y experiencias entre investigadores formados o en formación que trabajan sobre las temáticas que la red promueve. La conferencia de apertura, “RELEPE: aportes, desafíos e contribuições para o campo da política educacional” estuvo a cargo de la Prof. Gisele Masson (Univ. Estadual de Ponta Grossa) y resultó un excelente punto de partida al situar a los asistentes en las discusiones que la red intenta estimular entre los investigadores en política educativa. Los cinco paneles de especialistas que se llevaron a cabo cubrieron diferentes cuestiones, desde la problematización de distintas perspectivas epistemológicas (marxismo, postestructuralismo y pluralismo) en el estudio de la política educativa, a las contribuciones de teóricos del mundo anglosajón (Stephen Ball y Michael Apple) y del campo de la ciencia política (la filosofía política de Hanna Arendt, las teorías desarrolladas por Amartya Sen y el pensamiento descolonial), la discusión sobre los objetos de estudio de la política educativa, y un panorama de la situación del campo en distintos países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México).

En el encuentro se presentaron 102 ponencias, distribuidas en siete ejes:

1. Problemáticas y limitaciones en el desarrollo investigativo en política educativa.
2. Debates, enfoques y perspectivas epistemológicas en política educativa.
3. Metodologías para el análisis y la investigación en política educativa.
4. Historia del campo de la política educativa.
5. Investigación analítica de autores referentes en política educativa.
6. Producción de conocimiento y toma de decisiones en perspectiva epistemológica.
7. Epistemología, política educativa y realidad latinoamericana

Un espacio de particular relevancia fue el de los Ateneos, que posibilitó un intercambio más horizontal, dado que se organizaron como instancias de discusión abierta a partir de unos lineamientos y preguntas orientadoras del debate establecidas previamente. Los temas de los Ateneos fueron: a) Las cátedras de política educativa en las universidades latinoamericanas; b) Los desafíos de los estudios teóricos y epistemológicos en política educativa en Latinoamérica; c) Los estudios de investigación en política educativa y la vinculación con los tomadores de decisiones; y d) Los desafíos para formar a los investigadores en investigación en política educativa. En el encuentro también se produjo el lanzamiento del número especial de la revista *Práxis Educativa* dedicada al tema “Estudios teóricos e epistemológicos sobre política educacional”.

Enmarcadas en un clima de diálogo y de intenso trabajo, el encuentro de Curitiba permitió el debate alrededor de reflexiones y de avances de resultados de investigaciones realizadas desde diversos enfoques y perspectivas. Asimismo, posibilitó el intercambio

<sup>1</sup> CONICET/Univ. Nacional de San Martín/Univ. Torcuato Di Tella

sobre experiencias en la enseñanza y en la formación de investigadores en política educativa, generadas en distintas instituciones y en diferentes contextos nacionales.

Las Jornadas sirvieron también para avanzar en la planificación de futuros eventos de la red, como el *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa*, que será organizado por la Universidad Federal de Sao Paulo y que tendrá lugar en julio de 2015. A su vez, marcaron una continuidad con las I Jornadas, que se desarrollaron en 2012 en Buenos Aires en la sede de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, profundizando en la discusión de varias de ejes de análisis que habían sido planteados en esas I Jornadas. Una descripción de las actividades desarrolladas, los textos completos de las ponencias presentadas y los videos de algunos de los paneles, pueden encontrarse en la página web de la RELEPE: <http://www.relepe.org/>