



## **I Informe Regional del Sistema FLACSO**

### **ESTADO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**

**APORTES PARA UNA MIRADA REGIONAL**



**FLACSO**



---

**I Informe Regional del Sistema FLACSO**

**ESTADO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
APORTES PARA UNA MIRADA REGIONAL**



**FLACSO**

373

F569e Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes  
para una mirada regional / FLACSO; Pedro Núñez, editor; Daniel Pinkasz, editor. –  
primera edición – San José, Costa  
Rica: FLACSO, 2020. 280 páginas; 29 x 21 centímetros

ISBN 978–9977–68–311–9

1. EDUCACIÓN SECUNDARIA – INFORMES – AMÉRICA LATINA. 2. EDUCACIÓN  
SECUNDARIA – INFORMES – CARIBE. I. Nuñez, Pedro, editor. II. Pinkasz, Daniel,  
editor. III. Título.



**FLACSO**

**ESTADO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
APORTES PARA UNA MIRADA REGIONAL**

**FLACSO SECRETARIA GENERAL**

Josette Altmann–Borbón, Secretaria General

**FLACSO ARGENTINA**

Daniel Pinkasz y Pedro Núñez  
Coordinadores y editores

ISBN: 978–9977–68–311–9

Diseño de portada

Ayerim Villanueva de Ocho y Medio Audiovisual  
dindumphoto/Shutterstock.com

Diagramación e impresión:

Otto Segura – [ottosegura@pdigitalcr.com](mailto:ottosegura@pdigitalcr.com)

Impreso en San José, Costa Rica

Noviembre 2020.

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados(as).

ISBN: 978-9977-68-311-9



9 789977 683119

---

## TABLA DE CONTENIDO

### ESTADO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES PARA UNA MIRADA REGIONAL

#### PRESENTACIÓN

Josette Altmann–Borbón, Ph.D. **Secretaria General FLACSO** .....5

#### INTRODUCCIÓN

**Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional**  
Daniel Pinkasz y Pedro Núñez **FLACSO Argentina** .....7

#### SECCIÓN I

##### EL MODELO INSTITUCIONAL EN CUESTIÓN: REFORMAS Y CAMBIOS CURRICULARES

**Reformas e intervenciones de política educativa en la educación media superior de México: 2000–2018**  
Martín de los Heros Rondenil, Ursula Zurita Rivera, Giovanna Valenti Nigrini **FLACSO México** .....15

##### Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria:

**Ampliación del acceso y persistencia de desigualdades**  
Guillermina Tiramonti, Mariana Nobile, Nancy Montes, Sandra Ziegler, Luisa Vecino, Jaime Piracón,  
Lucía Litichever, Denise Fridman y Pedro Núñez **FLACSO Argentina** .....39

##### Actuales retos de la educación en Chile:

**El rol de docentes y directivos en los aprendizajes de calidad en la educación secundaria**  
Marcela Gajardo **FLACSO Chile** .....59

##### La educación secundaria básica en Cuba. Nuevas perspectivas curriculares

Reynaldo Jiménez, Enrique Verdecia, Tania Caram, Roberto Almaguer, Lino Borroto  
Yigién Salazar **FLACSO Cuba** .....77

##### Educación media, docencia y calidad educativa en El Salvador

Roberto Rodríguez Rojas, Héctor Samour, Miguel Huezo Mixco **FLACSO El Salvador** .....99

## SECCIÓN II

### DINÁMICAS DE LA DESIGUALDAD, TENSIONES ENTRE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

#### Enseño médio no Brasil. Marcas de gênero – Desafios

Mary Garcia Castro, Miriam Abramovay, Marcelle Tenorio **FLACSO Brasil** ..... 119

#### Educación secundaria y la desigualdad social en República Dominicana

Oscar Amargós, Magda Pepén Peguero **FLACSO República Dominicana** ..... 139

#### La escuela secundaria en Guatemala: la reproducción de desigualdades sociales

Jennifer Aimee Rodríguez Ortega **FLACSO Guatemala** ..... 161

#### Educación media en Honduras políticas e incentivos desarrollados en función de la población urbana/rural, indígena y sectores marginados y excluidos

César Castillo, Rolando Sierra Fonseca **FLACSO Honduras** ..... 177

#### La educación secundaria en Paraguay: Iniciativas del sistema educativo frente a la desigualdad de los procesos de exclusión escolar

Rodolfo Elías, Claudia Spinzi **FLACSO Paraguay** ..... 187

## SECCIÓN III

### POLÍTICAS DE INNOVACIÓN. AVANCES Y DIFICULTADES

#### La educación secundaria en Uruguay. Un estado del arte para 2019

Silvana Darré, Silvana Espiga, José Miguel García **FLACSO Uruguay** ..... 207

#### Políticas de innovación tecnológica: las TIC en el aula

Laura Barahona, Cathalina García Santamaría **FLACSO Costa Rica** ..... 225

#### La educación secundaria en Ecuador. Bachillerato internacional y conectividad

Mariángeles Cevallos Castells, Juan Ponce **FLACSO Ecuador** ..... 241

#### ¿Veinte años no es nada?

#### La escolarización secundaria en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del siglo XXI

Pedro Nuñez, Daniel Pinkasz **FLACSO Argentina** ..... 253

**SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES** ..... 275

---

## Presentación

En América Latina y el Caribe se vive un escenario de profundas incertidumbres. Aunada a la crisis del multilateralismo, la gran recesión económica y el desempleo, todas ellas en un marco de una grave crisis sanitaria generada por la COVID-19, tiene consecuencias devastadoras para la región. El mundo post-pandemia necesariamente deberá ser muy distinto si se quiere un mundo mejor. No sabemos qué forma tendrá, pero tenemos la responsabilidad de aportar conocimientos para que sea mejor que el que dejaremos atrás.

Desde su constitución en 1957, FLACSO fue concebida como un espacio regional para la formación de excelencia de científicos sociales, la producción de nuevos conocimientos, y la cooperación que contribuya al desarrollo y la integración de la región. En la actualidad la Institución está constituida por 18 Estados Miembros, 1 Estado Observador y 13 Unidades Académicas que han contribuido a lo largo de seis décadas al desarrollo de las ciencias sociales de América Latina y el Caribe. Por nuestro carácter de organismo internacional e intergubernamental, académico, autónomo y plural, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y cooperación técnica, somos uno de los principales puentes entre el pensamiento científico-social y las políticas públicas.

La región requiere de nuevas perspectivas y de mayor integración para poder resolver los problemas económicos y sociales – además de los generados por la pandemia del Covid-19 – que se han convertido en sus grandes desafíos. El desarrollo y difusión de nuevos conocimientos desde las ciencias sociales representan un factor clave para poder

desarrollar las políticas públicas que se requieren para un progreso regional inclusivo, justo, integral y sostenible.

La FLACSO, por su carácter de organismo multilateral y su presencia en la región latinoamericana y caribeña, se coloca como un aliado estratégico para innovar y contribuir a través del trabajo colaborativo e interdisciplinario a presentar una mirada amplia de la región, apoyar los esfuerzos de gobiernos y otros actores con una serie de análisis informados sobre la región. Su realidad, sus características sobresalientes, sus problemas prioritarios y sus perspectivas de futuro, que permitan enfrentar simultáneamente estas crisis con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

FLACSO presenta este año 2020, el **I Informe Regional del Sistema FLACSO**, desarrollado a partir de la *expertise* académica de sus 13 Unidades Académicas con la finalidad de aportar desde su posición y experiencia nuevos conocimientos al debate regional. Esta iniciativa busca abordar una temática social específica, este año referida a la educación, desde distintas perspectivas para analizarla y reflexionar desde el pensamiento crítico, desgranando las características y retos que tiene cada país y la región en su conjunto, para plantear recomendaciones de política pública que apoyen la búsqueda de un desarrollo inclusivo, justo, integral y sostenible.

Para la Secretaría General es un honor presentar este **I Informe Regional del Sistema FLACSO** titulado: *“Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una*

*mirada regional*", dirigido por la Sede Académica de FLACSO–Argentina bajo la coordinación de los investigadores Daniel Pinkasz y Pedro Nuñez, y con los aportes de Directores(as), profesores(as), e investigadores(as) de las 13 Unidades Académicas que conforman el Sistema FLACSO. A todos(as) ellos(as) se les agradece el esfuerzo e importante trabajo realizado.

El Informe aborda desde la pluralidad y diversidad de miradas el tema de la educación secundaria como un punto clave para propiciar el desarrollo inclusivo de las sociedades, así como las oportunidades y retos que la región tiene por delante para su necesaria renovación. El abandono escolar, la formación y el rol del personal docente en la calidad de la educación, la innovación tecnológica, la conectividad, las desigualdades sociales que reproducen la exclusión por razones de género, discapacidad, etnia, lengua;

las brechas entre la zona urbana y rural; la inclusión de la perspectiva de género en el sistema educativo, la renovación de los sistemas de evaluación, los modelos institucionales, son algunos de los temas que se abordan en este Informe y que buscan generar un aporte relevante al debate sobre el desarrollo de la educación y su impacto en la región.

Invito a leer este **I Informe Regional del Sistema FLACSO** que busca motivar una reflexión renovadora sobre las nuevas perspectivas que entrega en el ámbito de la educación secundaria. Esperamos que esta publicación impacte de manera positiva la necesaria discusión sobre la educación media, y motive la generación de propuestas de políticas públicas que mejoren la calidad de la educación y la calidad de vida de las personas, para un mundo y una región más justos.

*Josette Altmann–Borbón, Ph.D.*

Secretaria General



---

## Introducción

# Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional

Daniel Pinkasz y Pedro Núñez  
**FLACSO Argentina**

### *Fortalecer el conocimiento sobre la educación secundaria en la región por medio del trabajo conjunto*

En marzo del año 2019 el Comité Directivo de FLACSO, con el impulso de la Secretaría General, decidió promover la realización de informes regionales que potenciaron el trabajo de los equipos de investigación y permitiera consolidar redes académicas. Estos informes plantearon la intención de poner en valor el rol académico regional de la FLACSO mediante la producción de aportes sistemáticos y colectivos para la comprensión de los fenómenos sociales que tienen lugar en estas y otras latitudes, cuya difusión colabore con el diseño de políticas públicas basadas en la información y en la investigación.

La decisión de elaborar un informe regional sobre la educación secundaria<sup>1</sup> se explica por varias razones. En primer lugar, porque el nivel secundario ha atravesado en la región un proceso de expansión y, en algunos casos, de transformación acelerada. En los últimos 20 años, la mayor parte de los países ampliaron la escolaridad obligatoria mediante iniciativas políticas que desarrollaron sus marcos legales y de regulación, que expandieron la cobertura del nivel, que propusieron modificaciones en su modelo de organización escolar, en su estructura académica y en su propuesta curricular y que incorporaron tecnologías digitales en distintas

escalas. El resultado es una nueva configuración de los sistemas educativos en el panorama regional.

En segundo lugar, porque estas políticas tienen un papel importante en la resolución de inequidades sociales, de género, étnicas o regionales, porque trajeron aparejados cambios en el desarrollo de las trayectorias educativas de amplios sectores de la población, y porque influyen en las representaciones sociales y en las posiciones políticas de los actores en el seno de las sociedades. La reconfiguración de los sistemas educativos es parte de un proceso de reconfiguración social.

Por último, si bien todos los países de la región han realizado esfuerzos que permitieron incrementar notablemente la escolarización de los y las adolescentes y jóvenes y franquear el acceso a un nivel del sistema que hasta finales del siglo pasado era abiertamente elitista en muchos países, la persistencia de problemas estructurales y de desigualdades regionales y por país, actualiza la necesidad de estimular reflexiones innovadoras que recuperen la tradición de pensamiento crítico en la región, que promuevan abordajes con perspectivas interrelacionadas y que impulsen al centro de la agenda educativa, de investigación y de gobierno, las problemáticas, las tensiones y los desafíos que enfrenta la educación secundaria.

<sup>1</sup> Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE 2011), la educación secundaria corresponde a los niveles de CINE 2 (secundaria baja) y CINE 3 (secundaria alta). En los capítulos del Informe el nivel secundario completo puede ser nombrado como “educación secundaria” o “educación media”. En algunos casos la denominación “educación secundaria” puede referirse únicamente al CINE 2 y “educación media” o “ensino médio” al CINE 3. Por otra parte, cada uno de sus los ciclos (secundaria baja y alta) pueden ser identificados como “primero” y “segundo” ciclo, ciclo “inferior” y “superior”; ciclo “básico” u “orientado” o “diversificado”, ciclo “básico” y “pre–universitario”, de acuerdo con las denominaciones corrientes en cada país. Estos usos están explicitados en cada capítulo.

El Informe procura ser una contribución a la construcción del conocimiento basada en las constataciones antes mencionadas, que se apoya en estudios e iniciativas regionales preexistentes, a los que suma la elaboración de capítulos que ofrecen una visión más estrecha de las realidades nacionales de trece países y un capítulo final que retoma y reflexiona sobre algunas de las problemáticas más destacadas.

### La organización del Informe

El Informe está compuesto por trece capítulos nacionales y un capítulo final de reflexiones preparado por los editores. Cada capítulo cuenta con la siguiente estructura: un primer apartado que presenta las características principales del nivel secundario en ese país, su marco normativo –puntualizando el momento en que se sancionan leyes educativas y los años de obligatoriedad que contemplan–, las responsabilidades institucionales de las autoridades educativas y la descripción del estado de situación con base en algunos indicadores comunes siempre que ha sido posible: tasa de cobertura, de egreso, indicadores de trayectoria y desigualdades socioeconómicas, territoriales, étnicas, raciales. Adicionalmente varios capítulos incorporan una presentación del financiamiento educativo y de las principales políticas implementadas en los últimos años. La periodización del lapso que cubre el Informe considera tres cortes: 2000 / 2010 / 2018 (o años similares de acuerdo a la accesibilidad de la información). En segundo lugar, cada Unidad Académica desarrolla una temática de su especialidad, lo que permite profundizar aspectos de la educación secundaria en cada uno de los países que contribuyeron al Informe. En tercer lugar, los capítulos presentan algunos temas de agenda o problemáticas emergentes propias de cada país, según la visión de los autores y las autoras. Es decir, cada texto expone tendencias en un registro descriptivo, analiza con mayor profundidad alguna temática y reconstruye las discusiones nacionales alrededor de ellas. El capítulo de cierre retoma los temas de agenda y las principales problemáticas señaladas y plantea algunas reflexiones para la región.

Los capítulos se organizan en tres secciones, en cada una de las cuales los textos se agrupan de acuerdo a las temáticas que enfocan. La primera, *El modelo institucional en cuestión: reformas y cambios curriculares*; la segunda, *Dinámicas de la desigualdad, tensiones entre inclusión y exclusión* y la tercera, *Políticas de Innovación. Avances y dificultades*.

La primera sección abre con el capítulo *Reformas e Intervenciones de Política Educativa en la Educación Media Superior de México: 2000–2018*, elaborado por Martín De Los Heros Rondenil, Giovanna Valenti Nigrini y Ursula Zurita Rivera, de la Unidad Académica de FLACSO en México. Este capítulo tiene tres focos: el primero se concentra en la creación de estructuras estatales de gestión para el nivel secundario y en la evolución del financiamiento de dicho nivel; el segundo foco analiza la llamada Reforma Integral de la Educación Media Superior, describe sus modelos institucionales y señala algunos problemas, en particular, los relativos a las capacidades institucionales del sector y a la profesionalización de docentes y directivos; el tercer foco analiza los principales programas orientados al abandono escolar y presenta algunas reflexiones basadas en evidencias arrojadas por evaluaciones de programas.

El capítulo 2, *20 años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades*, de Nancy Montes, Mariana Nobile, Pedro Núñez, Luisa Vecino y Sandra Ziegler de la Unidad Académica de FLACSO en Argentina, aborda las políticas sociales y educativas implementadas en ese país a partir del año 2000, las que tuvieron como foco la ampliación del acceso para cumplir con el mandado legal y social, el incremento de la terminalidad del nivel y la búsqueda de alternativas pedagógicas para la educación secundaria en el contexto del siglo XXI. El texto presenta una discusión acerca de las propuestas para reformar un modelo organizacional escolar excluyente y hace hincapié en la promoción de las políticas de convivencia escolar y de participación estudiantil. De esta forma ofrece una reflexión sobre la manera en que estas perspectivas se articulan

en un contexto de cambios en los sentidos de la escuela secundaria, y sobre los avances y desafíos aún pendientes.

En el capítulo 3, *Actuales retos de la educación en Chile. El rol de docentes y directivos en los aprendizajes de calidad en la educación secundaria*, Marcela Gajardo, de la Unidad Académica de FLACSO en Chile, da cuenta de la evolución que han tenido las transformaciones de este nivel desde inicios de los años 90 en adelante y examina las propuestas generales que la política educativa chilena ha formulado para llevar a cabo su reforma integral. El texto focaliza en los problemas de equidad y calidad que presenta la escuela secundaria; las políticas organizacionales, curriculares y pedagógicas que la rigen y las tensiones que han generado los cambios para mejorar sus resultados.

En el capítulo 4, *La educación secundaria básica en Cuba. Nuevas perspectivas curriculares*, Reynaldo Jiménez, Enrique Verdecia, Tania Caram, Roberto Almaguer, Lino Borroto y Yigién Salazar, de la Unidad Académica de FLACSO en Cuba, despliegan un recorrido por tres momentos en los que se realizan revisiones al sistema educativo cubano, denominadas perfeccionamientos, los cuales se articulan con cambios en el contexto internacional y local. Asimismo, el capítulo señala problemas de cobertura docente que motivaron una reforma del profesorado de Educación Secundaria Básica. En cuanto a la etapa más reciente, el capítulo destaca los esfuerzos en introducir la perspectiva de género en los distintos niveles de enseñanza y finaliza puntualizando los retos presentes entre los que se encuentran las contradicciones entre masividad, calidad, la posibilidad de organizar una oferta educativa adecuada a los diversos contextos nacionales y a las tensiones entre centralización y descentralización existentes en el sistema educativo.

El capítulo 5, es el titulado *Educación media, docencia y calidad educativa en El Salvador*, y ha sido elaborado por Roberto Rodríguez Rojas, Héctor Samour y Miguel Huevo Mixco, de la Unidad Académica de FLACSO en El Salvador. El artículo tiene dos focos. Por un lado, presenta una descripción

de los obstáculos presentes en El Salvador para el cumplimiento del derecho a la educación: baja inversión pública, inequidad y exclusión, déficits de acceso y cobertura, abandono escolar, violencia y migraciones y la una baja sintonía entre la educación de los jóvenes y las necesidades del mercado laboral. En una segunda parte, el capítulo se enfoca en la formación y el ejercicio profesional de los docentes, bajo el supuesto de que la calidad de la docencia también influye en la situación problemática de la educación secundaria descrita.

La segunda sección, denominada *Tensiones inclusión/exclusión y dinámicas de la desigualdad* reúne cinco capítulos que problematizan la persistencia de inequidades de clase/género, etnia/clase, etnia/región o que se enfocan en el estudio de formas novedosas de construcción de las diferencias para reestablecer jerarquías.

El capítulo 6, que abre la sección, tiene por título *Ensino médio no Brasil. Marcas de gênero. Desafíos*, ha sido elaborado por Mary García Castro, Miriam Abramovay y Marcelle Tenorio, de la Unidad Académica de FLACSO en Brasil. El trabajo presenta un panorama de la situación de la escuela media en el país para detenerse en las brechas de las trayectorias educativas en términos de género, raza y color. El texto aporta una mirada que privilegia el análisis de las marcas de género y las representaciones juveniles sobre la diversidad y se preocupa por destacar la vigencia de un ethos homofóbico. En consonancia con la situación política y educativa del Brasil de 2019, discute la intención gubernamental de presentar las políticas de derechos sexuales como “ideología de género” desde la perspectiva de iniciativas como “*escola sem partido*” y la militarización de las escuelas como respuesta a situaciones de conflicto.

El capítulo 7, *Educación secundaria y la desigualdad social en República Dominicana*, de Oscar Amargós y Magda Pepen de la Unidad Académica de FLACSO en República Dominicana, aborda el estudio de las desigualdades que aún persisten con la sanción del nivel secundario como obligatorio. El texto examina la situación de la educación secundaria desde inicios

de los 2000, considerando las políticas y las acciones planificadas desde esa fecha hasta la actualidad, así como las dificultades para reducir la desigualdad social y lograr una mayor articulación entre el nivel secundario y el mercado de trabajo.

En el capítulo 8, *La escuela secundaria en Guatemala: la reproducción de desigualdades sociales*, Jennifer Aimee Rodríguez, de la Unidad Académica de FLACSO en Guatemala, se enfoca, en primer lugar, en los mecanismos de reproducción de la exclusión que afectan a los grupos sociales según género, etnia, condición social y lugar de residencia. En segundo lugar, se concentra en identificar, mediante el análisis documental y entrevistas semiestructuradas a funcionarios responsables del nivel medio, aquellas políticas, programas y proyectos enfocados en la mejora de la escuela que desarrollan acciones específicas para reducir la exclusión educativa, en un nivel que presenta las cifras más bajas de cobertura en el país.

El capítulo 9, *Educación media en Honduras. Políticas e incentivos desarrollados en función de la población urbana/rural, indígena y sectores marginados y excluidos*, estuvo a cargo de César Castillo y Rolando Sierra Fonseca de la Unidad Académica de FLACSO en Honduras. El capítulo estudia el alcance de las políticas orientadas a la población urbana, rural, indígena y sectores excluidos de acuerdo con los indicadores disponibles en fuentes oficiales nacionales. El artículo dedica un espacio a la Educación Intercultural Bilingüe y a la cuestión de la Interculturalidad. Finalmente destaca como problemas: la brecha entre las regiones urbanas y rurales (en particular las habitadas por pueblos indígenas y afrodescendientes), la distribución de recursos y la evolución del presupuesto asignado a educación en los últimos años.

El capítulo 10, *La Educación Secundaria en Paraguay: Iniciativas del Sistema Educativo frente a la desigualdad y a los procesos de exclusión escolar* de Rodolfo Elías y Claudia Spinzi, Unidad Académica de FLACSO en Paraguay, cierra esta segunda sección. Se enfoca en la persistencia de factores de exclusión basados en género, pertenencia étnica, grupos lingüísticos, condición de discapacidad

y lugar de residencia, identificados mediante el análisis de indicadores de cobertura y de logro educativo. Asimismo, describe las políticas y los programas sociales y de educación desarrollados por el estado para atender a dichas poblaciones. Finalmente, aborda algunas iniciativas para extender la cobertura como el desarrollo de modalidades semipresenciales y la incorporación de tecnologías digitales aplicadas a la enseñanza.

La tercera sección *Las políticas de innovación. Avances y dificultades*, concentra tres trabajos, dos que prestan atención a la utilización de tecnologías digitales y uno que se enfoca en la implementación de una estrategia específica para impulsar cambios en el bachillerato.

Abre la sección el capítulo 11, *La educación secundaria en Uruguay. Un estado del arte para 2019*, de Silvana Darré, Silvana Espiga, José Miguel García de la Unidad Académica de FLACSO en Uruguay. En este trabajo se presentan políticas y programas de inclusión e innovación, considerando tanto el diagnóstico en el que se basan como en la descripción de los procesos de implementación, las evaluaciones y discusiones que suscitan. El trabajo se centra en el estudio de dos líneas de políticas, las de innovación y las de inclusión, representadas en el primer caso por el Plan Ceibal y por el impulso al empleo de TIC en la enseñanza y, en el segundo, por programas como el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTTE), el Sistema de Alertas Tempranas y el Programa Maestros Comunitarios, entre otros. Este análisis les permite presentar las tensiones y desafíos entre el enfoque de derechos de muchas de estas políticas y las tradiciones institucionales de signo excluyente que aún persisten en el sistema.

El capítulo 12, *Políticas de innovación tecnológica: las TIC en el aula*, Laura Barahona y Cathalina García Santamaría de la Unidad Académica de FLACSO en Costa Rica, presenta la descripción de una iniciativa de introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación pública costarricense, relativamente temprana en el contexto de la región. El texto se focaliza en describir las estrategias de introducción de TIC en

los centros educativos. Finalmente, se pregunta por los resultados de la apropiación tecnológica por parte de los estudiantes.

El capítulo 13, que cierra la sección, está a cargo de Juan Ponce y Mariangeles Cevallos Castells de la Unidad Académica de FLACSO en Ecuador, y se denomina *Educación secundaria en Ecuador. Bachillerato internacional y conectividad*. En este texto autor y autora describen la aplicación de la modalidad Bachillerato Internacional, que es una iniciativa del estado ecuatoriano y examinan los resultados de evaluaciones de impacto y estudios cualitativos sobre su implementación, sus límites y posibilidades para asegurar la calidad de la educación y para subsanar las brechas que existen en el desempeño educativo y el acceso de los diferentes grupos sociales.

El Informe finaliza con un capítulo de reflexiones finales preparado por los editores que se titula *¿Veinte años no es nada?* La escolarización secundaria en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del siglo XXI. En este capítulo se resumen las principales tendencias de dos décadas de políticas de escolarización en los 13 países considerados por el Informe, se retoman las principales líneas de política que surgen de los capítulos precedentes y finalmente, se profundiza en aquello que se destaca como uno de los principales problemas de la región y de sus sistemas educativos: la persistencia de desigualdades históricas y la necesidad de ampliar los abordajes analíticos con los que se aborda este problema, tanto desde la perspectiva de las políticas, cuanto de los abordajes de investigación.

Con este Informe Regional, la FLACSO espera contribuir a la circulación, a la reflexión y al debate de las problemáticas educativas que enfrenta la región. Para los editores de la Unidad Académica de la FLACSO – Argentina, coordinar este Informe fue un trabajo muy enriquecedor y estimulante, que implicó el intercambio frecuente con los equipos de cada Unidad Académica. Cabe expresar nuestro

reconocimiento por la excelente disposición de las autoras y los autores de cada uno de los capítulos a realizar sucesivas revisiones y atender dudas y aclaraciones todas las veces que fueron requeridas. Fue clave, asimismo, contar con el apoyo de la Coordinación Académica Regional y de Investigación de la Secretaría General de la FLACSO, Cinthya Fernández Lépiz, Isabel Álvarez Echandi y Stella Sáenz Breckenridge, las cuales se involucraron en las primeras reuniones en las que tomó forma este proyecto, asumieron el contacto con los equipos de algunas Unidades Académicas y fueron las responsables de la enorme tarea de edición técnica del Informe. Jaime Piracón colaboró con los editores en la preparación de información estadística y en la sistematización de las problemáticas comunes para la preparación del capítulo de reflexiones finales.

Un reconocimiento especial para Luis Alberto Quevedo, director de la FLACSO Argentina, por haber impulsado este Informe Regional, por haber depositado la confianza en el Área de Educación de la FLACSO y por su apoyo y estímulo para esta tarea. Finalmente, un reconocimiento también para los y las colegas del Área, por su confianza en nosotros para esta coordinación.

Cabe destacar que sobre el final de la redacción del Informe el mundo estaba atravesando la pandemia del COVID 19, ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que ha generado una profunda incertidumbre en el futuro de los sistemas educativos. Lo que se leerá, por lo tanto, es una radiografía de la educación secundaria regional al momento previo a la declaración de la pandemia. No obstante, esperamos colabore a dar visibilidad a los principales problemas que encaramos como región, que preste atención a las particularidades que enfrenta cada uno de los países y que contribuya a la construcción de un horizonte común de emancipación para nuestras sociedades, hoy más comprometido que ayer por la situación de un futuro imprevisible que nos toca vivir.



## **Sección I**

***El modelo institucional en cuestión:  
Reformas y cambios curriculares***





## **Reformas e Intervenciones de Política Educativa en la Educación Media Superior de México: 2000–2018**

Martín de los Heros Rondeniil  
Ursula Zurita Rivera  
Giovanna Valenti Nigrini  
**FLACSO México**

### **Introducción**

La Educación Media Superior (EMS) es un nivel intermedio entre la educación básica y la superior y es a la que asisten principalmente las y los jóvenes de 15 a 17 años en México. En la actualidad este nivel educativo se cursa en tres años y se imparte a través de tres modelos institucionales: el bachillerato general (BA), el bachillerato tecnológico (BT); y el profesional técnico (PT). La EMS en México se ubica en el nivel 3 (educación secundaria segunda etapa) de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la UNESCO (ISCED en inglés) en la versión CINE 2011.

Se trata de un nivel educativo que durante muchos años estuvo relegado de la agenda pública y gubernamental, por lo que además de padecer los problemas clásicos del Sistema Educativo Mexicano, como son la profunda inequidad de la distribución de los aprendizajes, de la infraestructura educativa y de la sobrecarga administrativa; a principios del siglo XXI enfrentaba un grave problema de dispersión curricular e institucional, lo que se traducía en una mala atención de un gran número de jóvenes y algunos de estos problemas se manifestaban en altas tasas de abandono escolar, alta reprobación y bajos puntajes en las evaluaciones educativas.

Desde el inicio de este siglo, la EMS ocupa un lugar prioritario en la agenda educativa y pública, lo que se ha traducido en importantes cambios organizacionales, de reforma curricular y de política educativa.

En este texto se abordan algunas de las principales problemáticas y se analizan los cambios de mayor profundidad ocurridos en este nivel educativo, entre los años 2000 y 2018. En el apartado I se abordan a) la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior en el año 2005; b) la evolución del financiamiento público de nivel federal y el establecimiento de la obligatoriedad de este nivel educativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de llegar en un menor plazo a la cobertura universal de la matrícula de EMS, también se revisan las principales modificaciones de la normatividad. En el apartado II se analiza la Reforma Integral de la Educación Media Superior RIEMS de 2008, haciendo una breve contextualización de la diversidad de modelos institucionales y de control administrativo; y se revisan los ejes principales de la RIEMS y su conexión con algunas de las problemáticas de calidad que han sido identificadas, en lo relativo a las capacidades institucionales y sobre todo de actualización y profesionalización de los docentes y directivos. En el apartado III se analizan los principales programas que forman parte de la política educativa media superior durante este período que están orientados a resolver el problema del abandono escolar, en el marco de atender la gran asignatura pendiente de la distribución equitativa de los aprendizajes y de las oportunidades, en esta revisión se introduce una reflexión desde la evidencia que arroja la evaluación de los Programas y la investigación sobre abandono escolar.

### Diagnóstico de los principales indicadores del nivel de Secundaria y la Educación Media Superior

En el Sistema Educativo Mexicano coexisten tres sub-sistemas que se corresponden con los niveles educativos: i) el básico (preescolar, primaria y secundaria); ii) la Educación Media Superior; iii) la Educación Superior. La secundaria y la EMS tienen una duración de 3 años cada uno y es equivalente a la “educación media básica” y “educación media superior” o a la secundaria de 5 o 6 años de otros países de la región.

#### Obligatoriedad de la Secundaria y la Educación Media Superior

La obligatoriedad de la secundaria se plasmó en el Decreto del 5 de marzo de 1993, que reformó el artículo 3º y 31, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 1993). El artículo primero de ese decreto establece que “la educación primaria y la secundaria son obligatorias” y para ello “son obligaciones de los mexicanos: hacer que sus hijos y pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria” (Reforma del artículo 31, fracción I). Asimismo, La Ley General de Educación establece en su artículo 3º que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. La obligatoriedad de la secundaria incrementó a 9 años la escolaridad básica obligatoria (6 de primaria y tres de secundaria).

La obligatoriedad de la educación secundaria fue consecuencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado entre la federación, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992. Este acuerdo “constituyó una parte importante en el contenido de la nueva Ley General de Educación Pública promulgada el 13 de julio de 1993” (Vázquez, 1996: 938).

En el caso de la Educación Media Superior pasó a formar parte de la educación obligatoria recién en el año 2012 (DOF, 9/2/2012). La medida también se

estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la reforma al artículo 3º y en la fracción I del artículo 31. En esta reforma se estableció que la cobertura universal de este nivel se alcanzaría en el ciclo escolar 2021–2022. Esta reforma constitucional elevó a 12 años la escolaridad obligatoria (6 de primaria, 3 de secundaria y 3 de educación media superior).

#### Principales indicadores del nivel de Secundaria y la Educación Media Superior

En México, la secundaria se ofrece en las modalidades general, técnica, telesecundaria, para trabajadores y para adultos. Generalmente está dirigida a la población de 12 a 16 años. Las personas mayores de 16 años pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en la modalidad para adultos.

La educación secundaria “se concibió como una prolongación de la educación primaria con énfasis en una formación general de los alumnos” (Zorrilla, 2004: 3). Brinda formación básica para responder a la universalización de la matrícula. La modalidad general es un modelo parecido al bachillerato. La secundaria técnica forma a los alumnos en actividades productivas, sean industriales, agropecuarias, pesqueras o forestales. La telesecundaria atiende a los alumnos de comunidades dispersas que carecen de escuelas secundarias. La secundaria para trabajadores atiende a la población que por rebasar los 16 años o por formar parte de la fuerza de trabajo no puede cursar cualquier otra modalidad.

La Educación Media Superior (EMS) corresponde al nivel posterior a la educación básica y atiende principalmente a los jóvenes de 15 a 17 años (edad normativa idónea). Los tres modelos de la Educación Media Superior (EMS) en México son: el bachillerato general (BG), el bachillerato tecnológico (BT) y el profesional técnico (PT). De acuerdo con el tipo del control administrativo y el origen de la asignación presupuestal, las instituciones educativas que brindan dicho nivel pueden ser: federales, estatales, autónomas o privadas (SEMS SEP, 2018: 7).

Las principales características del bachillerato general se vinculan con su naturaleza propedéutica

en la medida en que su principal función ha sido preparar al estudiantado en disciplinas científicas, tecnológicas y humanísticas que le permitan continuar estudios en el nivel superior o para insertarse en el mercado laboral. Este modelo de bachillerato es impartido en diversas instituciones en modalidades escolarizada, abierta y/o a distancia. Por su parte, el bachillerato tecnológico también posee una formación propedéutica y, a la vez, incluye una carrera técnica en áreas industrial, agropecuaria, del mar y forestal. Hasta mediados de la primera década se impartía en 12 tipos de instituciones diferentes (Villa Lever, 2007). En cuanto al modelo de educación profesional técnica creado en 1978 y que nació como un bachillerato terminal que con el tiempo se convirtió, como el bachillerato tecnológico, en una oferta de carácter bivalente, es decir, proporciona estudios correspondientes a una carrera técnica, pero a la vez, puede ser un bachillerato propedéutico con el fin de que el estudiantado pueda continuar

sus estudios superiores. A diferencia de los otros dos modelos de bachillerato, la Educación Profesional Técnica es ofrecida por una sola institución, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

La matrícula conjunta entre la secundaria y la EMS en el ciclo escolar 2000–2001 fue de 8,255,193 estudiantes, donde la secundaria representaba el 64.2%. Esta conformación cambió para el ciclo 2017–2018 porque la matrícula de EMS creció hasta representar 44.6%, esto debido a la alta tasa de crecimiento de la matrícula de la EMS en el período 2000–2018 que fue de 77.2%, mientras que la matrícula de secundaria en el mismo periodo fue de 23%, tal como se muestra en el cuadro 1. Estas diferencias de tasas de crecimiento se explican por el rezago acumulado de jóvenes que existía y que no habían ingresado a la EMS.

**Cuadro 1. México: Matrícula en Secundaria y Educación Media Superior por ciclo escolar, 2000–2018**

Ciclo escolar	Secundaria 1/		Educación Media Superior	
	Matricula	Tasa anual (%)	Matricula	Tasa anual (%)
2000–2001	5299410	–	2955783	–
2001–2002	5432128	2.5	3120475	5.6
2002–2003	5613535	3.3	3295272	5.6
2003–2004	5737050	2.2	3443740	4.5
2004–2005	5851491	2.0	3547924	3.0
2005–2006	5937841	1.5	3658754	3.1
2006–2007	6017922	1.3	3742943	2.3
2007–2008	6081949	1.1	3830042	2.3
2008–2009	6121382	0.6	3923822	2.4
2009–2010	6096320	–0.4	4054709	3.3
2010–2011	6107438	0.2	4187528	3.3
2011–2012	6138316	0.5	4333589	3.5
2012–2013	6311743	2.8	4443792	2.5
2013–2014	6544136	3.7	4682336	5.4
2014–2015	6798348	3.9	4813165	2.8
2015–2016	6810036	0.2	4985080	3.6
2016–2017	6689248	–1.8	5128518	2.9
2017–2018	6517144	–2.6	5237003	2.1

Fuente: para EMS: reporte indicadores educativos SEP 2018

1/ Incluye los servicios de secundaria técnica industrial, agropecuario, pesquero, forestal e indígena. No incluye secundaria para trabajadores Fuente: para primaria, Secretaría de Educación Pública.

Fuente: para EMS: reporte indicadores educativos SEP 2018

La revisión de los principales indicadores educativos (cobertura, eficiencia terminal, índice de abandono e índice de reprobación) muestra significativas diferencias entre la secundaria y la EMS, como se puede apreciar en el cuadro 2, la cobertura de la secundaria prácticamente es del 100%, mientras que en la EMS la cobertura no llega al 50%, lo que significaba un grave problema en términos de equidad y cumplimiento de compromiso social, especialmente del gobierno y la sociedad respecto a los jóvenes. Cabe mencionar aquí que en México la obligatoriedad de la educación secundaria se estableció en el año 1993, lo que explica el

incremento de la cobertura del grupo de edad, al ser la educación básica universal uno de los principales objetivos gubernamentales desde el inicio de la década de los noventa.

Esta situación altamente inequitativa para los jóvenes al inicio del siglo actual se tradujo en que uno de los principales objetivos de la política educativa se orientara al incremento significativo de la cobertura de EMS y como se muestra en el cuadro 2 el incremento alcanzado de cobertura entre los años 2000 y 2018 fue de 30 puntos porcentuales.

**Cuadro 2. México: Indicadores educativos de Secundaria y Educación Media Superior, 2000–2018 (%)**

Ciclo escolar	Indicadores educativos							
	Cobertura 1/		Eficiencia terminal 2/		Índice de abandono escolar 3/		Índice de reprobación 4/	
	Secundaria	Media Superior	Secundaria	Media superior	Secundaria	Media superior	Secundaria	Media superior
2000–2001	81.6	47.0	74.9	57.0	8.3	17.5	10.6	21.2
2001–2002	83.3	49.4	77.7	57.2	7.3	16.9	10.0	19.9
2002–2003	85.7	51.8	78.4	59.3	7.4	17.4	9.5	19.1
2003–2004	87.1	53.8	78.9	58.4	7.4	17.6	9.6	20.5
2004–2005	88.4	55.1	78.4	58.0	7.4	17.2	9.0	18.3
2005–2006	89.3	56.6	78.2	58.3	7.7	16.5	9.0	17.2
2006–2007	90.1	57.5	78.2	58.0	7.4	16.3	8.2	17.3
2007–2008	90.9	58.3	78.6	58.9	7.1	16.3	8.4	17.0
2008–2009	91.4	59.3	81.4	60.9	6.4	15.9	7.5	17.3
2009–2010	91.2	60.8	82.2	62.0	6.0	14.9	7.7	16.2
2010–2011	91.6	62.6	83.3	62.2	5.6	14.9	7.4	15.7
2011–2012	92.2	64.7	84.1	61.3	5.5	15.0	7.4	15.5
2012–2013	94.9	66.5	85.0	63.0	5.1	14.3	6.0	14.7
2013–2014	98.3	70.2	87.7	63.2	4.1	13.4	5.4	14.7
2014–2015	102.0	72.4	86.8	68.1	4.4	12.6	5.0	15.6
2015–2016 <sup>5/</sup>	102.0	75.0	87.7	65.6	4.4	13.3	5.2	13.9
2016–2017	100.0	77.2	85.5	66.7	5.3	13.7	5.6	13.5
2017–2018 <sup>6/</sup>	97.3	78.8	85.8	66.6	4.9	13.3	5.3	13.2

1/ El porcentaje de cobertura de secundaria es la matrícula de ese nivel sobre la población de 12 a 14 años. La cobertura en la EMS es la matrícula del nivel sobre la población de 15 a 17 años.

2/ La eficiencia terminal es el porcentaje de alumnos que concluyeron oportunamente un nivel educativo de acuerdo al número de años programados.

3/ Es la relación porcentual que se obtiene del total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, respecto al total de alumnos inscritos en el ciclo escolar. Para educación media superior, se refiere a su modalidad presencial.

4/ Son los alumnos que no han obtenido los conocimientos necesarios establecidos en los planes y programas de estudio de cualquier grado y curso, y que se ven en la necesidad de repetirlo, expresado en porcentaje. La metodología para calcular la reprobación, para educación secundaria y media superior, considera a los alumnos reprobados, menos los que se regularizaron en todas las materias, por cada 100 estudiantes inscritos al final del ciclo escolar.

5/ En eficiencia terminal media superior cifra revisada y actualizada por la dependencia.

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Estadisticas](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadisticas)

Sin embargo, este logro adolece de algunos problemas porque aun cuando se haya registrado un incremento significativo de la cobertura en la EMS en los últimos años, los altos porcentajes de abandono escolar y de reprobación que se registran en este nivel (más del 26% para en el ciclo escolar 2017–2018) impiden tener buenos resultados de eficiencia terminal de los jóvenes estudiantes de la EMS, como se observa en el cuadro 2, en ciclo escolar 2017–2018 la eficiencia terminal fue de 66.6% y la tasa de terminación oscila en 61.3% durante el mismo ciclo.

Estas diferencias entre la Secundaria y la EMS generó que al inicio del siglo XXI gobierno y sociedad pusieran especial atención en la educación media superior, que se vio reflejado en reformas, políticas, programas, proyectos y estrategias que se han impulsado en este nivel y que han colocado al abandono escolar entre las problemáticas de la EMS que urge resolver. A pesar de los esfuerzos realizados, podemos observar que en estos 18 años el porcentaje de abandono escolar apenas ha disminuido en 3 puntos porcentuales, pero si esta disminución relativa la revisamos con los números absolutos, lo que encontramos es que el número de jóvenes que abandonan la EMS se ha incrementado, pasando de 518,195 alumnos en el ciclo escolar 2000–2001 a 756,909 alumnos en el ciclo escolar 2017–2018. Esta aparente contradicción se debe al mayor crecimiento de la matrícula entre ambos periodos (77.2%), mientras que la disminución del porcentaje de abandono escolar es de apenas 3 puntos porcentuales, en otras palabras, la disminución de la brecha porcentual debería ser

más grande, dado el incremento de estudiantes matriculados en este nivel.

Dada la situación de ambos niveles, consideramos importante en el caso de México, abordar el análisis de la EMS en este documento. En ese sentido, se analizan reformas constitucionales para hacer obligatorio el nivel, reformas curriculares, programas, proyectos y estrategias sobre el problema del abandono escolar y la ampliación de la cobertura.

### **El financiamiento en la EMS**

El gasto público en educación (integra la inversión que realiza la federación, las entidades federativas y los municipios) como porcentaje del PBI ha variado de 5.03% en el año 2000 a 5.38% en el 2009. Mientras que como se aprecia el cuadro 3, el Gasto federal para la EMS en términos reales registra un crecimiento del orden de 63% entre los años 2001 y 2018 con algunas variaciones de disminución en algunos años que no afectan la tendencia incremental. La mayor tasa de crecimiento anual fue en el año 2005 respecto al año anterior y alcanzó una tasa de 17.4% y en los años 2007, 2014 y 2012 se registraron tasas de crecimiento anual superiores al 10%.

En congruencia con la prioridad que la política educativa asigna a la EMS se observa un crecimiento significativo del financiamiento público destinado a este nivel, lo que marca una diferencia con el comportamiento de gasto público de EMS, especialmente durante la segunda mitad del siglo anterior.

### Estructura organizacional, orgánica y marco normativo

La estructura organizacional, orgánica, el marco normativo y las modalidades que conforman actualmente la EMS han cambiado en las últimas décadas. Se presenta a continuación un breve resumen de los antecedentes que dieron forma a la EMS.

#### Antecedentes de las vertientes o modalidades<sup>2</sup>

El primer antecedente de modalidad en la EMS en la vida republicana de México se remonta al siglo XIX, con la creación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) en 1867. Algunas de las vertientes educativas de este nivel como son el bachillerato tecnológico y el bachillerato general fueron posibles por la creación en el año 1969 de las siguientes opciones de formación: Centros de Bachillerato Tecnológico, Agropecuario, Industrial y del Mar; y en el año 1973 por la creación del Colegio de Bachilleres.

En 1975 se creó el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) y se formalizó un tronco común para el bachillerato y para la educación media superior tecnológica, el cual se implementó a partir de 1981. En 1982 se publicó el Acuerdo Secretarial número 71, el cual, señala la finalidad esencial del bachillerato y la duración e integración del “tronco común” del plan de estudios. En 1979 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

En noviembre de 1993 a la Unidad de Educación Media Superior se incorporó la Dirección de Sistemas Abiertos, y se integró el servicio de Preparatoria Abierta. En diciembre de ese mismo año, se comenzó a trabajar con la estructura de organización de la Dirección General del Bachillerato. Esta Dirección continuó fortaleciéndose en los siguientes años, en 1996 se le adscribió y se incorporó a su estructura, el programa Educación Media Superior a Distancia (EMSAD).

### Cuadro 3. México: gasto federal en la EMS: 2001–2018

(millones de pesos, precios constantes 2013=100)

Año	Gasto Federal	Año	Gasto Federal
2001	46922.43	2010	64494.17
2002	45743.56	2011	67282.83
2003	47914.06	2012	74440.32
2004	48781.70	2013	73492.73
2005	57251.86	2014	81466.74
2006	51096.31	2015	85763.64
2007	57337.04	2016	85171.79
2008	60523.91	2017	78338.46
2009	61664.68	2018 p/	73931.51

p/ Cifras preliminares. El gasto federal corresponde al presupuesto aprobado para 2018.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2018.

#### Creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior

La creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) fue el 22 de enero de 2005, al entrar en vigor el Reglamento Interior de la SEP publicado el 21 de enero en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta decisión de cambio organizacional fue central para poder imprimir mayor efectividad a las acciones que se emprendieron en el siglo actual para atender la problemática educativa de este nivel y que afecta principalmente a las y los jóvenes. Hasta esta fecha la educación media superior se atendía en el tercer nivel jerárquico de la SEP, es decir las oficinas que se ocupaban de la EMS tenían el nivel de dirección general a diferencia de los niveles básico y superior cuyos ámbitos decisionales eran las subsecretarías. Las direcciones generales de EMS estaban bajo la órbita de la subsecretaría de educación superior. La creación de la subsecretaría de educación media superior desencadenó una secuencia de acciones para reforzar a nivel de gobierno la atención de la problemática educativa de este nivel, con múltiples

2 Revisado en: [http://www.sems.gob.mx/es\\_mx/sems/antecedentes\\_dgb](http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/antecedentes_dgb)

repercusiones en el financiamiento público, la revisión curricular y la focalización en diversas problemáticas presentes y futuras de los jóvenes asociados a la educación.

Una de las más importantes consecuencias del cambio de la política de EMS fue que este nivel educativo se hace obligatorio en el año 2012. Esta condición implica el compromiso del Estado para garantizar el acceso oportuno a la escuela, para que todos permanezcan, transiten por este nivel hasta concluirla y logren los conocimientos, habilidades y destrezas que se contemplan en los planes y programas de estudio.

### **Estructura orgánica**

La creación de la SEMS en 2005 estuvo acompañada de una reestructuración del SEM que pasó de cinco a tres subsecretarías (Educación Superior, Educación Media Superior y Educación Básica). Asimismo, mediante el Acuerdo 351 del 4 de febrero de 2005, se estableció que se adscribieran a la SEMS, las direcciones generales de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM), de Bachillerato (DGB), de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) y de Educación Secundaria Técnica (DGEST). Excepto la DGB, las direcciones generales señaladas pertenecieron a la SEIT, así como el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (CoSNET). También se creó la Dirección General de Educación Superior Tecnológica que agrupó a los planteles de educación superior tecnológica agropecuaria, forestal, de ciencias del mar e institutos tecnológicos. Todas estas modalidades y vertientes se subdividen en: bachillerato (comprende el bachillerato general y tecnológico) y profesional técnico.

### **Marco normativo**

En el marco normativo que regula a la EMS podemos mencionar: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales, el Manual de Organización de la Oficina de Subsecretaría de Educación Media Superior, reglamentos, decretos,

acuerdos secretariales, Normas de Control Escolar, entre otros.

Entre las Leyes Federales podemos mencionar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29/12/1976); la Ley General de Educación (13/07/1993); la Ley de Planeación (1983); Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994); Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).

El Reglamento que rige a la EMS es el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (21 de enero de 2005). Otro Reglamento importantes es sobre las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (1946). Entre los Decretos, destacan durante este periodo, los decretos por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, 2007–2012 y 2013–2018, así como los Decretos sobre el Programa Sectorial de Educación de similares periodos.

Los Acuerdos Secretariales (AS) son otra parte importante del marco normativo en la EMS. Uno de los principales AS es la que se vincula con la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Otros acuerdos, son el Número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un plan de diversidad; el acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato; el acuerdo 445 por el que se conceptualizan y definen para la EMS las opciones educativas en las diversas modalidades; entre otros.

Las Reglas de Operación y los Lineamientos están referidos a acuerdos sobre la operación de Programas en la EMS. Las Normas de Control Escolar se establecen para planteles particulares incorporados a la SEP y que imparten estudios del tipo medio superior; también incluyen Normas generales de servicios escolares para los planteles que integran el Sistema Nacional de Bachillerato; así como las normas de registro y control para la Preparatoria Abierta.

### Las reformas en la educación media superior en México: análisis desde sus desafíos curriculares

Como se menciona en el primer apartado, la atención en la EMS se concentra en tres modelos: el bachillerato general (BG), el bachillerato tecnológico (BT) y el profesional técnico (PT). La heterogeneidad de la EMS se manifiesta por la gran cantidad de instituciones que proporcionan esta oferta educativa y que todas poseen múltiples formas organizativas, propósitos, orientaciones pedagógicas, contenidos curriculares, recursos, materiales educativos, instrumentos normativos, así como distintas estructuras de autoridad, coordinación, gestión y financiamiento. Dicha heterogeneidad se acentúa en sus más de 150 planes y programas de estudio (SEMS SEP, 2018), por la diversidad de contextos culturales, geográficos y sociales, así como por poblaciones estudiantiles que, en agudos contextos de desigualdad de oportunidades y con dispares niveles de calidad, se brindan en muy diferentes ambientes escolares a donde asisten más de 5 millones de jóvenes en aproximadamente 40 subsistemas institucionales en los cuales trabajan alrededor de 300 mil docentes, en más de 16,000 escuelas (INEE, 2014).

La proliferación de opciones se transformó en una dispersión curricular en la que se fue perdiendo de vista el propósito de la formación en la EMS, la cual históricamente fue pensada como una formación

enciclopédica en la medida en que era la etapa previa para los estudios superiores que fundamentalmente habrían de emprender las élites. Si bien, al paso del tiempo fueron creándose otras opciones para dar respuesta a la expansión educativa en el nivel básico, se conformaron prácticamente dos modelos, el general o propedéutico y, por otro lado, el técnico o bivalente, que coexistieron en el nivel medio superior, pero sin ninguna comunicación menos articulación entre sí.

Aunado a esa complejidad inherente a la evolución que ha marcado a la EMS en México, se suman otras características que acentúan dicho rasgo. En la historia educativa nacional, el crecimiento o expansión (Zorrilla, 2012) de este nivel durante las últimas décadas del siglo XX se debió a la preocupación por la cobertura, sin considerar la calidad (Ramírez y Remedi, 2015: 161). De tal modo que, durante décadas, la atención que se le brindó a este nivel fue visiblemente menor que el que recibieron tanto la educación básica como la educación superior que se manifestaron en distintas reformas, cambios en las orientaciones políticas educativas, entre otras acciones. Todo lo cual contribuyó a la profundización, diversificación e incremento de las problemáticas de la EMS conforme transcurrió el tiempo (Olaskoaga *et al*, 2018). A continuación se muestra la variedad de instituciones educativas de educación media superior por tipo de plantel, control administrativo y sostenimiento público.



**Esquema 1. Planteles en educación media superior por sostenimiento, control administrativo, institución y tipo de plantel (2016–2017)**

<b>Sostenimiento</b>	<b>Control administrativo</b>	<b>Institución</b>	<b>Tipo de plantel</b>
<b>Federal</b>	<b>Centralizado</b>	Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México  Coordinadas por la Subsecretaría de Educación Media Superior  Secretarías de Estado	Escuela Nacional para Ciegos DGB–CEB DGB–Preparatoria Oficial Lázaro Cárdenas DGECYTM–CETAC DGECYTM–CETMAR DGETA–CBTA DGETA–CBTF DGETI–CBTIS DGETI–CETIS CONADE SAGARPA SEDENA SEMARNAT
	<b>Descentralizado</b>	Descentralizados	CETI CONALEP (Ciudad de México y Oaxaca) Colegio de Bachilleres (Ciudad de México)
	<b>Desconcentrado</b>	Instituto Nacional de Bellas Artes  Instituto Politécnico Nacional	Centro de Educación Artística Escuelas Superiores CECYT
<b>Estatal</b>	<b>Centralizado</b>	Gobierno de la Ciudad de México  Organismos centralizados de los Estados	Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México Secretaría de Educación de la Ciudad de México  Bachillerato Integral Comunitario Bachilleratos estatales Institutos estatales de bellas artes Telebachillerato
	<b>Descentralizado</b>	Organismos descentralizados de los Estados	Bachillerato Intercultural Bachilleratos estatales CECYTE CONALEP Colegio de Bachilleres Educación Media Superior a Distancia Institutos estatales de bellas artes Telebachillerato Telebachillerato Comunitario
<b>Autónomo</b>	<b>Autónomo</b>	Universidad Nacional Autónoma de México Universidades autónomas estatales	Colegio de Ciencias y Humanidades Escuela Nacional Preparatoria Bachilleratos de las universidades estatales
<b>Privado</b>	<b>Particular</b>	Instituciones particulares	Bachilleratos particulares
	<b>Subsidiado</b>	Organismos subsidiados por los estados y asociaciones civiles	Preparatoria estatal por cooperación Preparatoria federal por cooperación

Fuente: INEE, 2017: 64.

En adición a ese panorama donde la EMS permaneció por décadas fuera de la atención y ocupación de las autoridades educativas y conjuntamente con la multiplicidad de opciones educativas se extendió la dispersión curricular, que acentuó la pérdida de su objetivo formativo. De modo tal que cada subsistema institucional nació, se desarrolló y se volcó de acuerdo con los diferentes intentos que fueron emprendidos a lo largo de su historia para resolver los mismos o singulares problemas que les permitieran enfrentar y remontar los desafíos más acuciantes que encontraban en su labor cotidiana. Así, cada subsistema en mayor o menor medida y con los retos en torno a la cobertura y calidad que debía atender, en el mejor de los casos alcanzó a conformar una identidad propia en sus contextos inmediatos, pero sin lograr en conjunto la construcción de una identidad propia de la EMS en México (Villa Lever, 2007).

La situación de la EMS se agravó profundamente en los últimos años del siglo pasado y principios del actual cuando fue cada vez más evidente que este nivel ya no podía responder a los criterios de cobertura y, menos aún, a los de la calidad del aprendizaje y de la enseñanza, por su dispersión curricular, la baja atención a la profesionalización de los docentes y los bajos resultados de las evaluaciones educativas (PISA y otras).

Si bien para esas fechas todas las entidades tenían servicios educativos de tipo medio superior, el crecimiento de instituciones y de subsistemas institucionales fue tan caótico que incluso dentro de un mismo subsistema, persistieron y se profundizaron numerosos problemas críticos relacionados con la desigualdad en el acceso, el abandono, la reprobación, el rezago, y, de manera especial, con los bajos resultados en torno a los aprendizajes logrados y su pertinencia en el mundo laboral, académico y profesional.

No obstante, fue hasta los primeros años del nuevo siglo, que la EMS comenzó a ocupar un lugar relevante en la agenda política de las autoridades educativas. Las razones que explican por qué hasta esos años se consideró urgente emprender cambios radicales son numerosas. Así, el cambio en la orientación en

las políticas educativas, el papel de los organismos internacionales, la reforma fiscal de los estados, los procesos de transformación democrática, la apertura de las economías nacionales o el incremento de la cobertura educativa a la par de la expansión de los distintos niveles educativos, por ejemplo. Sin embargo, lo que si fue contundente es que cuando México comenzó a colaborar en iniciativas internacionales –como fue el caso del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)–, a la par de la implementación de evaluaciones nacionales de los aprendizajes, competencias y habilidades como las evaluaciones organizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación (INE) y de la propia Secretaría de Educación Pública, fue evidente la apremiante necesidad de dar pie a una nueva etapa para la EMS en México en la cual la calidad fuese un criterio esencial en la formulación de las políticas en este ámbito y nivel.

De modo tal que a partir de la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero del 2005, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) fue creada para coordinar las políticas educativas nacionales correspondientes. Pocos años después, en 2008, se anunció la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) que estuvo enmarcada por el nacimiento del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) al cual debían registrarse los planteles de calidad que introdujo el Marco Curricular Común (MCC) basado en competencias. Este Marco se enfocó en los procesos de aprendizaje y se fundamentó en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, fue concebido como una propuesta articuladora de los planes y los programas de estudio con respeto a la diversidad y que, sin duda, implicaba también la formación y la actualización de directivos y docentes para poder asumir las tareas acordes con la enseñanza que suponía dicho modelo.

Conviene subrayar que la RIEMS fue el primer esfuerzo por mejorar la calidad de la educación de este nivel

en México, mediante la idea de competencias, y particularmente, con las denominadas competencias genéricas, se intentó impulsar y transformar el modelo de enseñanza y aprendizaje, así como la gestión curricular de modo tal que fuese posible desmontar las prácticas tradicionales conformadas respecto a la transmisión de contenidos disciplinarios organizados en asignaturas independientes.

Para identificar con mayor precisión el cambio profundo que supuso el MCC es pertinente decir que el currículo de la EMS históricamente se había considerado como un conjunto de contenidos que, de acuerdo con un orden, los docentes debían transmitir mediante la enseñanza al estudiantado; población que, al igual que la docente fue concebida como una “masa homogénea”. En contraste, el MCC buscó poner en el centro los aprendizajes de las y los estudiantes y las competencias que se busca desarrollar durante el bachillerato. La RIEMS debía impulsar el tránsito gradual de un modelo tradicional de enseñanza y aprendizaje hacia otro cuyo propósito principal era el desarrollo de las competencias de los estudiantes. El MCC se organizó alrededor de tres grandes componentes: básico, propedéutico y profesional. Cada uno de estos componentes se expresaba a su vez en competencias genéricas, disciplinares básicas y extendidas y profesionales básicas y extendidas. Las competencias genéricas permiten a los estudiantes comprender el mundo e influir en él, los capacitan para continuar aprendiendo de forma autónoma en sus vidas y para desarrollar relaciones armónicas a su alrededor. Por su parte, las competencias disciplinares se dividen en cinco campos disciplinarios, a saber: Ciencias Sociales, Ciencias Experimentales, Comunicación, Humanidades y Matemáticas. Finalmente, las competencias profesionales básicas y extendidas se orientan a la formación para el trabajo y a la incorporación de los egresados al ejercicio profesional.

Posteriormente, en 2012, en el marco de las múltiples reformas incorporadas al artículo 3º constitucional, se estableció la obligatoriedad de la educación media superior y se reconoció al Estado mexicano como “el responsable de garantizarla en

sus diversas modalidades a todos aquellos individuos que cumplan con las condiciones para incorporarse a este nivel educativo” (Ramírez y Remedi, 2015: 163).

Y, por último, la reforma de 2013 fue impulsada con el fin de garantizar que la educación obligatoria fuera de calidad. Entre las medidas para lograr este objetivo, se encuentra la actualización del currículo, el establecimiento de aprendizajes clave para los estudiantes de este nivel educativo, y el reforzamiento de diversas dimensiones del trabajo docente en las aulas y en los planteles, entre otras. En este sentido, conviene resaltar que el currículo de la EMS que fue establecido unos cuantos años después de esa reforma constitucional, identificó un conjunto de aprendizajes clave para cada uno de los cinco campos disciplinares que lo conforman, y niveles de gradualidad de las competencias genéricas y disciplinares básicas, expresados como aprendizajes esperados, para cada asignatura del currículo. Se definió un nuevo perfil de egreso, articulado con la Educación Básica, conformado por once ámbitos y se incorporaron también, de manera formal, las habilidades socioemocionales.

Así, la centralidad de los aprendizajes de esta reforma confirmó que la preocupación principal seguía siendo: lo que “aprenden” los estudiantes. Para garantizar esta prioridad, la actualización curricular reconoció que los subsistemas debían precisar e impulsar las competencias disciplinares extendidas (o de carácter propedéutico), al igual que las competencias profesionales, es decir, las competencias para la formación laboral. El reto del nuevo currículo, según esta reforma, consiste en concebirse como un referente y no una prescripción, que pueda ser objeto de una contextualización permanente para la ampliación de las posibilidades de logro de aprendizajes profundos y significativos entre el estudiantado en función de su realidad inmediata. De lo contrario se concibe imposible garantizar mejores aprendizajes si sus realidades no se reflejan en los contenidos de las asignaturas. En cuanto a los docentes, con el fin de nutrir su práctica pedagógica, se diseñó y puso a su alcance una plataforma de materiales didácticos a partir de una

estrategia de acompañamiento a las comunidades educativas de los planteles, para que tengan los insumos necesarios para implementar el nuevo currículo en su labor cotidiana (SEMS SEP, 2018: 23).

A casi diez años de la RIEMS, se puede decir que después de la particular evolución histórica de la EMS en México, en un primer momento parecía que el MCC podría proporcionarle una identidad que fuese compartida entre todos los subsistemas e instituciones educativas. Sin embargo, pronto se advirtió que no sólo persistieron numerosos problemas anteriores del currículo de la EMS como, por ejemplo, el carácter enciclopédico del bachillerato, especialmente del general o propedéutico, o la continuidad de las asignaturas tradicionales. También hubo otras situaciones imprevistas que el propio MCC originó, tal como la definición y difusión de las competencias genéricas en un nivel tan heterogéneo como éste o el inadecuado diseño de las competencias disciplinares, entre otras. Años posteriores, no en lugar de disminuir, aumentó el número de asignaturas consideradas en los planes y programas de estudio de la EMS, lo cual refrendó la saturación de los contenidos que, al ser imposibles de abarcar en los periodos escolares, solían ser abordados de manera superficial sin alcanzar el aprendizaje deseado de las competencias disciplinares. Situaciones como éstas, continuaron recrudesciendo el desinterés y el alejamiento de las y los jóvenes de la EMS, lo cual impidió abatir los altos niveles de abandono, reprobación, repetición, rezago (Weiss, 2015: 149; Miranda, 2012).

En adición a ello y de acuerdo con una visión más amplia, pronto se observaría que los retos de la EMS fueron mayores que los que el MCC trató de resarcir y superar (SEMS SEP, 2018; Razo, 2018). La heterogeneidad histórica, la dispersión curricular y la falta de un sentido o identidad propia de la EMS conformadas durante su desarrollo, obstaculizaron la consecución de los esfuerzos del MCC por impulsar conocimientos significativos y útiles a lo largo de las trayectorias escolares, por enriquecer, a través de los aprendizajes emprendidos, las visiones del mundo, por provocar el interés genuino por el aprendizaje y su aplicación en diferentes esferas de la vida que

les proporcionen bases sólidas para su desempeño integral en la vida social, política, cultural, laboral y profesional (Ramírez y Remedi, 2015: 165).

Algunos aseveran que la gran interrogante que no se discutió de forma suficiente en el diseño del MCC fue la noción de calidad pues aun cuando fue concebido como un concepto polisémico e histórico, en la actualidad no existe una definición única de calidad y de conocimientos que sean capaces de responder a todas las demandas que la educación y, en especial la EMS, enfrenta en sociedades como la mexicana. Es por ello más urgente la necesidad de emprender una verdadera reflexión amplia, democrática y participativa sobre lo que hoy en día se entiende por una educación de calidad como lo que se piensa cuando se habla del mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje de conocimientos relevantes, pertinentes y oportunos en un nivel tan complejo, heterogéneo y desigual como la EMS en México (Lozano, 2012; Ramírez y Remedi, 2015). Se prefiguran dos tareas cruciales, la primera consiste en establecer el tipo de conocimiento que se busca enseñar y aprender en la EMS y la segunda consisten en pensar en los tipos necesarios de instituciones educativas, docentes, infraestructura, orientación pedagógica, procesos, normatividad, recursos y materiales educativos, por ejemplo. En otras palabras, Inés Aguerrondo (1993) establece que la calidad de un sistema educativo se construye en las dimensiones técnico-pedagógicas, epistemológicas, pedagógicas y organizativo-administrativas, que de manera articulada y coherente, permitan asumir dicha tarea (Ramírez y Remedi, 2015: 167 y 168).

Si bien ya transcurrió más de una década de la RIEMS, los especialistas en reformas educativas insisten en que los cambios requieren tiempo. Así, frente a situaciones coyunturales o bien respecto a los desafíos cotidianos que se enfrentan en la gestión, los procedimientos o las cuestiones presupuestales, no se debe perder de vista los objetivos centrales para transformar las prácticas y los procesos de aprendizaje. En este sentido, dada la heterogeneidad histórica de la EMS en México, es crucial impulsar los mecanismos de gestión que representan condiciones de posibilidad para garantizar la consecución de los

cambios buscados y que necesariamente tienen que ver con la formación y actualización de docentes y directivos, disponer de las condiciones laborales adecuadas, poseer instalaciones y equipamientos apropiados y suficientes, desarrollar capacidades institucionales para la gestión, impulsar la evaluación integral, brindar servicios de orientación, tutoría y atención a las necesidades de los alumnos, entre otros factores (Ramírez y Remedi, 2015: 215).

Ahora bien, los resultados de la implementación del MCC en el aprendizaje alcanzado por estudiantes de la EMS en México, a través de las evaluaciones periódicas que organizó el INEE —como primero ENLACE y PLANEA después—, pudieron mostrar escasos avances. No obstante, tal como lo señaló Felipe Martínez Rizo (INEE, 2015a), la implementación del MCC fue un intento que, dado el carácter voluntario de los diferentes subsistemas para su adopción, así como por la lentitud en que las instituciones se han incorporado al SNB y han adoptado el MCC, ha sido un proceso que no ha podido materializarse en la existencia de verdadero currículo nacional en todas las aulas de los bachilleratos mexicanos. Por otra parte, esas evaluaciones educativas solo incluyeron como referente una porción de las competencias que conforman la estructura del MCC de la RIEMS: las disciplinares básicas, y de ellas solo se consideraron algunos de los cuatro campos disciplinares básicos incluidos en dicha reforma. Sin embargo, lo que hoy resulta innegable es que el modelo por competencias en el que se fundamenta el MCC, y de manera notoria, la vinculación entre las competencias genéricas, disciplinares y profesionales, es débil y confusa. Es, otra manera de decir, que persiste la ausencia de una visión compartida en torno a la formación para todos los jóvenes, sin importar los modelos de bachillerato o la especificidad del modelo de bachillerato o de la opción educativa que cursen. Todavía no hay respuestas precisas a las preguntas sobre la función de la EMS, a los conocimientos y competencias básicas que tendrían que disponer todos sus estudiantes en nuestro país (Ramírez y Remedi, 2015: 215).

Para los especialistas, hay opciones hoy en día para mejorar el MCC como la creación de nuevos planes y

programas de estudio en función de una exhaustiva revisión de lo que debe enseñarse a los alumnos, el rediseño de programas de matemáticas, la introducción y difusión de innovaciones curriculares, la asignación de espacios curriculares alternativos para la formación académica que no se limiten a la orientación de la educación técnica al empleo, el diseño de diversas actividades basadas en el uso de tecnologías para la educación tecnológica, artística y física (Zorrilla, 2012; Weiss, 2015: 150). Por ejemplo, entre algunas experiencias que han intentado llevar a la práctica algunas de estas cuestiones se encuentran, por ejemplo, el *Modelo Mexicano de Formación Dual* (MMFD) inspirado en el modelo alemán de educación integral que tiene el fin de insertar a los estudiantes en las empresas que inició como proyecto piloto en el ciclo escolar 2013–2014 con la participación de seis carreras en 12 estados, 150 empresas y 50 planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Otra experiencia innovadora fue la *Prepa en Línea* de la SEP que, siendo un bachillerato general, se cursa en la modalidad no escolarizada, es totalmente en línea y su duración es un poco menor a los 2 años y medio. La tercera experiencia son los *Telebachilleratos Comunitarios* donde la enseñanza está a cargo de docentes responsables de áreas de conocimiento y que se imparte a poblaciones que anteriormente no tenían oferta educativa cercana a sus hogares. No obstante, estudios y evaluaciones de estos tres casos muestran que es necesario hacer ajustes en diferentes dimensiones para alcanzar los resultados deseados (Weiss, 2017).

A pesar de los múltiples intentos por mejorar el aprendizaje y la enseñanza en función de los desafíos que enfrenta la juventud para continuar sus estudios en el nivel superior, para insertarse en el mercado laboral y para su desempeño ciudadano en la sociedad mexicana, la EMS no consiguió tener avances significativos en términos de los objetivos establecidos en la RIEMS (Razo, 2018). Esto es, quienes se han abocado a su análisis, han examinado los múltiples factores que inciden en la configuración de numerosas problemáticas que se viven en los más de 40 subsistemas y que desde antes de la RIEMS se habían expresado en este nivel y frente a

los cuales esta reforma no logró disminuirlas menos aún erradicarlas ni en términos del abandono, la deserción, la desafiliación escolar, la baja eficiencia terminal, la repetición y el rezago que experimentan miles de jóvenes año tras año en México; ni tampoco en los mejoramiento de la calidad del aprendizaje y la enseñanza.

Sin duda, en el diseño curricular se encuentra buena parte de los problemas y posibles soluciones que la EMS en México tendría que atender para conseguir los objetivos deseados desde el 2008 que, de manera sintética, se planteó mejorar la calidad educativa en este nivel. Así, la construcción de un currículo más pertinente y significativo para los jóvenes inevitablemente implica que los subsistemas educativos tengan cierta flexibilidad. Si bien las reformas emprendidas en 2008, 2012 y 2013, fomentaron diversas iniciativas para contar con un currículo más incluyente, pertinente y de calidad; no hay duda de que en las sociedades actuales, y la mexicana no es la excepción, se requieren esfuerzos permanentes para garantizar que el currículo de la EMS está en condiciones de responder adecuadamente a las múltiples expectativas, intereses y necesidades respecto al para qué, qué, dónde y cómo educar en este nivel educativo (SEMS SEP, 2018: 26).

En el caso de estas reformas, una tarea pendiente desde la RIEMS es que el currículo de este nivel debe responder también al perfil de egreso deseado de la educación obligatoria. Por ello, es indispensable que la reformulación del currículo de la EMS se construya sobre una visión sistémica que favorezca una flexibilidad que no se limite a ciertas ofertas, modalidades o subsistemas. Lejos de ello, lo que se debe ampliar y fortalecer es la formación disciplinar básica común para que se convierta en las bases para las múltiples salidas vocacionales correspondientes a los intereses profesionales y/o laborales de las y los jóvenes. Como ya se ha dicho, es necesario eliminar tanto los contenidos obsoletos de los planes y programas de estudio del bachillerato como establecer novedosos arreglos institucionales que favorezcan que los estudiantes tengan más oportunidades de decidir sus trayectorias educativas

y profesionales, cualesquiera que éstas sean. Así como es apremiante hacer realidad la portabilidad de los estudios y el libre tránsito de los estudiantes entre los diferentes subsistemas, opciones y modalidades educativas, también es necesario brindar distintas alternativas para el ingreso a la educación superior y a la inserción al mercado laboral. (SEMS SEP, 2018: 27). Como puede advertirse, la preocupación por el diseño del currículo en la EMS incide en otras dimensiones de la organización escolar y de la definición de la política educativa, las cuales tocan, por ejemplo, las estructuras de contratación de docentes, la formación y actualización docente y directiva, la organización escolar o el diseño organizacional de los subsistemas institucionales.

Finalmente, cabe reiterar que la EMS al ser desde el año 2012 el último tramo de la educación obligatoria, es impostergable conocer con precisión cuál es el estado que hoy guarda la RIEMS de modo tal que sea factible garantizar el compromiso del Estado mexicano en torno al derecho de los jóvenes “a recibir una educación gratuita de calidad con equidad, es decir, con acceso oportuno a la escuela, para que todos permanezcan, transiten por la educación media superior hasta concluirla y logren los conocimientos, habilidades y destrezas que se contemplan en los planes y programas de estudio” (SEMS SEP, 2018: 7).

### **Políticas Públicas en la Educación Media Superior: 2000–2018**

Desde el enfoque de “análisis de las políticas públicas” y por tratarse de decisiones de política educativa, cuyos resultados son de mediano y largo plazo en este apartado se abordarán algunos de los principales programas que se implementaron durante los últimos quince años. Esto con el propósito de brindar evidencia sobre la implementación de la política, a partir de las evaluaciones realizadas a algunos de los programas que forman parte de la política educativa de EMS y de algunas investigaciones sobre la problemática del abandono escolar.

La dimensión o perspectiva de la política que se analiza es el *policy* (resultados, cambios originados

por la acción pública), es decir, la intervención sobre los problemas educativos en el nivel de EMS. Interesa revisar el “contenido de las políticas públicas”, cómo es su evolución y la relación que las acciones programadas tienen con políticas previas (por ejemplo, en el caso de las becas en EMS). Desde esta perspectiva y con base en elementos teóricos o empíricos del abandono escolar, se busca la caracterización de la política pública para incorporar en el análisis factores diferentes al económico. Asimismo, dado que se analizan resultados de evaluaciones, se retoman aspectos del seguimiento y evaluación de diseño, desempeño, consistencia y resultados de las políticas públicas (Parson, 2009: 90), en el caso específico del Programa Nacional de Becas (PNB).

La política educativa de educación media superior de México en las primeras décadas del siglo XXI ha requerido para su implementación el abordaje de diversas problemáticas asociadas al problema educativo que han sido instrumentadas a través de programas, proyectos y estrategias educativas, principalmente, enfocadas a la cobertura, la calidad, la eficiencia terminal y la atención del abandono escolar en este nivel. Entre los cuales podemos mencionar: Fondo Complementario para la incorporación al SNB (2001), para alcanzar estándares mínimos en instalaciones y equipamiento; Programa Ampliación de Infraestructura (2001); Programa de Infraestructura para la EMS (2007); Programa de Prevención de Riesgos en la Educación Media Superior (PREMS) que buscaba influir en el clima de convivencia escolar; Programa Síguele, caminemos juntos (2011), que enlaza seis dimensiones: “el Sistema de Alerta Temprana (que es el generador de acciones oportunas), el Sistema Nacional de Tutorías Académicas (que atiende el aspecto académico), el Programa de Orientación Vocacional (que se enfoca en el área vocacional), Construye—T (que se orienta al ámbito psicosocial y afectivo), el Programa de Becas (de la SEP), y el Programa de Fomento a la Lectura” (Rodríguez, 2018: 58).

La línea de política educativa de atención al abandono escolar se agrupa en tres categorías:

1. Apoyos económicos (Programa de Becas de Educación Media Superior (Problems), que es parte del Programa Nacional de Becas (PNB), y 2) el Programa de Inclusión Social (Oportunidades, Prospera), dirigido a familias beneficiarias con miembros en EMS, y su componente de Jóvenes con Prospera incorporado en 2003.
2. Apoyos al desarrollo socioemocional de los estudiantes (se otorgan desde el 2008 a través del Programa Construye T).
3. Apoyos integrales (inició el 2011 con el Programa Síguele, caminemos juntos).

Los Programas y estrategias contra el Abandono Escolar recuperan intervenciones previas como los instrumentos de detección de los alumnos en riesgo de abandono del Sistema de Alerta Temprana, el programa de tutorías académicas y el programa de orientación vocacional<sup>3</sup>.

Una consideración especial a la importancia de la continuidad de las políticas públicas es que los programas persisten al cambio de administración federal o en otros casos, cambia la denominación, pero continúan operando los programas de sexenios anteriores. Por otro lado, se ha identificado en los planteles de EMS, una amplia variedad de acciones contra el abandono escolar, tales como: 1) Instrumentos para diagnosticar a alumnos en riesgo de abandono a través del mecanismo abc (asistencia, buen aprovechamiento y conducta); 2) actividades preventivas del abandono para alumnos de nuevo ingreso; 3) otorgamiento de becas que coadyuvan con la permanencia escolar; 4) actividades para crear ambientes propicios para la retención; 5) realización de pláticas con alumnos en riesgo por parte de maestros o tutores; 6) asesorías académicas; 7) visitas domiciliarias; 8) comunicación con los padres de familia, y 9) facilidad administrativa para la reincorporación.

El período de análisis 2000 al 2018 comprende tres administraciones federales (2000–2006, 2007–2012 y 2013–2018) por lo que una primera aproximación al tramo de casi 20 años permite identificar tres períodos: a) el primer periodo del presente siglo puede

3 Revisado en: <https://www.inee.edu.mx/estrategias-de-politica-implementadas-para-atender-el-abandono-escolar-en-educacion-media-superior/>

**Esquema 2. México: Programas de infraestructura en la EMS 2000–2018**

Programas período 2000–2012	Programas período 2013–2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>• U024 Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior.</li> <li>• U026 Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior.</li> <li>• U068 Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en Educación Superior.</li> <li>• U017 Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa U079 de la Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior</li> </ul>

Elaboración propia con base en los Informes de gobierno 2007–2012, 2013–2028 y CONEVAL, resultados de evaluación de los programas.

denominarse “etapa de transición”, porque recién en el año 2005 se crea la estructura organizacional (Subsecretaría de Educación Media Superior) para atender problemas de este nivel y se fomentaba la ampliación de infraestructura, el incremento de la cobertura, la eficiencia terminal y la calidad del nivel; b) el segundo período es la “etapa de reformas estructurales” porque se incorpora a las reformas al contenido curricular y la obligatoriedad de la EMS; c) el tercer periodo corresponde a la “etapa de expansión” en la búsqueda de alcanzar la cobertura del 100% de la población potencial y hacer efectivo la obligatoriedad de la EMS y la universalización estimada para el ciclo escolar 2021–2022. En cada una de estas etapas, la calidad del logro y de los servicios educativos, son temas transversales.

**El problema público en la EMS: cobertura**

El problema público detectado en la EMS era la baja cobertura del nivel a inicios del siglo XXI, donde menos de la mitad de la población en edad de estudiar en este nivel lo hacía (en el ciclo escolar 2000–2001 la cobertura era de 47%).

Ante este panorama, se implementaron políticas públicas para la EMS que se concentraron en impulsar el crecimiento de la cobertura, la disminución del abandono escolar y la mejora de la calidad educativa. Para ello se implementaron diferentes programas en el período 2001–2006, 2007–2013, que posteriormente fueron integrados en un único programa durante el período 2013–2018.

La búsqueda de la ampliación de cobertura se materializó con los programas que buscaban expandir la oferta educativa para este nivel, tanto con

la creación de nuevas escuelas, nuevas opciones de formación (PREPA en línea)<sup>4</sup>, como en la ampliación de espacios en las instituciones existentes, a la vez, se pretendía la mejora del equipamiento en laboratorios y talleres.

Los esfuerzos de estos programas se materializaron en la mejora de las condiciones físicas y de equipamiento en las escuelas de bachillerato, así como en el crecimiento de más de 38% de planteles entre el ciclo 2000–2001 y el 2006–2007. La modalidad que registró el mayor crecimiento en la construcción de escuelas fue el bachillerato general con 5,881 planteles educativos al término del ciclo escolar 2006–2007, 48% más respecto al ciclo escolar 2000–2001. La ampliación de la infraestructura en la EMS permitió albergar el 27% de crecimiento de la matrícula en ese período.

La expansión de la oferta educativa en la EMS continuó en el período 2007–2012. Según datos del 6to Informe de Gobierno (2012), se señala que “durante el ciclo escolar 2011–2012 se incorporaron al sistema Nacional de Bachillerato (SNB) 140 planteles públicos de Bachillerato General, Bachillerato Tecnológico y formación profesional técnica, ..., que sumados a los 18 dictaminados en el primer semestre de 2011, totalizan 158 planteles con pronunciamiento favorable emitido por el Comité Directivo del SNB” (EFM, 2012: 500).

En el período de análisis (2000–2018) se observa un alto crecimiento de escuelas de EMS. El bachillerato según tipo de control, muestra que las escuelas estatales crecieron en más de 248%, las particulares prácticamente se duplicaron (98%), mientras que las autónomas crecieron en 94% y las escuelas

4 Aprobado en el Acuerdo número 445 del 21 de octubre de 2008 en el Diario Oficial. En este acuerdo se conceptualizan y definen para la EMS las opciones educativas en las diferentes modalidades y se define como educación virtual, también incluye opciones mixtas (combinan presencial y virtual). Una característica relevante de esta opción es que tiene un calendario fijo con un horario flexible.



federales en 26%. El significativo crecimiento de escuelas permitió albergar el crecimiento del 77% de la matrícula de la EMS en ese periodo y que ha hecho posible incrementar la cobertura al 78.8%, es decir, un crecimiento de más de 30 puntos porcentuales en la cobertura en estos 18 años. Sin embargo, consideramos que la probabilidad es baja para alcanzar la universalización del nivel en el ciclo escolar 2021–2022.

Es importante destacar que no solo fue la creación de nuevas escuelas en la EMS, sino que muchas de estas, tuvieron que cumplir con criterios de acreditación y certificación que está constituido por tres niveles ascendentes (III, II, I), tanto de planes y programas de estudio que están alineados a la RIEMS como una suficiente planta docente. Por ejemplo, de las 158 escuelas incorporadas en el ciclo 2011–2012, “154 obtuvieron nivel 3 y cuatro el nivel II” (EFM, 2012).

### **El problema público en la EMS: Abandono escolar**

En la EMS se ha observado un problema que sigue siendo recurrente que es el abandono escolar, con resultados relativos que van del 17.5% en el ciclo escolar 2000–2001 al 14.5% en el ciclo escolar 2017–2018. Si bien es cierto que estos resultados muestran una disminución relativa de tres puntos porcentuales, en términos absolutos implica que se ha incrementado el número de jóvenes que abandonan los estudios en este nivel. Así, mientras que al inicio de siglo 517 mil alumnos abandonaban el nivel, en el ciclo escolar 2017–2018 aumentó a poco más de 759 mil jóvenes. Es decir, un incremento de más de 240 mil estudiantes. El alto crecimiento de la matrícula en este periodo explica esta aparente contradicción.

El abandono escolar es un problema público porque incide en el desarrollo humano, limita el desarrollo social y económico de los jóvenes y del país. Aun cuando no existe un gran desarrollo teórico sobre el problema, el consenso es que se trata de un problema complejo, interactivo y multifactorial.

Se han desarrollado modelos de análisis (modelo de abandono escolar, de compromiso estudiantil,

de desviación, institucional y de salida institucional). El teórico que ha desarrollado una propuesta para este problema es Tinto (1975), quien señala que son importantes en el desempeño de los estudiantes, los factores socio–afectivos, como el clima escolar, formación de redes, amistad, entre otros, que son factores que inciden en la integración del estudiante con su institución (Tinto, 1989). El abandono ocurre cuando los estudiantes fracasan porque no logran integrarse a una comunidad educativa. Establece el “modelo de persistencia” (Tinto, 1975) quién afirma que la decisión de permanecer en los estudios es resultado de la integración académica y social entre el estudiante y la institución.

Otros enfoques de análisis son el denominado “riesgo social”, por la definición de identidad asociada a la edad, a la violencia, a las adicciones, al descubrimiento de la sexualidad, la independencia económica. Asimismo, por las condiciones de vulnerabilidad que puede enfrentar, dependiendo del contexto social que provenga. Otro enfoque es la “Des–subjetivación” planteada por Dubert y Martuccelli (1998), quienes señalan que el entorno escolar juega un rol muy importante para la permanencia de los estudiantes. La diversidad juvenil (diferencias de capital social, cultural) dificulta el fortalecimiento de la subjetividad juvenil, porque “enfrenta con mayores problemas la tensión entre la “lógica estratégica” y la “lógica de integración” en contextos donde la competencia y la selección se expresan con mayor dureza frente a las presiones del mercado, del prestigio de las profesiones y del futuro social” (Miranda, 2018: 9).

La revisión de la literatura muestra diversas categorías de factores que inciden en el problema del abandono escolar. Entre estos factores tenemos los personales (familiares e individuales), económicos, institucionales o escolares y otros factores (sociales, género, violencia, adicciones, extraedad, entre otros). Otras agrupaciones consideran tres dominios: individual, familiar y escolar/comunidad (NDPC, 2007).

Las evidencias empíricas sobre las causas del abandono escolar muestran que inciden en este problema factores económicos, personales,

escolares e institucionales. Por ejemplo, el Censo del 2000 destacaba que la principal causa era que “no quiso o no le gusto estudiar” (37.4%) y como segundo factor las “causas económicas” (35.2%), seguidos de otras causas. En la Encuesta Nacional de la Juventud (Enjuve 2005) las principales causas eran “tenía que trabajar” (40.2%) y “porque ya no me gustaba estudiar” (38.2%). Los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media superior 2012 (ENDEMS) muestran que las razones económicas concentran el 36.9% de las causas de abandono escolar, mientras que las razones escolares representan el 34.2% (González, 2014; Miranda, 2018).

Investigaciones a nivel estatal como es el caso de Sonora en el trabajo de Valdez (2008) encontró que la principal causa en el caso de los hombres es la reprobación de materias (49%) y la económica (37%), mientras que para las mujeres es la económica

(49%), reprobación de materias (25%). En un estudio sobre jóvenes que abandonaron la EMS en Sinaloa (Ruiz–Ramírez *et al*, 2014), encontraron que el principal factor asociado con este problema fue el personal (matrimonio y el no aprobar materia), otro factor importante en ese estudio es el económico.

Destaca en estos resultados de investigaciones que el factor económico incide solo sobre un tercio de las causas del problema del abandono escolar. No obstante este conocimiento, en estos 18 años la política pública ha seguido manteniendo programas que tratan de incidir en el problema de abandono escolar a través del apoyo económico a los estudiantes de EMS. En el esquema siguiente podemos observar la diversidad de estrategias y programas de becas que se impulsaron en este período de análisis, algunos permanecen con variantes y otros fueron desactualizados.

**Esquema 3. México: programas de becas en la EMS 2000–2018**

Programas en el período 2002–2012	Programas en el período 2012–2018
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. (hasta 2014). Programa de Becas PROSPERA (de 2015 al 2018).	Programa Nacional de Becas
Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, del CONALEP, de la UNAM, del IPN, de la COFAA, del CETI, del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, ahora de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), Programa de Becas de Educación Media Superior (a partir del ciclo 2009–2010), becas de transporte (hasta 2006–2007), Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar (hasta el ciclo 2007–2008), Programa para la Expansión de la Educación Media Superior Siguele (en los años 2011–2012).	

Elaboración propia con base en los Informes de gobierno 2007–2012, 2013–2028 y CONEVAL, resultados de evaluación de los programas.

Las políticas de becas a estudiantes en el SEM son de larga duración en la educación básica, en cambio en la EMS recién se comenzó a implementar en el ciclo escolar 2001–2002 a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Becas dirigidas a jóvenes cuyos hogares se encuentran en extrema pobreza o alto grado de marginación, en ese sentido, los principios que rigen a este programa, es la equidad y el género, porque se trata de apoyar en mayor cantidad y con mayor monto, a las mujeres. Lograr la equidad requiere cierto tipo de contexto que no se observa en este nivel. Retomando información de la ENIGH 2002 por decil de ingreso, se encontró

que los jóvenes de mayores ingresos presentan una asistencia a la EMS de casi 100%, mientras que entre los deciles de más bajos ingresos, poco más del 10% de los jóvenes acceden a este nivel de estudios. De esta manera, podemos señalar que “el sistema educativo nacional no resuelve satisfactoriamente las desventajas de partida de ese segmento de la población” (Acuerdo 442, 2008: 12).

El número de estudiantes beneficiados con la beca Prospera (antes Oportunidades) se incrementó en 423% en los 16 años que viene operando el programa en el nivel de EMS. Excepto en el primer

año de operación en que el número de mujeres beneficiadas con una beca fue menor que el de los hombres, en los siguientes ciclos escolares se observa que el mayor porcentaje lo constituyen las mujeres que llegó a representar el 54.4% en el ciclo escolar 2007–2008. En general se puede

concluir que durante el sexenio 2007–2012 es donde se registró el mayor porcentaje de mujeres beneficiadas con beca de EMS (en promedio, más del 53%), mientras que en el sexenio 2013–2018 el promedio de porcentaje de mujeres respecto del total fue del 51%.

**Cuadro 4. México: Becas otorgadas en la EMS, 2000–2018**

Ciclo escolar	Becas PROSPERA Programa de Inclusión Social <sup>1/</sup>			Otras becas <sup>2/</sup>
	Total	Mujer	Hombre	
2000–2001	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
2001–2002	267733	133 532	134 201	n. d.
2002–2003	436751	223 903	212 848	n. d.
2003–2004	535063	279 718	255 345	327500
2004–2005	616044	327 138	288 906	355700
2005–2006	696353	374 381	321 972	391400
2006–2007	739530	399 974	339 556	425900
2007–2008	771160	419 784	351 376	337500
2008–2009	782363	423 286	359 077	354900
2009–2010	849776	453 086	396 690	356900
2010–2011	899023	474 711	424 312	378651
2011–2012	981197	509 428	471 769	1014600
2012–2013	1018148	525170	492978	397323
2013–2014	1057494	541366	516128	953596
2014–2015	1163379	592040	571339	786018
2015–2016	1277797	652060	625737	628371
2016–2017	1354353	695397	658956	751646
2017–2018 <sup>p/</sup>	1399843	723311	676532	540047

1/ Las becas para educación media superior iniciaron en 2001. Hasta 2014 el Programa de Becas PROSPERA se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Para el ciclo escolar 2017–2018, las cifras corresponden al primer bimestre.

2/ Incluye becas del CONAFE, becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, del CONALEP, de la UNAM, del IPN, de la COFAA, del CETI, del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, ahora de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), de la UPN, de El COLMEX, del PROMEP, de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica, Programa de Becas de Educación Media Superior (a partir del ciclo 2009–2010), becas del Programa de inclusión social PROSPERA para educación superior(a partir del ciclo 2017–2018). También incluye becas de transporte (hasta 2006–2007), del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar (hasta el ciclo 2007–2008), becas del CONACYT (hasta 2006–2007), del Programa para la Expansión de la Educación Media Superior Síguelo (en los años 2011–2012) y del Programa de Becas Universitarias (en los años 2011–2012).

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Secretaría de Desarrollo Social. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

El rubro otras becas que como se observa, concentra diversos programas y estrategias vinculadas a instituciones, apoyos específicos, que desarrolla la SEP y el organismo responsable dentro de la Subsecretaría de Educación Media Superior, registra cambios significativos. Alcanzó el mayor número de beneficiarios – poco más de un millón de estudiantes en ciclo escolar 2011–2012 – el último año de la administración federal respectiva. En este grupo de becas es importante destacar las becas de excelencia que se comenzaron a otorgar en el ciclo escolar 2003–2004 y que a diferencia de las becas Prospera que tiene carácter social, este último estaba asociado a beneficiar a alumnos de escasos recursos y con buen promedio (9.5 en adelante). En ese sentido, la orientación era la meritocracia.

La diferencia del monto del apoyo de la beca Prospera a las mujeres respecto a los hombres se ha mantenido en este período de análisis. La diferencia se ha establecido según el año en que vaya cursando la estudiante, conforme avanza del primer al tercer año de EMS la diferencia aumenta. Mientras en el ciclo escolar 2001–2002 las mujeres recibían 70 pesos más que los hombres en el primer y segundo año, para el tercero la diferencia era de 75 pesos. En el sexenio 2013–2018, la diferencia era por cada año de EMS, así en el ciclo escolar 2016–2017, la diferencia era de 125 pesos más a las mujeres en el primer año, de 130 pesos más en el segundo año y de 140 pesos más en el tercer año. En ese sentido, se cumple con el criterio de género, de apoyar con un mayor monto a las mujeres.

El esfuerzo en el programa de becas también se ha visto reflejado en la cobertura de beneficiarios que ha alcanzado. Como las becas son excluyentes (un mismo estudiante no puede recibir más de un apoyo), observamos que en el ciclo escolar 2011–2012, más del 46% de los estudiantes de EMS habían recibido algún tipo de beca. En el último sexenio, el indicador de cobertura de estudiantes con beca ha estado en alrededor del 40%. Este incremento del número de beneficiarios ha ido acompañado de un incremento significativo en el presupuesto de becas para la EMS.

¿Tienen las becas incidencia en el logro escolar? Sí bien es cierto que no se cuenta con información

específica de los becarios relacionados con los resultados de la prueba ENLACE, de manera general podemos observar que entre el 2008 y el 2012 los resultados de la prueba ENLACE muestran cambios importantes a nivel de la habilidad matemática, principalmente. Mientras que solo el 15.6% de los estudiantes alcanzaron el nivel de bueno y excelente en el 2008, para el 2012 este porcentaje prácticamente se duplicó (30.8%). En el caso de la habilidad lectora los resultados son aceptables, aunque se registra una ligera disminución en el porcentaje de los niveles bueno y excelente entre ambos años, mientras que para el 2008 fue de 52.2%, disminuyó para el 2012 al 51.3%.

Atención especial merecen los resultados de la prueba PLANEA EMS entre el 2015 y el 2017, porque se observa una disminución del porcentaje de estudiantes en los niveles de mayor logro (III y IV), principalmente en matemáticas, de 18.8% en el 2015 al 10.5% en el 2017. En el año 2015 los niveles III y IV de lenguaje y comunicación concentraba al 36% de estudiantes del tercer año de bachillerato y se incrementa al 37.9% para el 2017. Analizando los niveles más bajos del año 2017, podemos decir que “una tercera parte de los estudiantes del tercer año de bachillerato (33.9%) no alcanzan los niveles de aprendizaje esperado en lengua y comunicación, y la situación empeora en matemática, en la que 66.2% de los estudiantes tienen dificultades” (INEE, 2017, citado en Miranda, 2018: 5).

Los resultados de estas pruebas estandarizadas presentan avances en alguna habilidad y retroceso en otras, sin embargo, los períodos de comparación son cortos por lo que es difícil inferir plenamente la incidencia que tiene las becas en los resultados de estas pruebas. Sobre todo porque sabemos que la incidencia en el logro educativo es multidimensional. Adicionalmente se considera que si bien las becas tienen criterios de equidad porque van a solucionar problemas económicos que manifiestan los jóvenes, la asistencia a la EMS del 100% de jóvenes de los deciles de ingresos más altos respecto a porcentajes menores al 50% de asistencia de los deciles más bajos, sugiere revisar los criterios de asignación de las becas y al mismo tiempo confirmar la efectividad

del criterio de las becas Prospera, dado que están dirigidas a jóvenes cuyos hogares se encuentran en condiciones de pobreza extrema, para con esto reforzar la línea de equidad de estos programas.

Es importante advertir que con las becas, solo se atiende las causas económicas del problema y es necesario tomar en cuenta que diversos estudios muestran que las causas económicas solo representan un tercio o a lo más 40% de todas las causas que dan origen al problema de abandono escolar, se han tomado como referencia los resultados de Censo 2000, la Encuesta Nacional de la Juventud 2005 o la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior 2012. Por tal motivo resulta necesario reflexionar sobre la pertinencia y alcance de las medidas adoptadas y sobre todo el grado de coordinación alcanzado en relación con la problemática que se busca solucionar.

En otras palabras, la evidencia es una señal de alerta en el sentido de que las becas no están atendiendo a la mayoría de causas reportadas en los estudios y sobre todo no parece existir una

coordinación efectiva con los otros programas que se están implementando y que están orientado a la atención de factores tales como: la infraestructura, equipamiento, formación de docentes, reforma curricular, convivencia, relacionado con la dimensión de la escuela.

Al considerar los asuntos antes mencionados y a la luz de los esfuerzos que el Sistema Educativo Mexicano ha realizado durante las dos últimas décadas para atender la problemática de la EMS, cabe preguntarse sobre la conveniencia de hacer un balance de los logros, obstáculos y prioridades a resolver en el corto, mediano y largo plazo. Este ejercicio debe considerar en el centro la reforma curricular, la pertinencia de los aprendizajes y la mejora del perfil profesional de los docentes y los ambientes escolares y de aula, esto no quiere restar importancia a los buenos resultados obtenidos. Lo que se propone es que con estos logros positivos la siguiente década deberá atender dos nuevas prioridades directamente relacionadas con las instituciones educativas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGUERRONDO, I. (1993). *La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación*. Revisado en: <https://www.academia.edu/20668967/La-calidad-de-la-educaci%C3%B3n-ejes-para-su-definici%C3%B3n-y-evaluaci%C3%B3n>
- ALCÁNTARA, A. Y ZORRILLA, J. (2010). "Globalización y educación media superior en México. En busca de la pertinencia curricular. *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, núm. 127, pp. 38 – 57.
- CICODE (2008). "VI Informe sobre derechos humanos. Educación". Federación Iberoamericana de Ombudsmen Trama editorial, Madrid, España.
- CONEVAL (2013). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012–2013*. Revisado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45653/Informe\\_Completo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45653/Informe_Completo.pdf)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (5/3/1993). *Decreto que declara reformados los artículos 3º. Y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Revisado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4721720&fecha=05/03/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4721720&fecha=05/03/1993)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (21/1/2005). Revisado en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/rise.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2008). *Acuerdo 442*. Revisado en [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo\\_numero\\_442\\_establece\\_SNB.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (21/10/2008). Acuerdo Número 445. por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades. Revisado en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a445.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (09/02/2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero, el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º. Y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Revisado en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012)
- DUBET, F. Y MARTUCCELLI, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. España: Losada.
- EJECUTIVO FEDERAL DE MÉXICO (EFM) (2012). *Informe de Gobierno. Sexto informe de gobierno 2012*. México.
- EJECUTIVO FEDERAL DE MÉXICO (EFM) (2018). *Informe de Gobierno. Sexto informe de gobierno 2018*. México.
- GONZÁLEZ, C., M. (2014). *La deserción en la Educación Media Superior en México: Análisis de las políticas, programas y gasto educativo*. Tesis de Maestría. FLACSO.
- HERNÁNDEZ LICONA, G., DE LA GARZA NAVARRETE, T., ZAMUDIO CHÁVEZ, J., YASCHINE ARROYO, I. (2019). *El Progreso–Oportunidades–Prospera, a veinte años de su creación*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Primera edición. México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (2002). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002*. México.
- INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD–SEP (2006). *Encuesta Nacional de Juventud 2005. Resultados preliminares*. México D.F.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), (2018). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*. México: INEE, 193 p.

- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), (2017). *Panorama educativo de México*. México: INEE, 569 p.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), (2016). La implementación del Marco Curricular Común en los planteles de la educación media superior. México: INEE, 190 p.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), (2015a). Las pruebas enlace para educación media superior. Una evaluación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México: INEE.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE) (2017c). *Planea. Evaluaciones de logro referidas al sistema educativo nacional. Último grado de educación media superior, ciclo escolar 2016–2017*. México.
- LOZANO M., A. (2012). *Límites de la reforma en educación media superior*. Entrevista con Andrés Lozano Medina. *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, número especial, pp. 164 – 169.
- NATIONAL DROPOUT PREVENTION CENTER (NDPC) (2007). *Dropout Risk Factors and Exemplary Programs. A technical report*. E. U. Clemson University and Communities in School.
- MIRANDA, L., F. (2012), “Los jóvenes contra la escuela. Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, No. 71, año 3, No.3, 71–84. Consultado el 20 de noviembre de 2014.
- MIRANDA L., F. (2018). “Abandono escolar en educación media superior: conocimiento y aportaciones de política pública”. *Sinéctica* 51.
- OLASKOAGA LARRAURI, J., MENDOZA SEPÚLVEDA, C. Y MARÚM ESPINOSA, E. (2018). “Una valoración de la Reforma Integral de la Educación Media Superior desde el punto de vista del profesorado. El caso de la Escuela Preparatoria No. 9 del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara”. *Revista de la Educación Superior*, 47 (185), Distrito Federal, México Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), pp. 139 –165.
- ORTEGA SALAZAR, S. (2018). *Políticas y estrategias para cumplir con el derecho de los jóvenes a la educación media superior en México*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior, Secretaría de Educación Pública (SEMS SEP), 56 p.
- PARSONS, W. (2009). “Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Ciudad de México, México. FLACSO–México.
- RAMÍREZ GARCÍA, R. Y REMEDI ALLIONE, E. (2015). “La calidad de la Educación Media Superior: ¿Qué sabemos hoy en desafíos de la educación media superior?” En: Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.). *Desafíos de la educación media superior*. México. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 161–218.
- RAZO, A. (2018). “La Reforma Integral de la Educación Media Superior en el aula: política, evidencia y propuestas”. *Perfiles educativos*, vol. XI, núm. 159, pp. 90 – 106.
- RODRÍGUEZ G., R. (2018). “La reforma de la educación media superior. Una compleja transición. En Educación media superior: los desafíos”. *Red. Revista de evaluación para docentes y directivos*. Núm, 9 Enero–abril 2018. Año 3. INEE.
- RUIZ–RAMÍREZ, R., GARCÍA–CUE, J., Y PÉREZ–OLVERA, M. (2014). “Causas y consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: caso Universidad Autónoma de Sinaloa”. *En Ra Ximhai*, Vol. 10, núm. 5, julio–diciembre, 2014, pp. 51–74.
- SEP (2007). “Programa Sectorial de Educación 2007–2012”. Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP–SEMS (2011). *Síguelo caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes*. SEP,

- México. Revisado en: [https://www.dgb.sep.gob.mx/acciones-y-programas/siguele/PROGRAMA\\_SIGUELE\\_DBASE.pdf](https://www.dgb.sep.gob.mx/acciones-y-programas/siguele/PROGRAMA_SIGUELE_DBASE.pdf)
- SEP–SEMS (2012). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*. SEP, México, D.F. revisado en: [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo\\_6Reporte\\_de\\_la\\_ENDEMS.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf)
- SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEMS SEP). (2018). *Políticas y estrategias para cumplir con el derecho de los jóvenes a la educación media superior en México*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior, Secretaría de Educación Pública (SEMS SEP), 56 p.
- SEP (2016). “*Diagnóstico del programa actualizado. U079 Programa de expansión en oferta educativa en Educación Media Superior y Superior*”. Revisado en: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/PROEXOES/Diagn%C3%B3stico%20Programa%20U079%202014-vf.pdf>
- TINTO, V. (1989). “Definir la deserción: una cuestión de perspectiva”. *Revista de la Educación Superior*, vol. 18, núm. 71, pp. 1–9.
- TINTO, V. (1975). “Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research”. *Review of Educational Research*, vol. 45, núm. 1, pp. 89–125.
- VALDEZ, E. A., ROMÁN, R., CUBILLAS, M. Y MORENO, I. (2008). “¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de Educación Media Superior en Sonora, México”. En *revista electrónica de Investigación Educativa*, vol.10, Num. 1.
- VÁZQUEZ, J. (1997). “La modernización educativa (1988–1994)”. En *Historia Mexicana* pp. 927–952. Colegio de México. Revisado en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2463/1976>
- VILLA LEVER, L. (2007). “La educación media superior ¿igualdad de oportunidades?” *Revista de la Educación Superior*, enero–marzo, año/vol. XXXVI (1), número 141. Distrito Federal, México Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), pp. 93–110.
- WEISS, E. (2015). “El abandono escolar en la educación media superior: dimensiones, causas y políticas para abatirlo”. En: Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.). *Desafíos de la educación media superior*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 81 – 159.
- WEISS, E. (2017). “El Telebachillerato Comunitario. Una innovación curricular a discusión Telebachillerato comunitario”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLVII, núms. 3 y 4, 2017, pp. 7 –26.
- ZORRILLA, JUAN FIDEL. (2012). “Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. La agenda mínima”. *Perfiles educativos*, vol. XXXIV, número especial, pp. 70 – 83.
- ZORRILLA, MARGARITA (2004). “La educación secundaria en México: al filo de su reforma”. En *REICE–Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 2. No. 1



## Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades

*Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad – Grupo Viernes<sup>5</sup> y Proyecto Ciudadanía y sistema educativo en el mundo contemporáneo<sup>6</sup>,*

**FLACSO Argentina**

El presente capítulo aborda las políticas sociales y educativas implementadas en el país a partir del año 2000 que tuvieron como foco la ampliación del acceso para cumplir con la obligatoriedad, el incremento de la terminalidad del nivel y la búsqueda de alternativas pedagógicas destinadas a repensar la educación secundaria en el contexto del siglo XXI.

El texto está organizado en tres apartados. En el primero, se presenta la estructura del sistema educativo, la organización del gobierno de la educación y distribución de funciones entre la nación y las provincias, así como el marco normativo vigente. Luego, se describen los principales indicadores que dan cuenta de la cobertura, las trayectorias estudiantiles y el acceso según condiciones socioeconómicas y territoriales de diferentes grupos.

En un segundo apartado, se analizan las políticas implementadas para caracterizar y comprender las opciones que se llevaron adelante ante el mandato de expansión de la secundaria, tanto por su obligatoriedad legal, como por el consenso social acerca del peso de la escuela secundaria como ámbito de socialización y formación de los jóvenes en diálogo con el mundo contemporáneo. El trabajo aborda los diagnósticos y las políticas que colocaron el énfasis inicialmente, en el acompañamiento de las trayectorias escolares de los estudiantes y en la modificación de lo que en el contexto local se dio

en llamar “régimen académico” –introduciendo variantes al formato escolar tradicional– como vía para la mejora de los indicadores de acceso y permanencia en el sistema educativo y, en un período más reciente, las iniciativas de políticas de cambio del modelo institucional que ponen el foco en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, así como en otros aspectos curriculares (organización de espacios y tiempos escolares, entre otros) y algunas características del trabajo docente. También se hace hincapié en la promoción de las políticas de convivencia escolar y participación estudiantil y cómo estas perspectivas se articulan en un contexto de cambios en los sentidos que adquiere la escuela secundaria.

Por último, un tercer apartado aborda de modo sintético tres tensiones actuales que condicionan la posibilidad de los cambios para la educación secundaria: la primera se refiere al financiamiento educativo y a la distribución de responsabilidades entre el Estado nacional y las provincias; la segunda tensión es la que da cuenta de la persistencia de desigualdades territoriales en términos de acceso y de resultados educativos. La tercera, pone atención sobre la formación docente inicial, en tanto esta última no acompañó los procesos de cambio, obstaculizando así que la docencia pueda asumir los desafíos de las transformaciones en curso.

5 El Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad investiga temas de educación secundaria desde el año 2001 bajo la coordinación de Guillermina Tiramonti. Participan por este espacio en esta publicación Mariana Nobile, Nancy Montes y Sandra Ziegler.

6 El Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo se conformó en el año 2019 como un espacio que reúne investigaciones y experiencias de proyectos institucionales sobre experiencia escolar, convivencia y participación política. Participan por este espacio en la publicación Luisa Vecino, Jaime Piracón, Lucía Litichever, Denise Fridman y Pedro Núñez.

### La educación secundaria en la Argentina

Este apartado presenta un panorama de la educación secundaria en la Argentina a partir del año 2000, describiendo su estructura, los marcos normativos y legales que la regulan, las políticas que se implementaron y sus principales características a partir de un conjunto de indicadores que dan cuenta tanto de la expansión del nivel secundario como de la persistencia de desigualdades.

En cuanto a su estructura, el nivel secundario se organiza en dos ciclos: básico, años 1 a 3 y orientado, años 4 a 5/6. Para ingresar, se requiere haber completado el nivel primario y tener 12 o 13 años cumplidos al 30 de junio, según la estructura vigente en cada provincia. La última información disponible muestra que, considerando a la educación común (incluyendo la educación técnico-profesional) que comprende a la mayor parte de la matrícula del sistema educativo, para el año 2018 asisten a la educación secundaria unas 4.429.600 personas, de las cuales el 86,5% concurre a unos 11.709 establecimientos de la educación común y al 73% de escuelas de gestión estatal. Ese mismo año egresaron unos/as 345.170 estudiantes de la educación común.

**Cuadro 1. Estudiantes y porcentaje que asiste al sector estatal según modalidad. Año 2018**

Modalidades	Estudiantes		% que asiste al sector estatal
	Absolutos	Porcentajes	
Total	4.429.600	100	73
Común	3.832.054	86,5	70,4
Especial	39.743	0,9	69,2
Adultos	557.803	12,6	90,9

Fuente: Anuario 2018 del MECCYT

### Organización del gobierno de la educación y marco normativo vigente

El gobierno de la educación es de carácter federal, compartido entre la nación y las provincias<sup>7</sup>. Las

provincias, en tanto estados, tienen la prerrogativa de sancionar sus propias leyes, las cuales deben estar en sintonía con marcos normativos nacionales.

Para el año 2000, producto de la transferencia de servicios educativos de nivel secundario realizada en el año 1992, la mayoría de las escuelas están a cargo de las provincias. El estado nacional reserva para sí la regulación del sistema educativo y, en el marco del Consejo Federal de Educación<sup>8</sup>, propone la realización de acuerdos que las provincias, de modo autónomo, suscriben.

La Ley Federal de Educación (N° 25.195/93) organizaba la estructura y gobierno del sistema e inauguró un proceso de reforma del sistema educativo que, si bien amplió los años de escolarización considerada obligatoria de siete a diez, implicó cambios en las estructuras de los niveles de enseñanza: se pasó de una educación primaria obligatoria de 7 años y una secundaria de 5 años a una Educación General Básica obligatoria de 9 años (sumada a la obligatoriedad de la sala de 5 del Nivel Inicial) y un Ciclo Polimodal de 3 años que implicó la reorganización de los puestos de trabajo docente, cambios en los diseños curriculares y una descentralización de las definiciones de política educativa. Producto de un proceso de implementación muy diverso y de condiciones económicas y técnicas dispares en las provincias, se produjo un proceso de fragmentación del sistema educativo. Dicha fragmentación además estuvo asociada a un período de crecimiento de la pobreza que tuvo una fuerte incidencia en la configuración del sistema educativo en virtud de fuertes procesos de polarización social, del cual las investigaciones realizadas hacia mediados de la década del 2000 habían dado cuenta (Tiramonti, 2004; Kessler, 2002).

En el año 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 que estableció un norte en materia de inversión educativa, estipulando un incremento gradual de la inversión cuyo objetivo máximo sería alcanzar el 6% del PBI en el año

7 Se utilizará la expresión "provincias", considerando que resulta más afín a la denominación que otros países también usan. En Argentina, dada la existencia de la Ciudad de Buenos Aires como un gobierno no provincial, el término correcto sería "jurisdicciones".

8 Dicho Consejo funciona en la órbita del Ministerio de Educación Nacional y está integrado por los ministros de educación de las 24 provincias y el ministro de educación designado por el poder ejecutivo nacional.

2010. Esa ley priorizó la atención a los sectores desfavorecidos y, en relación con el nivel secundario, promovió avanzar en la universalización de la oferta educativa, la terminalidad de los estudios y la mejora de las condiciones laborales y salariales de los docentes.

Actualmente, otras dos leyes regulan de modo específico la educación secundaria: la Ley de Educación Técnico–Profesional (N° 26.058) sancionada en el año 2005 y la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) promulgada en el año 2006, que establece la obligatoriedad de todo el nivel y, en materia del gobierno de la educación, convierte en obligatorias (para las provincias) las decisiones tomadas por el Consejo Federal de Educación iniciando, de ese modo, un proceso de “recentralización”. También modifica la estructura anterior de los niveles, definiendo dos esquemas de duración aún vigentes: un nivel primario de 6 o de 7 años y un nivel secundario de 5 o 6 años de duración obligatorios<sup>9</sup>. Cada provincia define el tipo de estructura que adoptará.

A pesar de los intentos desplegados por recuperar cierta “homogeneidad” del sistema a nivel nacional, particularmente en el período 2006–2011, se consolidaron sus tendencias centrífugas. En tanto el Ministerio a nivel nacional no es responsable directo de la gestión de las instituciones asume un rol de promotor de algunos programas nacionales que financia y las provincias ejecutan y plantean la definición de algunos ejes de las políticas educativas en consonancia con las resoluciones del Consejo Federal de Educación. Las provincias con mayor capacidad contributiva, al combinar el presupuesto que definen de impuestos nacionales con los que

recaudan a nivel provincial (Morduchowicz, 2008), cuentan con más elementos para desarrollar políticas educativas, independientemente de la orientación de las mismas, aspecto que se retoma en el tercer apartado.

En lo relativo al nivel secundario en el plano normativo, el Consejo Federal de Educación produjo en 2009 dos resoluciones destinadas al nivel secundario con las que procuró promover la incorporación de los adolescentes y jóvenes al nivel. Son las resoluciones N° 84/09 y N° 93/09, en las que se definen los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” y “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria”<sup>10</sup>. En el año 2017 el Consejo Federal de Educación impulsó la resolución 330/17 a partir de la cual se aprueban dos documentos “Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina” (MOA) y los “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del nivel secundario”. Mediante dicha resolución se acuerda que las provincias elaborarán un Plan Estratégico para el período 2018–2025 que involucra una propuesta para la renovación integral de la educación secundaria<sup>11</sup>. Asimismo, durante los últimos años se promovieron políticas que, si bien no tuvieron como eje únicamente el nivel secundario, repercutieron sensiblemente en las dinámicas de sociabilidad y en los aprendizajes. Se trata de políticas que organizan la convivencia escolar, que siguen una tendencia similar a las planteadas en otros países de la región<sup>12</sup> aunque enfatizan un cambio de paradigma sobre las normas escolares que regulan la convivencia y promueven la participación estudiantil a través de Centros de Estudiantes, instancias que presentan

9 La Ley 27045, del año 2014, sustituye el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional (N°26206) y establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los 4 años de edad hasta la finalización de la escolarización secundaria.

10 La resolución N° 84/09 promueve renovar las propuestas formativas, reorganizar la escuela, redefinir el trabajo docente y desarrollar estrategias para el sostenimiento de las trayectorias escolares (art. 3°), con la posibilidad de generar diferentes itinerarios pedagógicos y formatos para enseñar y aprender a fin de garantizar el derecho a la educación secundaria. Por su parte, la resolución N° 93/09 brinda “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”, propiciando la ampliación de la concepción de escolarización vigente; recomendando el trabajo colectivo de los educadores y la resignificación del vínculo de la escuela con su contexto.

11 Entre los lineamientos que propone el MOA se incorpora el enfoque de la enseñanza de capacidades y competencias digitales y el aprendizaje interdisciplinario; asimismo, propicia la concentración horaria de los/las docentes y/o la conformación de cargos con horas frente a los/las estudiantes y tiempo extra clase que permita acompañar sus trayectorias y generar oportunidades para el desarrollo de propuestas formativas renovadas.

12 Desde fines de los años 2000, es posible encontrar iniciativas de este tipo en Uruguay, Chile, Colombia y México, que ponen el foco en la convivencia libre de violencia y la participación.

denominaciones similares en países cercanos, pero que tienen en el caso argentino una relevancia diferencial según las provincias –debido a su carácter de país federal (este aspecto será trabajado en el segundo apartado).<sup>13</sup>

La condición de desigualdad en la cobertura escolar en determinados territorios y grupos poblacionales generó algunas políticas específicas para apoyar el acceso. En el año 2009 la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) fue una iniciativa que contó con financiamiento del Estado para subsidiar a las familias con hijos/as de los/as trabajadores/as del sector informal y de las trabajadoras domésticas que ganaran un sueldo inferior al mínimo vital y móvil, y a los/as hijos/as de los desocupados/as y de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. En 2016, se incorporaron a los/as hijos/as de monotributistas (trabajadores independientes que registran bajos ingresos). Actualmente la AUH cubre a 695.946 adolescentes que asisten a establecimientos educativos del nivel secundario (<https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>). El subsidio tiene como requisito obligatorio la asistencia escolar y los controles sanitarios.

Conectar Igualdad fue otra de las políticas diseñadas con el objetivo de reducir la brecha digital. Bajo este programa se entregaron netbooks a estudiantes de escuelas secundarias de gestión estatal. Más recientemente, el Programa Asistiré y las Becas Progresar buscan apoyar la situación de jóvenes en situación de vulnerabilidad social y educativa para promover la permanencia escolar.

### El proceso de ampliación del acceso

Según datos provenientes de los censos de población, la tasa neta de asistencia creció entre los años 2001 y 2010 un 6,5% considerando a la

población que tiene entre 13 y 17 años. Para el año 2010 esa tasa se ubica en el 75,2%. El resto de los adolescentes y jóvenes de ese grupo de edad se encontraban asistiendo con retraso al nivel primario (12%) o no escolarizados (12,8%). En el año 2010 unos/as 75.539 adolescentes que tenían entre 12 y 14 años no se encontraban asistiendo (lo que da cuenta de un alto porcentaje de asistencia al ciclo básico) mientras que, en el grupo de edad correspondiente al ciclo superior (15 a 17 años) no asistían unos/as 389.506 jóvenes, magnitud que da cuenta del tamaño de la asignatura pendiente en términos de inclusión educativa.

El cuadro que se presenta a continuación permite dos lecturas. Por un lado, da cuenta del proceso de ampliación del acceso en esos quince años, dado que todos los grupos sociales incrementan su participación, al tiempo que se verifica una disminución de la brecha o distancia entre los sectores más desfavorecidos y los mejores posicionados de unos 5,6 puntos porcentuales. Por otro lado, también da cuenta de las desigualdades que se mantienen en términos de inclusión, mientras que 9 de 10 jóvenes que pertenecen a hogares mejor posicionados se encuentran asistiendo al nivel secundario, lo hacen 6,5 de cada 10 de hogares más desfavorecidos. El último dato disponible tomando como fuente la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC<sup>14</sup> (que tiene como universo de referencia los grandes aglomerados urbanos) ubica la tasa neta de asistencia para el año 2017 en un 89%. Otra desigualdad que caracteriza al nivel secundario es la relativa al ámbito rural. Allí, el 20,6% de los adolescentes y jóvenes que tienen entre 12 y 17 años no asistían a un establecimiento en el año 2010 (última información disponible). Hay todavía una deuda con la oferta educativa disponible en parajes y localidades del interior que se saldó para el nivel primario, pero no para este nivel de enseñanza.

13 El país cuenta, desde el año 2004, con un Programa Nacional de Convivencia Escolar (Resolución 1.619/04) que impulsa políticas educativas a través de convenios con las distintas provincias. Las políticas de convivencia escolar aparecen así nombradas en la Ley de Educación Nacional de 2006 y en las resoluciones del Consejo Federal de Educación y del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente que hacen referencia a la necesidad de fomentar la participación de las y los estudiantes y a la consolidación de una cultura democrática en las escuelas. En el año 2013 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26.892 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la conflictividad social en las institucionales educativas. Este entramado legal establece que las instituciones deben elaborar de manera colectiva, con participación de estudiantes y docentes, Acuerdos Institucionales de Convivencia o Acuerdos Escolares de Convivencia (la denominación puede cambiar de acuerdo a cada provincia) así como conformar un Consejo de Convivencia Escolar con representación de los diferentes actores educativos.

14 El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) es el organismo oficial responsable de elaborar los datos estadísticos y poblacionales del país.

**Cuadro 2. Tasa neta de escolarización secundaria según clima educativo [\*] del hogar. Años 2000, 2010 y 2014**

Clima educativo del hogar	2000	2010	2014
Bajo	62,2	61,4	65,3
Medio	81,8	82	86,7
Alto	91,7	90,2	89,2

[\*] El clima educativo del hogar mide el promedio de años de escolarización alcanzado por las personas que conviven en el hogar y que tienen más de 18 años. Se considera “bajo” cuando ese promedio es de hasta 6 años, “medio” cuando se ubica entre los 7 y los 11 años y “alto” cuando supera los 12 años. Este indicador se toma como “proxy” de condición socioeconómica.

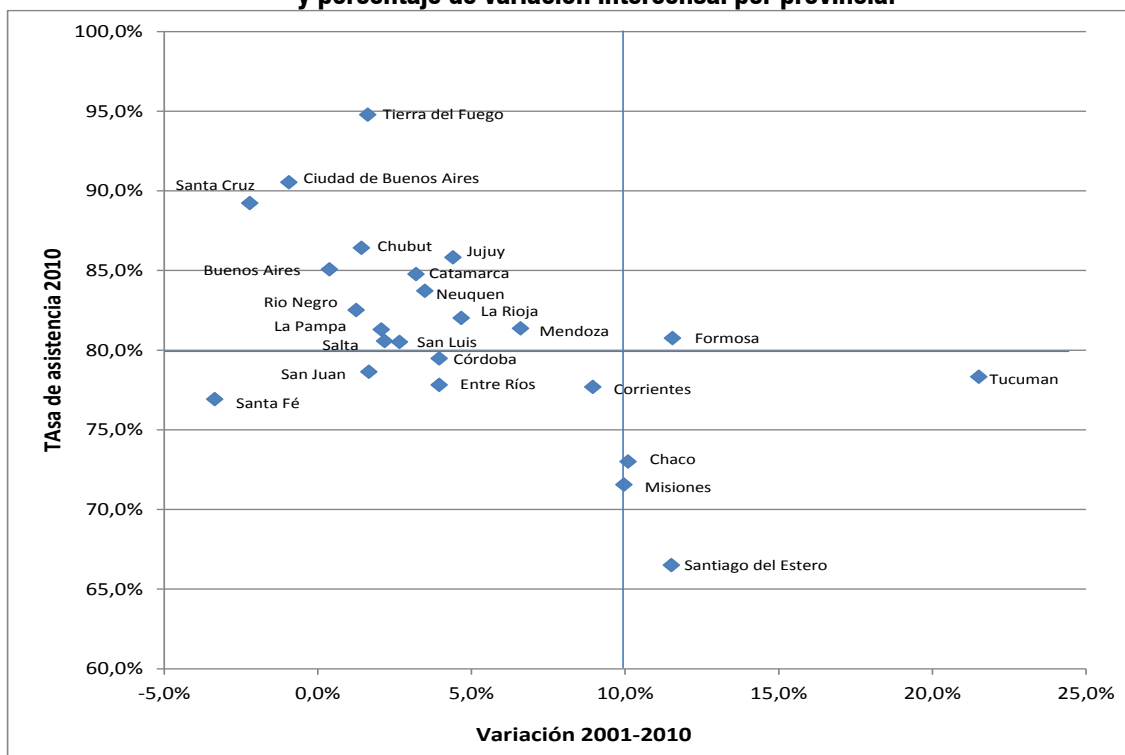
Fuente: SITEAL, Base de indicadores disponible en: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>

Esta característica se traslada también a la diferencial posibilidad de asistencia para el conjunto de las provincias. El gráfico que se presenta a continuación muestra, para el grupo de 15 a 17 años, con datos del último censo de población, la tasa de asistencia y la variación intercensal entre los años 2001 y 2010. Mientras algunos territorios

han incorporado al sistema escolar a más del 80% de los/as adolescentes y jóvenes, otros tienen tasas que oscilan entre el 67 y el 75%. Hay, entre algunas provincias, unos 30 puntos porcentuales de distancia.

En el cuadrante superior izquierdo se ubican las provincias que tienen altas tasas de asistencia para el año 2010, es decir, superiores al promedio nacional, pero bajo crecimiento entre los años 2001 y 2010. Ese crecimiento, inferior al 10%, también está asociado a que parten de un piso elevado de asistencia. En el otro extremo, en el cuadrante inferior derecho, están las provincias que han tenido un importante porcentaje de incremento en la asistencia en ese período pero que tienen, para el año 2010, tasas por debajo del promedio nacional. Esta información da cuenta del estado de situación a la mitad del período que este estudio pretende abordar, vale la pena aclarar que al año 2020, las posiciones de las provincias habrán mejorado, producto de las políticas implementadas en los últimos años.

**Gráfico 1. Tasa de asistencia de adolescentes y jóvenes de 15 a 17 años en 2010 y porcentaje de variación intercensal por provincia.**



Fuente: Elaboración propia con base en información de censos nacionales de población, años 2001 y 2010, INDEC.

### Dinámica de los principales indicadores

Un conjunto de indicadores permite caracterizar las trayectorias de los/as estudiantes en términos de pasaje entre años de estudio y de desempeño. Presentamos una breve caracterización de esos comportamientos a partir de la última información disponible.

**Cuadro 3. Tasas de abandono interanual, repitencia y promoción efectiva y porcentaje de sobreedad.**

**Años 2000, 2010 y 2017.**

Indicadores	2000	2010	2017
Abandono	12,8	10,9	9,4
Repitencia	7	9,8	10,8
Promoción	80,3	79,2	79,7
Sobreedad	34,5	38,3	32

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios 2020 y 2017 e Informe La educación en cifras 2013, MECCYT.

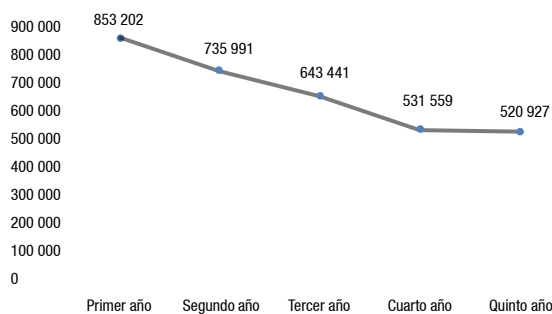
La lectura del conjunto de indicadores permite advertir la mejora en términos de reducción de los niveles de abandono de la escolaridad, consistente con los esfuerzos por retener a los/as estudiantes, aún con niveles de repitencia y de sobreedad que se incrementaron o se mantuvieron con pocas variaciones. Si bien dan cuenta de un proceso de permanencia de los estudiantes (de los cuales muchos de ellos son primera generación en sus familias que accede a este nivel de enseñanza), también alerta sobre las dificultades de transitar trayectorias continuas y completas. La misma característica puede plantearse con los porcentajes de promoción, que parecen inalterados.

Esta condición remite a la pregunta sobre la incidencia y el impacto de políticas y programas que tienen como objetivo promover trayectorias completas para los estudiantes y que, sin embargo, no terminan modificando prácticas muy arraigadas, culturales, institucionales y áulicas que son las que siguen condicionando los “destinos escolares” de los adolescentes y jóvenes de nuestro país. Entre dichas prácticas se registra el funcionamiento de mecanismos históricos, como por ejemplo el sistema de evaluación que fue creado justamente

para sostener un modelo de escuela secundaria que buscaba ser selectiva, no obligatoria y estaba destinada a un grupo reducido de la población. De esta forma se incrementa la distancia entre las trayectorias teóricas y las reales (Terigi, 2007), lo que deja en evidencia la persistencia de un formato escolar basado en la gradualidad y la anualización de los grados que establece como trayectorias temporalmente ideales para el inicio y finalización de la escolaridad secundaria a aquellas que se ajustan a los años preconfigurados. Por tanto, como reverso necesario, quedan en evidencia todas aquellas situaciones que no cumplen de manera adecuada con sus requerimientos, a saber, los jóvenes que no asisten, así como aquellos que asisten, pero no lo hacen en el tiempo y la forma que exige la secundaria. Son los jóvenes provenientes de los sectores populares, quienes con mayor frecuencia se alejan de estas trayectorias teóricas, acumulando así mayores desventajas en el sistema educativo.

Este desfase entre el tiempo considerado ideal para la realización de los estudios y los recorridos e itinerarios de los estudiantes puede observarse con mayor claridad si apelamos al método de cohortes teóricas. Dicho método permite también advertir las dificultades para promover a los estudiantes, en especial a partir de los años superiores del nivel secundario. De un total de 853.202 ingresantes a primer año, logran llegar al último año de estudios en el tiempo considerado teórico unos/as 520.927 estudiantes, es decir, un 61,1%. Si se considera además sobre esa misma base de ingresantes al número de egresados, ese porcentaje se ubica en 40,5%.

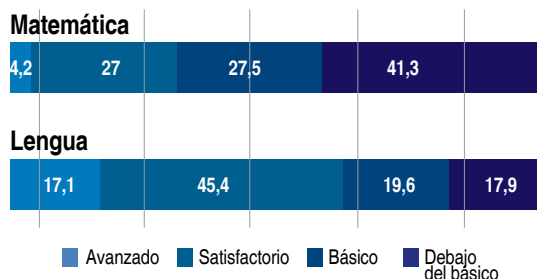
**Gráfico 2. Estudiantes matriculados por año de estudio. Año 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Anuario 2018, MECCYT.

Otro conjunto de indicadores, los relativos a los resultados de las pruebas de aprendizaje, también señala las dificultades de los sistemas escolares tradicionales para promover saberes y capacidades en las asignaturas que concentran la mayor carga horaria de los planes de estudio.

**Gráfico 3. Niveles de desempeño en lengua y matemática. Último año del nivel secundario. Año 2017.**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Resultados Aprender 2017. MECCYT

### Políticas destinadas a la educación secundaria 2000 – 2018

El logro de ampliar el acceso a la educación secundaria se ve, en el caso argentino, constantemente limitado por la permanencia de dinámicas selectivas que conducen a que muchos jóvenes experimenten la vivencia del fracaso escolar. Es así que, con base en lo registrado en los datos del apartado anterior, el mayor problema de la educación secundaria no es sólo continuar ampliando el acceso, sino revertir los indicadores negativos de repitencia, abandono y sobreedad que registran niveles más elevados entre los más desfavorecidos. A esta situación se agregan los resultados en las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, que si bien presentan diferencias entre las evaluaciones internacionales (PISA–OCDE) y las pruebas nacionales (Operativos Nacionales de Evaluación y Aprender), son poco satisfactorios y se ven afectados por las condiciones socioeconómicas de la población, habiendo una alta correlación entre bajo rendimiento y pobreza (Kessler, 2014; Rivas, 2010).

En síntesis, la paulatina democratización del acceso a la secundaria no se ve acompañada por una democratización del egreso ni de los saberes,

persistiendo una dinámica de incorporación y expulsión, en tanto se amplía el inicio de la secundaria pero los estudiantes no logran su finalización en tiempo y forma.

Los desiguales procesos de inclusión de los sectores sociales no sólo se deben a que los jóvenes de las capas más bajas de la población son los “últimos en llegar” de su grupo etario al nivel secundario (Fogliano *et al.*, 2008), sino que son aquellos sujetos con los cuales la escuela secundaria tradicional tiene mayores dificultades para trabajar. El modelo institucional del bachillerato, con su curriculum enciclopédico, sus interacciones docente–alumno prefiguradas por medio de un reconocimiento de una autoridad basada en el conocimiento disciplinar y definida por nociones de respeto específicas, configuraron una cultura institucional a la que se adecuan mejor los jóvenes provenientes de sectores sociales más afines a la cultura escolar y que, por tanto, se acercan al patrón estudiantil que la escuela secundaria espera como destinatario. De modo que ha habido un avance en el acceso a la educación de un grupo amplio de la población, en el marco de una escuela que porta un modelo institucional ideado para un grupo restringido proveniente de los sectores medios y altos de la población.

Por otra parte, hasta la década del '80, el tránsito por la secundaria operó como factor de movilidad social ascendente; de esta manera, los sujetos estudiantiles aceptaban sus formas de trabajo, las relaciones de autoridad y las pautas de interacción propias de esta institución que les prometía una gratificación futura en términos de inserción social y laboral. Hoy en día, dicha promesa se vuelve difusa en un mundo social más incierto y ya no parece ser suficiente para aceptar sin cuestionamientos formas institucionales pretéritas que muestran signos de agotamiento (Tiramonti, 2011b), si consideramos la matriz de conocimiento que ofrece como también por el cambio en las subjetividades de los jóvenes que desafía a la escuela como institución. El proceso de ampliación de la matrícula se da junto a una crisis de sentido de la institución fuertemente asociada a los cambios culturales propios de la modernidad tardía que cuestionan tanto el enciclopedismo del

currículum del secundario como las formas de autoridad e interacción (Tenti Fanfani, 2003; Tobeña, 2011). Esto genera tensiones que derivan en la prevalencia de prácticas expulsivas, especialmente hacia aquellos estudiantes que no han sido los destinatarios históricos del nivel, tal como señalamos en el apartado anterior

Ante el escenario aquí descripto cabe preguntarse acerca de las respuestas planteadas desde las políticas que el sistema educativo argentino ha dado en los últimos años a fin de revertir la dinámica de incorporación y expulsión de la población que dificulta la meta de la universalización y el logro de los aprendizajes.

El corpus normativo que se describió estuvo orientado a impulsar cambios en las provincias con el fin de promover una escuela secundaria que, en el marco de su obligatoriedad, avanzara en procesos de inclusión educativa. En efecto, a partir de la obligatoriedad del nivel, las políticas han intervenido inicialmente con la finalidad de promover la terminalidad, abordando como cuestión prioritaria, la problemática de las trayectorias fallidas de los estudiantes (tal como se registra en el apartado anterior). Resulta factible plantear que en el período que comprende este informe buena parte de las orientaciones y las políticas han puesto el foco en el problema de la democratización de la escuela secundaria y, en tal sentido, se partió del diagnóstico acerca de su estructura y sus efectos en la producción de situaciones que afectan al proceso de democratización.

En relación con las políticas emprendidas y a los fines de esbozar una clasificación, podemos distinguir entre aquellas medidas que son introducidas en las escuelas secundarias “comunes”, a las cuales asisten la mayoría de los estudiantes, y otras estrategias alternativas que se dan por fuera de estas instituciones.

La principal estrategia implementada en las secundarias comunes desde el año 2009 consiste en la elaboración por parte de cada escuela de un “Plan de Mejora Institucional” con el propósito de que sea ella misma quien identifique sus principales problemáticas y desarrolle acciones para mejorar la adquisición de aprendizajes significativos, así como la integración de los estudiantes a la vida escolar. El foco se ha puesto fuertemente en el acompañamiento de las trayectorias de los estudiantes y la flexibilización del régimen académico<sup>15</sup>, así como la introducción de medidas para volverlo más explícito y visible, con el fin de generar ambientes escolares más inclusivos (Bracchi, 2014; GCBA, 2014). Así se incorporan nuevas figuras docentes –tutores, coordinadores de curso, parejas pedagógicas– y se generan espacios de apoyo y talleres para fortalecer los aprendizajes (Vecino *et al*, 2018). Otras experiencias, más escasas tal vez por desafiar la organización escolar tradicional, consisten en acciones para evitar la repitencia de los estudiantes o bien acelerar las trayectorias de quienes se encuentran atrasados respecto de la trayectoria escolar teórica.

Otro conjunto de medidas de política educativa se concentra en la generación de instituciones alternativas de escolarización que introducen variaciones al formato tradicional de la secundaria con la finalidad de flexibilizarlo y adaptarlo a las posibilidades de las poblaciones que atiende<sup>16</sup>, modificando por ejemplo la gradualidad (organización de los grupos en años de acuerdo a las edades de los estudiantes) y las formas de cursado, régimen de asistencia a la escuela y promoción de un año escolar al siguiente. Constituyen una alternativa de escolarización para una población que no encuentra ofertas específicas en el sistema, jóvenes que han repetido sucesivos cursos, o que han suspendido temporalmente la escolaridad, considerando que el desfase de edad plantea un escollo al momento de regresar a la escuela. En este sentido, se presentan

15 Por régimen académico se entiende el “...conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder” (Baquero *et al.*, 2009: 293), muchas veces no completamente explícitas, lo cual afecta el desempeño en la escuela.

16 Entre estos “nuevos formatos” encontramos la experiencia en la Ciudad de Buenos Aires de las llamadas “Escuelas de Reingreso”, en la provincia de Córdoba el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes entre 14 y 17 años (PIT 14–17), los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ), en la provincia de Buenos Aires. UNICEF Argentina publicó una serie de documentos que recopilan estas experiencias, llamada “Educar en las Ciudades”, los cuales pueden ser consultados en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/education\\_20777.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/education_20777.htm)



como una iniciativa para cubrir una vacancia del sistema educativo que no ofrece propuestas específicas para estos jóvenes. Un rasgo típico de estas experiencias es la generación trayectorias personalizadas a partir de mecanismos que permitan un seguimiento más cercano de la escolarización. Asimismo, fomentan vínculos más estrechos entre docentes y alumnos a partir de una redefinición de los patrones de interacción, promoviendo sentimientos de pertenencia que contribuyan a su permanencia en la escuela (Nobile, 2014). Por último, resta mencionar aquellos programas de “terminalidad” –por ejemplo, el Plan FinEs<sup>17</sup>–, que permiten que quienes adeudan asignaturas del secundario y lo hayan abandonado, alcancen la titulación.

En los últimos años se observa el traspaso de una proporción de la matrícula de la secundaria tradicional hacia este tipo de ofertas, así como también hacia la educación de adultos, ya que éstas contemplan mejor las condiciones de vida de los estudiantes, particularmente de quienes provienen de sectores populares (GCBA, 2011). Este traspaso habla de la calidad de la experiencia que vivencian los estudiantes en la secundaria “tradicional”, caracterizadas en muchas ocasiones por la “baja intensidad” (Kessler, 2004), sin que estos jóvenes logren prefigurar el sentido de sostener la escolarización, optando en muchas ocasiones por el alejamiento temporario o definitivo de la institución. La persistencia de culturas institucionales conservadoras, que en muchas ocasiones se resisten a modificar las miradas prevalecientes sobre los jóvenes que no han sido destinatarios históricos de este nivel, habilitan que la secundaria “común” continúe expulsando una porción de su matrícula la cual es captada por las ofertas alternativas de escolarización.

Como fue observado, este conjunto de medidas de distinta índole, que bajo el mandato de la inclusión se proponen eliminar los rasgos más expulsivos de la matriz de la secundaria tradicional, dan cuenta, al mismo tiempo, de la debilidad de la institucionalidad de la escuela secundaria para concretar su labor de transmisión de la cultura al mismo tiempo que refleja su dificultad para repensar sus prácticas. Así,

la incorporación de nuevas figuras a los equipos docentes –tutores, talleristas, asesores pedagógicos, miembros de los gabinetes psicopedagógicos, entre otros– reflejan la búsqueda por subsanar las dificultades que los profesores tienen a la hora de establecer un vínculo pedagógico con los estudiantes. A esto se suma la emergencia de otros espacios de trabajo con los alumnos –tutorías, clases de apoyo, talleres–, muchos de ellos funcionando en los márgenes de la institución.

En este sentido, queda en evidencia que la incorporación de estos dispositivos y estos actores escolares se organizan en torno al apuntalamiento de los estudiantes (Nobile, 2016), buscando su adaptación a una institucionalidad que muestra signos de agotamiento (Tiramonti, 2011b). El foco se pone así en las “necesidades” de una población construida como vulnerable y, por tanto, necesitada de una atención particular para lograr su inserción en una institución que no estuvo pensada para albergarla, recurriendo a la generación de sentimientos de pertenencia a la escuela por medio de vínculos de afectividad que enfatizan la contención, y relegan a un segundo plano la especificidad de los vínculos escolares en torno al saber y la transmisión cultural.

Las políticas referidas afrontaron el desafío que implica la incorporación de nuevos sectores sociales a la educación secundaria teniendo en cuenta que tal expansión se produjo sin modificar el modelo institucional de la escuela tradicional que se ha mantenido estable. Por tanto, esta suerte de “ortopedia” (Arroyo y Poliak, 2011) tiende más a sostener la situación actual del nivel secundario que a dar una respuesta que habilite una transformación integral que configure una institucionalidad acorde con el mundo contemporáneo.

Como arrojan investigaciones previas del Grupo Viernes, estas alternativas intervinieron fuertemente y lograron avances en cuanto a las trayectorias de los estudiantes, la organización institucional y las dimensiones de orden vincular entre los adolescentes y adultos en las instituciones (Nobile, 2012). Sin embargo, las dimensiones referentes

17 El Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios, de alcance nacional, está destinado a quienes no finalizaron sus estudios obligatorios, brindándoles acompañamiento de tutores y profesores durante la preparación de materias adeudadas en escuelas sede del plan.

a la organización del conocimiento escolar y las relaciones entabladas con el saber se mantuvieron estables en la medida que el currículum parcializado en disciplinas altamente diferenciadas y las formas de contratación de los profesores se conservaron como matriz constante. De modo que hubo modificaciones en algunas dimensiones en torno a la organización escolar, al mismo tiempo que la relación con los saberes escolares continuó con el canon establecido (Ziegler, 2011).

Es de destacar que estas iniciativas fueron cruciales para instalar el tópico de los nuevos formatos y para interrogar la matriz tradicional de la escuela secundaria. A partir de ellas, varias provincias produjeron modificaciones y normativas y colocaron a la educación secundaria y su transformación en el centro del debate. La exigencia de consolidar una escuela secundaria que efectivamente resulte incluyente y relevante para habitar las demandas contemporáneas exige modificaciones que abarcan el conjunto de las dimensiones que se necesitan para el cambio. Se trata de una exigencia que se proyecta sobre los grupos que recientemente han llegado a la escuela secundaria de la mano de su obligatoriedad, pero que también incluye al modelo completo de la secundaria, en tanto hay una necesidad de contar con una escuela que supere sus rasgos de discriminación en el acceso al saber y que dialogue más con las demandas de los jóvenes y de los cambios contemporáneos.

Una serie de trabajos recientes (Steinberg *et al*, 2019; Montes *et al*, 2019; DIEE, 2019) coinciden en analizar un conjunto de iniciativas que se vienen registrando desde 2014 en adelante. A diferencia de las anteriores, estas políticas de cambio redefinieron los ejes que estructuran la secundaria, adoptando progresivamente una perspectiva multidimensional e integral<sup>18</sup>.

Para sintetizar los abordajes que está produciendo estas políticas podemos mencionar las orientaciones que se detallan a continuación. La mayoría de estas

políticas busca superar la fragmentación del saber en parcelas disciplinares, la inclusión de proyectos genuinos asociados a problemas de las sociedades actuales, la revisión de los procesos y sentidos de la evaluación, la reorganización del puesto de trabajo docente y sus formas de selección, la reestructuración del uso del tiempo escolar y sus agrupamientos, entre otras dimensiones alcanzadas por modificaciones sustantivas, obedece a la búsqueda de una propuesta escolar que integra múltiples aspectos que convergen en el cambio de la escuela secundaria. Así, es factible reconocer la incorporación de una visión en la que el problema no reside estrictamente en cuestiones de orden organizacional, sino en el complejo ensamble de los diferentes elementos constitutivos de las instituciones, que favorecen dinámicas, experiencias y resultados educativos. Si las reformas de inicios de los 2000 pusieron el foco en resolver la incorporación de nuevos públicos a la escuela, garantizar el derecho a la educación y fomentar los mecanismos de participación estudiantil, estas últimas, tanto en las orientaciones nacionales como en las políticas provinciales (aún incipientes en su escala), procuran incidir en múltiples dimensiones de la escuela con énfasis en los diferentes focos enumerados más arriba (las dimensiones organizacionales, la estructura del currículum y del modelo pedagógico en su conjunto). En los últimos años, el diagnóstico o punto de partida no coloca estrictamente el énfasis en la incorporación de nuevos públicos (si bien aún es una meta persistente), sino que el foco central reside en una revisión profunda del propio modelo escolar que presentaría límites para escolarizar al conjunto de los estudiantes en el tiempo presente, en tanto se encuentra desfasado de las condiciones culturales y las exigencias de la contemporaneidad. Cabe preguntarse si se trata de una revisión del rumbo de las políticas o de una intervención de orden incremental en la orientación de las transformaciones impulsadas.

Se puede señalar que las políticas mencionadas en su gran mayoría son de corte experimental y

18 Entre estas políticas se incluyen las siguientes: Nueva Escuela para Adolescentes (PLaNEA) en la provincia de Tucumán, Programa Avanzado en Educación con énfasis en TIC (PROA) en la provincia de Córdoba, Nueva Escuela Secundaria Rionegrina (Río Negro), Secundarias del Futuro de la Ciudad de Buenos Aires—Fortalecimiento de los procesos de transición entre educación primaria y secundaria (Chaco), e InnovarTE en la provincia de La Rioja. Una caracterización de estas políticas puede revisarse en <https://www.ecys.flacso.org.ar/politicas-provinciales-tranformar-e>

abarcan un universo restringido de instituciones educativas, con la salvedad del caso de la provincia de Río Negro<sup>19</sup> que se trata de una política destinada a todas las escuelas secundarias diurnas de gestión estatal. De modo que en líneas generales estamos ante unas orientaciones que se están centrando no solo en las trayectorias, como vimos en la primera línea de las políticas, sino que están abarcando a un conjunto mayor de dimensiones de las políticas.

Por último, otro de los componentes incluidos en lo que localmente se denomina “régimen académico” es el relativo a la participación de los estudiantes en la vida institucional, toda vez que una de las finalidades señaladas para la educación secundaria en la Ley de Educación Nacional es “habilitar a los adolescentes y a los jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Art. 30, Ley 26206/06).

Ahora bien, durante los años 2012 y 2013 se sancionó en la Argentina un conjunto de leyes que tuvieron por objetivo ampliar la participación política de los/as jóvenes en diferentes ámbitos, incluido el escolar. Allí se legislaron dos aspectos: la promoción de la convivencia escolar y la formación de centros de estudiantes en las escuelas secundarias. Aún cuando estas leyes contaban ya con antecedentes nacionales y provinciales –como la ya mencionada Resolución 93/09 del CFE que incluía temáticas de convivencia y, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley local de centros de estudiantes de 1998–, la sanción a nivel nacional implicó la búsqueda de lineamientos y la instalación de la temática de la participación de los jóvenes para todas las provincias del país. Un común denominador a nivel nacional es el hecho de que casi la totalidad de las veinticuatro provincias cuentan con leyes locales que buscan promover, regular y establecer tanto la participación política de las juventudes en el espacio público y escolar, así como reducir los conflictos en las instituciones escolares, propiciando también espacios de participación de todos los

actores escolares a través de sus representantes.

En el año 2012, varias noticias de situaciones de conflictos entre pares en el ámbito escolar fueron presentadas por los medios de comunicación como un nuevo fenómeno denominado bullying. En este escenario, se sancionó un año después la Ley N° 26.892 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas. Si bien el concepto de bullying no es mencionado en su texto, la vinculación fue establecida en la agenda pública, ya que se hizo conocida como “la ley antibullying”, pese a que la misma se distancia de la aproximación a la problemática en términos individualizantes para buscar abordarla desde un marco institucional.

La ley establece las bases para la promoción, intervención institucional y la investigación y recopilación de experiencias sobre la convivencia, así como sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. La norma busca potenciar las iniciativas jurisdiccionales sobre el tema aportando, desde una perspectiva centralizada, una respuesta a la demanda que emergió desde diferentes voces del sistema educativo frente a la percepción del incremento de situaciones de violencia en el ámbito escolar. En relación con la participación estudiantil, promueve la conformación de espacios donde participen todos los actores escolares y hace hincapié en garantizar la intervención de los estudiantes, atendiendo al nivel y la modalidad

No necesariamente todas las provincias promulgaron leyes, sino que los Ministerios de Educación provinciales fueron los que tomaron la iniciativa mediante resoluciones que actuaron como medidas de gobierno, así como también, en algunos casos, decretaron políticas públicas en torno a la convivencia y el conflicto escolar<sup>20</sup>. Los avances

19 Provincia del sur del país, región patagónica.

20 A nivel jurisdiccional se puede observar una situación muy heterogénea. Las normativas sancionadas de manera posterior a la nacional son las de las provincias de Chubut (adhesión a la ley nacional en 2014), Corrientes (Ley 6212/2013), Mendoza (Resolución 445/2013) y Misiones (Resolución 632/2013). El resto de las provincias sancionaron o reglamentaron normativas en relación a la convivencia escolar varios años antes: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 223/1999), Jujuy (5279/2001), Chaco (5221/2003), Catamarca (5189/2006), La Rioja (8295/2008), Provincia de Buenos Aires (Resolución 1593/2002 reemplazada por Resolución 1709/09), Santa Fe (Decreto 181/2009), Entre Ríos (Resolución 1692/2009), Córdoba (Resolución 149/2010), Santa Cruz (Resolución 788/2010), Formosa (Resolución 3262/2012), Neuquén (Resolución 1172/2012) y San Luis (Resolución 826/2012).

de las investigaciones desarrolladas en diferentes provincias del país<sup>21</sup> permiten observar que la metodología varía de acuerdo con cada proyecto: creación de planes, promoción de acuerdos de convivencia, establecimiento de normativas internas en las instituciones educativas, promoción de espacios de diálogo, entre otros. Por otra parte, las escuelas secundarias tienen de hecho reglamentos internos donde establecen acuerdos comunes de convivencia, comportamiento, sanciones, entre otros. Algunas de ellas poseen acuerdos de convivencia; otras, reglamentos y otras, consejos de convivencia o de aula, de modo que cada institución promueve diferentes formas de generar buenas prácticas de convivencia.

Un aspecto que entrecruza cuestiones de convivencia, experiencia escolar y aprendizajes refiere a la diversificación de los dispositivos electrónicos, de incremento de la capacidad de procesamiento de dichos dispositivos, de expansión de los tipos usuarios para los que resultan accesibles y de las prácticas culturales que se desarrollan. Si bien distintos sectores del mundo de la tecnología apelan a una retórica democratizadora e igualitaria en dicho proceso (Van Dijk, 2016) es innegable que el proceso ha sucedido de maneras desiguales. En muchas ocasiones los dispositivos tecnológicos son incorporados de manera especial en las normas escolares ya que son señalados como disruptores y fuente de conflicto. La atención, en dichas normas, se volcó hacia la necesidad, pertinencia o no de usar el celular en el aula con un marcado énfasis en la discrecionalidad, tanto de los que usan el celular como de quienes regulan ese uso en las escuelas (Piracón *et al*, 2019).

En definitiva, las investigaciones muestran que estas normativas establecen parámetros generales para contribuir en la institucionalización de esas prácticas, pero luego, cada institución establece los modos de implementarla y es allí donde se pueden observar diferencias significativas, sobre todo en el lugar que se les habilita a los estudiantes en la resolución de

los conflictos así como en la discrecionalidad en la aplicación de las sanciones. Asimismo, su impacto en las instituciones escolares ha sido dispar.

A grandes rasgos, se pueden mencionar como cambios a destacar de la etapa que se está analizando la promoción de la gestión de conflictos desde la conformación de acuerdos colectivos y el establecimiento de vías de participación y expresión a través de representantes, buscando una construcción de ciudadanía juvenil basada en mecanismos democráticos y marcos comunes de justicia entre estudiantes y docentes (Núñez, 2013; Fridman y Litichever, 2019). La participación de los distintos actores escolares en la discusión de las normas de convivencia y la búsqueda de resolución de los conflictos trae aspectos novedosos interesantes que reconfiguran los vínculos intra e inter-generacionales en el espacio escolar.

Las dinámicas relativas a la convivencia que cobran forma en las escuelas permiten analizar los procesos de desigualdad que se configuran en la experiencia escolar de las y los estudiantes ya que este aspecto está vinculado con la posibilidad de acoger, de hacerle lugar a sus vivencias para que puedan transitar su escolaridad, pero a la vez da cuenta de la forma en la que la misma es transitada. Así, no es lo mismo si algunas normas al ser implementadas dejan afuera de la escuela a algunos estudiantes que si se contempla que estén elaboradas desde el paradigma de la inclusión. Tampoco es lo mismo si las sanciones son más severas sobre algunos estudiantes que sobre otros. Pero también marca una forma distinta de habitar las escuelas y una posibilidad de esgrimir sus opiniones cuando los estudiantes son sujetos activos que participan de algunas decisiones que los involucra o de las formas de resolver los conflictos en las escuelas. De este modo, la mayor o menor participación los/as constituye como ciudadanos críticos y les fomenta el ejercicio de prácticas democráticas donde pueden formular opiniones y sostener sus posturas pese a que no sea la misma que la de otros actores institucionales.

21 Se hace referencia al proyecto de investigación: "Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales" (PICT 2014–2958), llevado a cabo por quienes hoy integran El Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo

En relación a los procesos de construcción de la ciudadanía, las normativas promovidas, asumen una particular interacción con las prácticas políticas concretas de las juventudes en la escuela. En muchos casos amparadas por dichas normas, en otros, excediéndolas y tensionando la relación entre participación política en la escuela y las temporalidades juveniles, principalmente a partir y a través de ciertos modos de intervenir propiciados por los centros de estudiantes<sup>22</sup> en su mayoría, o por pequeños grupos de jóvenes, que implican, entre muchas otras cuestiones, una disrupción del tiempo escolar planificado. Los años más recientes fueron escenario de transformaciones en el movimiento estudiantil secundario, fundamentalmente de sus demandas y repertorios de acción.

Durante ese año se sucedieron una serie de conflictos ante el intento por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de aplicar una reforma en el nivel secundario. También existieron demandas tanto en relación con los Acuerdos Institucionales de Convivencia (en particular por la vestimenta que las estudiantes debían llevar) y la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral. Estos aspectos se vinculan con una coyuntura de discusión de otras agendas sociales: el reclamo por la eliminación de la violencia de género, la visibilización lograda por movimientos feministas a partir de las movilizaciones de #NiUnaMenos (González del Cerro, 2018), del #8M (a las cuales varios estudiantes dicen haber ido) y el debate parlamentario del proyecto de ley de legalización del aborto que tuvo lugar durante 2018.

En definitiva, es plausible señalar que el escenario donde tiene lugar la experiencia escolar en el nivel secundario ha sufrido diversas transformaciones, aunque esto no siempre se tradujo en la capacidad institucional para generar mecanismos que promovieran otras formas de sociabilidad escolar ni la resolución de conflictos vía la participación juvenil, aún cuando existieron distintas iniciativas. Como hemos señalado en la primera parte de este capítulo, la masificación de la escuela secundaria y

la sanción de la Ley 26.206, implicó la multiplicación de políticas de inclusión de los estudiantes pero, a su vez, conllevó el trastocamiento y transformación de los sentidos históricamente atribuidos a la misma. Por un lado, se consolidó el carácter de “obligación social” (más allá de la regulación legal) de la escuela secundaria y, desde ésta, se consolidó la relación con el futuro laboral de los jóvenes, es decir, el mandato de tener que “hacer el secundario” para estar mejor posicionados en el futuro. Dos sentidos adquiere este mandato: por un lado, se referencia en la necesidad de la obtención del título habilitante y la conciencia de la devaluación de las certificaciones educativas en relación a generaciones anteriores; y, por otro, en la formación en cuanto a saberes y capacidades específicas que la escuela aportaría para una inclusión en tanto adultos en la sociedad en general y en el mercado de trabajo en particular. La escuela aparece, entonces, asociada a la ampliación de posibilidades a futuro, lo cual expresa también un alto grado de deseabilidad debido a que la obtención del título es un logro socialmente reconocido y valorado.

El sentido de la escolarización que sigue predominando en la percepción de los estudiantes, según diversas investigaciones realizadas<sup>23</sup>, supone que ésta preparará para encontrarse mejor posicionados en el futuro, para sortear ciertas condiciones sociales indeseables, heredadas de sus familias y/o del contexto que les tocó vivir. La relación jóvenes–escuela que se les propone –y que ellos asumen como parte de la lógica escolar– implica que acumulen hoy para un mañana donde utilicen, ya transformados en otros, sus capitales escolares acumulados, remarcándose además que la centralidad está puesta en la trasmisión de valores que se necesitará activar o poner en juego, cuando ingresen a la adultez. Podemos decir que en esta percepción sobre la escolarización sigue teniendo estabilidad y es parte del entramado de sentido que se mantiene desde el inicio de su proceso de masificación en Argentina a mediados del siglo XX.

22 Los Centros de Estudiantes son instancias institucionales de representación y defensa de los derechos de los alumnos. Sus representantes son elegidos anualmente. Si bien existe una ley que avala su conformación, su presencia es más extendida en escuelas de mayor tradición y las que buscan impulsar formas de participación juvenil.

23 Se hace referencia al trabajo que dentro del Área de Educación de Flacso viene desarrollando de manera ininterrumpida el año 2006 quienes hoy integran el Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo.

Estos sentidos configurados en la expansión de la escuela secundaria que, como ya se mencionó, no se conmueven o modifican aún en el marco de las transformaciones normativas relacionadas con la participación estudiantil, la convivencia y la experiencia cotidiana escolar, también conviven con el surgimiento de otros sentidos acerca del proceso de escolarización que es necesario destacar. La escuela se presenta para los estudiantes como un ámbito de socialización entre pares y de encuentro con amigos, que valoran como importante en sus vidas, pero también es vista como un espacio de intercambio intergeneracional a través de un clima y un vínculo particular que supone ese espacio en común. Es, entonces, un ámbito de socialización entre pares, de adquisición de aprendizajes “importantes para la vida” y de conocimiento/reconocimiento de los/con los adultos que allí se encuentran. Esta caracterización de la escuela implica la asignación de un rasgo singular al proceso educativo, que supone la construcción de un vínculo particular entre docentes y estudiantes. La experiencia escolar es valorada y ponderada también en tiempo presente y de intercambio intergeneracional, a través del vínculo particular que supone el espacio escolar (Vecino y Guevara, 2020). Estos nuevos sentidos que comienzan a emerger en las experiencias de escolarización secundaria en Argentina, se alimentan necesariamente del marco normativo que propicia la participación y el ejercicio de la ciudadanía juvenil y, a su vez, retroalimentan a éste.

Por otro lado, cuando se señalan las desigualdades internas del sistema en épocas más recientes, y se busca realizar una comparación con la escuela secundaria anterior, se cae en el riesgo de comparar dos universos bien distintos, uno selectivo y meritocrático y otro inclusivo con claros indicios de redefinición de esa lógica o matriz (Vecino, 2017). La ampliación del acceso a la escolarización secundaria ocurre de manera concomitante con dificultades para sostener la escolarización, expresadas en la construcción de fronteras simbólicas y estigmas (Chaves *et al*, 2016) y con la centralidad que adquieren otras esferas como el trabajo y/o las dinámicas de cuidado y reproducción de la vida doméstica.

Las políticas que aquí analizamos ocurren en un espacio escolar donde las trayectorias se realizan de modos diversos. La persistencia de las distancias sociales y la fragmentación del sistema educativo conduce inevitablemente a la problematización en torno a la experiencia educativa de los jóvenes, y en particular acerca de sus percepciones respecto a los sentidos de la escuela secundaria.

La democratización en el acceso al nivel secundario no implica que las características de este “tiempo escolar” sean similares. La expansión de los sistemas educativos amplía la posibilidad de ser joven, aunque el tiempo que cada uno puede destinar a su experiencia escolar es desigual. El desafío de la escuela secundaria actual en Argentina en relación al ejercicio de la ciudadanía y la participación supone habilitar, en la escuela, lógicas de participación en la vida institucional que no necesariamente emergen de la misma, sino que provienen de otros ámbitos de socialización juvenil que retroalimentan y se retroalimentan de la lógica escolar tensionando sentidos sedimentados.

### **Tensiones en torno a la implementación de cambios en la educación secundaria**

Este apartado presenta tres aspectos estructurales que condicionan la posibilidad de los cambios que requieren ser realizados para incidir sobre la escuela secundaria o sobre algunas de sus dinámicas. Son presentados para complementar el apartado anterior, toda vez que el interés político y pedagógico es avanzar en cambios integrales que son, a la vez, multidimensionales y requieren la concurrencia de un conjunto de factores para acompañar y reorientar las políticas desarrolladas y por implementar en el mediano plazo.

En primer lugar, interesa señalar que muchos de los cambios propuestos por las normativas o implementados por algunas de las provincias necesitan un conjunto de recursos o una erogación presupuestaria que no está garantizada para el conjunto de las provincias ni de los establecimientos.

Un análisis de la inversión educativa (Claus y Sánchez, 2019) muestra que el gasto consolidado

en educación (tanto nacional como provincial) creció entre los años 2005 hasta el 2011. A partir de allí se verifica un proceso de estancamiento y, del año 2016 en adelante, una tendencia decreciente. El estudio señala la asociación de estas variaciones con variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, endeudamiento externo). Si bien en el año 2015 se logró la meta del 6% del gasto destinado a educación en relación con el PBI, luego no se sostuvo. La necesidad de ampliar la oferta educativa allí donde no existe, en particular en áreas rurales para escolarizar a quienes aún no acceden a este nivel de enseñanza, o de ampliar la oferta del ciclo superior, requiere inversión edilicia y de puestos docentes para desarrollar estas funciones.

Por otra parte, las propuestas de concentración horaria, establecimiento de horas extraclase para asumir otras funciones que organizan el trabajo docente en escuelas que modifican su organización institucional (Pinkasz, 2019) o bien el esquema de profesores por cargo, requieren, para su implementación una reasignación de los recursos o un incremento de la inversión educativa<sup>24</sup>. Los salarios docentes, componente importante del gasto en educación sufrieron a partir del año 2016 una pérdida de su poder adquisitivo, que se agudizó en el año 2018, en el que muchas de las provincias quedaron con un 20% de sus salarios por debajo del salario mínimo establecido. Esta situación generó, en algunas provincias, la pérdida de días de clase por la realización de reclamos salariales.

El contexto de restricción presupuestaria ha definido que algunas provincias avancen en un número acotado de establecimientos con cambios al formato o a la estructura y distribución de horas y cargos docentes o a partir de la incorporación de otros perfiles<sup>25</sup>. Esta condición también ofrece un mapa variado de las escalas en las que estos cambios tienen lugar.

Un segundo punto hace referencia a las desigualdades territoriales. En materia de financiamiento educativo, indicadores como el porcentaje de inversión

destinada a educación, el salario docente o el costo por alumno dan cuenta de una distancia importante entre las provincias, del orden de los 20 o 30 puntos según el indicador considerado.

“...La persistencia de estas brechas aun en los años para los que existen datos nuevos vuelve a recordarnos que promover desde el Estado Nacional una mayor equidad entre las jurisdicciones provinciales en materia de inversión educativa constituye un desafío pendiente. Es necesario avanzar en la construcción de acuerdos sobre instrumentos redistributivos concretos que permitan compensar la profunda desigualdad que persiste en el territorio nacional; algo que los mecanismos vigentes en materia de financiamiento educativo y coordinación fiscal federal no han podido revertir en las últimas décadas...” (Claus y Sánchez, 2019: 47).

En la Argentina, las desigualdades en el acceso a la educación secundaria que persisten están vinculadas al ámbito geográfico y a la condición social de los estudiantes y sus familias. Para el ámbito rural, según datos del censo de población realizado en el año 2010, la asistencia del grupo de 12 a 14 años se ubicaba en el 92,4% y para el grupo de 15 a 17 años de edad en el 65,8%. Con relación a la población que habita áreas urbanas, la brecha es de 4,6 puntos porcentuales para el primer grupo de edad y de 17,6 para el grupo de 15 a 17 años (Paredes, 2018).

En relación con la condición socioeconómica, como ya se presentó en el apartado 1, el cuadro 2 que presenta las tasas de asistencia según clima educativo de los hogares, da cuenta de una distancia de 23,9 puntos porcentuales en la asistencia entre adolescentes y jóvenes que pertenecen a hogares desfavorecidos respecto de quienes viven en hogares con adultos que han completado la secundaria y/o han accedido a estudios superiores. La información publicada recientemente que presenta los resultados de las pruebas de evaluación PISA según el nivel

24 La provincia de Río Negro, que masificó para las escuelas estatales diurnas este tipo de designaciones invirtió durante los años 2017 y 2018 un 30% más en el total de recursos destinados para la cobertura de cargos y horas docentes (Steinberg et al., 2019).

25 Un análisis detallado de estas políticas puede revisarse en Steinberg et al., 2019.

socioeconómico de los estudiantes también da cuenta de las desigualdades en los logros educativos que esa medición considera (Lengua, Matemática y Ciencias para jóvenes de 15 años). En todas las disciplinas las diferencias entre estudiantes del primer cuartil y del cuarto cuartil se ubica en 100 puntos (Arena *et al*, 2019).

Por último, resta señalar que la formación docente inicial, si bien fue alcanzada por políticas que han tenido por objetivo actualizar los planes de estudio, no ha logrado conmovir una matriz tradicional de la formación, muy centrada aún en la transmisión de contenidos disciplinares y menos propensa a incorporar otros modos de enseñanza, como algunos de los cambios propuestos por las normativas aprobadas federalmente requieren.

El sistema de formación docente destinado a la educación secundaria está integrado tanto por las instituciones universitarias como por institutos de educación superior que dependen de las provincias. Este conjunto de instituciones pertenece a distintas instancias de gobierno y no se han desarrollado hasta el momento políticas estables que ligen a la educación superior que forma profesores con las necesidades y demandas actuales que penden sobre la educación secundaria. En este sentido, se advierte que las políticas que han avanzado en transformaciones en la secundaria se encuentran con un fuerte límite cuando los nuevos profesores que ingresan a las escuelas provienen con matrices de formación que se orientan en un sentido bien diferente –más ligado al formato histórico del nivel–.

El planteo en torno a la transformación cultural contemporánea, su expresión en nuevas propuestas para el trabajo de enseñar en la secundaria, los sentidos de la escolarización en escuelas inclusivas, las formas de participación juvenil, en síntesis, los aspectos que son objeto de transformación de la educación secundaria que han sido desarrollados en el apartado anterior, son temas que en general quedan por fuera de la formación que reciben los profesores. Asimismo, la propia experiencia y la socialización estudiantil en las instituciones formadoras da escaso lugar a experimentar otras formas de trabajo con el conocimiento y en la convivencia en las instituciones. Por ende, la propia experiencia de formación requiere también de una revisión profunda que colabore con los procesos de transformación que la escuela secundaria demanda.

Para finalizar, el texto ha presentado las características del nivel secundario en la Argentina recuperando las principales discusiones planteadas por las investigaciones recientes y señalando algunos desafíos para las políticas educativas. La experiencia recabada da cuenta de avances en la cobertura, en el diseño de políticas novedosas, así como en cambios en el régimen académico que implican nuevos retos para la construcción de un sistema educativo más justo e igualitario que haga frente a la formación de una ciudadanía acorde a lo que los nuevos tiempos requieren.



**BIBLIOGRAFÍA**

- ARENA, E., CETRÁNGOLO, O. (coord.), KURCIO, J. Y KIT, I. (2019). *Argentina en PISA 2018. Informe de resultados*. Buenos Aires, Secretaría de Evaluación Educativa, MECCyT.
- ARROYO, M. y POLIAK, N. (2011). “Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso”. En Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- BAQUERO, R., TERIGI, F., TOSCANO, A., BRISCIOLI, B. y SBURLATTI, S. (2009). “Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* Vol. 7, n° 4, 292–319.
- BRACCHI, C. (2014). “La escuela secundaria: del paradigma de la selección al de la obligatoriedad. Políticas y experiencias de inclusión”, en *Novedades Educativas* Nro. 283.
- CLAUS, A. y SÁNCHEZ, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de trabajo N° 178. Buenos Aires, Cippec.
- CHAVES, M.; FUENTES, S.; VECINO, L. (2016) *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires; Grupo Editor Universitario.
- DIEE (2019). *Concreciones de políticas para la innovación en la educación secundaria en cuatro jurisdicciones argentinas (2017– 2018)*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires.
- FRIDMAN, D. y LITICHEVER, L. (2019) “¿Qué es injusto en la escuela?” La educación en debate N.º 71 Suplemento Junio 2019 *Le Monde Diplomatique*. UNIFE. <http://editorial.unife.edu.ar/la-educacion-en-debate/numeros-68-al-77ano2019/item/97-que-es-injusto-en-la-escuela>.
- FOGLINO, A. M., FALCONI, O. y LÓPEZ MOLINA, E, (2008). “Una aproximación a la construcción de la experiencia escolar de adolescentes y jóvenes de grupos sociales urbanos en condiciones de pobreza en Córdoba”. *Cuadernos de Educación de FFYH – UNC*. Año VI No. 6, julio, 227–243.
- GCBA (2011). *La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires. Dinámica de la matrícula y desafíos institucionales para la inclusión*. Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- GCBA (2014). *Iniciativas institucionales para la retención y promoción de los aprendizajes en el primer año de la escuela secundaria*. Informe Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- GUEVARA, B. y VECINO, L. (2020). “Representaciones en torno al ser estudiante secundario. Tensiones entre la meritocracia y la inclusión”. En Southwell, M. (Dir.) *Hacer posible la escuela*. Buenos Aires; UNIFE.
- GÓNZALEZ DEL CERRO, C. (2018). *Una etnografía sobre la transversalización de la perspectiva de género en una escuela secundaria del al Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (tesis doctoral). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires [http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/9999/uba\\_ffyl\\_t\\_2018\\_se\\_cerro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/9999/uba_ffyl_t_2018_se_cerro.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- KESSLER, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires, IPE–UNESCO Buenos Aires.

- KESSLER, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires, Paidós.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003–2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MONTE, N., PINKASZ, D. y ZIEGLER, S. (2019). “Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional”. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 103–127.
- NOBILE, M. (2012). “Análisis de una estrategia de personalización de los vínculos en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina”, en *RBSE. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, vol. 11, núm. 31, pp. 206–232.
- NOBILE, M. (2014). “Emociones, agencia y experiencia escolar: el papel de los vínculos en los procesos de inclusión escolar en el nivel secundario”. *RELACES – Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, n°14, Año 6, Abril–Julio, 68–80. Recuperado de: <http://relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/299/202>
- NUÑEZ, P. (2013) *La política en la escuela*. Buenos Aires, La Crujía.
- PAREDES, D. (2018). “El nivel secundario en el ámbito rural: análisis cuantitativo sobre sus tendencias recientes”. Serie La Educación en Debate N° 22, Buenos Aires, DII, MECCyT.
- PINKASZ, D. (2019). Revisión a los Regímenes Académicos en los últimos diez años. Una aproximación a la normativa y a sus aplicaciones en siete provincias, Buenos Aires, FLACSO.
- PIRACÓN, J., LINNE, J. Y NUÑEZ, P. (2019) “*Las TIC en los vínculos escolares. Una indagación sobre apropiaciones en escuelas medias*”. En Sociedad 2019
- RIVAS, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC–Fundación Arcor–Fundación Roberto Noble.
- STEINBERG, C., TIRAMONTI, G. y ZIEGLER, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*, Buenos Aires, UNICEF–FLACSO.
- TENTI FANFANI, E. (2003). *La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO Buenos Aires.
- TERIGI, F. (2007). “*Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*”. Ponencia presentada en el II Foro Latinoamericano de Educación “Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy”. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- TERIGI, F. (2008), “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, en *Propuesta Educativa*, núm. 28, pp. 63–71.
- TIRAMONTI, G. (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- TIRAMONTI, G. (2011a). “La escuela media en su límite. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: los casos de Brasil, Argentina y Chile”. *Educação & Sociedade* 2011, 32 (Julio–Septiembre), 857–875. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a13v32n116.pdf>.
- TIRAMONTI, G. (2011B). “Escuela media: la identidad forzada”. En Tiramonti, G. (Comp.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- TOBEÑA, V. (2011). “La escuela en el mundo contemporáneo. Notas sobre el cambio cultural”, en Tiramonti, G. (Comp.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario, Homo Sapiens.
- UNESCO (2013). *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, LLECE.

- VECINO, L. (2017). *La construcción del nosotros/otros en la escuela secundaria obligatoria*. Buenos Aires, Teseo, Disponible en <https://www.teseopress.com/laconstrucciondelnosotrosotros>
- VECINO, L.; JACOME, A.; NOGUERA, M. (2018). “*Representaciones docentes sobre la inclusión en escuelas secundarias que atienden a sectores populares*”, en Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Inclusión, trayectorias y diversidad cultural; Tomo 3; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 2018; PP. 64–86
- ZIEGLER, S. (2011). “Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?”, en Tiramonti, G. (dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.



## Actuales retos de la educación en Chile: El rol de docentes y directivos en los aprendizajes de calidad en la educación secundaria

Marcela Gajardo  
FLACSO Chile

### Evolución de la educación secundaria en Chile, tendencias y cambios

Analistas e investigadores de la educación coinciden en afirmar que la educación secundaria es uno de los niveles más difíciles de transformar. En parte por sus funciones pasadas de atender a las élites y, en parte, por su carácter segmentado y desigual. A lo que se suman los nuevos desafíos que conllevan las transformaciones sociales y económicas que obligan a preparar para los niveles superiores a quienes quieren seguir estudiando y para el trabajo a quienes abandonan sus estudios para integrarse a la vida laboral.

En Chile, como en otros países de América Latina, la universalización de la educación primaria generó un crecimiento importante de la educación secundaria y crecientes presiones de acceso a una educación de calidad poniendo en evidencia la crisis de un paradigma educativo basado en la ampliación de la cobertura del sistema y el acceso escolar más que en ofrecer igualdad en los resultados del aprendizaje. Además, hizo evidente la crisis de un modelo curricular y estrategias pedagógicas que ya no se adecúan a las necesidades de los alumnos, ni a las exigencias de sociedades que requieren de lo que se ha dado en denominar como “competencias del siglo XXI” e incluyen nuevas formas de pensar, nuevas formas de trabajar y nuevas formas de vivir. La comunidad internacional así lo ha acordado en las metas aprobadas en la agenda 2030 de desarrollo educativo y así lo han puesto de manifiesto los esfuerzos políticos y financieros que realizan los

gobiernos desde la convicción que no es posible el desarrollo y bienestar social, ni contar con sistemas productivos innovadores y competitivos, sin asegurar una educación de calidad para todos.

Una estrategia eficaz en la transformación del nivel secundario de la educación ha sido el cambio curricular para dotar al sistema educativo con un conjunto de habilidades y competencias que refuercen la capacidad para aprovechar las oportunidades educativas con miras a encontrar y conservar trabajos decentes, cambiar de empleo y adaptarse a las transformaciones tecnológicas y cambios en el mercado de trabajo. Tanto como generar suficientes y variados contenidos digitales y capacitar a los docentes en el dominio de competencias digitales, digitalizar el aula y mejorar la vinculación entre la educación y el mundo del trabajo. Todo lo anterior trajo aparejados cambios en la calidad y efectividad de los docentes; renovar y actualizar una carrera que, además de la experiencia y la capacitación, reconozca el valor de la efectividad; identificar conocimientos, competencias y habilidades, cognitivas y no cognitivas, asociadas al buen desempeño y capacitar a los maestros en ejercicio con instrumentos prácticos y didácticos para atender a los estudiantes con distintas necesidades. Con respecto a los directores de establecimientos, formar para contar con profesionales competentes en procesos administrativos; gestión de recursos humanos y dirección o liderazgo pedagógico y didáctico además de contar con la formación disciplinaria requerida por la enseñanza de la asignatura que le corresponda ejercer.

## Estructura y organización del sistema educativo nacional

El sistema educacional en Chile se estructura en cuatro niveles: parvulario, básica, medio y superior. Dentro de la educación regular en el nivel medio de la enseñanza existen tres formaciones o niveles técnicos diferenciados: el humanístico–científico, el técnico profesional y el artístico. El sistema educacional se rige por los principios de la Constitución Política de la República de Chile (1980); la Ley General de Educación (LGE) y la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE). Estas normativas definen los principios y fines de la educación en todos los niveles, las modalidades educativas existentes en el sistema regular y el marco institucional que permite velar por un sistema educativo equitativo y de calidad.

El nivel de educación media en su modalidad regular es el último nivel obligatorio para todos los jóvenes chilenos. Empieza a los 14 años y termina a los 18. La edad máxima para acceder a él es de 16 años. Tanto la formación humanístico científica como técnico profesional y artística todas las formaciones habilitan para continuar estudios superiores, aunque la modalidad técnico profesional permite obtener un título de técnico de nivel medio. En el caso de la educación media técnico profesional la formación especializada apunta a atender demandas de los sectores económicos y privilegia el ámbito laboral de acuerdo con los perfiles de egreso de los estudiantes existiendo una amplia variedad de currículos vigentes todos con diferentes formas de evaluación e implementación.

La ley general establece un sistema de provisión mixta para todos los niveles del sistema. Los recursos para financiar la educación provienen del gobierno central (Ministerio de Educación y Ministerio del Interior mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otros fondos sociales). Los recursos privados provienen del gasto que hacen las familias y de donaciones de empresas las cuales son beneficiarias de una serie de incentivos tributarios (MINEDUC, 2016).

## Equidad y calidad: nudos críticos del nivel secundario

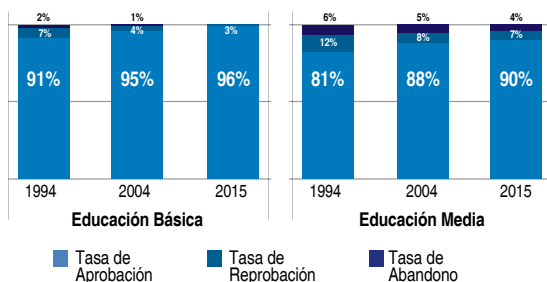
### Brechas de equidad: cobertura, retención, repitencia y deserción

La equidad en la educación es entendida como la provisión de una educación que se hace cargo de las diferencias y discrimina en favor de los sectores más vulnerables. Como concepto se relaciona no solo con las oportunidades de acceso al sistema escolar sino con las de permanencia y egreso del sistema dominando un conjunto de competencias para una buena inserción en el mundo laboral.

Los años de escolaridad de los chilenos es de 11 años para la población de 15 años y más. Esta situación, sin embargo, muestra diferencias según grupos sociales lo que deja en evidencia que el sistema aún presenta inequidades. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el porcentaje de niños que no estudia ni trabaja fue de 18% para Chile, valor que lo posiciona entre los más altos de la OCDE (2015). Según datos de la encuesta de hogares (CASEN) para el año 2015 el 65% de los jóvenes que no trabajaba, ni estudiaba era mujer. Entre 2006 y 2015 la mayoría de estos jóvenes tenía escolaridad completa (48,9%) o incompleta (15,1%) según datos del Ministerio de Educación (MINEDUC) (MINEDUC, 2016: 28).

En el nivel básico, la cobertura del sistema escolar en Chile se ha mantenido estable por sobre el 90% en todas las regiones del país. En educación media, la tasa neta de cobertura alcanzaba un 72,9% al año 2015 (Ver gráfico 1). Esta tasa se ha mantenido relativamente estable desde el año 2003 en adelante observándose una correlación positiva entre nivel de ingresos y cobertura de la educación media. Las tasas de cobertura en educación media son más altas en los jóvenes que viven en zonas urbanas y más bajas en territorios con concentración de poblaciones indígenas aun cuando, según la mejor evidencia disponible, la tasa de educación media ha crecido en la mayoría de las regiones desde el 2006 en adelante. En este campo, la evidencia indica que el mayor reto para las políticas de mejora de la educación secundaria consiste en incluir a los excluidos a una educación de calidad, equitativa en su distribución, pertinente y relevante en sus contenidos y resultados.

**Gráfico 1**  
**Tasa de aprobación, reprobación y abandono**  
**en educación básica y media,**  
**para los años 1994, 2004 y 2015**



Fuente: Cfr. en Informe Nacional Revisión de las Políticas Educativas en Chile desde 2004 a 2016. Gráfico 2.16 Tasa de aprobación, reprobación y abandono en Educación básica y media, para los años 1994, 2004 y 2015, pp. 58, Centro de Estudios MINEDUC (2017). Ver en: [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/CBR\\_Mineduc-WEB.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/CBR_Mineduc-WEB.pdf)

A este respecto la evolución del nivel y el desarrollo educativo nacional en la última década muestra un panorama desbalanceado y de fuertes contrastes, lo que hace que el objetivo de una educación básica de calidad no se pueda dar aún por logrado en el país. Si bien no existen grandes diferencias en cuanto a la asistencia de los niños a las escuelas según quintiles de ingreso familiar, al 2010 y según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la brecha que separaba a los niños del quintil más rico de los del quintil más pobre era de alrededor de 3 puntos porcentuales.

En relación con el desempeño en la educación primaria, la tasa de aprobación al 2015 era de 95,4%; la de reprobación de un 3,5% y la de abandono de un 1,2%, situación que se ha mantenido estable desde el 2004 en adelante. En educación media los valores de reprobación y abandono son más altos que en el nivel primario pero siguen una tendencia a la baja respecto de sus valores en la década anterior (MINEDUC, 2016: 29). Los avances en cobertura prácticamente se estancaron en los últimos años. Aun cuando en su conjunto, se logró mediante políticas de acceso y cobertura, reducir las brechas de asistencia a la escuela en el nivel primario, aún no se logra retener a los niños de familias en situación de pobreza, que viven y trabajan en zonas rurales o pertenecen a pueblos indígenas.

La deserción escolar, entendida como el retiro temporal o definitivo de un estudiante del sistema

educativo ha ido en disminución en los últimos años. Si se mira la tasa de incidencia escolar entre I° y IV° medio según género, se observa que para todos los años, de 2012 a 2015, la deserción es mayor para los hombres que para las mujeres en educación media. Además, se ve una tendencia al descenso, alcanzando una tasa del 3,3% total para el año 2015 (MINEDUC, 2017: Gráfico 2.27). El análisis de deserción de acuerdo con la formación diferenciada de los estudiantes de III° a IV° medio muestra que son los alumnos de formación técnico-profesional los que presentan mayores tasas de deserción, encontrándose siempre por encima del 4%, y mostrando una tendencia variable en el tiempo. Inician el período con una tasa de incidencia del 5,36% y terminan en 2015 con una tasa cercana al 4%. Ambas formaciones presentan un descenso sostenido en la deserción desde el año 2012 al 2015. El Ministerio de Educación implementa una serie de medidas destinadas a asegurar la permanencia de los estudiantes en la escuela. Estas prácticas se enfocan en proveer ayuda a los alumnos con más riesgo de deserción, quienes suelen encontrarse dentro de la población más vulnerable (MINEDUC, 2013, 2017), y consisten en otorgarles facilidades para disminuir los obstáculos de asistir a la educación escolar, como por ejemplo, una serie de servicios integrados (alimentación, salud, vivienda, útiles escolares) o la modificación del currículo para que sea más flexible y se adapte a las realidades de los estudiantes. De igual forma existen planes de educación compensatoria y de reintegración por medio de la educación de adultos, así como también líneas de acción que intentan involucrar más a los padres o dar orientación a los alumnos riesgosos para evitar que deserten. Desde 2004 a 2016 una gestión curricular flexible, adaptada a las necesidades de los alumnos en riesgo, han resultado ser más efectivas para evitar la deserción (MINEDUC, 2016; OCDE, 2017).

Con respecto a la atención educativa de poblaciones desfavorecidas, el sistema escolar dispone de diversos programas dirigidos a proveer a grupos específicos de estudiantes con recursos adicionales, que son en su mayoría administrados por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Dentro de la oferta de programas, se cuenta en primer lugar, con iniciativas que consisten en la entrega de dinero de libre disposición a los alumnos, que corresponden

a un sistema de becas dirigido a estudiantes con características específicas como su origen indígena o su vulnerabilidad. Por lo general, las becas buscan fortalecer el acceso y retención de los postulantes en el sistema escolar.

### **Brechas de calidad en los logros de aprendizaje**

El principal instrumento de monitoreo de los objetivos de aprendizajes del sistema escolar corresponde al Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE), creado el año 1988. El propósito central de estas evaluaciones es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes en diferentes áreas del currículo nacional y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que estos aprenden. Para cumplir con esta función, el SIMCE ha desarrollado instrumentos de evaluación que consisten en pruebas estandarizadas, orientadas a medir el logro de los estudiantes respecto de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios del currículo nacional, que se aplican anualmente, en su mayoría con carácter censal.

A pesar de mantener su objetivo fundamental, a lo largo de la última década el SIMCE ha experimentado distintas modificaciones. En primer lugar, con la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC) en el año 2011 (Ley 20529), el SIMCE pasó de ser administrado por el Ministerio de Educación a ser dirigido por la Agencia de Calidad de la Educación, institución que posee, dentro de la nueva institucionalidad, la función de evaluar los resultados de aprendizaje de los estudiantes sobre la base de los estándares de aprendizaje y el currículo vigente. En segundo lugar, para complementar dichos indicadores de resultados de aprendizaje y ampliar la concepción de calidad educativa, el SAC incorporó la evaluación externa de indicadores de desarrollo personal y social de los estudiantes, incluyendo la medición a partir de encuestas de autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana, hábitos de vida saludable, asistencia escolar, equidad de género, retención escolar y titulación técnico-profesional. Finalmente, en los últimos años y hasta

el año 2013, se generó una progresiva expansión e intensificación de las mediciones SIMCE. Así, por un lado, si bien se han mantenido las áreas evaluadas históricamente (Lenguaje y Matemática), las evaluaciones han avanzado hacia la medición gradual de otras asignaturas, incluyendo Ciencias Naturales y Sociales, inglés y Tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Por otro lado, se han incrementado los niveles educacionales y la periodicidad de las mediciones. En la actualidad, la prueba es aplicada en 2º, 4º, 6º y 8º básico, así como también en 2do y 3ro medio. Los cambios impulsados a nivel de la expansión e intensificación del SIMCE han repercutido, desde la percepción de diversos académicos y de los movimientos sociales, en una fuerte presión para los establecimientos y en una visión reduccionista del concepto de calidad educativa. En virtud de lo anterior, en el año 2014 el Ministerio de Educación conformó un equipo de tarea para la revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes, integrado por diversos expertos en educación del país, a quienes se les entregó la misión de generar un diagnóstico y recomendaciones respecto del mismo. A partir del análisis efectuado, se relevaron los elementos positivos del sistema y se establecieron distintos aspectos de cambio, dentro de los que se encuentran diseñar e implementar una política amplia que permita potenciar la evaluación interna de aprendizajes de las escuelas y complementarla con las mediciones externas; equilibrar el apoyo y condiciones ofrecidas a las escuelas con la presión derivada de las mediciones reduciendo significativamente el número de mediciones censales y fortaleciendo las políticas de apoyo y generación de capacidades; y desarrollar un sistema que dé cuenta de la calidad de la educación de modo integral y permita diversas lecturas de ella, entre otros aspectos (MINEDUC, 2016).

Además de la aplicación del SIMCE, Chile participa en distintas evaluaciones internacionales con el objetivo de comparar la situación del país con estándares y resultados mundiales, de monitorear los resultados en un contexto global y contrastarlos con aquellos obtenidos en las pruebas nacionales (MINEDUC, 2011b). Dentro de las pruebas internacionales aplicadas en el país, se cuenta PISA (que evalúa competencia en Lectura, Matemática, Ciencias y Resolución de problemas en estudiantes



de 15 años), ICILS (que evalúa la alfabetización computacional y el uso de la información en un contexto digital en alumnos de 8° básico), PIRLS (que evalúa las actividades lectoras y actitudes hacia la Lectura en alumnos de 4° básico), LLECE (que evalúa a estudiantes de América Latina de 3° y 6° básico en Lectura, Escritura, Matemáticas y Ciencias), TIMSS (que evalúa los aprendizajes de los estudiantes de 4° y 8° básico en Matemáticas y Ciencias), ICCS (que evalúa los conocimientos, actitudes y creencias cívicas y ciudadanas de los estudiantes de 8° básico), y PIAAC (que mide competencias cognitivas y relacionadas con el mundo del trabajo en la población adulta).

### **Brechas que resultan de la evaluación de procesos y resultados escolares**

El SAC institucionalizó de manera pionera en el sistema escolar la evaluación externa de los procesos escolares, dotando a la Agencia de Calidad de la Educación de funciones centrales en esta área. Esta evaluación externa busca establecer el cumplimiento de los estándares indicativos de los establecimientos y sus sostenedores, los cuales se centran en cuatro dimensiones de la gestión escolar, como el liderazgo, la gestión pedagógica, la formación y convivencia, y gestión de recursos. De acuerdo con la normativa vigente, la evaluación externa –únicamente aplicable a los centros que reciben subvención estatal de enseñanza básica y media, excluyendo a los particulares pagados, y a aquellos que imparten educación parvularia, especial y multigrado se debe realizar mediante visitas de evaluación y orientación de establecimientos y sostenedores de un equipo de evaluadores de la Agencia de Calidad de la Educación, con amplia experiencia en el quehacer escolar. A lo largo de dichas visitas, de dos o tres días de duración, los evaluadores deben recoger información de los centros, con la participación de todos quienes conforman la comunidad educativa como profesores, equipo directivo, asistentes de la educación, administrativos, alumnos y apoderados. Los resultados de la evaluación se deben entregar a la comunidad educativa de cada establecimiento por medio de un informe de carácter público e indicativo, que identifique las fortalezas y debilidades y que incluya recomendaciones para el mejoramiento escolar.

Aunque la evaluación interna de los establecimientos escolares no se encuentra institucionalizada dentro del sistema escolar, quedando su realización discrecionalidad de los sostenedores y las respectivas comunidades escolares existe evidencia suficiente como para decir que, en el caso de Chile, los problemas de equidad y calidad golpean con más fuerza a la educación municipal que a la particular subvencionada, a las zonas rurales que a las urbanas, a los territorios con concentración de población indígena y poblaciones que viven y trabajan en sectores de extrema pobreza.

Según datos del Ministerio de Educación (2017) la educación básica municipal ha mostrado un descenso en la última década aumentando la matrícula en los establecimientos particulares subvencionados. Para la educación media, la tendencia general es a la baja. El número de hombres matriculados en el nivel medio es menor al de las mujeres en todos los años. La matrícula en la modalidad humanístico–científica ha sido históricamente mayor que la técnico–profesional y continúan observándose leves disminuciones de la matrícula en esta modalidad.

Las mayores diferencias de desempeño en pruebas estandarizadas, nacionales como el SIMCE, e internacionales como PISA y TIMSS, se dan por nivel socio–económico. Obtienen mejores resultados los grupos de mayores ingresos tanto en matemáticas como en lenguaje. Las mujeres obtienen mejores puntajes en lenguaje y los hombres en matemáticas. Es un hecho que en Chile, como en otros países de América Latina y el Caribe, la expansión educativa se hizo a costa de la calidad de la educación medida con base en los resultados de pruebas de logros de aprendizaje. De acuerdo a los resultados de PISA–2009, en promedio en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no demostró haber alcanzado el nivel considerado como piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Según el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) (UNESCO, 2007), en promedio, uno de cada dos alumnos de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado un piso de logro básico. La situación regional, en general, se caracteriza por sus enormes brechas de rendimiento educativo.

La región sobresale por los resultados, relativamente bajos y desiguales, obtenidos en el aprendizaje. Las desigualdades entre países, además, son muy pronunciadas según se desprenden de análisis comparativos de datos de resultados en pruebas internacionales. Algunos ejemplos: todos los países latinoamericanos, 9 en total, que han participado en las pruebas PISA se ubican en el tercio inferior en todas las materias evaluadas. Algunos países mejoraron su desempeño aunque ninguno alcanzó los niveles de la OCDE. Chile y Perú mejoraron en lectura, México y Brasil lo hicieron en matemáticas. Brasil y Colombia mejoraron en ciencias. Algunos países redujeron la proporción de estudiantes en los tramos más bajos. Brasil y México en las tres materias evaluadas. Chile y Perú en Lectura. Chile y Colombia en Ciencias. En todos los países, una gran proporción de los estudiantes no alcanzó los niveles mínimos de habilidades evaluadas. La proporción de estudiantes de alto desempeño fue menor al 3% en todas las materias y todos los países evaluados. Chile y Brasil mejoraron su desempeño en Lectura. México en Matemáticas. En Chile la proporción de estudiantes sobresalientes disminuyó. En general, y a pesar de algunos avances por país, en la región entre 30 y 80% de los estudiantes se desempeñan en los niveles más bajos en todas las materias. De acuerdo con sus resultados en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no alcanzó el nivel II de desempeño, piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Comparativamente, en los países de la OCDE, la fracción de alumnos que no alcanzó este nivel de desempeño fue de 22% en matemática, 19% en lectura y 18% en ciencias.

### **Docentes y directivos de establecimientos en la educación media: claves en asegurar aprendizajes de calidad**

La calidad de la enseñanza, como las de un sistema educativo, no supera nunca la calidad de sus docentes (McKinsey, 2007). Las tendencias globales en este campo apuntan a la necesidad de atraer a los mejores candidatos hacia la función docente, impartirles el más alto nivel de formación inicial y continua, seleccionar a los más competentes y establecer sistemas sólidos de monitoreo, evaluación

y motivación. En cuanto a los directores escolares, estos deben ser competentes en tres áreas: procesos administrativos, gestión de recursos humanos y dirección pedagógica y didáctica. Siguiendo pautas de los países de alto desempeño, la teoría indica que tienen mayores posibilidades de éxito escolar aquellos directores que han desarrollado una exitosa carrera docente, cuentan con una formación de alto nivel, se les imparte una formación específica para el desempeño de sus funciones y, junto a las universidades, se les ofrece los apoyos necesarios para mejorar los aprendizajes. Si bien estos parámetros tienen validez universal son pocos los países que logran aplicarlos para el personal docente en los sistemas escolares.

### **Tamaño y perfil de los directivos escolares**

De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Educación, el año 2015 se contabilizaron 9.063 directores, 4.524 jefes de Unidades Técnico Pedagógicas, 3.960 inspectores generales, todos ellos ocupando sus cargos respectivos como función principal. Evidencia sobre la distribución por dependencia de los directores en el período 2004–2015 da cuenta que la proporción de quienes laboraban en el sector municipal había tendido a disminuir, en favor de quienes ejercen el cargo en colegios particulares subvencionados. Respecto de las características sociodemográficas de los líderes educativos, a lo largo de la última década se ha registrado un aumento del número de mujeres que se desempeña en el cargo de director y una merma menor en el promedio de edad desde 54 a 52 años.

Por otro lado, el cargo de jefe de Unidad Técnico Pedagógica (UTP) es ejercido en una amplia mayoría por mujeres, con un promedio de edad de 49 años. Finalmente, más de la mitad de los inspectores generales son de género masculino, con un promedio de edad de 54 años hacia 2015. Respecto de la formación para el cargo de los líderes educativos en el mismo período, no se registraban cambios y los tres cargos directivos eran ejercidos mayoritariamente por individuos con título en educación. La distribución por dependencia da cuenta que al año 2015 la tenencia de un título en educación de los directores superaba al 97% en los establecimientos municipales y particulares

subvencionados. En el caso de los establecimientos particulares descendía a 89%, porcentaje menor en los centros de administración delegada (83,1%), aun cuando ha ido en aumento en los últimos años. Información complementaria procedente de una encuesta aplicada a una muestra representativa de directores el año 2014, muestra que el 74% de estos contaba con una especialización en administración, gestión o liderazgo escolar al momento de asumir el rol.

Al desagregar la cifra según la dependencia de los centros educativos, se obtenía que el 83% de los directores de establecimientos municipales contaba con una especialización para el cargo, cifra que disminuía al 75% en los particulares pagados y a 62% en los centros particulares subvencionados. A lo largo de la última década, las políticas educativas orientadas a los directivos escolares han introducido nuevos requisitos para ejercer esta función, los que se distinguen según se trate de un jardín infantil o un centro escolar y según la dependencia administrativa de los establecimientos. Por un lado, en el caso de los directores de jardines infantiles públicos y privados, la regulación estableció el año 2013 que estos deben contar con un título profesional de educador de párvulos otorgado por una escuela normal, universidad o instituto profesional de educación superior reconocido por el Ministerio de Educación, además de poseer experiencia docente específica en aula de al menos dos años, así como también formación específica para la función directiva (JUNJI, 2013).

Por otro lado, en el caso de los establecimientos escolares que imparten parvulario, básica y media, la legislación ha mantenido el requisito estipulado en el año 1991 en el Estatuto de los Profesionales de la Educación que establece que para acceder a cargos directivos tanto en el sector público como privado se debe contar con formación y experiencia docente específica para la función (Ley 19070, 1991). Únicamente para quienes se desempeñan en el sector municipal, la Ley 20501 promulgada en el año 2011 introdujo nuevos requisitos adicionales, dentro de los que se encuentran el estar en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos ocho semestres, y haber ejercido funciones docentes al menos durante tres años en un establecimiento

educacional. Con estas modificaciones, se disminuyó de cinco a tres los años de experiencia docente requerida en la normativa anterior, y se permitió la entrada a candidatos de formación profesional no pedagógica con la condición de que cuenten con trayectoria en el aula.

La selección de los directores de establecimientos escolares se ha conservado en el período 2004–2016 como una atribución de los sostenedores educacionales. Sin embargo, entre estos años se han experimentado distintas modificaciones a la normativa respecto de los procesos de selección, que han considerado exclusivamente a los directivos de establecimientos escolares del sector municipal, manteniendo a los jardines infantiles públicos y privados y al sector particular desregulado a este respecto. Al centrarse en los directores de centros que imparten educación parvularia, básica y media del sector público, el año 2005 se dictó, en primer lugar, la Ley 20006 que hizo obligatoria la concursabilidad de directores de los establecimientos municipalizados, terminando así con la figura de directores vitalicios. Más recientemente, la Ley 20501 (2011) reconfiguró el sistema de selección para el cargo, introduciendo un proceso más profesional y transparente. En la actualidad, la selección se realiza a través de un concurso público convocado por los municipios con participación del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública (APD) de la misma institución, que es el organismo encargado del nombramiento de los más altos funcionarios y directivos del Estado chileno.

### **Distribución y funciones de los directivos docentes**

En el período 2004–2016, las políticas educativas del sistema escolar han introducido una redefinición y especificación de la función directiva, volcándola fuertemente hacia el fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los directores escolares (UNESCO/OREALC, 2014). La explicitación de nuevas responsabilidades y atribuciones para los directivos se ha configurado a partir de cambios a nivel normativo respecto de su función y de documentos de apoyo elaborados por el Ministerio de Educación. Siguiendo la evolución normativa de la última década, la Ley 19979 (2004) introdujo un hito dentro de la definición de la función directiva, determinando que

la labor principal del director de un establecimiento educacional será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional. Dicha normativa explicitó por primera vez las distintas atribuciones técnico pedagógicas de los directores, incorporando dentro de ellas: el formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y el desarrollo profesional de los docentes del establecimiento; y adoptar las medidas necesarias para que los padres y/o apoderados reciban regularmente información acerca del funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos. Únicamente para los directores del sector municipal, se especifican de manera complementaria otras atribuciones de la gestión administrativa (tales como organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal; proponer el personal a contratar y de reemplazo; ser consultado en la selección de los profesores y promover una adecuada convivencia en el establecimiento) y financiera (tales como asignar, administrar y controlar los recursos que le fueren delegados).

Los avances introducidos en el año 2004, se consolidaron posteriormente en la Ley General de Educación (Ley 20370) dictada en el año 2009, que dota al director y a su equipo directivo de la función de conducir la realización del proyecto educativo institucional del establecimiento y de otros deberes en el área técnico-pedagógica, dentro de las cuales se suscribe de manera pionera, que los equipos de los establecimientos subvencionados deben realizar supervisión pedagógica en el aula. Finalmente, en 2011 la Ley de Calidad y Equidad (Ley 20501) agrega a las anteriores definiciones una nueva atribución para los directores del sector municipal, que consiste en la posibilidad de proponer al sostenedor el término de relación laboral del 5% de los docentes del establecimiento, en caso de estar mal evaluados. Con esto, se avanza aunque marginalmente hacia mayores atribuciones en materia de gestión de recursos humanos en los establecimientos públicos (Núñez *et al.*, 2012). En paralelo a los cambios normativos en la función directiva, el Ministerio de Educación lanzó en el año 2005 el documento Marco para la Buena Dirección, que aun cuando no tiene carácter vinculante

explicita la orientación del trabajo y el desempeño de los equipos directivos, con el propósito de generar criterios que favorezcan un ejercicio pertinente y adecuado de este cargo, sin ser usado hasta ahora en la evaluación de directores. El Marco para la Buena Dirección fue actualizado en 2015, modificando las directrices del liderazgo escolar. El nuevo marco se organiza en cuatro dimensiones de prácticas y tres de recursos personales. Las prácticas agrupan cinco dimensiones, a saber: construyendo e implementando una visión estratégica compartida; desarrollando las capacidades profesionales; liderando los procesos de enseñanza y aprendizaje; gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar; y desarrollando y gestionando el establecimiento escolar. Los recursos personales de los directivos se desglosan en principios, habilidades y conocimientos profesionales (MINEDUC, 2015g). El camino recorrido en este período en torno a la introducción de una nueva función directiva se ha aparejado con un fortalecimiento a nivel normativo del rol que el equipo directivo juega al lado del director en la gestión de los establecimientos. En esta misma línea, un cambio establecido en el año 2011 bajo la Ley de Calidad y Equidad orientado a esta área, permitió que, por primera vez, los directores del sector municipal seleccionen a los integrantes de su equipo directivo (subdirector, inspector general y jefe técnico), tipificándolos como cargos de exclusiva confianza del mismo (Ley 20501, 2011).

### **Formación y desarrollo profesional de directivos escolares**

El sistema escolar del país ha sido caracterizado por la existencia de una amplia oferta formativa de preparación para líderes escolares de carácter privado, principalmente otorgada por instituciones de educación superior. Un catastro levantado en el año 2010 evidenció que existían 78 programas de formación de un año o más de duración que declaran tener como público objetivo a directores o equipos directivos, impartidos por universidades o institutos profesionales. De estos, el 66,7% eran magísteres, el 26,9% pos títulos, el 3,8% diplomados, el 1,3% doctorados y el 1,3% cursos (MINEDUC, 2016). Simultáneamente, a lo largo de la última década se han desarrollado algunas iniciativas públicas orientadas a este respecto, principalmente al alero

del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) o del Programa de Liderazgo Educativo del Ministerio de Educación. Más recientemente, una iniciativa pública a destacar en materia de preparación y formación de directores escolares corresponde al Plan de Formación de Directores, implementado desde el año 2011 por el Ministerio de Educación, por medio del CPEIP. Este consiste en la entrega de becas para participar en programas de formación incluyendo magísteres, pasantías o cursos de máximo un año de duración, y que son definidos por el Ministerio de Educación por su alta calidad académica y por tener un fuerte enfoque en el desarrollo de competencias que permitan ejercer el liderazgo. La beca financia el 90% del costo del programa y una asignación de manutención. El programa se encuentra abierto para profesionales aspirantes al cargo y directores en servicio, con a lo menos tres años de experiencia en establecimientos educativos. Estos son evaluados a partir de sus antecedentes académicos y profesionales y por la motivación. Del año 2011 al 2014, de acuerdo con la última información disponible en el sitio web del programa, 2.969 directivos en servicio o aspirantes al cargo directivo han sido beneficiados por esta beca.

A pesar de la masividad de la oferta privada disponible y de las iniciativas públicas dirigidas a esta materia, la investigación en el área ha dado cuenta sistemáticamente de las distintas debilidades de las oportunidades formativas existentes en el país. Dentro de estas, se ha planteado que los programas no se encuentran explícitamente orientados al fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los directivos, carecen de regulación estatal en torno a su calidad, operan bajo metodologías tradicionales que no promueven el aprendizaje experiencial y entre pares, y tienden a concentrarse en los directivos en servicio, sin existir una oferta específica para los docentes aspirantes al cargo o para los líderes que se encuentran en etapa de inducción.

El acceso al cargo de director suele ser la etapa terminal de la trayectoria de los educadores; no existen oportunidades de movilidad horizontal ni vertical dentro del rol, no se cuenta con una formación acorde a las distintas fases de la trayectoria de los actores ni tampoco con una

diferenciación salarial acorde a estos criterios. En dicho escenario, el principal mecanismo de incremento salarial para quienes ejercen cargos directivos ha correspondido tradicionalmente a la asignación de responsabilidad directiva, establecida por el Estatuto Docente de 1991 (Ley 19070), que en ese entonces fue fijada en un máximo del 20% por sobre la remuneración mínima nacional de los docentes. No obstante lo anterior, a lo largo de la última década se registra un avance hacia el mayor reconocimiento económico de la función directiva. Así, el aumento más significativo en este período se produjo en el año 2011 con la promulgación de la Ley de Calidad y Equidad (Ley 20501, 2011) que elevó la asignación de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica a los profesionales que se desempeñan en escuelas y liceos del sector municipal.

### **Docentes. Selección, formación y promoción**

Al año 2012 existían 3.789 profesores desempeñándose en establecimientos educacionales. La mayoría de los docentes se concentra en la educación básica, constituyendo más de la mitad del total de docentes del sistema. Respecto de las características sociodemográficas de los docentes de aula del año 2004 al 2015 se ha mantenido la alta feminización del cargo, el cual es ejercido en un 74,3% por mujeres. El promedio de edad de los educadores, por otro lado, ha ido progresivamente disminuyendo de 46 a 41 años de 2004 a 2015. La desagregación por dependencia de las características de los docentes de aula da cuenta que a lo largo del período 2004–2015, la alta proporción de mujeres en el cargo se ha mantenido en los establecimientos municipales y particulares, mientras que en los centros de administración delegada el predominio de hombres en el cargo ha ido disminuyendo progresivamente desde un 58,2% de hombres en 2004 a un 51,1% en 2015.

De igual forma, se identifica que en todos los sectores el promedio de edad ha tenido una merma en el período. En la actualidad, los docentes del sector particular subvencionado tienen el promedio más bajo de edad en comparación a las otras dependencias. Respecto del título de los docentes de aula, la gran mayoría de los profesores en ejercicio

posee un título en educación, tendencia que se ha mantenido a lo largo del período 2004–2015. La distribución de la posesión de título en educación según la dependencia de los establecimientos revela que la alta predominancia de profesores que tiene un título en educación se ha mantenido durante la última década, tanto en el sector municipal como en el particular. Esta proporción aun cuando es mayoritaria es más baja en los centros de administración delegada, alcanzando solo al 78,1% de los profesores el año 2015. La situación es diferente entre los docentes de formación diferenciada en educación media técnico–profesional, donde el 48% de ellos no presenta título profesional en el área de educación. Esto se debe, en gran medida, a la especificidad de los campos de conocimiento de estos docentes y su relación con el sector productivo.

Dentro de quienes disponen de un título en educación, predominan los docentes con un tipo de diploma en educación básica y media. La distribución de este indicador según género revela que a lo largo del período 2004–2015, se ha mantenido la alta predominancia de mujeres que poseen un título en párvulos, diferencial y educación básica, mientras que el porcentaje de mujeres con título en educación media, aun cuando es mayoritario, disminuye a favor de los hombres, en comparación con lo que acontece en los restantes tipos de especialización. Los requisitos para desempeñar cargos docentes en el sistema escolar se han mantenido inalterados durante la última década desde la promulgación del Decreto N° 352 el año 2004. Como consigna este reglamento, la función docente en la educación puede ser ejercida por las personas que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: estar titulado como profesor o normalista en las universidades, institutos profesionales o escuelas normales estatales o reconocidas oficialmente; estar habilitado para ejercer docencia al estar inscrito en el Colegio de Profesores en virtud de lo dispuesto en el Artículo 3 transitorio, del Decreto de Ley 678 de 1974, o para desempeñar docencia en los casos contemplados en el Artículo 3 del DFL 29 de 1981 del Ministerio de Educación y en el Artículo 6 del mismo reglamento y, haber obtenido el título correspondiente en el extranjero, de acuerdo con los convenios o tratados vigentes suscritos y ratificados por Chile. La misma normativa establece dos excepciones a lo anterior

que han permanecido en el marco regulatorio hasta la actualidad, dentro de las cuales se permite que en aquellas localidades sin un número suficiente de profesores titulados o habilitados se autorice el ejercicio a personas sin esta característica, al mismo tiempo que se estipula que no se requiere título profesional de profesor ni autorización para ejercer la docencia en ciertas materias determinadas o cuando se trata de asignaturas vocacionales vinculadas al mundo del trabajo o propias de las especialidades de la educación media técnico profesional (Decreto N° 352, 2004). No existen políticas específicas que fomenten el ingreso a la docencia cuando la persona ya ejerce una profesión.

### **Formación inicial docente**

A lo largo de los últimos 15 años, se ha registrado un crecimiento significativo de la oferta de formación inicial docente. Un catastro realizado entre el año 2000 y 2008 estableció que los programas de formación inicial de profesores aumentaron en un 196% en dicho período y se elevó en un 53,8% el número de instituciones que imparten este tipo de carreras. Este crecimiento exponencial se produjo esencialmente por el aumento de la oferta de esta carrera impartida por las universidades privadas. Según el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), en el año 2016 se contabilizaban 14 institutos profesionales, 32 universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores de Chile (CRUCH) y 23 universidades pertenecientes al CRUCH, que imparten en su conjunto un total de 1.256 programas de pedagogía. A nivel de programas, un 78% de los programas de pedagogía impartidos en institutos profesionales se encuentra acreditado. En el caso de las universidades pertenecientes al CRUCH la proporción es similar, con un 78% de los programas acreditados, lo que disminuye a un 45% en las universidades privadas.

El Ministerio de Educación lanzó en el año 2008 el Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Inicial Docente (PFID), orientado a fortalecer la formación de docentes que imparten las instituciones de educación superior del país y a apoyar su inserción profesional en los establecimientos subvencionados. Además, junto con las medidas orientadas a regular y fortalecer la calidad de la

formación inicial docente, el Ministerio de Educación inició en el año 2011 la implementación de la Beca Vocación de Profesor, con el objetivo de atraer a estudiantes de alto rendimiento académico a las carreras de Pedagogía, Educación Diferencial y Educación Parvularia. La Beca Vocación de Profesor consiste en el financiamiento del costo total de carreras elegibles de Pedagogía a los estudiantes que obtengan sobre 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) o 580 puntos en el caso de quienes se encuentran en el 10% superior de rendimiento académico de su cohorte de egreso, a lo cual se añaden becas de manutención y otros beneficios para los estudiantes con mayor puntaje. Los requisitos de elegibilidad de la carrera imponen entre otros que esta sea impartida en universidades acreditadas por un mínimo de dos años y que la carrera a su vez debe estar acreditada por al menos dos ante la Comisión Nacional de Acreditación, y que se respete el puntaje de corte mínimo de 500 puntos en la PSU para al menos el 80% de quienes ingresen a ella (MINEDUC, 2015d).

### **Oportunidades de desarrollo profesional**

El desarrollo profesional de los docentes se ha mantenido en la legislación de este período como un derecho (Ley 19070, 1991 y Ley 20903, 2016) y el CPEIP sigue siendo el órgano ministerial chileno a cargo de proponer, diseñar e implementar estrategias orientadas a fortalecer la formación continua de profesores, ya sea mediante la ejecución directa de cursos o talleres (en formato presencial o a distancia), o bien, mediante instituciones de educación superior, con la colaboración de los sostenedores municipales. A lo largo de la última década, esta institución ha mantenido una oferta de cursos y talleres, especializaciones, pasantías y postgrados para profesores del sector subvencionado, y ha ampliado su oferta hasta alcanzar todos los niveles y modalidades del sistema educacional. Esta oferta de desarrollo profesional no ha incluido en el período 2004–2015, iniciativas de inducción sistemáticas y de alcance nacional para profesores. Además de los programas mencionados, el Ministerio de Educación por medio del CPEIP ha mantenido en el período el Programa Red Maestros de Maestros, que tiene como propósito fortalecer la profesión docente y potenciar el desarrollo profesional

mediante el aprendizaje entre pares, aprovechando las capacidades de los profesores acreditados como de excelencia (quienes han obtenido la Asignación de Excelencia Pedagógica). Con el propósito de incentivar el crecimiento profesional de los profesores, el Ministerio de Educación creó en 1991 una Asignación de Perfeccionamiento a los docentes del sector subvencionado que hayan aprobado actividades de capacitación impartidas por el CPEIP o registradas en dicha institución (Ley 19070, 1991), como se detalla más adelante. La normativa que define las funciones de los docentes se mantuvo sin modificaciones desde la promulgación del Estatuto Docente de los Profesionales de la Educación en el año 1991 hasta la promulgación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente en 2016 (Ley 19070, 1991; Ministerio de Hacienda, 2008a).

### **Evaluación Docente**

El Marco para la Buena Enseñanza constituye la base del sistema de evaluación docente del país, instalado en el año 2004 con la Ley 19961. Este sistema de evaluación está dirigido a todos los profesores de aula de establecimientos municipales con al menos un año de ejercicio profesional, de los distintos niveles y modalidades de enseñanza, quienes son evaluados cada cuatro años de manera obligatoria. El objetivo de la evaluación docente es mejorar la labor pedagógica de educadores y promover su desarrollo profesional continuo con el propósito de contribuir al mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes. A partir de la evaluación, los docentes son clasificados en cuatro niveles de desempeño: destacado, competente, básico e insatisfactorio. En caso de tener un desempeño insuficiente, el profesor debe someterse a nueva evaluación y si nuevamente cae en dicha categoría, debe dejar la enseñanza de aula y trabajar en un plan de superación profesional con un docente tutor.

Luego de esto, si mantiene un desempeño insatisfactorio, el docente debe dejar de pertenecer a la dotación docente municipal. La evaluación de resultados obtenidos por los docentes municipales en el período 2004–2015 muestra una leve disminución de los profesores con desempeño insatisfactorio, una baja en el porcentaje de docentes calificados como básicos y un aumento, como contrapartida, de

quienes se ubican en la categoría de competentes. Finalmente, se identifican fluctuaciones en la proporción de profesores en el más alto nivel de desempeño a lo largo de este período, quienes al año 2015 correspondían al 11,7% de los evaluados. El sistema de evaluación docente del país fue estudiado por la OCDE. En su informe del año 2013 formuló una serie de recomendaciones para su fortalecimiento, dentro de las que destacan: consolidar el Marco para la Buena Enseñanza, fortalecer la función formativa del proceso y revisar los instrumentos de evaluación y procedimientos utilizados.

### Remuneración y status de la profesión

La estructura de remuneraciones estuvo regida por la normativa estipulada en el Estatuto Docente (Ley 19070, 1991) hasta 2016. En el caso de los profesores del sector municipal, el cuerpo legal estableció que los profesionales de la educación tenían derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, que se entiende como el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley, por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional. De acuerdo con esta regulación, el valor mínimo de la hora cronológica para los profesionales de la educación y docentes debía ser reajustado cada vez que lo hace el valor hora de la Unidad de Subvención Educacional (USE) y, en igual porcentaje, cada vez que se producía un reajuste al sector público. La misma normativa estipulaba, respecto de las remuneraciones en el sector particular subvencionado, la obligación de los sostenedores de pagar un salario mínimo nacional por hora. Se excluía de regulación a quienes se desempeñaban en el sector particular pagado. De manera adicional, el Estatuto Docente introducía las asignaciones especiales del personal docente. Se establecía por un lado que los profesionales de la educación podrían ser beneficiarios de asignaciones específicas por su experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y nivel de responsabilidad. A estas asignaciones, a mediados de la década de 2000, se añadieron otras bonificaciones, como el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados, la Excelencia Académica, la Red de Maestros y la Asignación de Desempeño Individual, que eran extensibles en su

mayoría al sector subvencionado en su conjunto. El estudio de la remuneración promedio de los docentes de básica y media entre el año 2004 al 2008, revela que a pesar de los nuevos incentivos que se introdujeron a la estructura salarial, la remuneración promedio mínima de los docentes se mantuvo prácticamente inalterada en términos reales. La comparación de las remuneraciones de los docentes con otras profesiones universitarias indicaba que el ingreso promedio recibido tanto al primer como al quinto año de ejercicio profesional era bastante inferior a los egresados de otras carreras (como Medicina, Derecho o Ingeniería), al mismo tiempo que la progresión de sueldos en los primeros cinco años de la trayectoria era menor a la de sus pares.

### Apoyo a los establecimientos escolares y normas para la focalización de políticas y programas

A lo largo de la última década, la política educativa del país ha introducido diversos cambios que han modificado la estructura institucional de apoyo al mejoramiento de los establecimientos educacionales. Por un lado, el Ministerio de Educación a partir de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20248, 2008) y más adelante bajo la configuración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Ley 20529, 2011) ha impulsado la herramienta de los Planes de Mejoramiento Escolar (PME) como práctica interna de planificación y gestión de los procesos de mejora de los centros educativos. Así, como consignan las orientaciones del Ministerio de Educación, los PME corresponden a la piedra angular del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y son un instrumento clave para proyectar y consolidar los procesos e iniciativas de mejora que cada comunidad escolar define, con el objeto de entregar a sus estudiantes las mejores oportunidades para acceder a una educación de calidad integral siguiendo los lineamientos vigentes, los PME tienen un ciclo de implementación de cuatro años y deben plantear acciones en cuatro áreas, como son la gestión del currículo, el liderazgo escolar, la convivencia escolar y la gestión de recursos. Para apoyar su formulación, el Ministerio de Educación dispone anualmente de orientaciones para sus distintas etapas de desarrollo. Por otro lado, en el mismo período, la política educacional ha estimulado que la implementación del PME sea apoyada por una



asistencia técnico pedagógica, ya sea provista por el Ministerio de Educación o mediante asistencia técnica externa, destacándose así las dos fuentes clave de apoyo para la mejora de los centros educativos que se describen a continuación. En primer lugar, se localiza el propio Ministerio de Educación, el cual, bajo la nueva Ley General de Educación, conservó dentro de sus funciones la de mantener un sistema de supervisión y facilitar el apoyo pedagógico a los establecimientos educacionales (Ley 20370, 2009). En términos organizacionales, este sistema radica en la Unidad de Asesoría Técnico Pedagógica situada en la División General de Educación de la institución, mientras que la función directa de prestar la asesoría a los establecimientos está a cargo del nivel provincial del Ministerio de Educación (DEPROV). Así, los DEPROV tienen dentro de sus funciones el planificar, coordinar y brindar el apoyo a los establecimientos. Esta última tarea está a cargo del cuerpo de asesores técnico pedagógicos (ATP) de cada provincia.

El año 2012, la labor que ejecutan los ATP fue reformulada y se introdujo una especificación de su trabajo en tres puntos fundamentales: el apoyo para activar y movilizar competencias técnico-pedagógicas en los equipos directivos; la orientación y guía para la articulación de programas y/o estrategias ministeriales para el desarrollo curricular; y el brindar asesoría y apoyo técnico-pedagógico en la elaboración e implementación del PME. A ese año, se contabilizaban 632 ATP desempeñándose en el sistema escolar y, de acuerdo con un estudio del año 2014, las dos formas de soporte se ejecutaban generalmente una vez al mes o cada dos meses al conjunto de los centros focalizados. La oferta de servicios de la Asistencia Técnica Educativa (ATE) se ordena según las distintas dimensiones de la gestión escolar, como la gestión curricular, liderazgo, convivencia escolar y gestión de recursos. De acuerdo con la normativa promulgada el año 1996 (Ley 19464) y sus modificaciones en el año 2008 (Ley 20244), los asistentes de la educación se clasifican en tres categorías o estamentos de acuerdo con la labor que desarrollan en los centros: profesionales: no afectos al estatuto docente y que deben contar con un título de una carrera de al menos ocho semestres de duración, otorgada por una universidad o instituto profesional del

Estado o reconocido por este; paraprofesionales: función de nivel técnico complementaria a la labor educativa, dirigida a desarrollar, apoyar y controlar el proceso de enseñanza-aprendizaje, incluyendo las labores de apoyo administrativo necesarias para la administración y funcionamiento de los establecimientos y, auxiliares: realizan labores de cuidado, protección, mantención y limpieza de los establecimientos, excluidas las que requieren de conocimientos técnicos específicos. Deben contar con licencia de educación media (MINEDUC, 2015f) (Asesorías para el Desarrollo, 2014a).

### **Calidad con Equidad. Normas para la focalización de políticas**

Son varias las transformaciones que ha liderado el Ministerio de Educación para perfeccionar la provisión de educación y mejorar los incentivos para lograr más equidad y mejor calidad. Entre ellos, destacan las siguientes:

- Ley Subvención Escolar Preferencial (SEP): asigna más recursos a los establecimientos de acuerdo con la cantidad de alumnos vulnerables que matricule. Esta ley da cuenta de que estudiantes más vulnerables tienen mayores costos de educación. Comenzó a regir en 2008.
- Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE): en el marco de las políticas de inclusión de jóvenes en la educación superior, este programa de acompañamiento y preparación de los alumnos de establecimientos más vulnerables durante la educación media y, posteriormente, durante el primer año de la educación superior. Este programa propone un nuevo paradigma para el acceso a este nivel, pues compromete el acceso del 15% de los mejores alumnos a la institución de educación superior de su elección, sin requisitos de puntajes en la PSU (MINEDUC, 2015).
- Ley de Inclusión. El Ministerio de Educación reconoce la existencia de niños que tienen necesidades educativas especiales (NNE), entendiéndose como aquellos que “precisan ayudas y recursos adicionales, ya sea humanos, materiales o pedagógicos para conducir su proceso de desarrollo y aprendizaje, y contribuir

al logro de los fines de la educación” (LGE, Artículo 23). Para proveer educación a este grupo, cuenta con establecimientos especiales y escuelas regulares con planes de integración escolar (PIE) y aulas hospitalarias. Mientras las escuelas especiales son exclusivas para alumnos con NEE, los establecimientos con programa PIE integran estudiantes con NEE en escuelas regulares. El año 2015, el Ministerio de Educación registraba cerca de 5.000 establecimientos educacionales con PIE y cerca de 1.800 escuelas especiales. Las adecuaciones curriculares que se llevan a cabo para integrar a los alumnos con necesidades educativas especiales se sustentan en la Ley General de Educación que establece que estos tienen derecho a no ser discriminados arbitrariamente, y que todos deben alcanzar los objetivos generales y estándares de aprendizaje que se definen en la ley (Marco regulatorio de NEE). Dichas adecuaciones curriculares consisten en diseñar la manera de presentar la información y de comunicarse con los estudiantes, la organización del entorno y los horarios de planificación. En relación a esto, el sistema educativo chileno forma docentes especialmente capacitados para educar a estudiantes con NEE al existir en diversas instituciones de educación superior una serie de programas de Licenciatura y Pedagogía en Educación Diferencial. Asimismo, desde la Unidad de Educación Especial del Ministerio de Educación se genera una serie de lineamientos y se realizan diversas acciones para sensibilizar y capacitar a los educadores en la temática de la integración y atención a la diversidad (MINEDUC, 2005d). Por ejemplo, a mediados de 2015 fue lanzado desde el MINEDUC un decreto referido a la aprobación de criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con NEE de educación parvulario y básica (MINEDUC, 2015n). Con respecto a los objetivos de aprendizaje, se considera la graduación en el nivel de complejidad, la priorización de objetivos y contenidos, la flexibilidad de los tiempos del currículo para logros de aprendizaje y, en última instancia, la eliminación de algunos de ellos (solo cuando otras formas de adecuación curricular no resulten efectivas). La identificación de niños con necesidades educativas especiales se realiza mediante la aplicación de una evaluación

diagnóstica. Estas evaluaciones descritas en el Decreto con toma de razón N° 0170 del año 2009, que establece las características del test. Entre otras cosas, debe ser de carácter integral e interdisciplinario, y tiene que considerar la información y los antecedentes entregados por los profesores, la familia y/o el propio alumno. Esta evaluación debe conceder información sobre el tipo y grado de déficit y su carácter evolutivo en el tiempo (Decreto N° 170). Según un estudio realizado en 2013 (Fundación Chile), aproximadamente la mitad de los establecimientos del país tienen implementado el PIE. Este plan incluye la identificación de las necesidades educativas especiales en un establecimiento, según la evaluación diagnóstica antes descrita. Luego, este define el tipo de adecuación curricular que se llevará a cabo para proveer una educación integral y, por último, planifica y registra sus evaluaciones, calificaciones y sistema de promoción.

- Finalmente, existen programas que tienen como fin la integración de otros grupos específicos que conviven dentro del país, como alumnos de origen indígena. Entre estos programas destacan la Beca de Residencia Indígena y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). El primer programa es una beca que consiste en la entrega de un aporte monetario a estudiantes de bajos recursos con ascendencia indígena para el arriendo de un inmueble mientras cursan sus estudios de educación superior. El PEIB, en tanto, es una iniciativa que busca, a través de la realización de distintas actividades, contribuir al desarrollo de la lengua y cultura de los pueblos originarios. Asimismo, este programa intenta también formar ciudadanos interculturales en el sistema educativo, enseñando para este último propósito la lengua y la cultura de estos pueblos a alumnos con y sin ascendencia indígena. Adicional a la acción del Ministerio de Educación, existen iniciativas y programas desde otros ministerios como de Salud, Trabajo o Desarrollo Social que tienen por objetivo prestar apoyo y ayuda adicional a grupos vulnerables dentro de la sociedad (MINEDUC, 2011).

Estos programas han sido evaluados respecto a su correcto funcionamiento y a los efectos que

se espera que produzcan. En relación a la Ley SEP, una evaluación de impacto realizada por el Ministerio de Educación en 2012 encontró que los establecimientos suscritos a la SEP obtienen 4 y 3 puntos adicionales en la prueba de SIMCE Matemática y Lectura respectivamente que aquellos que no son beneficiarios de esta ley, siendo este efecto mayor en los establecimientos que cumplen el 100% de las metas que ellos fijan en sus planes de mejoramiento educativo asociados a esta iniciativa (MINEDUC, 2012). Otros autores, (Valenzuela *et al*, 2013) encuentran que la Ley SEP ha tenido efectos positivos cuando se consideran algunos indicadores de calidad académica, destacándose igualmente su escaso aporte a la reducción de la segregación escolar y a la generación de un sistema educativo más inclusivo. Con respecto al PACE, dada su corta existencia como programa no existen muchos estudios que midan su impacto, y solo se ha encontrado algunos relacionados con la evaluación de su implementación, desde donde se observa tanto una alta valoración de esta experiencia como la existencia de diversas oportunidades de mejora (MINEDUC, 2015m). Para abordar el tema de las inequidades de género, se plantea una serie de estrategias que forman parte de una política de género, tales como: incentivar la participación de niñas en clases de Matemática y Ciencias, y la de niños en las de Lenguaje e Historia; cambiar el lenguaje de textos escolares; cambiar los ejemplos dados en clase e incentivar la matrícula femenina en especialidades tradicionalmente masculinas.

### Perspectivas, oportunidades, desafíos.

#### La situación chilena desde una perspectiva regional

Equidad de género: cumplida con los niños, pendiente con los jóvenes. Salvo unos pocos países, la equidad en el acceso a primaria es una meta lograda. En general, hay pocas diferencias en logros de aprendizaje, pero los niños logran mejores resultados en matemática y ciencias, y las niñas en lectura. En secundaria, muchos países presentan una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar. En el caso de

la educación superior, si bien se ha incrementado significativamente el acceso de las mujeres, esto no ha modificado el patrón de género en el tipo de carreras profesionales a las que acceden. Las mujeres de pueblos indígenas, especialmente las de zonas rurales, son las que presentan mayores desventajas en todos los ámbitos del desarrollo. En la educación de jóvenes y adultos, la región tenía al año 2000 niveles comparativamente altos de alfabetismo adulto (89,6% en promedio) los cuales continuaron aumentando, hasta llegar en 2010 a 92,9%, en promedio. De los 23 países para los que se posee información, sólo cuatro mantenían en 2010 tasas de alfabetismo adulto inferiores a 90% y sólo uno de ellos (Guatemala), inferiores a 80%.

Interculturalidad y Bilingüismo. En educación primaria y secundaria, el nivel de escolaridad de la población indígena es menor que el de la población no indígena. Existen diferencias significativas desfavorables en primaria y secundaria. En primaria sólo Cuba, Brasil y Chile, tienen tasas superiores al 90% de conclusión; en el nivel secundario, Chile presenta una brecha menor puesto que se observa que concluyen la educación secundaria un 60% en la población indígena y un 75% en la no indígena. Finalmente, en el informe 2013 del programa Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe se concluye que en la región, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria (UNESCO, 2012).

#### El desafío de mejorar calidad y equidad. ¿Qué hace la diferencia?

Los docentes y la calidad de la enseñanza. La importancia de contar con buenos profesores ha sido ampliamente reconocida y muchas políticas públicas apuntan a mejorar el status social de los maestros. Sin embargo, también es posible observar contradicciones importantes en la puesta en práctica de las políticas docentes, incluso en países con un elevado nivel de profesionalización de la docencia. Un reciente informe regional basado en una amplia consulta a expertos, revisión de literatura, análisis de datos e informes de casos nacionales identificó un conjunto importante de situaciones y lineamientos de políticas de desarrollo profesional docente para los países de América Latina y el Caribe, los cuales

agrupó en cuatro grandes categorías: reclutamiento y formación inicial, formación continua, carrera profesional e institucionalidad de las políticas (OREALC/UNESCO, 2013, 2014; PREAL, 2012).

Clima, Liderazgo y Gestión de las Escuelas: apoyos esenciales para mejorar los aprendizajes. El fortalecimiento de lazos con los padres y la comunidad y aquel de las capacidades profesionales de los maestros, clima y gestión escolar son elementos claves en la creación de condiciones para facilitar los procesos de enseñanza–aprendizaje. Escuelas con liderazgo efectivo, lazos fuertes con los padres y maestros que crean comunidades de aprendizaje favorecen el aprendizaje, especialmente en sectores socialmente vulnerables. Escuelas que no mejoran sus resultados tienen, generalmente, lazos débiles en estos ámbitos.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En América Latina y el Caribe el acceso a tecnologías en el hogar está fuertemente determinado por el nivel socioeconómico de las familias. Así, la incorporación más dinámica a la sociedad de la información queda limitada a ciertos sectores sociales en ciertos países. Abrir nuevas oportunidades y aprovechar lo que existe especialmente con jóvenes y adultos podría ayudar a mejorar acceso, pertinencia y calidad especialmente de los programas de formación para el trabajo y la participación ciudadana.

#### **Chile: los desafíos de la nueva agenda de políticas**

La revisión de las políticas educativas implementadas en el sistema escolar del país revela distintos desafíos clave para promover el mejoramiento escolar. En términos del fortalecimiento de los procesos de mejora, desde 2004 se ha instalado en el país el SAC, se ha modificado sustantivamente el paradigma que regía las iniciativas orientadas a este propósito y se ha ido configurando una nueva institucionalidad de soporte para los establecimientos educativos. Hoy en día, el SAC se encuentra en proceso de fortalecer la coordinación interinstitucional y se lanzó el Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad, que fija los objetivos, metas y acciones para mejorar esta última área y robustecer el apoyo otorgado a los establecimientos escolares.

Un desafío importante refiere al uso de los instrumentos de evaluación externa (como el SIMCE) en tanto herramientas formativas y de apoyo para los establecimientos, que deben complementarse integralmente con los restantes indicadores de la calidad educativa. La Agencia de Calidad en el marco del SAC ha dado pasos significativos a este respecto, subsistiendo sin embargo en la actualidad, el reto de implementar las importantes recomendaciones entregadas por el equipo de revisión del sistema. Aun cuando el sistema escolar dispone de diversos programas de apoyo para los estudiantes, persiste el desafío de generar iniciativas tendientes a otorgarle mayor fluidez a la transición entre los niveles educativos.

Un paso a este respecto corresponde a la implementación del PACE, que cuenta con el objetivo declarado de restituir el derecho a la educación superior, mediante la preparación, acceso, nivelación y aseguramiento de la permanencia de los alumnos de sectores vulnerables con alto rendimiento académico a este nivel de enseñanza. Un desafío en el período 2004–2016, abordado por la ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, se encontraba a nivel del cuerpo docente. La revisión de las políticas nacionales efectuada el año 2004 por la OCDE daba cuenta de los avances acontecidos a partir de la década de 1990 en las condiciones laborales de los profesores, las remuneraciones y las oportunidades de formación, al mismo tiempo que se estipulaba la deuda pendiente en materia de formación inicial (OCDE, 2004, 2017).

De 2004 a 2016, tanto las condiciones de trabajo y de apoyo a los profesores, así como los salarios, no experimentaron mejoras sustantivas, con una estructura de remuneraciones compleja y desligada del desempeño (MINEDUC, 2016) y que era comparativamente más baja que las de otras profesiones de igual duración (Valenzuela *et al*, 2010). Por otro lado, la regulación de la jornada laboral no consideraba en demasía las horas no lectivas y el desarrollo profesional enfatizaba el apoyo a los docentes que se insertaban en la docencia. Estos problemas fueron abordados en la nueva ley que instituye el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, la que crea un nuevo sistema de remuneraciones asociado a niveles de

experiencia y desempeño, además de aumentar las remuneraciones de los docentes. Conjuntamente, regula y aumenta la cantidad de horas no lectivas y entrega mayor apoyo a la formación de los docentes que participen del Sistema. Con esto, la modificación introducida a la Ley 20903 en abril de 2016 establece la obligatoriedad de la acreditación de los programas de pedagogía.

Las diversas medidas de políticas introducidas a partir del año 2004 y hasta 2016, junto a otras formuladas para el nivel del cuerpo docente como de los directivos, han tenido un alcance cuasi exclusivamente dirigido a los profesionales que se desempeñan en el sector municipal. En este período, el sector particular subvencionado ha experimentado un crecimiento respecto de la proporción de educadores que se desempeñan en él. Por ello, la nueva ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente incluyó a los profesores y educadores del sector particular subvencionado a partir de 2018. En la misma línea de políticas la educación parvularia, particularmente aquella impartida en jardines infantiles, había permanecido marginada de las políticas educativas orientadas al aseguramiento de la calidad y la regulación de su provisión subsanándose algunos de estos vacíos mediante la Ley 20832 que autoriza el funcionamiento de establecimientos de educación parvularia (publicada en mayo de 2015). Cumplir con los propósitos nacionales y el propósito general y objetivos específicos de la Agenda Educativa 2030 y las metas del Objetivo de Desarrollo Sustentable # 4 (ODS, 2015) requerirá de un giro en las políticas y prácticas para asegurar que el cumplimiento de metas que vinculan educación y desarrollo permitan:

i) Establecer Bases Sólidas de Desarrollo en la Niñez y Aprendizajes en la Educación Temprana. Disminuir las brechas que genera la transmisión de desigual capital social y cultural requerirá del desarrollo de políticas de compensación temprana y de programas de apoyo a las familias mediante la acción concertada de los sectores

de salud y educación, público y privado, y la participación de organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, fundaciones y redes comunitarias.

- ii) Asegurar aprendizajes y establecer estándares de calidad para todos. Aunque es una tarea larga y demandante, permitiría ofrecer iguales oportunidades de acceso, permanencia y resultados, especialmente en los niveles primario y secundario. Para ello se requerirá de políticas y programas que compensen el peso de las desigualdades de origen con mejores escuelas, mejores maestros, contenidos pertinentes y renovados, mejor gestión y liderazgo escolar.
- iii) Cambiar el enfoque de la profesión docente, desde el reclutamiento y formación inicial y continua, hasta la evaluación de desempeño, pasando por los dispositivos de apoyo, desarrollo profesional, planificación de clases, incentivos y régimen laboral. El eje de un nuevo enfoque debería considerar: mayores exigencias en cada uno de estos aspectos junto con una progresiva disminución de los alumnos por curso y la carga de enseñanza directa en el aula; una escala salarial que premie el buen desempeño y una negociación descentralizada, sobre base local, de las metas e incentivos especialmente de los maestros sindicalizados.
- iv) Impulsar el mejoramiento de la gobernanza del sistema escolar y gestión de las escuelas. Poniendo el foco en el desarrollo de estilos de gestión cuyos efectos lleguen a la sala de clase y en la formación de una nueva generación de líderes y directivos de establecimientos educacionales. Además de incentivar la rendición de cuentas, monitorear y evaluar de la calidad de la gestión y establecer marcos y apoyos para el buen desempeño y la buena enseñanza. Sólo así se podrá responsabilizar, públicamente, a encargados de escuelas y docentes en ejercicio por los resultados del aprendizaje.

**BIBLIOGRAFIA**

- MINEDUC (2016): *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*. Informe Nacional de Chile, Santiago, Chile. [www.ibe Chile\\_part1.pdf](http://www.ibe Chile_part1.pdf) (2004).
- OCDE (2017): *Evaluación de Políticas Nacionales de Educación*. Educación en Chile, Santiago, Chile. [http://archivos.agenciaeducacion.cl/Educacion\\_en\\_Chile\\_OCDE\\_Nov2017.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/Educacion_en_Chile_OCDE_Nov2017.pdf)
- INEE (2019): *Calidad y Equidad. Retos del Cambio Educativo en América Latina*. Resumen de Políticas. En prensa.
- PREAL (s/f): Publicaciones. Documentos de Trabajo 1996–2012. [www.preal.online](http://www.preal.online)
- INEE (2019): *Documentos Ejecutivos de Política Educativa. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México*. Resumen n° 1. [www.preal.online](http://www.preal.online)
- UNESCO/OREALC (2013): *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación de calidad para todos el 2015*. Santiago, Chile.
- INEE (2019): *Documentos Ejecutivos de Política Educativa. Políticas para el mejoramiento profesional de los docentes en México*. Resumen 3. [www.preal.online](http://www.preal.online)
- UNESCO/OREALC (2014): *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- MINEDUC (2017): *Informe Nacional Revisión de las Políticas Educativas en Chile desde 2004 a 2016*, Santiago, Chile, Centro de Estudios MINEDUC.
- UNESCO/OREALC (2014): *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, Chile.

## La educación secundaria básica en Cuba. Nuevas perspectivas curriculares

Reynaldo Jiménez      Roberto Almaguer  
Enrique Verdecia      Lino Borroto  
Tania Caram              Yiglén Salazar

**FLACSO Cuba**

### El Sistema Nacional de Educación cubano y su gobierno

La educación, como proceso indisolublemente ligado al desarrollo social del contexto cubano, siempre ha estado en la mesa de debate, no solo desde los ámbitos académicos sino también desde los más cotidianos, lo que acredita su nivel de relevancia para el Estado y el Gobierno desde el triunfo de la Revolución en 1959.

La situación política, económica y social antes de 1959 era sumamente compleja por cuanto dejaba al descubierto un país donde las diferencias de clases marcaban el acceso a servicios básicos como la educación, del que se encontraban excluidas más de un millón de personas.

El panorama educativo mostraba una educación Secundaria Básica prácticamente inexistente. Al triunfo de la Revolución, según cifras estimadas por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (Onei), la cantidad de graduados en este nivel de enseñanza era 4.563 estudiantes, lo que representaba solo el 0,07% de la población censada en 1953 (Onei, 2008: 58). El 23,6% de la población adulta era analfabeta, correspondiendo el 11% al sector urbano y el 41,7% al sector rural (Mined, 2002: 9). Entonces, alfabetizar no era solo una necesidad, sino al mismo tiempo el punto de partida para poder acometer las transformaciones que la sociedad reclamaba.

Pedagogos cubanos han establecido períodos históricos que permiten comprender el desarrollo

del sistema educativo cubano desde que se inició el proceso revolucionario (Chávez y Deler, 2013: 3):

- Primer período (1959–1962). Primeras transformaciones revolucionarias de la educación y la escuela. Medidas y leyes que inciden en el sector.
- Segundo período (1962–1975). Tránsito hacia una educación, escuela y pedagogía socialistas.
  - Subperíodo (1962–1970). Continuidad de las transformaciones revolucionarias de la educación y la escuela.
  - Subperíodo (1971–1975). Reestructuración y mejoramiento del sistema Nacional de Educación.

En enero de 1959 se creó “un Sistema Nacional de la Educación, con acceso universal y gratuito a todos los ciudadanos, sin discriminación por color de la piel, sexo o estrato social” (Onei, 2008: 6) y se promulgó la primera Reforma Integral de la Enseñanza, la cual dispuso adoptar una nueva organización y determinó el objetivo fundamental de la educación de acuerdo con los intereses de la Revolución: el pleno desarrollo del ser humano (Mined, 2002: 7).

El gobierno cubano incorporó como una de las primeras prioridades en el desarrollo de políticas y programas, la superación de los obstáculos estructurales e institucionales al pleno disfrute de la educación en el país. Una de las primeras medidas fue la erradicación del analfabetismo y la creación

de las condiciones para garantizar la educación universal y gratuita a todos los niveles de enseñanza, lo cual hoy es una realidad.

En 1961, con la Campaña de Alfabetización, comenzaba un proceso que permitió revertir en poco tiempo un panorama social muy desigual para las mayorías y que trajo consigo profundas transformaciones en las concepciones de la enseñanza y el aprendizaje que hasta el momento imperaban en el país.

En el año 1975 se celebró el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), y se establecieron las *Tesis y Resoluciones sobre la Política Educacional* en las que se declaraba a la pedagogía socialista, marxista-leninista, como la que se aplicaría en el país, y sus vínculos con el pensamiento martiano; de igual forma se establece “la escolaridad obligatoria hasta noveno grado” (PCC, 1975: 21).

Por tanto, fue necesario precisar el fin de la educación dentro de la política educacional:

“Formar las nuevas generaciones y a todo el pueblo en la concepción científica del mundo, es decir, la del materialismo dialéctico e histórico; desarrollar en toda su plenitud humana las capacidades intelectuales, físicas y espirituales del individuo y fomentar en él, elevados sentimientos y gustos estéticos; convertir los principios ideopolíticos y morales comunistas en convicciones personales y hábitos de conducta diaria” (PCC, 1975: 2–3).

Con la Revolución en el poder, “la construcción de la sociedad socialista plantea como exigencia de primer orden, la formación de un hombre de profundas convicciones, con nueva moral, que participe activamente en la edificación del comunismo” (Labarrere y Valdivia, 2001: 5). El objetivo permanente de la política educativa cubana es la formación de personas solidarias y responsables, respetuosas de sus semejantes, amantes y defensores de la paz, de los derechos del ser humano y de la democracia.

La educación es reconocida por el Estado cubano como un derecho universal de cada cubana y cubano, sin distinción de género, raza, sexo, clase social o creencia religiosa.

Lo anterior queda refrendado en los artículos 73 y 74 de la *Constitución de la República de Cuba* de 2019, cuando expresan la responsabilidad que tiene el Estado cubano sobre la educación de sus ciudadanos y ciudadanas, a quienes se les ofrece la garantía de un servicio gratuito, asequible y de calidad desde los primeros años de vida, en los que se incluyen la enseñanza y práctica de la educación física y el deporte como parte de la formación integral de niños, niñas, adolescente y jóvenes (Ministerio de Justicia, 2019: 6).

Durante la década de los años 80 del pasado siglo el Sistema Nacional de Educación se consolida y enfoca sus esfuerzos en lograr la universalización del noveno grado en toda la población cubana, como medio para elevar sus niveles culturales y al mismo tiempo garantizar la continuidad de estudios a instancias superiores.

La administración pública en Cuba está dirigida por los ministerios y otros institutos, los que de conjunto constituyen los Organismos de la Administración Central del Estado (Oace).

El Ministerio de Educación (Mined) es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en la actividad educacional, excepto de la educación superior, la cual responde al Ministerio de la Educación Superior.

Las Direcciones Provinciales de Educación constituyen el eslabón intermedio entre el organismo central y la Dirección Municipal de Educación; son los órganos que dirigen, organizan, administran y supervisan los servicios educativos, excepto del nivel superior, en sus respectivas provincias. Se subordinan directamente en lo normativo–metodológico al Mined y en lo económico–administrativo a los Gobiernos provinciales e Intendencias municipales.

Las Direcciones Municipales de Educación son los órganos que dirigen, organizan, administran y supervisan los servicios educacionales, excepto del nivel superior, en su jurisdicción. Se subordinan directamente en lo normativo–metodológico a la Dirección Provincial de Educación y en lo económico–administrativo a la correspondiente Intendencia municipal.



El Mined tiene como misión esencial, dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en la actividad educacional previa a la educación superior, mediante una estructura de dirección interna que parte de una Ministra de Educación, Viceministros, Directores Generales y Directores Nacionales que atienden las diferentes áreas de interés. La estructura de dirección externa de la educación cubana se conforma a partir de direcciones provinciales y municipales, subordinadas a dicho ministerio, quienes a su vez orientan el trabajo a desarrollar por los docentes y directivos de cada centro escolar.

El Sistema Nacional de Educación constituye una de las mayores conquistas del modelo social cubano. Entre las principales transformaciones sociales que a partir de 1959 se inician en Cuba se distingue la educación, y ya desde los años sesenta del siglo XX se trazan acciones que permiten que el analfabetismo como fenómeno social se erradicara en Cuba mediante la Campaña de Alfabetización y complementada con la universalización de la enseñanza primaria y los programas de sexto y noveno grado para los recién alfabetizados, mediante los cuales se ha logrado una escolaridad superior a los nueve grados de enseñanza general, como promedio, para toda la población adulta de Cuba.

Según el Anuario Estadístico de Cuba del año 2015, en su capítulo 18 dedicado especialmente a la Educación, el Sistema Nacional de Educación en Cuba está concebido como un conjunto articulado de niveles educativos y tipos de enseñanza, donde se encuentra la educación secundaria básica, articulada armónicamente con sus niveles precedentes y aquellos que le suceden (Onei, 2016: 5–6):

- Educación preescolar: 1 año.
- Educación primaria: 6 años.
- Educación secundaria básica: 3 años.
- Educación preuniversitaria: 3 años.

- Educación técnica y profesional: 3 años.
- Educación de adultos: 3 años.
- Educación especial: 6 años<sup>26</sup>.
- Educación superior: de 4 a 6 años<sup>27</sup>.

La continuidad de estudios para los estudiantes una vez aprobado el 9no. grado transita hacia el subsistema de enseñanza media superior, en el que se encuentran la Educación preuniversitaria y la Educación técnica y profesional. Durante el curso 2018–2019, el 42% de los egresados en Secundaria Básica accedieron a los diversos tipos de preuniversitario, mientras que el 58% pasaron a la Educación técnica y profesional (ETP).

La Educación preuniversitaria en Cuba en el curso escolar 1958–1959 contaba con 21 escuelas y una matrícula de 37 248 alumnos, 60 años después esta enseñanza cuenta con 302 centros distribuidos en 122 municipios de los 169 existentes en el país, con diferentes perfiles y una matrícula de más de 140 670 alumnos, cuyas edades oscilan entre los 14 y 18 años de edad. Esta enseñanza abarca del 10mo al 12mo grado y es el nivel donde los jóvenes amplían, profundizan y generalizan sus conocimientos y habilidades para continuar estudios superiores.

En este nivel existen escuelas con características especiales y objetivos diferentes, donde ingresan alumnos con condiciones, aptitudes y aspiraciones, los que son previamente seleccionados por sus características. Entre estas escuelas se encuentran los dieciséis Institutos Vocacionales de Ciencias Exactas, uno en cada provincia, con una matrícula de 11 014 alumnos en el curso 2018–2019, los que ingresan mediante un riguroso proceso selectivo y profundizan sus estudios en diversas ramas de las ciencias.

También la enseñanza preuniversitaria cuenta con las Escuelas de Perfeccionamiento Atlético, cuya selección tiene en cuenta, además de las aptitudes físicas, la vocación hacia las especialidades de

26 Las escuelas especiales ocupan un lugar central en la concepción de la Educación Especial para la atención de los niños de 0 a 6 años. En estas se aplica el currículo básico de la Educación General. En su mayoría tienen un carácter de tránsito, que incluye la preparación de los estudiantes, las familias y los docentes, hasta el seguimiento y la evaluación de sus resultados; lo que garantiza el éxito de los educandos con necesidades educativas especiales en la Educación General.

27 Los nuevos planes y programas de estudio aprobados para la enseñanza universitaria en el curso 2016–2017 establecen la duración de cuatros años para 29 carreras, otras, por sus características, se mantienen con una duración de cinco años y seis años.

Cultura Física o la Licenciatura en Deportes. En el curso escolar 2018–2019 la matrícula de estos centros era de 217 estudiantes.

Todos los jóvenes egresados de centros de nivel preuniversitario tienen garantizada la continuidad de estudios hacia niveles superiores, de acuerdo a las solicitudes de carreras realizadas por cada estudiante y a sus resultados alcanzados en los exámenes de ingreso (Matemática, Español e Historia) a la Educación superior.

La Educación técnica y profesional (ETP) contaba en el curso 1958–1959 con 40 centros y una matrícula de cerca de 15 mil alumnos, seis décadas después se encuentra constituido como un sistema organizado y masivo que tiene como objetivo formar trabajadores aptos para un ámbito laboral en continuo desarrollo.

En la ETP se incluye la Educación Artística (1 182 estudiantes matriculados); las escuelas vinculadas al Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (3 469 estudiantes matriculados); los centros que forman técnicos para Ministerio de Salud Pública (3 471 estudiantes matriculados); las instituciones de Formación Pedagógica (11 013 estudiantes matriculados) y el resto de las especialidades de técnico de nivel medio y obrero calificado.

Esta enseñanza tuvo en el curso 2018–2019 más de 360 000 estudiantes matriculados en 106 especialidades, de estas, 54 de técnico de nivel medio y el resto de obrero calificado. Para los próximos cursos escolares se prevé la apertura de dos perfiles profesionales vinculados con las especialidades Logística y Derecho.

### **Análisis de indicadores**

El desarrollo de la enseñanza Secundaria Básica cubana ha estado matizado en todo momento por el contexto político, económico y social que ha vivido el país en sus diferentes etapas históricas.

La década de los años 90 del pasado siglo fue un período bien convulso para la dinámica social cubana y fundamentalmente para la educación. El alto costo de la vida, los bajos salarios a docentes

y la precarización de la infraestructura educativa de un país, que no solo debía resistir un férreo bloqueo estadounidense sino también la unipolaridad de un entorno internacional hostil, puso en jaque al sistema educativo cubano. En esa etapa comienza el mayor éxodo de profesores que se haya conocido en Cuba hacia puestos de trabajo mejor remunerados económicamente, vinculados al incipiente sector del turismo internacional y en su mayoría para nada relacionados con la formación profesional adquirida.

No obstante, la voluntad política del Estado y el Gobierno cubano de mantener la educación como una de sus principales conquistas, se mantuvo intacta. Fue así como se continuaron construyendo centros de educación, se concertaron encuentros nacionales e internacionales entre reconocidos investigadores de la educación y se celebraron graduaciones de estudiantes extranjeros que cursaban estudios en Cuba mediante proyectos de colaboración con países amigos.

La década del 2000 inicia con un proceso de revolución social y cultural que se conoce oficialmente como la Batalla de Ideas, la que incluyó la reparación de escuelas y centros hospitalarios con la participación de la juventud cubana con o sin afiliación política; la formación de maestros emergentes e instructores de arte, los primeros con el objetivo de cubrir el déficit docente en las aulas y los segundos en ese empeño de promover la cultura cubana en las escuelas y en los barrios; la formación de trabajadores sociales, médicos del alma, como los calificara Fidel Castro en una oportunidad; la formación de tecnólogos de la salud y enfermeros emergentes que también apoyaron en misiones sociales promovidas por los gobiernos progresistas de la región en aquellos años; la conformación del Programa Editorial Libertad que consistía en entregar a cada cubano lo más selecto de la literatura cubana y universal en forma de tabloide; la inauguración de dos canales educativos en la Televisión Cubana para promover la teleformación específica y general desde los estudiantes en las escuelas hasta las personas en sus casas.

La Batalla de Ideas fue una etapa donde la dirección de la Revolución cubana hizo énfasis en el valor de

la formación permanente y continua de su pueblo como vía de acceso a un espectro cultural amplio. Esto se demuestra en el análisis de las tasas neta y bruta de escolarización durante los años 2000, 2010 y 2018, que se presenta a continuación.

**Tabla 1. Tasa bruta y neta de la enseñanza Secundaria Básica en Cuba**

Años	Población en edad escolar (U)	Tasa bruta de matrícula (%)	Tasa neta de matrícula (%)
2000	1 004 256	83,31	82,58
2010	845 348	94,38	90,65
2018	788 405	100,8	83,9

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

El sistema de matrícula cubano para que sus estudiantes accedan a estudios secundarios es libre, gratuito y público. Por lo general las familias acompañan a los estudiantes en este proceso para así conocer el centro educativo, sus características, horarios y claustro de profesores. Al mismo tiempo los padres y las madres comienzan a involucrarse desde los primeros días con el embellecimiento de las aulas y el resto de los espacios, apoyan al centro en sus actividades extraescolares y en algunas cuestiones relacionadas con la infraestructura, de forma tal que durante todo el curso se establece un estrecho vínculo entre familia y escuela, materializado también en las sistemáticas reuniones de padres<sup>28</sup> que se convocan desde las escuelas.

El grado de escolarización de la población que arriba a este tipo de enseñanza según su edad es alto, superando el 80%, lo que indica un favorable índice de asistencia a las escuelas. Al mismo tiempo, notable es la diferencia que existe entre la matrícula total y la establecida por el grupo etario puesto que son estudiantes que provienen de la enseñanza primaria con menos edad de la que gubernamentalmente se exige para el nivel, pero no se les limita en ninguno de los casos su acceso a los estudios para que estos no se vean interrumpidos bruscamente. De ahí que en el año 2010 se puede advertir una tasa de matrícula que supera el 100% de los estudiantes respecto a la población en la edad escolar establecida.

Las relaciones que se establecen entre la tasa bruta y neta de matrícula destacan una prevalencia de la primera sobre la segunda, lo que evidencia al ascenso constante de los niveles de escolarización de la población adolescente cubana, el compromiso de la familia con la formación de sus hijos e hijas y la pretensión política de un gobierno donde ninguno de sus niños y niñas queda marginado de su sistema de educación.

Los indicadores que a continuación se analizan (escuelas, matrícula, mujeres, hombres, egreso y profesores) mediante datos estadísticos, demuestran la dinámica social cubana vivida durante los años 2000, 2010 y 2018 que impactó directamente en los centros.

**Tabla 2. Indicadores de la educación Secundaria Básica cubana**

Indicadores	2000			2010			2018		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
<b>Escuelas</b>	732	269	1 001	831	130	961	886	110	996
<b>Matrícula</b>	378 920	93 785	472 705	366 399	40 078	403 477	295 525	22 545	318 070
<b>Mujeres</b>	*	*	234 178	175 339	19 038	194 377	145 081	10 750	155 831
<b>Hombres</b>	*	*	238 527	181 036	21 040	202 076	160 928	11 795	172 723
<b>Egreso</b>	113 211	25 746	138 957	112 920	12 337	125 257	110 874	8 790	119 664
<b>Profesores</b>	31 730	9 217	40 947	40 039	5 729	45 768	32 065	3 891	35 956

\* No se conocen los datos oficiales

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

28 En estas reuniones puede participar cualquier miembro de la familia que conviva con el estudiante y esté responsabilizado de su formación. Tienen carácter mensual y la dirigen los profesores guías de cada grupo, los que son asignados por la dirección de la escuela. En ellas se analiza la situación cognitiva y motivacional-afectiva en la que se encuentran los estudiantes.

La cantidad de centros educacionales registra un decrecimiento en la primera década analizada. Esto pudiera sugerir el cierre de instituciones educativas, sin embargo, es importante señalar que realmente lo que se produce durante este período es la conformación de centros mixtos de enseñanzas, es decir, escuelas que por su amplia infraestructura se convertían en centros que acogerían al nivel primario y secundario de enseñanza al mismo tiempo, con capacidad suficiente para recibir a estudiantes y profesores de ambos claustros. Al mismo tiempo se comienza a desarrollar todo un proceso de mantenimiento y reparación de centros educacionales que permitió aumentar la cobertura para el año 2018.

A pesar de que la tasa de escolarización supera el 90%, hay un decrecimiento paulatino de la cantidad de estudiantes que acceden a la educación Secundaria Básica durante estos años, lo que está asociado con los bajos niveles de fecundidad que experimentó la familia cubana a partir de una limitada situación económica, como una de las principales causas, y el alto nivel educacional alcanzado por las mujeres cubanas.

“En los municipios, las tasas de natalidad discretamente mayores corresponden a aquellos con condiciones de vida medianamente favorables o menos favorables. El tamaño deseado de la familia es pequeño. La frecuencia del aborto inducido descendió, pero las regulaciones menstruales aumentaron. El uso de conocimientos de la práctica de la anticoncepción es elevado. El comportamiento de la fecundidad se corresponde con los patrones culturales de reproducción actuales que incluyen tener pocos hijos a una mayor edad” (Gran Álvarez, 2003: 1).

Lo anteriormente señalado constituyó un proceso demográfico que comenzó a tener presencia en Cuba a partir de 1990, motivado por la caída del campo socialista y la desaparición de la URSS, suceso que impactó directamente en la dinámica de la sociedad cubana.

Otro indicador interesante a analizar es el comportamiento de los matriculados y egresados

de ambos sexos en la Secundaria Básica durante los años seleccionados, los que encuentran un ascenso gradual en las cifras de egresados. El acceso de las niñas y las mujeres a la educación se considera en Cuba un derecho elemental conquistado.

Como se ha mencionado, durante el año 2000 Cuba comenzó a vivir una especie de revolución social y cultural que incluyó diversas transformaciones en el sistema de educación, sobre todo en la formación de sus profesionales. Es así como aparece la figura del Profesor General Integral en Secundaria Básica, un proceso que comenzó con una fase experimental, posteriormente generalizado a todo el país, donde se tomaron a 100 jóvenes graduados de preuniversitario para que se formaran bajo esta modalidad.

“Se puede definir como un profesor revolucionario, sensible y comprometido con el mejoramiento humano, con la formación cultural e ideológica propia y de sus educandos, que tenga dominio del proceso de enseñanza aprendizaje, de modo que pueda guiar la educación de los y las adolescentes, potenciándola a través de la instrucción, que dirija el proceso de aprendizaje de las asignaturas con un enfoque interdisciplinario y con el uso eficiente de los medios didácticos a su disposición.” (Leyva, 2005: 12).

Se trataba de un profesor o profesora que impartía todas las asignaturas del currículo frente a un aula de 15 estudiantes, a los que debería atender de forma individualizada y así tener “un conocimiento profundo de las características de cada uno, de sus resultados, de sus condiciones de vida y las relaciones con la familia” (Leyva, 2005: 12). Estos docentes se apoyaban al mismo tiempo en el programa audiovisual que se generaba desde los canales educativos con programación diferida o con las grabaciones de estas mismas clases en formato de videocasetes que se encontraban almacenados en cada escuela.

Durante varios años la dirección del Mined estuvo enviando hacia la capital cubana un número considerable de jóvenes profesores formados bajo esta modalidad puesto que allí se encontraba la situación más compleja de necesidad docente. Los

programas universitarios de formación pedagógica se ajustaron a estas exigencias.

Si bien este nuevo modelo respondía a necesidades políticas, económicas y sociales que vivía Cuba en los inicios del nuevo milenio, al mismo tiempo se dejaron ver sus limitaciones en cuanto a la concepción de una forma de enseñanza interdisciplinar frente a la estructuración de un currículo y libros de textos fragmentados por materias del conocimiento, por una parte, y por otra, la incorporación a las aulas de un grupo de profesores sin una formación académica sólida para asumir semejante reto.

La cobertura docente durante estos años resultó un tanto inestable. Como se ha explicado, a partir de 1990 muchos profesores de los diferentes niveles educativos comenzaron a desplazarse hacia puestos de trabajos mejor remunerados y ubicados en otros sectores del país. Ello produjo una profunda crisis en la cobertura docente que no está resuelta, aun cuando de los casi 4 500 maestros que solicitaron baja, más de 2 200 volvieron a la docencia, como resultado del incremento salarial aprobado en junio de 2019. Por otra parte, de las 1 858 solicitudes de jubilación, 1 047 desean quedarse y han pedido su incorporación unos 6 191 desvinculados del sector (Infante, 2019: 1).

### Presupuesto del Estado en Cuba destinado a la educación

Para el Estado cubano la inversión en educación es una prioridad insoslayable que redundará en la contribución al desarrollo político, económico y cultural de la sociedad cubana.

Bajo el principio de gratuidad de los servicios educativos en cada uno de sus niveles, cada año, desde el Producto Interno Bruto (PIB) del país, se erogan cifras millonarias que terminan siendo superadas a partir de sus constantes demandas al gobierno cubano. Así lo demuestra la siguiente tabla.

**Tabla 3. Inversión en educación del Estado cubano**

Años	PIB (millones de pesos)	Gasto público en educación (millones de pesos)	%	Consumo final (%)
2000	30 565,4	2 594,4	8,5	+ 1.8
2010	64 328	6 010	9.3	+ 2.5
2018	100 023	5 828	5.8	+ 2.3

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

En la primera década del nuevo milenio el gobierno cubano destinó más del 10% de su PIB a la infraestructura de educación en el país y sus servicios, sobre todo por el amplio proceso de reparación, remozamiento, mantenimiento y ampliación de los centros escolares primarios y secundarios del país, cuando el Mined decidió reducir la cantidad de máxima de estudiantes por aula (de 45 a 15 o 20 alumnos), beneficiando al 66% de la matrícula y colocando a dos maestros en el 30,9% de aulas existentes. Durante estos años se construyeron en La Habana 32 nuevas escuelas y 2 616 aulas, con una cifra total de aulas de 4 553 en todo el país (Mined, 2002: 25).

En igual período se crea en la televisión un Canal Educativo, se comienza a implementar el Programa Audiovisual y se introduce en el currículo de estudio de la Computación desde la enseñanza primaria hasta el preuniversitario, lo que trae consigo la inversión, para cada aula de estos niveles de enseñanza en todo el país, en equipos de televisión, casetes y videocasetes, así como modernos laboratorios de cómputo que permitieron utilizar las colecciones de software educativos producidas en los diferentes centros de elaboración de estos medios de enseñanza ubicados en las universidades de ciencias pedagógicas (Mined, 2002: 25).

Se lleva a cabo un extenso programa de formación emergente de maestros que abarcaba a todas las provincias del país dada la necesidad de docentes en las escuelas cubanas. Se incorporaron 10 400 nuevos maestros de primaria y 12 643 de Computación (Mined, 2002: 25).

Las bibliotecas escolares de todo el país también fueron beneficiadas. Se desarrolló el Programa Editorial Libertad, “resultado de un empeño cultural del Estado cubano para el desarrollo de una cultura general e integral de los jóvenes” (Ecured, 2010: 1). Este programa tuvo “como propósito dotar a las Bibliotecas escolares y Centros de documentación en las diferentes unidades docentes de la literatura indispensable para elevar y ampliar su nivel cultural de manera integral, con énfasis en diccionarios, enciclopedias, libros y atlas” (Ecured, 2010: 1). Las escuelas tuvieron acceso a más de una docena de nuevos textos nacionales e internacionales, incluyendo una Biblioteca familiar que contenía clásicos de la literatura cubana y universal.

También se refuerza el programa alimentario de los estudiantes en las escuelas, manteniendo el sistema de almuerzo en los centros seminternados primarios e incluyendo la merienda escolar en las escuelas secundarias con doble sesión de clases (Mined, 2002: 25).

Todas estas acciones de alcance nacional se desarrollaron a la par de mantener el salario de los trabajadores docentes y no docentes en las escuelas, así como los servicios educativos tradicionales que garantizan la marcha del proceso de enseñanza y sus soportes logísticos en cada centro.

Durante estos años el Estado cubano alcanzó un nivel de fortalezas en el Sistema Nacional de Educación y sus centros, por lo que la inversión realizada a finales de la segunda década fue menor, aun cuando su consumo final la vuelve a acercar a cifras similares del año 2000. Este análisis permite reafirmar la idea de que la educación en Cuba, lejos de ser un gasto para el Estado y el Gobierno, es una inversión que permite asegurar el futuro del país mediante la formación de sus niños y niñas, adolescentes y jóvenes.

### **Caracterización de la escuela Secundaria Básica cubana y sus etapas de perfeccionamientos**

La Educación Secundaria Básica agrupa a los alumnos comprendidos entre los 12 y 14 años de edad, formando parte, junto con la educación

primaria, de la educación básica obligatoria. En este nivel se sistematiza la enseñanza de las distintas asignaturas y comprende de séptimo a noveno grado, lo cual garantiza que los alumnos reciban los conocimientos necesarios del nivel básico común, para continuar la educación general media superior (preuniversitario o estudios técnico–profesionales). En estrecho vínculo con las asignaturas también se abordan cuestiones vinculadas con la educación estética, física, técnica y productiva.

El fin de la educación Secundaria Básica cubana establece:

“El logro del desarrollo y la formación integral de la personalidad del educando desde los 12 hasta los 15 años, con un nivel superior de afianzamiento en la sistematización y ampliación de los contenidos, con un pensamiento científico investigativo, en correspondencia con los ideales patrióticos y humanistas de la sociedad socialista cubana en su desarrollo próspero y sostenible, expresados en sus formas de sentir, pensar, actuar, de acuerdo con sus particularidades individuales, intereses, aspiraciones, necesidades sociales y formas superiores de independencia y de regulación en la participación activa ante las tareas estudiantiles, que le permita asumir una concepción científica del mundo” (ICCP, 2016a: 17).

En los objetivos generales de la educación Secundaria Básica cubana se declara (ICCP, 2016a: 17–19):

1. Demostrar actitudes patrióticas, revolucionarias y ant imperialistas, al defender la identidad nacional, expresadas en la admiración, respeto y firmeza a los símbolos y atributos nacionales, a los héroes, mártires, combatientes y líderes de la dirección histórica de la Revolución y su comportamiento acorde con los valores humanistas del socialismo.
2. Demostrar en su actuación, de manera autorregulada, el cumplimiento de las reglas de convivencia, normas y metas establecidas en su contexto familiar, en el grupo escolar, en su institución y en la sociedad, rechazando todo tipo de discriminación, violencia y corrupción, sobre la base del dominio de sus deberes, derechos

- constitucionales y otros compromisos jurídicos y ciudadanos, al valorar los contenidos básicos de la Constitución de la República.
3. Demostrar una concepción científica del mundo a partir de la sistematización y ampliación de los contenidos en la solución de problemas sobre los hechos, fenómenos y procesos que ocurren en la naturaleza, con una actuación transformadora, responsable y voluntaria, apoyándose en métodos científicos y medios tecnológicos de la información y las comunicaciones como medio de aprendizaje, en correspondencia con su nivel de desarrollo y particularidades individuales.
  4. Manifestar un estilo de vida saludable, expresado en una sexualidad responsable con equidad de género, en la que muestre amor, afecto y respeto en las relaciones interpersonales, en hábitos correctos de alimentación, en la prevención de accidentes, en la práctica sistemática de ejercicios físicos y deportivos, en la utilización de productos naturales para la prevención y tratamiento de enfermedades, así como en el rechazo a las adicciones.
  5. Demostrar emoción, sensibilidad, creatividad, y originalidad en su interacción con el entorno, en el disfrute de las manifestaciones del arte y las restantes esferas de la cultura local, nacional, caribeña, latinoamericana y universal, con juicios en correspondencia con los valores de nuestra sociedad y sus particularidades individuales como bases de su comportamiento social.
  6. Demostrar una cultura laboral, tecnológica y económica expresada en su responsabilidad y laboriosidad ante los proyectos socioproductivos, en hábitos de trabajo, en la decisión consciente de la continuidad de su formación para la adquisición de una profesión u oficio, de acuerdo con sus necesidades, intereses, potencialidades, capacidades personales y las prioridades sociales y territoriales.
  7. Demostrar un nivel básico en la comunicación, con el empleo de diversos lenguajes (verbal, corporal, audiovisual, algorítmico, entre otros) de manera creativa, al escuchar, hablar, leer, escribir, manifestando especial interés por la lectura de diferentes tipos de textos, el disfrute, el gusto estético y el logro del nivel básico en una lengua extranjera desde una perspectiva intercultural, como medio de expresión de sus valoraciones, sentimientos, preferencias, motivaciones e intereses.
  8. Manifestar un pensamiento crítico y una actitud responsable de manera integrada ante la conservación de la naturaleza, la preservación de la vida, el entorno y el patrimonio, desde la comprensión de la interdependencia de las dimensiones económica, político-social y ecológica del desarrollo sostenible en los ámbitos local, nacional y mundial.
  9. Demostrar el nivel de desarrollo de la independencia, autorregulación y trabajo colaborativo alcanzado, para la planificación, ejecución y control valorativo de las actividades que realiza en diferentes contextos e ideas vinculadas con un proyecto de vida.
- La formulación del fin y los objetivos generales de la educación evidencian que sus fundamentos se encuentran en la filosofía marxista, la pedagogía martiana y el enfoque histórico-cultural de Vygotski desde una dimensión psicológica del proceso educativo que potencia el aprendizaje a partir de la zona de desarrollo próximo; ellos constituyen tres pilares cardinales sobre los cuales se sostiene la concepción de la enseñanza Secundaria Básica cubana.
- La estructura organizativa de la Secundaria Básica se basa en los siguientes aspectos (Mined, 2017: 1):
  - La escuela secundaria consta de tres grados de séptimo a noveno grado.
  - La matrícula máxima por centro es de 630 estudiantes con grupos de hasta 35 estudiantes.
  - El Consejo de Dirección está integrado por el director, el subdirector (según matrícula), tres jefes de grado, un psicopedagogo, el guía base y el subdirector económico.
  - Cada grupo cuenta con un profesor guía y el colectivo de docentes de las asignaturas del grado.

- Cada laboratorio de ciencias tiene un técnico de laboratorio.
- El horario escolar transcurre desde las 8:00 am hasta las 4:00 pm.
- Las evaluaciones finales de noveno grado inician en el mes de mayo.

En sus bases funcionales se encuentra el trabajo metodológico como “actividad planificada y dinámica que se caracteriza por su carácter colectivo en estrecha relación con el trabajo de cada uno de los profesores” (Fuentes Sordo *et al*, 2005: 40–41). Su diseño parte de los resultados del diagnóstico de las necesidades del colectivo pedagógico, los resultados derivados de la evaluación profesoral y las prioridades que se establecen en el banco de problemas de la enseñanza y la escuela.

En la Secundaria Básica se distinguen tres momentos del desarrollo de la labor educativa. En el séptimo grado comienza el tránsito de un nivel de enseñanza a otro, y por lo tanto una tarea principal del mismo es la familiarización con nuevas formas del trabajo docente. En octavo grado se ha tomado conciencia mayor de las responsabilidades en la secundaria, comienzan a hacerse más fuertes las contradicciones entre la toma de decisión de los futuros estudios y las aspiraciones individuales, familiares y sociales que se han de adoptar. Mientras que en noveno grado se deberá elevar la responsabilidad individual y la educación en la toma de decisiones de diversos tipos, por lo que aumentarán las labores independientes y la asignación de las tareas donde cada cual deba desplegar sus potencialidades y encauzarlas hacia su mejor empleo.

Dentro de los principios del trabajo escolar para la enseñanza Secundaria Básica se encuentran:

- El diagnóstico del alumno y de la comunidad como un elemento esencial de la labor educativa.
- El reconocimiento de la diversidad y la atención diferenciada de cada estudiante, creando

las condiciones para que el desarrollo de la educación llegue a cada cual equitativamente.

- El proceso de entrega pedagógica como vía para garantizar la atención del estudiante en sus dificultades.
- La utilización de las múltiples fuentes y formas de obtención del conocimiento y un mayor uso de las tecnologías de la información.

La integración del estudio con el trabajo.

Al terminar la Secundaria Básica, se diversifican los posibles caminos. La continuidad de estudios para quienes terminan el noveno grado está garantizada, pero la especialidad que puedan alcanzar dependerá de su índice académico durante esos tres años y de las opciones asignadas a la escuela o al municipio donde estudian. Una parte de la matrícula total ingresará en los diversos modelos de preuniversitario y el resto lo hará en la Enseñanza Técnica Profesional. Algunas de las variantes más atractivas, como los Institutos Preuniversitarios Vocacionales de Ciencias Exactas, exigen exámenes de ingreso, cuyas notas se promedian con el índice académico para conformar un escalafón municipal. En el curso escolar 2018–2019 ingresaron a los preuniversitarios del país 88796 estudiantes, de ellos accedieron a los preuniversitarios de Ciencias Exactas 6856 estudiantes (Onei, 2019: 15).

El éxito de este modelo radica en la articulación armónica que se produce entre la estructura administrativa, la estructura docente, el consejo de padres y la organización pioneril<sup>29</sup> que representa los intereses de los y las estudiantes, para la construcción consensuada del currículo institucional y grupal.

La evolución del currículo de la enseñanza Secundaria Básica cubana ha estado matizado por las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, así como por las influencias de un escenario internacional cada vez más globalizado.

29 Los estudiantes de la enseñanza Secundaria Básica son representados por la Organización de Pioneros José Martí (OPJM), en su segundo nivel. Esta organización de masas trabaja en forma priorizada para desarrollar entre los adolescentes el interés por el estudio y el sentido de responsabilidad social, así como el amor a la patria, a los héroes y mártires, y a los pueblos del mundo. Otra de sus misiones es desarrollar actividades deportivas, culturales y recreativas y promover cualidades morales como el sentido del honor, la modestia, el valor y la confraternidad (Eured, 2010: 1).



En 1976 comenzó una etapa conocida como el Primer Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación que se extendió hasta 1985. Esto significó un cambio en la estructura de los subsistemas que conformaban el sistema nacional de educación, “y de los contenidos de los planes y programas de estudio, así como la elaboración de los libros y demás materiales escolares” (Chávez y Deler, 2013: 7). En este mismo período se aprobó la Constitución de la República, en la que se precisó el tipo de personas que se deseaba formar y el papel que debía jugar la educación en la sociedad cubana. Asimismo, se reafirmaron los principios de la *Tesis y Resoluciones sobre Política Educacional* en el Segundo Congreso del Partido.

La ideología marxista iba configurando el día a día de la sociedad cubana y sus relaciones económicas comerciales con el campo socialista. Habían transcurrido casi 20 años de un proyecto social construido con mucho esfuerzo que generaba un contexto dinámico, en constante transformación; por tanto, su plataforma educativa no podía ser estática en ningún momento puesto que desde el plano político también se trabajaba por alcanzar la formación de un hombre nuevo.

Desde 1986 a 1990 se plantea un Segundo Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación:

“en el que se proyectaron los cambios necesarios para modernizar y flexibilizar los planes y programas de estudio. Se celebró el primer Congreso Internacional Pedagogía 86, que se convirtió en un laboratorio muy importante para conocer la situación educacional de América Latina y para discutir en un ambiente de comprensión y de fraternidad las problemáticas educacionales y las soluciones que cada país le daba” (Chávez y Deler, 2013: 7).

Cuba, a la par de mantener importantes vínculos científicos y de investigación con el campo socialista, comenzó a propiciar un espacio de intercambio de experiencias y aprendizajes entre los países de la región, partiendo de que en su propia área

geográfica se estaban proponiendo nuevas miradas a interesantes fenómenos educativos.

La década de los 90 del pasado siglo cambió los acentos de una geografía mundial que parecía estar destinada a debatirse entre comunistas y capitalistas; los partidarios de esta última resultaron mayoría y se impusieron; con ellos toda una serie de política económicas que permitieron expandir por todo el mundo ciertos experimentos generados desde las grandes universidades norteamericanas y algunos de ellos puestos en prácticas en países latinoamericanos cual verdaderos laboratorios de ensayo. El neoliberalismo propuso despojar al Estado de todo aquello que realmente no era importante para la sociedad y dentro de ello consideraron a la educación como una inversión pública que generaba más gastos que dividendos, por tanto, privatizarla fue un modelo que también cobró mayor fuerza por aquellos tiempos.

El mercado de bienes, el desarrollo de una sociedad de consumo y los grandes avances tecnológicos en materia de información y comunicaciones que desde finales de los años 80 se avizoraban, comenzaron a transfigurar el imaginario de las personas y sus comportamientos sociales. Era evidente, el siglo XXI sería el comienzo de una era diferente en todos los sentidos.

La sociedad cubana no estuvo exenta de todas esas transformaciones y su primer impacto se pudo apreciar justamente en la ralentización de los procesos sociales y productivos que pudieran mantener el rumbo hacia una sociedad desarrollada. El llamado Período Especial<sup>30</sup> no era más que una profunda crisis económica y social que prácticamente detenía al país y obligaba a su dirección política a sortear obstáculos internos y externos para mantener la vitalidad de las conquistas alcanzadas. Mientras el mundo, con indudable e incalculable costo para las mayorías desfavorecidas, avanzaba vertiginosamente en una ruta sin retorno signada por el desarrollo de las TICs. Cuba, a casi cinco años de las puertas del milenio, comenzaba a encontrar espacios de mercados internacionales

30 Visión estratégica de la Revolución, el Partido y el Estado Cubano en la cual se crearon las reservas imprescindibles para afrontar diferentes contingencias (Ecored, 2011: 1)

donde posicionar sus nuevos atributos comerciales, que necesariamente debían desplazar a la azúcar como principal rubro de exportación.

Los servicios médicos y educacionales, las remesas familiares, la biotecnología, el tabaco, el ron y el turismo se fueron convirtiendo en las principales fuentes de inyección de capital para un país cuyas industrias, en su gran mayoría, se encontraban descapitalizadas. El sistema educativo cubano, aun cuando logró mantener su acceso libre, abierto y gratuito en todos sus niveles, fue ampliamente afectado en cuanto a la adquisición de insumos para el trabajo escolar en cualquiera de sus niveles.

En 1992 se retoma el fin de la educación para superar el planteado en 1976: “La formación de las nuevas generaciones de revolucionarios educados en el trabajo y para el trabajo, con capacidad técnica y cultura adecuada y con profundas convicciones patrióticas y políticas” (ISPEJV, 2001: 4).

Durante veinticuatro años los procesos formativos primarios, secundarios y preuniversitarios se mantuvieron utilizando los mismos libros de textos, planes y programas de estudios, muchos de ellos haciendo referencia a sucesos tan lejanos en el tiempo que, aun cuando constituían hechos históricos cruciales para comprender la historia de la humanidad, los estudiantes los encontraban desconectados de sus dinámicas cotidianas.

A partir del año 2014 se comienza el Tercer Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación, que se venía proyectando desde los primeros años del nuevo siglo. El propio contexto nacional estaba planteando un escenario de cambios profundos.

Desde lo social se podían advertir:

- Indicadores económicos diferentes desde 1990
- Crecimiento acelerado del conocimiento
- Mayor índice de envejecimiento poblacional
- Sostenida emigración de jóvenes
- Bajo ingreso a las carreras de educación superior

Al interior del sistema de educación existía:

- Sobrecarga en los programas de las asignaturas
- Insuficiente tiempo de consolidación y sistematización de los contenidos
- Rigidez en el horario docente
- Bajo protagonismo de los estudiantes, la familia y la comunidad en los procesos escolares
- Escaso tiempo destinado a la preparación del profesional de la educación
- Obsolescencia de los planes y programas de estudio, así como sus libros de textos
- Insuficiente autonomía escolar

A partir del año 2010 hasta el 2013 “el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) hizo un diagnóstico de la realidad del Sistema Educativo que sirvió para saber cómo se trabajaría el Tercer Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación” (Redonda, 2017: 1), cuyo contenido se sustenta en los resultados obtenidos durante los dos perfeccionamientos anteriores y “tiene como soporte los Lineamientos del Sexto y Séptimo Congresos del Partido Comunista de Cuba, los objetivos de la Primera Conferencia y la Resolución Ministerial sobre las adecuaciones a la organización escolar presentada cursos atrás” (Redonda, 2017: 1).

La propuesta de un Tercer Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación es el resultado, no solo desde las posiciones de diversos investigadores de las ciencias pedagógicas en Cuba, sino también desde el reclamo de los propios profesionales de la educación que se encontraban frente a las aulas. La optimización de los procesos educativos “surge por la necesidad de actualizar libros, planes, programas y orientaciones metodológicas a partir del propio desarrollo de la ciencia, las exigencias sociales, los cambios operados en la sociedad, la necesidad de poner a la escuela a la altura de los tiempos” (Redonda, 2017: 1).

Era imposible negar que el desarrollo social que se estaba produciendo a nivel internacional y el que se proponía alcanzar Cuba, obligaban a replantear cuestiones teóricas y metodológicas de la educación cubana sin renunciar a la formación de un hombre “más pleno, más libre, más auto realizado y auto determinado; contribuyendo a que el pueblo, como

parte de la sociedad, se sienta más implicado en sus necesarias transformaciones” (ICCP, 2016a: 3).

Una vez más se reformula el fin de la educación cubana para acercar la formación del ser humano a los tiempos que vive:

“El logro del desarrollo y la formación integral de la personalidad del educando en correspondencia con los ideales patrióticos y humanistas de la sociedad socialista cubana en su desarrollo próspero y sostenible, expresados en las formas de sentir, pensar, actuar, de acuerdo con sus particularidades individuales, intereses y necesidades sociales que le permita asumir una concepción científica del mundo y prepararse para la vida” (ICCP, 2016a: 5).

Los principales cambios que caracterizan al Tercer Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación son los siguientes:

- El trabajo en los centros con el proyecto educativo institucional y los proyectos de grupo que posibilitan un estilo de dirección más flexible y contextualizado, que permite la participación en la conformación de la vida de la escuela (ICCP, 2016a: 4):

La práctica educativa en las escuelas no puede resultar un proceso arbitrario, improvisado, todo lo contrario, debe partir de un currículo que sea integral, flexible, contextualizado y participativo, y donde los objetivos de trabajo estén correctamente definidos y establecidos en correspondencia con el proyecto educativo institucional.

“El proyecto educativo institucional es la estrategia general que traza la institución educativa para dar cumplimiento al fin y los objetivos generales del nivel, y concretados en una secuencia gradual y coherente por grados y años, para desarrollar la función que le encarga la sociedad. Se concreta en el sistema de documentos establecidos para la planificación y ejecución del trabajo de la institución. Modela los procedimientos a utilizar por la institución educativa; integra todas sus aspiraciones en cuanto a la educación de los educandos y las actividades para lograrlas. Posibilita en su consecución un clima democrático, por su carácter participativo

y articulador de todas las potencialidades de las redes de las instituciones para la organización y ejecución de la labor educativa en la comunidad. Se elabora por el colectivo de docentes y no docentes, educandos, familia y otros factores de la comunidad, bajo la convocatoria y el estímulo del Consejo de dirección, de los Consejos de escuela y de Círculos infantiles, así como de las organizaciones pioneriles y estudiantiles” (ICCP, 2016b: 5).

Este proyecto constituye una brújula de trabajo importante para la institución escolar donde todos y todas se deben sentir incluidos. Es un espacio de participación de los agentes educativos que orienta y articula las direcciones de trabajo que se propone la escuela y quiénes necesitan de ella; en él “se declaran acciones, que, respondiendo al diagnóstico, permiten resolver los problemas principales en función de concretar el currículo institucional” (ICCP, 2016b: 5).

El proyecto educativo de grupo es una expresión particularizada del proyecto educativo institucional, ambos se conciben de conjunto aprovechando las mejores experiencias ya establecidas en la propia institución educativa.

- Los cambios en la concepción curricular que se asume, la que se caracteriza por ser flexible, integral, contextualizada y participativa, compuesta por un currículo general que garantiza la unidad del sistema y un currículo institucional que construye el centro docente (ICCP, 2016a: 4).

Flexible, porque el currículo debe ser capaz de reflejar la dinámica social, económica, cultural y política en la que se desenvuelven sus actores. Es crucial no darles la espalda a los resultados de investigaciones que tienen lugar en la práctica educativa, puesto que estos pueden ser promotores de transformaciones sustanciales en los métodos y estilos de enseñanza, los que deben favorecer la interdisciplinariedad e intersectorialidad.

“Para lograr la flexibilización y atención a la diversidad se hace necesario entonces: cambios en la organización escolar de las instituciones y modalidades educativas, crear nuevos espacios

curriculares, la reorganización de los horarios docentes y el régimen del día para la atención diferenciada a los educandos y educadores, la implementación de agrupamientos flexibles, programas complementarios, y las adaptaciones curriculares. Además de la atención diferenciada e individual y otras actividades educativas, académicas, culturales, deportivas y recreativas que enriquecen el currículo” (ICCP, 2016b: 1).

Integral, porque alude al ser humano en todas sus dimensiones de realización personal y social de acuerdo a las particularidades de su personalidad, teniendo en cuenta también la diversidad de cada educando por sus experiencias y vivencias, aspiraciones y motivaciones, lo que debe considerarse en la selección y organización del contenido en las diferentes formas de organización de la educación. “Los contenidos habrán de incluir aspectos conceptuales, procedimentales y actitudinales desde esta óptica desarrolladora” (ICCP, 2016b: 1).

Contextualizado, porque la práctica educativa colegiada de los diferentes actores que intervienen en los procesos formativos no puede pretender desconocer el contexto donde tiene lugar. La propia diversidad cultural que existe en las diferentes localidades del país debe ser aprovechada en función de enriquecer el currículo escolar, sus metas y aspiraciones.

“Visto así, la principal característica de un currículo contextualizado es el vínculo con la vida, con la comunidad y la sociedad en general, consideradas también como factores vivos, con los cuales alumnos y maestros, desde sus individualidades continuamente interactúan, y donde el propio contenido a aprender por los estudiantes adquiere su mayor riqueza en la conformación de sus valores, normas, sentimientos, desarrollo del pensamiento, actitudes y otras cualidades de la personalidad, a través de la inclusión de lo local en cada contenido, los círculos de interés, los proyectos sociales y técnicos y otras actividades socio-educativas” (ICCP, 2016c: 3).

Participativo, porque la construcción del nuevo ser humano al que sigue aspirando la sociedad cubana

no depende solo de una persona o una institución. La educación en cualquiera de sus expresiones es un proceso en el que influyen diversos actores de forma consciente o inconsciente, de ahí que sea sumamente importante que aquellos que lo hacen de forma intencionada se sientan incluidos, en igualdad de responsabilidades, de realizar propuestas, de emitir criterios y opiniones, de discrepar o aceptar, de reflexionar y participar tanto en la concepción, como en el desarrollo y evaluación del currículo.

“Esto permitirá recoger las necesidades y demandas sociales a nivel general y local de sectores tradicionalmente poco involucrados en el quehacer educativo, haciendo que asuman un compromiso con la transformación curricular en correspondencia con esas demandas” (ICCP, 2016b: 2).

Estas características del nuevo currículo que se propone les otorgan a las instituciones la capacidad de construir un proyecto educativo institucional y de grupo a la medida, respetando sus diversidades, condiciones y experiencias.

Las interrelaciones entre el currículo general, el institucional y el proyecto educativo, la determinación de los problemas generales y locales, la consideración de todos los agentes y agencias que intervienen en el acto educativo en la determinación de los problemas generales y locales (docentes, directivos, educandos, familia y comunidad, constituyen elementos distintivos del proceso de construcción del currículo institucional) (ICCP, 2016d: 32).

“El currículo institucional, contiene el sistema de actividades y de relaciones consideradas por las instituciones y modalidades educativas para contribuir a la formación integral básica que debe tener un egresado de cada nivel. Concreta y contextualiza el currículo general, atendiendo a las condiciones educativas particulares y las potencialidades de la comunidad. Es conformado por la institución educativa a partir de la consulta con todos los factores que influyen en la formación de los educandos” (ICCP, 2016b: 2).

De esta forma resulta más armónico concebir un verdadero sistema que contribuya a la formación

de un ser humano que, al mismo tiempo de crecer espiritualmente, siente que crece profesionalmente porque son tomadas en cuentas sus necesidades, aspiraciones e intereses, que pudieran tener un vínculo estrecho con su origen social y sus pretensiones futuras de aportar al desarrollo de su localidad como expresión de arraigo, identidad y sentido de pertenencia.

- El trabajo en red tiene como elemento esencial la determinación de los recursos humanos y materiales que permitan racionalizar el trabajo metodológico y otros tipos de actividades en grupos de centros que estén relativamente cerca (ICCP, 2016a: 4).

Este enfoque de trabajo en red es un elemento que le aporta operatividad al sistema de educación cubano y que pudiera ser entendido también como aquellos niveles de autonomía que necesita un centro escolar para tomar determinadas decisiones vitales en aras de su funcionamiento.

“El trabajo en redes deberá favorecer que las instituciones educativas se conviertan en el centro cultural más importante de la comunidad; la consolidación de la continuidad y la articulación entre los niveles educativos; la coordinación intraeducacional, intereducacional, interinstitucional, intersectorial y comunitaria para la labor educativa” (ICCP, 2016c: 6).

El trabajo en red a su vez permitiría mantener un constante flujo de información valioso para las instituciones y sus recursos humanos: intercambio de conocimientos, encuentros de experiencias en las prácticas educativas y la resolución de conflictos pedagógicos, minimización de limitaciones en los recursos, entre otros.

- Los cambios en el trabajo metodológico para permitir una mejor formación continua de los profesores, asumiendo los resultados de las visitas a clases y los resultados en la formación de los educandos como guía para proyectar el mismo (ICCP, 2016a: 4).

Todo proceso de cambios y transformaciones es al mismo tiempo un impulso a la superación del capital

humano, siempre y cuando las condiciones para ello sean creadas.

“La introducción y ejecución de los resultados de las investigaciones, experiencias de avanzadas y buenas prácticas en la labor educativa, se proyecta en la preparación de las asignaturas desde la perspectiva de red, a partir de la implementación de cursos, la capacitación a docentes para realizar de forma efectiva el proceso de tránsito, continuidad, articulación y el proceso de entrega pedagógica” (ICCP, 2016b: 13).

El principal espacio de realización profesional de un docente es su aula, son sus estudiantes, por tanto, es allí donde deben analizarse y valorarse sus principales debilidades y fortalezas para conocer en primera instancia cuáles son sus necesidades de superación. Pero esto debe ser visto de igual forma por evaluadores y evaluados. Ambos deben perseguir un objetivo común: el perfeccionamiento profesional del claustro y con ello la elevación de los índices de aprendizaje de sus estudiantes y la calidad del proceso pedagógico. La nueva visión del trabajo metodológico también debe centrarse en el intercambio de experiencias profesionales.

- La inclusión al interior de los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio de aquellos vinculados con los componentes de la formación integral y programas directores (ICCP, 2016a: 4).

Partir de reconocer el carácter integral, multidisciplinar y transdisciplinar de diversos resultados que hoy exhibe la ciencia a nivel nacional e internacional conduce a un análisis más certero y profundo de los diferentes fenómenos que hoy tienen lugar en el desarrollo social de cualquier país.

Desde la escuela cubana siempre se ha trabajado en función de la formación de especialidades sin dejar de tener en cuenta el carácter integral inherente a la formación de la personalidad del ser humano. No es el resultado de partes dispersas del conocimiento, sino que la formación y la expresión son el resultado de un todo armónico que se entremezcla en las diferentes direcciones y estrategias que se plantean

desde los programas de las asignaturas o materias que integran el currículo escolar.

Jiménez considera que no basta con reconocer a la educación como la vía posible por la cual se contribuirá al bienestar, la equidad y la justicia social, es imprescindible el compromiso de los educadores y de todos los implicados en el proceso educativo por llevar adelante una educación con altos niveles de eficiencia, donde se destaque la formación de los recursos humanos (Jiménez, 2015: 4).

Es por ello que la formación del capital humano en la escuela cubana sigue siendo altamente valorada a nivel internacional, precisamente por esa potencialidad de articular la ciencia, la cultura, el deporte, la educación, la economía, entre otros., como parte de una visión integral del mundo en que vivimos.

- La posibilidad de realizar los cambios de forma asincrónica de acuerdo a los tiempos, necesidades y recursos disponibles (ICCP, 2016a: 4).

Este último elemento que caracteriza el Tercer Perfeccionamiento del Sistema de Educación cubano redundando en la autonomía de las instituciones escolares para manejar sus tiempos sin que esto afecte el cumplimiento de su proyecto educativo.

Los saberes de la enseñanza Secundaria Básica cubana se encuentran organizados por materias que abarcan diferentes ramas del conocimiento científico, distribuidas en 4320 horas clases durante tres años, con una frecuencia semanal de 40 horas clases, como se muestra en la siguiente tabla (ICCP, 2016d: 34):

**Tabla 4. Grada curricular de la enseñanza Secundaria Básica cubana**

Grados	7mo		8vo		9no	
	Horas clases	Frecuencia semanal	Horas clases	Frecuencia semanal	Horas clases	Frecuencia semanal
Matemática	167	4/5	167	4/5	153	4/5
Español–Literatura	148	4	148	4	136	4
Historia	74	2	111	3		
Historia de Cuba					136	4
Biología	74	2	74	2	68	2
Química			74	2	68	2
Geografía	74	2	74	2		
Física			74	2	102	3
Informática	74	2	74	2	34	2/0
Geografía de Cuba					68	2
Idioma extranjero	74	2	74	2	102	3
Educación cívica	56	2/1	56	2/1	34	1
Educación laboral	74	2	74	2	34	0/2
Educación física	74	2	74	2	68	2
Educación artística	74	2				
<b>Carga Docente</b>	<b>963</b>	<b>26</b>	<b>1074</b>	<b>29</b>	<b>1003</b>	<b>29/30</b>
<b>Actividades complementarias</b>	<b>517</b>	<b>14</b>	<b>406</b>	<b>11</b>	<b>357</b>	<b>11/10</b>
<b>Total de horas</b>	<b>1480</b>	<b>40</b>	<b>1480</b>	<b>40</b>	<b>1360</b>	<b>40</b>

Fuente: ICCP, 2016.

Dentro de la grada curricular se consideran un grupo de horas clases dedicadas a las actividades complementarias que se articulan con el proyecto educativo institucional y grupal. Ellas son: “culturales, deportivas, patrióticas, laborales, lectura en la biblioteca escolar, los espacios correspondientes al Movimiento de Pioneros Exploradores, las asambleas de los pioneros, otras propias de la Organización de Pioneros José Martí (OPJM), repasos, apreciación artística, tiempo de máquina, entre otras” (ICCP, 2016d: 33).

Cada centro escolar pertenece a un contexto singular, con determinadas características y al mismo tiempo durante el desarrollo del curso escolar puede verse afectado por diferentes situaciones que influirán necesariamente en la marcha del proceso pedagógico. Esto hace que exista cierta asincronía entre las instituciones y sus procesos que, en esencia, persiguen un mismo fin.

### Problemas y análisis sobre género–sexualidades en el nivel medio

En Cuba existe un compromiso para garantizar el acceso de hombres y mujeres al proceso de desarrollo. Desde el inicio de las transformaciones revolucionarias se ha llevado a cabo un modelo de desarrollo económico, político, ideológico, jurídico, educacional, cultural y social donde se ha priorizado la inclusión de todas las personas quienes han tenido los mismos deberes y derechos, y los aspectos sociales han estado en el centro de los objetivos, estimulando la participación de las personas y particularmente, de las mujeres.<sup>31</sup>

El Estado y Gobierno cubanos ha concedido gran importancia al tema de las mujeres, al trabajo dirigido a la defensa de sus derechos humanos y al ejercicio de la igualdad. La Federación de Mujeres Cubanas (FMC)<sup>32</sup> ha sido la promotora de iniciativas, propuestas y materialización de leyes en beneficio de las mujeres y ha contribuido, aun cuando no existía

el concepto de género como categoría, a avanzar en la emancipación de las mujeres y desde el principio muchas de las leyes promulgadas ya contenían una perspectiva de género.

Las políticas sociales han logrado una igualdad social sin precedentes en el país, lo cual se puede constatar en los indicadores sociales. Sin embargo, cuando se realizan miradas más profundas se percibe que las mayores inequidades están relacionadas con las diferencias de género, porque aún persisten concepciones y estereotipos sexistas, tanto en el ámbito social como familiar, que limitan el desarrollo.

Desde la infancia los niños y las niñas están recibiendo patrones socioculturales de conducta sexista dentro de la familia, la comunidad y la escuela. Se ha evidenciado que para revertir esta situación son necesarios procesos de formación con perspectiva de género en todos los espacios de la vida social, principalmente en todos los niveles de enseñanza y especialmente en los primeros años de formación, así como en la formación del personal pedagógico como transmisores de valores y conocimientos. En este sentido el Mined tiene como misión esencial, dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el gobierno en la actividad educacional, excepto en la Educación Superior<sup>33</sup>.

En 1962 la FMC convocó a algunos especialistas de salud pública e inició los programas de educación sexual, planificación familiar y salud reproductiva, que incluyó además acciones en la comunidad a fin de eliminar estereotipos y tabúes así como incrementar la información y orientación sobre salud con un enfoque científico integral<sup>34</sup>.

En el II Congreso Nacional de la Federación de Mujeres Cubanas en 1974 se propició la implementación de una estrategia educativa que daba respuesta a las demandas de las mujeres sobre la necesidad de educación sexual para sus hijas e hijos. En uno de sus acuerdos recomendó elaborar, junto a los

31 Caram León, Tania. Oportunidades y posibilidades para el empoderamiento. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina. www.revflaco.uh.cu. vol. 2, no 3, septiembre–diciembre, 2014.

32 La Federación de Mujeres Cubanas fue creada en 1960 como un proceso de integración de varias organizaciones de mujeres ya existentes y su objetivo ha sido trabajar por su emancipación.

33 <https://www.mined.gob.cu/mision/>

34 [www.cenesex.org](http://www.cenesex.org)

ministerios de Salud Pública (Minsap) y Educación (Mined), materiales y planes que contribuyeran a satisfacer tal demanda (FMC, 1975: resolución Papel de la familia en el socialismo). En este espacio se establecieron los términos relacionados con la igualdad de oportunidades. En 1996, por un acuerdo entre el Mined y el Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex) y con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se extendió la educación sexual a todos los niveles del Sistema Nacional de Educación (SNE) por medio del proyecto «Por una educación sexual responsable y feliz», con énfasis en la enseñanza media y el enfoque de género como eje transversal.<sup>35</sup>

El perfeccionamiento continuo del Sistema Nacional de Educación condujo a considerar necesaria la inclusión de diferentes temáticas relativas a la educación sexual desde los primeros grados, tanto en lo concerniente a aspectos biológicos como ético–sociales, que parten del estudio de la naturaleza y del organismo humano. De esta forma tuvo lugar en 1977 la creación del Grupo Nacional de Trabajo de Educación Sexual (GNTES), que en 1989 se convirtió en el Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex). Se constituyó el Grupo de Estudio sobre la Familia donde desempeña un papel rector la FMC con la participación del Centro de Estudios de la Juventud, el Cenesex, la Comisión de Atención y Prevención Social, el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (Cips) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Citma), el Ministerio de Justicia (Minjus), la Universidad de La Habana y el Ministerio de Educación.<sup>36</sup>

Por esta razón en la Resolución Ministerial N.º 139 de 2011 titulada Programa de educación de la sexualidad con enfoque de género y derechos sexuales en el sistema nacional de educación, el Mined ha propuesto en su objetivo general: Promover el desarrollo de un comportamiento sexual sano, pleno y responsable en niñas y niños, adolescentes y jóvenes a partir de la formación y desarrollo de conocimientos, habilidades psicosociales, valores y

actitudes que favorezcan los modos de conducta y las relaciones humanas sustentadas en el ejercicio de los derechos sexuales y la igualdad de género.<sup>37</sup>

Esta resolución ministerial vigente que estableció el programa de educación de la sexualidad se encuentra en constante revisión de sus contenidos y el proceder pedagógico. En tal sentido, la Ministra del ramo Dra. Ena Elsa Velázquez Cobiella, en numerosas ocasiones ha enfatizado en la necesidad de la capacitación de docentes en formación y en ejercicio, perfeccionar los currículos en todos los niveles y tipos de educación, mejorar la cobertura de textos sobre educación de la sexualidad, género y diversidad sexual, y salud sexual y reproductiva como propósitos estratégicos del Mined.

Sin embargo, a pesar de la voluntad política resulta paradójico todavía constatar el desconocimiento generalizado de la teoría feminista y sus concepciones sobre género en todos los ámbitos en una sociedad que ha roto en la práctica con tantas ataduras, por lo cual es necesario realizar una mirada de género en el diseño de todos los proyectos, programas y políticas. La puesta en práctica de políticas específicas educativas con perspectiva de género aprobadas en el país podría contribuir a eliminar progresivamente las inequidades de género presentes en la sociedad cubana, y la escuela cubana es una de los pilares fundamentales para lograr modificar las formas sexistas de pensar, sentir y actuar.

### Retos y perspectivas de la Educación Secundaria cubana

El Tercer Perfeccionamiento del Sistema de Educación Cubano le plantea a la escuela, la familia y la comunidad nuevos desafíos que mantienen el centro de atención en la formación de las nuevas generaciones, haciendo énfasis en un concepto de educación para la vida desde una perspectiva dialéctica de lo global y lo particular. Pero este no es el único, la Dra. C. Lesvia Cánovas invita a reflexionar en torno a otras problemáticas interesantes (Rivero, 2018: 5):

35 Castro Espín, Mariela. Le educación sexual como política de Estado en Cuba, desde 1959. Revista Sexología y Sociedad. Año 17, No. 45, Abril 2011.

36 Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW). Informes periódicos séptimo y octavo combinados de los Estados partes, Cuba. ONU. 2011.

37 Ministerio de Educación. 2012. La Habana.



- Contradicción entre la masividad expresada en la amplitud y extensión de los servicios brindados, la calidad de los resultados del aprendizaje y la formación propuesta a alcanzar en todos y cada uno de los educandos.
- La diversidad donde transcurre el proceso de dirección educativa en todos los ámbitos.
- Necesidad de una estrategia que vincule dialécticamente la centralización y descentralización en la dirección del sistema educativo para todos sus niveles y estructuras, y facilite, por una parte, preservar la unidad del sistema en la búsqueda de la elevación de su calidad, y, por otra, la adecuación de la dirección educacional, el currículo y el proceso educativo en general a las necesidades de cada contexto social, grupal e individual.

A estos elementos se le puede agregar otros relacionados con:

- La necesidad de desarrollar un programa sistemático de mantenimiento y reparación en las infraestructuras escolares que le permitan a estudiantes y profesores disfrutar de mejores

condiciones materiales e higiénicas para desarrollar el proceso de aprendizaje.

- Fortalecer las casas de estudio, las atenciones a las diferencias individuales de los estudiantes y la superación de los profesionales de la educación.
- La expansión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y su impacto en los valores morales de la sociedad, lo que despierta el interés de la comunidad académica que no cesa de reconocer al educando en su diversidad, con sus potencialidades y formando parte activa de un proceso pedagógico integrador que necesita impulsar el desarrollo social y cultural de cualquier nación de acuerdo a sus intereses, sin dejar de lado el contexto internacional.

Se necesita de una escuela con métodos renovados, realmente desarrolladores, donde los protagonistas sean todos y todos se sientan incluidos y participando en igualdad de condiciones. Se necesita de una escuela diferente, una escuela donde el estudiante aprenda a aprender, a pensar, a crear, a reflexionar, a debatir, a discernir, a apropiarse y a construir un nuevo conocimiento, cercano a su tiempo y a sus intereses, sin dejar de lado los colectivos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- CARAM LEÓN, T. (2014). Oportunidades y posibilidades para el empoderamiento. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 2(3).
- CASTRO ESPÍN, M. (2011). Le educación sexual como política de Estado en Cuba, desde 1959. *Revista Sexología y Sociedad*(45).
- CHÁVEZ, J., & DELER, G. (2013). *Antología del pensamiento educacional de la Revolución cubana*. La Habana: Educación Cubana.
- CUBADEBATE. (13 de Julio de 2019). *¿Qué destino tuvo el Presupuesto estatal en Cuba durante 2018?* Obtenido de Cubadebate: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/07/13/que-destino-tuvo-el-presupuesto-estatal-de-2018-en-cuba-infografias/#.XcJnN9V7nIU>
- DIARIO GRANMA. (11 de Marzo de 2014). *El derecho a la educación*. Obtenido de Granma: <http://www.granma.cu/granmad/secciones/cdh61/educac/a01.html>
- DIARIO GRANMA. (11 de Marzo de 2014). *Granma*. Obtenido de Granma: <http://www.granma.cu/granmad/secciones/cdh61/educac/a01.html>
- ECURED. (10 de Febrero de 2010). *Enciclopedia cubana en la red*. Obtenido de Programa Editorial Libertad: [https://www.ecured.cu/Programa\\_Editorial\\_Libertad](https://www.ecured.cu/Programa_Editorial_Libertad)
- ECURED. (10 de mayo de 2010). *Organización de Pioneros José Martí*. Obtenido de Enciclopedia cubana en la red: [https://www.ecured.cu/Organización\\_de\\_Pioneros\\_José\\_Martí](https://www.ecured.cu/Organización_de_Pioneros_José_Martí)
- ECURED. (26 de enero de 2011). *Periodo especial*. Obtenido de Enciclopedia cubana en la red: [http://www.ecured.cu/Periodo\\_especial](http://www.ecured.cu/Periodo_especial)
- FUENTES SORDO, O., SALCEDO ESTRADA, I., & BASACO JON, L. (3 de febrero de 2005). *Organización escolar y supervisión educativa; necesidades de la dirección educacional*. Obtenido de Cubaeduca: <http://www.cubaeduca.cu/medias/pdf/4752.pdf>
- GRAN ÁLVAREZ, M. A. (2003). El descenso de la natalidad en Cuba. *Revista Cubana de Salud Pública*, 29(2), 132–138. Recuperado el 12 de agosto de 2019, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662003000200008](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662003000200008)
- ICCP (a). (2016). *Fin y objetivos de la educación y de los niveles educativos. Perfiles de egreso*. La Habana: Mined.
- ICCP (b). (2016). *Ideas preliminares para la construcción del currículo institucional en el marco del perfeccionamiento de los niveles educativos del Ministerio de Educación*. La Habana: Mined.
- ICCP (c). (2016). *Propuesta de concepción curricular para la educación general, politécnica y laboral*. La Habana: Mined.
- ICCP (d). (2016). *Plan de estudio de la Educación Secundaria Básica*. La Habana, Cuba: Mined. Recuperado el 7 de julio de 2019
- INFANTE CURBELO, L. y. (2 de Septiembre de 2019). *Se inició en toda Cuba curso escolar 2019–2020*. Obtenido de Juventud Rebelde: <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2019-09-02/inicio-en-toda-cuba-curso-escolar-2019-2020-post-tuits-fotos-y-video>
- ISPEJV. (2001). *La política educacional cubana y su materialización en la práctica educacional*. (pág. 7). La Habana: ISPEJV.
- JIMÉNEZ, R. (2015). Educación y participación social: vías para el desarrollo y la transformación del ser humano. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 3(1).

- LABARRERE, G., & VALDIVIA, G. (2001). *Pedagogía* (Segunda ed.). La Habana: Pueblo y Educación.
- LEYVA, L. G. (3 de febrero de 2005). *La formación de Profesores Generales Integrales: un reto para la educación cubana*. Recuperado el 2019 de julio de 7, de Cubaeduca: <http://www.cubaeduca.cu/media/www.cubaeduca.cu/medias/pdf/5150.pdf>
- LEZCANO LAVANDERA, M. (4 de Enero de 2019). *Nueva carta magna refrenda el derecho a una educación de calidad*. Obtenido de Juventud Rebelde: <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2019-01-03/nueva-carta-magna-refrenda-el-derecho-a-una-educacion-de-calidad>
- MINED. (2002). *Educación en Cuba*. La Habana: Mined.
- MINED. (12 de Septiembre de 2017). *Sitio oficial del Ministerio de Educación de la República de Cuba*. Obtenido de Sitio oficial del Ministerio de Educación de la República de Cuba: <https://www.mined.gob.cu/secundaria-basica/secundaria-basica/>
- MINISTERIO DE JUSTICIA. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana, Cuba: Mayor General Ignacio Agramonte y Loynaz.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana, Cuba: Mayor General Ignacio Agramonte y Loynaz.
- ONEI. (2008). *Educación en la Revolución*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- ONEI. (2008). *La educación en la Revolución*. La Habana: Onei.
- ONEI. (2010). *Educación: resumen del curso escolar 2009/2010 e inicio del curso escolar 2010/2011*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- ONEI. (2016). *Anuario Estadístico de Cuba 2015*. La Habana: Oficina Nacional de Información y Estadísticas.
- ONEI. (2016). *Educación: resumen del curso escolar 2014/2015 e inicio del curso escolar 2015/2016*. La Habana: Onei.
- ONEI. (2019). *Anuario estadístico de Cuba 2018*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
- ONU. (2011). *Informes periódicos séptimo y octavo combinados de los Estados partes, Cuba*. La Habana: Onu.
- PCC. (22 de diciembre de 1975). *Tesis y Resoluciones sobre Política Educacional*. Obtenido de Diario Granma: <http://www.granma.cu/file/pdf/PCC/1congreso/Tesis-y-Resoluciones/I-Congreso-del-PCC.Tesis-y-Resoluciones-sobre-politica-educacional.pdf>
- REDONDA, M. (7 de Septiembre de 2017). *Detalles del tercer proceso de perfeccionamiento del Sistema Educativo*. Recuperado el 6 de enero de 2019, de Mesa Redonda: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2017/09/07/detalles-del-tercer-proceso-de-perfeccionamiento-del-sistema-educativo/>
- RIVERO, Y. (. (2018). *Miradas sociológicas de la educación en Cuba*. La Habana: ICIC Juan Marinello.
- RODRÍGUEZ, F. (27 de junio de 2018). *Periódico Trabajadores*. Obtenido de Cuba perfecciona educación integral de la sexualidad en programas escolares: <http://www.trabajadores.cu/20180627/cuba-perfecciona-educacion-integral-de-la-sexualidad-en-programas-escolares/>
- VERDECIA CARBALLO, E. (Octubre de 2003). *La educación en valores y el proceso de enseñanza-aprendizaje de la Matemática: dos aristas de un mismo problema*. *Pedagogía Profesional*(1).



## Educación media, docencia y calidad educativa en El Salvador

Roberto Rodríguez Rojas  
Héctor Samour  
Miguel Huevo Mixco  
**FLACSO El Salvador**

### Introducción

El artículo tiene como propósito presentar el estado de la educación media en El Salvador, en el contexto socioeducativo en el que está situada. Se busca no solo hacer una mera descripción de los indicadores y estadísticas de los principales asuntos relacionados con ese nivel educativo, sino también analizarlos mostrando su vinculación con los principales temas estructurales que enfrenta la sociedad salvadoreña.

En el análisis de la situación de la educación media se aborda también el tema de la docencia y la formación docente, y su relación con la calidad de la educación media. El supuesto del que se parte es que la situación problemática de la educación media en El Salvador no proviene solo de los déficits de cobertura, acceso, inequidad y baja inversión educativa, sino también de la calidad de la docencia que se practica en dicho nivel educativo.

En esta línea, el artículo consta de tres partes. En la primera parte se presenta la estructura de la educación media y la forma en que está organizada según las leyes educativas vigentes. Después, se abordan los asuntos que más influyen en su situación problemática: baja inversión pública en educación, incumplimiento del derecho a la educación, inequidad y exclusión, déficits de acceso y cobertura, deserción escolar, violencia y migraciones, y la situación de los jóvenes y el mercado laboral. En la segunda parte, se aborda la problemática docente, a partir de la baja calidad de los aprendizajes a partir de los resultados de las pruebas estandarizadas, y se continúa con

un análisis crítico de la calidad de los docentes en servicio y de la formación docente en El Salvador. La tercera parte del artículo se dedica a conclusiones y reflexiones finales.

### La educación media en el contexto socioeducativo salvadoreño

La educación salvadoreña está dividida entre pública y privada. La educación pública concentra el 85% del total de la matrícula a nivel nacional (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, MINEDUCYT, 2019b). De los 6,025 centros educativos que existen a nivel nacional 5,125 son públicos; y del total, el 66% de ellos están ubicados en la zona rural (MINEDUCYT, 2019a). Las escuelas públicas representan no solo el ámbito principal de adquisición de competencias o capacidades cognitivas y procedimentales, sino también el espacio privilegiado de socialización. Es en las escuelas públicas donde la mayoría de estudiantes desarrollan sus capacidades socioafectivas y ciudadanas, así como actitudes y valores socialmente positivos, como la tolerancia, la solidaridad, la participación crítica en los asuntos colectivos, el aprecio y la valoración del medio ambiente.

Los fundamentos curriculares de la educación nacional plantean los siguientes principios: integralidad, protagonismo, experiencia, actividad y trabajo; flexibilidad, relevancia y pertinencia; interdisciplinariedad, inclusión y participación; compromiso social, gradualidad, continuidad y articulación (MINEDUCYT, 1999). Sin embargo,

diversas condiciones estructurales no están permitiendo que estos postulados y principios se hagan efectivos en la realidad educativa del país. En este sentido, existe un consenso nacional sobre el hecho de que el sistema educativo está en crisis y no es capaz de generar educación de calidad para contribuir al desarrollo humano del país (Consejo Nacional de Educación, CONED, 2016).

Para comprender adecuadamente la situación de la educación media salvadoreña es importante conocer, en primer lugar, la forma en que se encuentra estructurada dentro del sistema educativo salvadoreño (Decreto no. 917/1996). Esta ley diferencia dos tramos en la educación que brinda a los niños y niñas de entre 0 y 7 años. La educación inicial, de 0 a 3 años, y la educación parvularia, destinada a niños y niñas de entre cuatro y seis años. Los tres años de educación parvularia son obligatorios.

La educación básica está destinada a niños, niñas y adolescentes de entre 7 y 15 años. Comprende nueve años de escolarización obligatoria. Se

organiza en tres ciclos de tres años cada uno. Según la Clasificación Internacional Estandarizada de la Educación (CINE) (en SITEAL–UNESCO, 2019), los dos primeros ciclos corresponden al nivel primario, y el tercer ciclo a la secundaria inferior (Tabla 1).

La educación media está destinada a adolescentes de entre 15 y 17 años (aunque el Ministerio de Educación la extiende hasta los 18). Se ofrece en modalidad general y técnico vocacional. Ambas modalidades habilitan la matriculación en el nivel superior. La modalidad general dura dos años y culmina con el título de bachiller; en la jornada nocturna y en la modalidad flexible dura tres años. La educación técnico vocacional dura tres años en la jornada diurna y cuatro años en la jornada nocturna. En la clasificación de los sistemas y niveles educativos que realiza la UNESCO, la educación media corresponde a la secundaria superior (SITEAL–UNESCO, 2019). En 2018, el 52.58% de estudiantes de educación media matriculados se encontraban en el bachillerato general, y el 47.41% en el técnico–vocacional.

**Tabla 1: Estructura del sistema educativo salvadoreño**

Sistema educativo nacional		
Inicial CINE 0 10	0 a 3 años	
Parvularia CINE 0 11	4 a 6 años	
Básica	Ciclos I y II	7 a 12 años
		CINE 1
	Ciclo III	13 a 15
		CINE 2
Media CINE 3	16 a 17 años	
Superior	No universitario	18 años y más
		CINE 5
	Universitario	18 años y más
		CINE 6
	Posgrados	22 años y más
		CINE 7

Obligatoria	Jóvenes y adultos/ Especial	General/ Técnico vocacional

Fuentes: SITEAL, con base en la Ley de Educación Decreto N° 917/ 96 y la Ley de Educación Superior N° 468/04. La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la UNESCO (ISCED en inglés) es la clasificación que sirve de referencia para organizar los programas educativos y las cualificaciones correspondientes por niveles y ámbitos de educación. Al respecto, véase <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>

En El Salvador se ofrece educación técnico profesional en el sistema de educación no formal (cursos de capacitación laboral), en el sistema de educación formal (educación media técnico vocacional) y en el nivel superior (formación de técnicos y tecnólogos).

En el ámbito de la educación no formal, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), ofrece cursos de capacitación laboral y calificación de recursos humanos, pero no habilita la continuidad educativa dentro del sistema de educación formal.

La educación técnico profesional de nivel superior se rige por la Ley de Educación Superior (Decreto N° 468/2004). Los institutos tecnológicos ofrecen carreras técnicas de dos años de duración y

carreras de cuatro años de duración orientadas a la formación de tecnólogos del área científica, artística y humanística. El Sistema Nacional de Educación Técnica Profesional del Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de coordinar y orientar el diseño e implementación de programas, proyectos y planes de estudio para el área técnica de la educación media y tecnológica superior, en coherencia con las demandas del desarrollo social y productivo del país. De esta manera se desarrollan diversos programas y proyectos destinados a los estudiantes de educación media técnica y educación superior tecnológica.

El sistema de educación técnica se diseñó y se puso en marcha en 2005 a través de una estrategia que buscaba aprovechar y potenciar la educación media

técnica y superior tecnológica para formar a los jóvenes en las distintas zonas del país, a la cual se le denominó MEGATEC (Educación Técnica, Tecnológica y Superior), que continúa en la actualidad. Este programa se caracteriza por la especialización académica–territorial e involucra a instituciones de educación media, superior tecnológica y universitaria. Los institutos tecnológicos de MEGATEC buscan prioritariamente profesionalizar a los jóvenes con la oportunidad de avanzar a niveles y grados académicos superiores: bachiller, técnico, tecnólogo, ingeniero. Se estructuran con salidas laterales al mercado laboral a partir del nivel de educación media. Tienen capacidad de normar y certificar competencias adquiridas en el sistema no formal para facilitar la continuidad de estudios formales y mejorar la calidad de la inserción laboral (MINEDUCYT, 2005).

En El Salvador existe una diversidad de leyes y planes oficiales que norman la educación, con diferentes fines, y que buscan proteger, garantizar y dar cumplimiento a los derechos humanos, especialmente al derecho a la educación, entre los principales, pueden mencionarse la Constitución de la República, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA, 2009), Ley General de Educación, Plan Nacional de Educación 2021<sup>38</sup>, Fundamentos Curriculares (MINEDUCYT, 1999), Plan Social Educativo (MINEDUCYT, 2009)<sup>39</sup>, Plan El Salvador Educado (CONED, 2016)<sup>40</sup>, Plan Estratégico

El Salvador productivo, educado y seguro 2014–2019 (Secretaría técnica y planificación de la Presidencia, 2014)<sup>41</sup>, y Ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación en Función de la Nación 2014–2019 (MINEDUCYT, 2014)<sup>42</sup>.

El Estado salvadoreño entiende la educación como un derecho y su marco normativo lo obliga a cumplir con el objetivo de proveer servicios educativos de calidad, como derecho humano fundamental a todos los niños, las niñas y jóvenes en edad escolar, superando las barreras socioeconómicas, culturales, políticas, educativas, a fin de garantizar el acceso (la matrícula), la permanencia, la graduación y la calidad de la educación.

38 Este plan, formulado en 2005, propone dentro de sus objetivos, formar integralmente a las personas en lo físico, lo emocional, lo social y en lo espiritual; alcanzar once años de escolaridad promedio en la población joven del país, fortalecer la educación técnica y tecnológica que permita la consolidación de un recurso humano más productivo y competitivo, y desarrollar la ciencia y la tecnología para el bienestar social

39 Este plan busca reformar el sistema educativo en general, para lograr la formación integral de personas conscientes de sus derechos y responsabilidades para con la familia, la sociedad y la nación profundizando en el conocimiento, habilidades y destrezas necesarias para lograr su plena realización en el plano social, cultural, político y económico mediante la aplicación del conocimiento crítico y creativo. Considera a la escuela como un espacio de formación integral donde se sustituye el concepto de escuela que imparte aprendizaje de 'nociones' para pasar a un modelo donde la escuela desarrolla una estrategia de aprendizaje a través de la investigación. Se contempla además la provisión de herramientas de enseñanza vinculadas a las nuevas tecnologías de la información.

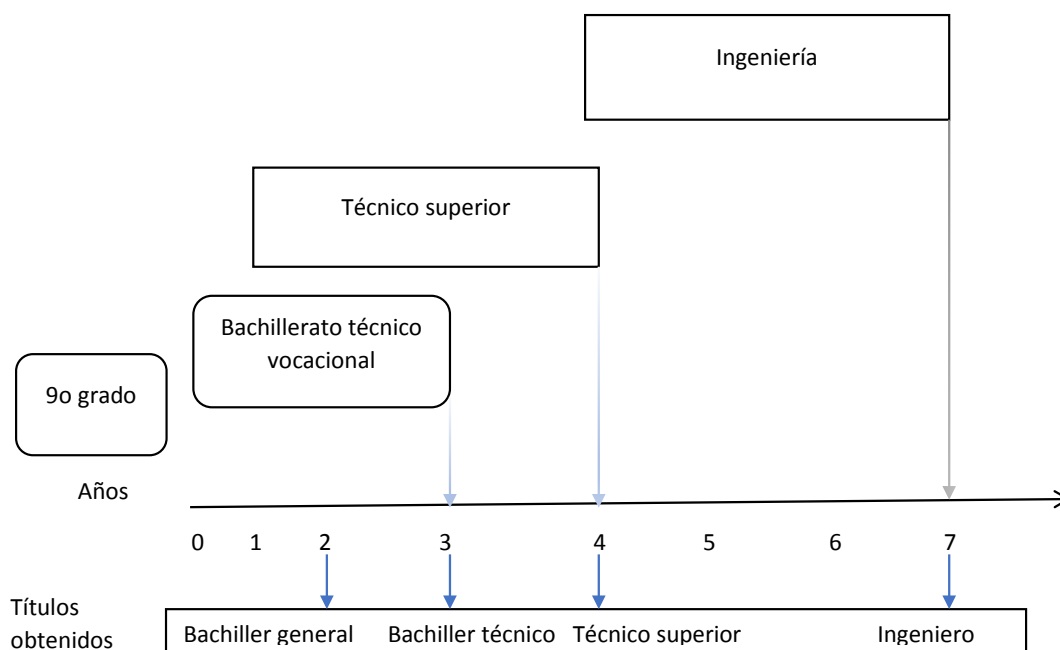
40 Presenta los seis desafíos de la educación en El Salvador, identificados durante la consulta del Consejo Nacional de Educación: seguridad en las escuelas, docencia, primera infancia, escolaridad universal, educación superior e infraestructura. Presenta la definición de calidad y las condiciones necesarias para la transformación. Describe las acciones planificadas para resolverlos, con el propósito de lograr una sociedad más justa, productiva y equitativa. Aborda además cuestiones presupuestarias.

41 Presenta el paradigma de desarrollo del gobierno en el periodo 2014–2019. Describe la transformación del Estado, la planificación y participación ciudadana y los resultados del gobierno. Presenta los objetivos del bienestar colectivo, instancias y mecanismos de implementación del plan, lineamientos de política fiscal y movilización de recursos, y se refiere al sistema de seguimiento y evaluación.

42 Propone estrategias que despliegan la ruta señalada por el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014–2019. Se estructuran en nueve ejes: creación de un sistema nacional de profesionalización docente; desarrollo educativo de la primera infancia; creación de un sistema nacional de evaluación educativa; construcción de ambientes escolares agradables; equidad, inclusión, calidad y pertinencia de la educación; dinamización del currículo; generación de condiciones para la creación de conocimiento; fortalecimiento de la educación de adultos y reforma institucional y legislativa.



**Tabla 2. Itinerario de la educación media técnica en El Salvador**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Educación.

### Inversión pública en educación

En El Salvador, la inversión pública en educación se encuentra entre las más bajas de la región. Diversos organismos internacionales y nacionales, como Banco Mundial (2019), FMI (2016), PNUD (2018b), UNICEF (2013) y CONED (2016), entre otros, han destacado la necesidad de duplicar la inversión en esta área, con el fin de atender el bajo nivel de cobertura, especialmente en Parvularia y Secundaria, la deficiencia en la calidad educativa, erradicar el analfabetismo, equipar y mejorar la infraestructura de los centros escolares, y cubrir las demandas de la planta docente (UNICEF–FIECA–MINED, 2013).

Para el año 2018, el sector educación recibió el 3.67% del PIB (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, 2018).

Este porcentaje es bajo si lo comparamos con la inversión en educación que realizaron otros países de la región centroamericana y del Caribe, por ejemplo, Cuba, que destinó 12.8% del PIB en 2010, Costa Rica, 7.4% del PIB en 2017, Honduras, 6% del PIB en 2016 y México, 4.9% del PIB en 2016 (Grupo Banco Mundial, 2019).

Al hacer una revisión histórica, el monto destinado a Educación en el presupuesto del Ejecutivo en 2019 fue menor en términos porcentuales al del año 2014, lo que coincidió con la caída en la matrícula neta en la mayor parte de niveles educativos (ICEFI, 2018; MINEDUCYT, 2020).<sup>43</sup>

43 Según el censo escolar del Ministerio de Educación, en 2020, la matrícula en el sistema educativo alcanzó la cifra de 1, 200,000 estudiantes, considerada una de las más bajas en los últimos veinte años.

**Tabla 3. Gasto en educación como porcentaje del gasto público total**

Año	% del GPT	% del PIB
2009	15.67%	3.99%
2010	17.21%	3.64%
2011	15.71%	3.49%
2012	18.96%	3.87%
2013	18.57%	3.93%
2014	15.24%	3.92%
2015	19.40%	4.00%
2016	19.63%	3.94%
2017	19.27%	3.85%
2018	17.20%	3.67%
2019	14.85%	3.69%

Elaboración propia asumiendo datos del MINEDUCYT, Departamento de Estadísticas Educativas, sobre la base de <http://data.uis.unesco.org/>, Ministerio de Hacienda, Presupuesto General de la Nación (varios años) y Banco Central de Reserva (BCR).

La distribución del gasto en educación está destinado principalmente a remuneraciones, adquisición de bienes y servicios, y transferencias corrientes del Estado hacia personas naturales, organismos privados o públicos. Esto significa que la inversión está concentrada en el gasto corriente, rubro que absorbe la mayor parte del presupuesto (Candray, 2018). Por ejemplo, en 2019, el gasto en remuneraciones representó el 69.1% del gasto público total en educación.

Para completar y ejecutar la inversión educativa, el Ministerio de Educación recurre a préstamos y donaciones destinados a infraestructura escolar, ampliación de la cobertura territorial, apoyo a programas educativos para jóvenes y adultos, dotación de equipo informático, tecnología y materiales didácticos a las escuelas. El peso de la inversión educativa, sin embargo, recae en el fondo general del presupuesto gubernamental (UNICEF–

FIECA–MINED, 2013).<sup>44</sup> La inversión destinada a la educación dificulta que se cubran muchas necesidades básicas educativas, dificulta responder a la creciente demanda educativa, producto del incremento poblacional, especialmente en el nivel de educación media.

### Acceso a la educación

En El Salvador, el acceso a la educación muestra una doble cara. Mientras, por un lado, la matrícula en primaria es elevada, por otro, el sistema educativo nacional muestra poca capacidad de retención en la escuela. En 2018, la tasa neta de cobertura en primaria fue de 80.4%, la de tercer ciclo (secundaria inferior) 57.1% y la de bachillerato de 37.6% (MINEDUCYT, 2019i); el 25.63% de los adolescentes de 15 años estaban excluidos de la escuela y el porcentaje de población entre 15 y 17 años que no estaba escolarizada ascendía en promedio al 31.6% (MINEDUCYT, 2019f).

Solo 6 de cada 10 estudiantes que ingresan al sistema se mantienen en él en noveno grado y, al concluir el recorrido escolar, solo 5 de 10 estudiantes que comienzan en primaria llegan a bachillerato (CONED, 2019: 62).

En los grupos etarios de 7 a 15 años (edad para asistir a la educación básica) y de 16 a 17 años (edad para asistir al bachillerato), las principales razones que se aducen para no asistir a la escuela son principalmente el desinterés por el estudio y las razones económicas (DYGESTIC, 2018). En el caso de las mujeres, se agregan el trabajo doméstico y el cuidado de la familia (DYGESTIC, 2018: 7; Departamento de economía, Universidad Centroamericana, UCA, 2019: 55).

44 En términos de cooperación externa, en la última década, un préstamo del Banco Mundial por \$60 millones, para mejorar la calidad de la educación, cuya ejecución finalizó en 2018, y una donación del gobierno estadounidense a través del Fondo del Milenio El Salvador II (FOMILENIO II) de \$277 millones, que está ejecutándose actualmente, con un financiamiento de \$100.2 millones orientados al fortalecimiento y ampliación del modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno, han sido los recursos externos más relevantes para la inversión educativa.

**Tabla 4. Población fuera del sistema educativo, año 2018\***

Edad Escolar	Población Proyectada	Estudiantes por edad independientemente del grado que cursa**	Población fuera del sistema educativo	Porcentaje Población fuera del sistema educativo
4 años	117,717	36,345	75,372	67.47 %
5 años	111,922	70,582	41,340	36.94 %
6 años	112,183	94,883	17,300	15.42 %
7 años	112,546	101,339	11,207	9.96 %
8 años	113,096	100,325	12,771	11.29 %
9 años	113,910	101,266	12,644	11.10 %
10 años	115,077	104,724	10,353	9.00 %
11 años	116,572	98,152	18,420	15.80 %
12 años	118,258	96,830	21,428	18.12 %
13 años	124,511	99,603	24,908	20.00 %
14 años	126,138	98,836	27,302	21.64 %
15 años	127,894	95,113	32,781	25.63 %
16 años	129,531	89,953	39,578	30.55 %
17 años	132,833	81,354	51,479	38.75 %

Fuente: MINEDUCYT (2019f). \*Fórmula de cálculo: al número total de la población de una edad específica se le resta el número de alumnos efectivamente matriculados en el sistema educativo. \*\* Censo escolar inicial 2018.

Las caídas en la matrícula neta, y especialmente a partir del séptimo grado, tiene varias explicaciones. En primaria, el principal problema radica en el aprendizaje: un alto porcentaje de los niños y las niñas no aprende a leer y escribir adecuadamente, lo que los lleva a repetir grados, a ser mayores que sus compañeros de curso y, al final, a salir del sistema. Otro grupo entra tarde al primer grado porque los padres consideran que aún no tienen edad para estudiar, lo cual les retrasa y dificulta el logro educativo al siguiente año. Hay que destacar otras razones, como el trabajo infantil y la inseguridad. A partir del séptimo grado hasta el bachillerato las razones van desde la falta de cobertura territorial, hasta problemas sociales como la pobreza, el subempleo, la migración, el desplazamiento forzado, la delincuencia y la inseguridad (CONED, 2019: 63).

Las reformas educativas realizadas a partir de la década de 1990 aumentaron la escolaridad promedio de la población salvadoreña de 4 años, en 1990, a 7 años, en 2018. Con todo, se observan diferencias significativas por áreas geográficas: en

el Área Metropolitana de San Salvador la escolaridad promedio es de 8.9 grados, en el área urbana es de 8.1, y en el área rural es de 5.3 (DYGESTIC, 2018: 7).

A nivel nacional, la escolaridad promedio por sexo es de 7.2 años aprobados para los hombres y 6.9 para las mujeres. En el área urbana, la escolaridad promedio de los hombres es de 8.3 años aprobados y el de las mujeres de 7.9; en la zona rural, la de los hombres es de 5.4 años aprobados y de las mujeres de 5.1 grados. Por rangos de edad, también se reportan contrastes, ya que la población entre los 18 y 29 años registra un mayor nivel de escolaridad que las generaciones más adultas (DYGESTIC, 2018: 7).

En general, el bajo nivel educativo de la población es más acentuado en los pobres y en las mujeres. El porcentaje de mujeres analfabetas de 10 o más años es de 11.9% mientras que el de los hombres representa tres puntos porcentuales menos (DYGESTIC, 2018: 8 y 9). El analfabetismo está asociado a la pobreza multidimensional, que afecta en su mayoría a las mujeres. La información

Tabla 5. Tasa neta de cobertura por nivel educativo, 2005–2018

Nivel educativo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inicial	-	-	-	-	0.4	0.4	0.6	0.7	1.2	1.4	2.1	1.9	5.1	6.4
Parvularia	49.7	50.3	48.9	50.3	50.3	54.7	54.2	53.8	56.4	58.6	57.5	57.3	56.3	57.4
I y II ciclos	93.9	94.8	95	95.3	95.0	94.8	93.7	90.6	88.2	86.4	84.6	84.0	80.6	82.0
III ciclo	50.5	51.1	51.8	53.9	56.3	59.8	62.2	63.8	64.8	64.9	63.9	60.7	55.9	57.3
Bachillerato	32.8	33.3	32.9	32.2	32.6	33.3	35.4	36.4	37.6	37.5	37.9	37.7	36.8	37.6
Bachillerato y III ciclo (Secundaria)	54.4	54.6	54.4	55.1	56.4	59.1	61.6	60.9	62.6	62.7	61.5	59.7	55.8	56.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINEDUCYT. Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. Censos escolares de los años 2005–2018.

presentada revela que persisten desafíos en términos de ampliar la inclusión, volver más equitativo el sistema educativo y mejorar la pertinencia de los aprendizajes en relación con las circunstancias actuales del país y sus necesidades de desarrollo, entre otros asuntos (CONED, 2016).<sup>45</sup>

### Cobertura educativa

La pérdida en desarrollo humano que ha experimentado el país en los últimos años ha incidido en un deterioro del bienestar de las personas que se refleja en la caída de indicadores sociales en áreas tan sensibles como la educación y la salud (PNUD, 2018a: 95). En este contexto, es significativa la caída registrada entre 2014 y 2017 en las tasas neta de matrícula: la parvularia cayó de 58.6 a 56.3%; la primaria de 86.4 a 80.6%; la de tercer ciclo (secundaria inferior), de 64.9 a 55.9%; y la de educación media (bachillerato) de 37.8 a 36.8% (MINEDUCYT, 2018a). El promedio de asistencia escolar alcanzado en educación básica en el 2018 fue del 87.2% de los niños entre 4 a 12 años (DYGESTIC, 2018: 9). Estos datos reflejan los esfuerzos positivos del Ministerio de Educación en este nivel.

La dificultad mayor en cuanto a acceso y cobertura se localiza en el Tercer Ciclo de educación básica (secundaria inferior), donde se registró una tasa neta de matrícula de 57.3% en 2018, y en el nivel de educación media (secundaria superior o Bachillerato) que registró una tasa neta de 37.6% para ese mismo año (MINEDUCYT, 2019g). Esto quiere decir que, del total de jóvenes en edad de estar cursando el bachillerato, solamente un porcentaje muy bajo tiene la oportunidad de estudiar y de acceder al nivel superior de educación (Tabla 5).

En 2018, de 193,562 estudiantes matriculados en educación media, el 49.76% correspondía al sexo masculino y el 50.13% al sexo femenino. El 84.6% provenían del área rural y el 15.64% del área urbana (MINEDUCYT, 2019c). Sin embargo, hay una concentración del servicio educativo en el nivel medio en zonas urbanas, que dificulta el acceso a los estudiantes que habitan en el área rural.

En términos presupuestarios, para 2019, de los 997 millones de dólares destinados al presupuesto en educación, solo 1.3 millones se destinaron para el apoyo a la educación de jóvenes y adultos (Ley del Presupuesto en Educación, 2019), que incluye

45 La última actualización del Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestra que, entre 2012 y 2017, El Salvador retrocedió cuatro posiciones en el ranking mundial, ubicándose en la posición 121 de 189 para 2017; en ese mismo año, el país experimentó una reducción de 0.7% en el valor del IDH y una pérdida del 22.3% en desarrollo humano debido a la desigualdad en salud, educación e ingreso (PNUD, 2018a).

el programa de alfabetización y de modalidades flexibles, que atiende niveles de séptimo grado hasta bachillerato. En ese año, se habilitaron 450 sedes de estudio para atender a 36,559 personas, distribuidas en 15,734 en modalidad semipresencial, 16,000 en modalidad a distancia, 4,000 en modalidad nocturna, 500 en la modalidad acelerada y 325 en modalidad de bachillerato virtual.

Los datos de MINEDUCYT indican que los factores que provocan la deserción tienen más impacto en los jóvenes de bachillerato (Montes, 2018: 14). Como ya se ha indicado, el nivel de escolaridad promedio nacional es 7.0 grados, y si bien en el área urbana alcanza los 8.1 grados y 5.3 en el área rural, los 9 grados es el último escalón para la finalización del nivel básico. Ello refleja que un mayor número de estudiantes abandonan del sistema educativo en los niveles posteriores al noveno grado, y a las vez una matrícula menor en niveles de educación superior (DYGESTIC, 2018).

En realidad, las cifras de deserción podrían ser más elevadas. Convencionalmente, las estadísticas de deserción registran la diferencia entre los estudiantes que se matriculan y los que continúan matriculados al final de un año escolar. A menudo, muchos niños y jóvenes que abandonan las aulas y otros que no se matriculan al año siguiente no son contabilizados en esa manera más tradicional de medir (FES, 2017).

De acuerdo con las cifras oficiales, en El Salvador la primera causa de deserción en los últimos cinco años ha sido el cambio de domicilio de los estudiantes (asociado al desplazamiento forzado interno derivado principalmente de la situación de violencia que vive el país), que en 2018 alcanzó un porcentaje de 37.70%, sin diferencias significativas por razones de sexo o por zona geográfica (Montes, 2018: 14). Sin embargo, existen otras variables que vuelven más probable la deserción escolar de jóvenes, entre ellas: vivir en zonas rurales, ausencia de ingresos por remesa, presencia de adultos poco escolarizados, violencia en los centros escolares y prevalencia de embarazo adolescente (FES, 2017).

La deserción tiene consecuencias dramáticas a corto y largo plazo. Completar la escolaridad es una condición indispensable para el bienestar individual y social, y una persona que no completa la escuela y no desarrolla las competencias académicas mínimas que la sociedad certifica, está limitando sus posibilidades de trazarse planes de vida valiosos, y tocando la puerta de opciones como el trabajo precario, la emigración o los grupos delictivos.

### **Docencia y calidad educativa en la educación media**

De acuerdo con un informe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (Cuéllar–Marchelli, 2015), en El Salvador la docencia no cuenta con un perfil claro de las competencias del profesorado, no se utiliza con eficiencia el tiempo para el aprendizaje en las aulas y se observa ausentismo de parte de los docentes; respecto a la formación inicial de los docentes, no existe garantía de calidad por parte de las instituciones responsables de ello.<sup>46</sup> Esta situación se vuelve otro factor que influye negativamente en la calidad educativa y en los procesos de enseñanza–aprendizaje, especialmente en la educación media.

### **La calidad docente**

Existen diversos enfoques y variables que intervienen para una definición de la calidad educativa. Entre ellas: desempeño docente (que está asociado en buena medida a la formación inicial y continua del profesorado), enfoque educativo, gestión escolar, incidencia de los tomadores de decisiones, organización responsable de la administración de la educación y, finalmente, los procesos de seguimiento y evaluación en todos los niveles administrativos.

Interesa destacar lo que corresponde al desempeño de los docentes en el manejo de los contenidos académicos y por prácticas ineficaces en el aula. La mayoría de los docentes dedica un 65% o menos del tiempo de clase a la instrucción (en comparación con la práctica de referencia del 85%), lo que equivale a perder un día completo de instrucción

46 Las universidades y los institutos formadores están acreditados, pero no sus programas. Además, solo 6 de las 17 universidades con programas de formación inicial para docentes están acreditadas.

**Tabla 6. Porcentaje de docentes del sector público por grado académico alcanzado**

Título	2015	2016	2017	2018
Bachiller Pedagógico	5.4%	4.9%	4.4%	4.2%
Curso de Formación Pedagógica	3.4%	3.7%	3.9%	4.1%
Profesor	67.3%	68.8%	68.4%	66.9%
Licenciatura en Educación	19.3%	18.7%	18.9%	19.6%
Maestría en Educación	0.5%	0.5%	0.8%	0.7%
Doctorado en Educación	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Sin título docente	4.0%	3.3%	3.5%	4.4%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: MINEDUCYT (2019)

por semana<sup>47</sup>. Además, los profesores hacen un uso limitado de los materiales didácticos disponibles, especialmente de la tecnología de la información y de las comunicaciones, y no siempre logran mantener la atención y fomentar la participación de sus estudiantes (FLACSO, 2019: 5; Cuéllar–Marchelli, 2015: 12; Bruns y Luque, 2014: 11)

Un factor relevante que influye negativamente en la calidad docente es la formación académica del profesorado: de los 48,208 docentes trabajando en el sector público (77.84% del total), un poco más del 70% tienen título de profesorado<sup>48</sup> o de bachiller pedagógico, y solo un 20% tiene de licenciatura o grado superior; de estos es más frecuente que presten sus servicios profesionales en los centros escolares ubicados en el área urbana, mientras que los titulados de profesor o de bachiller se distribuyen con relativa equidad entre los centros escolares de ambas áreas geográficas, aunque siempre existe una inclinación hacia la urbana (Hernández, 2014:

44).<sup>49</sup> En relación con la educación media, su configuración territorial es diferente a la de los otros niveles educativos, confirmándose como un servicio que se presta casi exclusivamente en lo urbano (MINEDUCYT, 2016), y en la que se concentra solo el 14.9% del total de docentes en servicio a nivel nacional (MINEDUCYT, 2019).

El informe de PREAL también señala que a pesar de que en 2012 se establecieron criterios de selección más exigentes en las universidades que imparten carreras de profesorado, no se ha logrado que los mejores docentes ingresen al sistema, debido a que la Ley de la Carrera Docente (Decreto legislativo No 665/1996) en su artículo 18 impone el criterio de antigüedad para otorgar las plazas.<sup>50</sup> Además, no se cuenta en el país con un sistema de monitoreo y evaluación, lo que está unido directamente al tema de calidad. La Ley de la Carrera Docente le da más prioridad a la estabilidad laboral que a la supervisión en la formación y en la práctica docente, y no contiene

47 Esta situación se agudiza aún más porque no se cumple a cabalidad el calendario oficial escolar salvadoreño, debido a una serie de actividades deportivas, capacitaciones docentes, entrega del paquete escolar, entre otros factores, que provocan que al final solo se disponga de 100 días efectivos de clase de los 200 días estipulados por la Ley General de Educación.

48 La formación de profesorado equivale actualmente en El Salvador a una formación técnica de una duración de tres años. No obstante que en el año 2012 se revisaron los programas de todas las especialidades formativas, no se elaboraron a partir de competencias didácticas. Esto constituye una de las debilidades de la formación docente en la actualidad.

49 En El Salvador, un docente tiene tres modos de formarse: estudiar una licenciatura de 5 años, estudiar un profesorado de 3 años y estudiar un curso de formación pedagógica si proviene de otra carrera. Todos esos esquemas de formación están seriamente cuestionados por los resultados que tienen en el aula y en los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

50 El escalafón magisterial clasifica a los docentes en dos niveles y 6 categorías, según sea su nivel educativo y años de antigüedad. Los docentes del nivel I son los que poseen un título académico de licenciatura, maestría o doctorado en educación; y los del nivel II poseen el título de profesor, que equivale a tres años de formación en una institución de educación superior autorizada. Las categorías de los docentes se establecen de acuerdo con su tiempo de servicio activo de la siguiente manera: VI: 5 o menos años, V: más de 5 y hasta 10 años, IV: más de 10 y hasta 15 años, III: más de 15 y hasta 20 años, II: más de 20 y hasta 25 años de servicio; y I: más de 25 años de servicio.

**Tabla 7. Comportamiento de asignaturas en PAES (2011–2109)**

Asignatura/año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Matemática	4.4	4.5	4.83	4.77	4.44	4.85	4.8	5.22	5.31
Estudios Sociales	5.2	5.9	6.03	5.9	6.17	5.83	5.83	6.25	5.85
Ciencias naturales	4.7	5.2	4.99	5.03	5.38	5.45	5.48	5.70	5.74
Lenguaje y literatura	5.6	4.9	5.32	5.59	5.41	5.61	6.02	5.73	5.79

Fuente: MINEDUCYT (2019k)

un imperativo para la formación y evaluación de los docentes. De esta manera, las leyes no crean las condiciones para que exista una institucionalidad garante de la calidad docente (CONED, 2016: 25).

Si bien el desempeño en las pruebas estandarizadas constituye una indicación limitada de la calidad en la educación, los bajos resultados permiten evaluar la calidad del aprendizaje del estudiante. En el caso salvadoreño, el indicador más relevante es la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES)<sup>51</sup>. Desde que se implementó por primera vez en el país, en 1997, los resultados han sido bajos. Desde 2010 hasta el año 2019, el resultado de la PAES no ha podido superar el 6, que es la nota mínima de aprobación. En 2018, el promedio fue de 5.66, y en 2019 de 5.52 (MINEDUCYT, 2019k).

Al examinar los niveles de logros de los estudiantes en las cuatro asignaturas básicas que evalúa la PAES, se evidencia que la mayoría (80%) se ubica en los niveles básico e intermedio, lo que muestra que su nivel de aprendizaje es relativamente bajo en su capacidad para razonar lógicamente, aplicar los conceptos al contexto, comprender los textos y comunicar efectivamente sus pensamientos (MINED, 2019l).

El problema de la calidad docente tiene raíces estructurales y tiene que ver con la forma en la que está regulado y estructurado el sistema educativo salvadoreño. Existe poca valoración hacia la profesión

docente por parte de la sociedad y del Estado, que se refleja en el nivel salarial y en la insuficiencia de los programas de formación. Además, las condiciones en las que los docentes en una buena parte de las escuelas públicas no son las idóneas y carecen de las herramientas y de los recursos necesarios para realizar su labor educativa (MINEDUCYT, 2018b; CONED, 2016: 45; Cuéllar–Marchelli, 2015: 9)<sup>52</sup>.

Docentes sin la formación adecuada y el apoyo suficiente para desenvolverse exitosamente en escuelas con múltiples carencias, difícilmente pueden brindar a sus estudiantes la calidad que merecen.

Todas estas situaciones repercuten decisivamente en el proceso de enseñanza–aprendizaje, provocando que se produzca un contraste entre lo que prescribe el currículo oficial y la manera de ejercer la práctica docente en las aulas. Mientras el currículo oficial postula un currículo humanista, constructivista y con sentido social, basado en competencias (MINEDUCYT, 1999), en las aulas una buena parte del profesorado continúa con prácticas pedagógicas tradicionales, aplicando metodologías pasivas y verticales, muchas veces sin el conocimiento adecuado y suficiente de los programas oficiales de estudio de las asignaturas, y diseñando una particular aplicación curricular de acuerdo con lo que el docente realmente sabe y puede hacer, que en muchos casos es muy limitado (Hernández, 2014).

51 Es una prueba estandarizada que toman los estudiantes al finalizar el bachillerato. De forma consistente, desde su implementación, la nota global del sistema ha sido inferior a 6. Como la evaluación se realiza al final de la trayectoria escolar, entonces queda poco o nada por corregir frente a los resultados deficientes. El Salvador no participa de forma sistemática en pruebas estandarizadas internacionales. Esto se justifica por los costos económicos que se derivan de aplicar a las pruebas

52 Alrededor de 3,300 escuelas no cumplen con todas las condiciones adecuadas para ofrecer un buen servicio y 1713 están ubicadas en zonas vulnerables a deslizamientos e inundaciones. Cerca de la mitad de las escuelas públicas tienen más de sesenta años, y muchas de ellas no han recibido el mantenimiento apropiado. Es importante destacar que el 45.22% de los inmuebles no están debidamente inscritos en el registro de propiedad a nombre del Ministerio de Educación, por lo que resulta difícil iniciar acciones para mejorar dichas instalaciones (MINEDUCYT, 2018b).

### La formación docente

Las reformas educativas y los distintos planes educativos de las décadas anteriores en El Salvador han tenido como objetivo básico mejorar la calidad de la educación que se ofrece en el sistema educativo. Como se mostró líneas arriba persisten bajos niveles de aprendizaje. Una de sus principales causas es la crisis en que se encuentra la profesión docente. Evidentemente no es el único problema del sistema educativo, pero es un aspecto fundamental y crítico cuando se habla de calidad educativa.

Es necesario decir que no es correcto focalizar en los docentes todas las alternativas de solución de los desafíos educativos del país. El problema educativo debe observarse desde una perspectiva estructural y no reducirlo a uno de sus elementos, los docentes, por más que estos jueguen un papel fundamental en su solución (Fernández Santos, 2010).

El Ministerio de Educación ha priorizado en los últimos años el tema de la formación inicial docente y el desarrollo profesional docente con el fin de implementar una política que permita mejorar la calidad educativa; incluso en 2012 presentó una Política Nacional de Desarrollo de la Profesión Docente. Todos estos diferentes programas y proyectos de formación docente, se han creado bajo el supuesto de que la profesionalización de la docencia pasa, fundamentalmente, por el desarrollo profesional, entendido únicamente como formación docente. En el Plan Nacional de Educación 2014–2019 (MINEDUCYT, 2014) se planteó como uno de los ejes estratégicos la creación del Sistema Nacional de Formación Docente y la formulación de políticas públicas en lo que respecta a los requisitos de selección y permanencia en la carrera docente, la formación inicial y en servicio, los salarios e incentivos y los mecanismos de evaluación del desempeño. Sin embargo, hasta ahora no se han ejecutado esas políticas y medidas.

Uno de los logros más significativos ha sido la creación, en 2018, del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) que, de acuerdo con la ley, tiene como objeto la formación inicial y permanente de los docentes, así como la formación de postgrado

en diferentes especialidades y la actualización de sus conocimientos, y se le asigna la función rectora en el diseño de políticas, planes, programas en materia de formación docente, que deberán cumplir las instituciones de educación superior dedicadas a dicha formación (Decreto legislativo 913).

En el último año, el INFOD ha conducido el Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio 2014–2109, impulsando una agenda de investigación centrada en el estudio a fondo del sistema de formación docente, especialmente la formación inicial, y ha reformado y actualizado los programas de algunas asignaturas básicas, como Lenguaje y Literatura y Estudios Sociales y Cívica (Ramírez, 2019; Melenge–Escudero y Chévez Reinoza, 2019a; Chévez Reinoza y Melenge–Escudero, 2019b; González y Avelar, 2019).

La creación del INFOD ha sido una decisión importante, porque se necesitaba establecer dentro del sistema educativo salvadoreño una institucionalidad con mayor autoridad para coordinar y supervisar la labor de las instituciones formadoras de docentes; y, a su vez, garantizar el cumplimiento de altos estándares de calidad, mediante la redefinición del currículo de la formación inicial y el diseño e implementación de un modelo de formación y acreditación para los formadores de formadores.

Se espera que el INFOD también apoye y supervise las prácticas docentes de los estudiantes, el desempeño de las instituciones de educación superior a cargo de la formación inicial y en servicio de los docentes, identifique las necesidades de formación de especialistas en una asignatura o área de conocimiento particular, establezca mecanismos para evaluar el desempeño de los maestros en servicio, y recertifique a aquellos que están constantemente actualizando y compartiendo sus conocimientos y exigencias para permanecer activos en la profesión.

La profesionalización y, por consiguiente, la construcción de la carrera profesional docente, pasa por el modo como los docentes y la sociedad perciben no solo su labor, sino, sobre todo, cómo se perciben a sí mismos personal y profesionalmente (Fernández Santos, 2010: 70). En esta línea, es fundamental



considerar, desde una perspectiva sistémica, otros aspectos que determinan o influyen en la profesionalización de la carrera docente: el sistema de salarios e incentivos, las políticas de formación y desarrollo profesional, las condiciones de trabajo, la certificación, el reconocimiento y la valoración social de la profesión (Samayoa, 2019; Cuéllar–Marchelli, 2015: 28; Fernández Santos, 2010: 72).

El enfoque que ha predominado en El Salvador en la formación y el desarrollo profesional de los docentes, tanto en la formación inicial como la formación continua, se han concebido desde una perspectiva disciplinar encaminada a desempeñarse con eficacia en el aula. Con este enfoque se han diseñado los planes de formación a todo nivel, inclusive los procesos de desarrollo profesional, que continúan centrándose en el perfeccionamiento de la didáctica y el conocimiento de disciplinas desde una serie de asignaturas inconexas, atomizadas y descontextualizadas que refuerzan la visión del docente como un simple aplicador de técnicas pedagógicas y de conocimiento, limitándoles un papel más activo y protagónico en la construcción de conocimiento y en la formación de sentido crítico (MINEDUCYT, 2018d).

Al centrarse la formación del docente en el desarrollo de capacidades técnicas y disciplinares, se han soslayado otros saberes estratégicos como la gestión escolar, la vida en la escuela, la investigación, la producción de conocimiento, el desempeño e interacción con sus colegas, la integración a la comunidad educativa, la interacción con su entorno social y el desarrollo de su carrera profesional, entre otros (Tardiff, 2004).

La falta de una debida contextualización y de análisis de la integralidad de los factores que intervienen en el desempeño docente ha sido uno de los fallos principales en el diseño de las políticas públicas docentes y en la formulación de los planes oficiales de formación inicial y de formación continua del profesorado, en los últimos años en El Salvador, lo cual explicaría su escaso impacto en el mejoramiento en la calidad de los aprendizajes dentro del sistema educativo salvadoreño, y en especial, en el sistema de la educación media.

## Reflexiones finales

1. En El Salvador, la educación no está conduciendo al logro del desarrollo humano de la población. A diferencia de otros países de Latinoamérica, el país muestra dificultades para alcanzar la cobertura de la educación básica, lo que trae como consecuencia que un alto porcentaje de jóvenes no alcancen niveles educativos superiores. Visto desde la perspectiva del desarrollo humano, completar la escolaridad es una condición indispensable para el bienestar individual y social. Una persona que no completa la escuela y no desarrolla las competencias académicas mínimas que la sociedad certifica, está limitando su libertad.

El país necesita gente más y mejor educada para hacer posible la oferta de constituir una sociedad donde las personas alcancen mayores niveles de desarrollo humano. Para tal propósito, la educación es decisiva. De acuerdo con cifras oficiales, para 2018, La baja educación de adultos, junto a la falta de acceso a la seguridad social, el subempleo y la inestabilidad laboral, se cuentan entre las privaciones más frecuentes que afectan el bienestar económico y social de dos de cada tres hogares en todo el país.

La crisis que experimenta la educación en El Salvador, particularmente en la educación secundaria y media, está impidiendo que muchos jóvenes tengan mejores condiciones para acceder, permanecer y formarse con calidad hasta los niveles superiores de educación. Ello les posibilitaría no solo acceder a mejores empleos y a una mayor calidad de vida, sino que también dotaría a la sociedad de individuos formados en valores de convivencia esenciales, como la tolerancia, el respeto a las normas y a las personas.

La evidencia indica que los mayores desafíos en este sentido consisten en lograr que la educación abarque a aquellos segmentos poblacionales que experimentan las tasas más altas de población excluida, principalmente, los niños en sus primeros años de vida y los jóvenes entre los 13 y los 17 años de edad.

2. Como se ha anotado, docentes sin la formación adecuada y sin apoyo suficiente para desenvolverse exitosamente en escuelas con múltiples carencias,

difícilmente pueden brindar a sus estudiantes la calidad que merecen. En El Salvador, los docentes se encuentran en el centro de una realidad estructural, compleja y adversa. Introducir mejoras en la formación profesional y dotar a los centros escolares de mejores recursos (acceso a servicios básicos, a materiales educativos y tecnología, entre otros), no serán suficientes para la obtención de buenos resultados en condiciones sociales tan hostiles para los logros educativos.

Como se expuso líneas arriba, sería simplista hacer recaer en los docentes el peso de la responsabilidad en la calidad de la educación, porque tanto los docentes, el estudiantado y las comunidades educativas se encuentran sumergidos en contextos complicados que influye directamente en la calidad del proceso educativo.

La sociedad salvadoreña se encuentra enfrentada a desafíos de enorme magnitud que ponen a la escuela contra la pared. Tras la finalización del conflicto armado, en 1992, El Salvador viene experimentando una violencia crónica que ha alterado las bases de la convivencia social y socavado el apoyo a la democracia. El fenómeno pandilleril ha penetrado en numerosas escuelas, en zonas rurales y urbanas, a menudo imponiéndose a las autoridades educativas.

Son los jóvenes en edades para estudiar la educación media quienes reciben el mayor impacto de la violencia. En 2019, los jóvenes entre 13 y 30 años de edad representaron el 58% de las detenciones policiales, el 69,7% de las víctimas de violencia sexual, el 57% de los desocupados, con edades entre 16 y 28 años, el 49,20% de los desaparecidos, entre 12 y 30 años, y el 53,1% de las víctimas de homicidios, entre 13 y 30 años de edad (IDHUCA, 2020).

En medio de una situación como la descrita, la educación también tiene frente a sí los desafíos derivados de las transformaciones tecnológicas y el envejecimiento de la población. El mercado laboral del mañana dependerá de cómo actúen en el presente trabajadores, empresas y estados. Aparte de hacer las inversiones adecuadas en tecnología, tanto el Estado como las empresas, deberán buscar

y contratar personal que sea capaz de catalizar las innovaciones en mejores productos y procesos para los cuales se requerirán nuevas habilidades. La demanda de habilidades está cambiando rápidamente. Estudiar solamente en la escuela no será una solución viable.

3. Vistas las cosas desde esta perspectiva, El Salvador necesita repensar la educación de su población, particularmente de los más jóvenes. Los programas de modalidades flexibles y de educación acelerada, como los que se implementa por parte de las autoridades educativas, son importantes para facilitar el acceso de jóvenes al nivel medio, aunque son a todas luces insuficientes para que los jóvenes continúen exitosamente su trayectoria educativa en niveles superiores y consolidar una vida laboral y profesional decente.

Los resultados de la PAES indican que no sólo es importante mejorar la calidad de los aprendizajes en lenguaje, matemática y otras asignaturas básicas, sino también introducir otras competencias. Para ampliar las opciones laborales futuras de las personas y el acceso a una formación pertinente, es esencial exigir el aprendizaje obligatorio del inglés y el uso intensivo de las tecnologías de información.

Para transformar esta situación, es necesario que la política educativa esté articulada con la política industrial y económica, asegurando que la estrategia de apoyo a la educación técnica profesional esté basada en un adecuado diagnóstico de la demanda real del mercado laboral y tenga una perspectiva de mediano y largo plazo cuyas metas formen parte de una estrategia más amplia del desarrollo del país.

4. Todo lo anterior reclama un modelo educativo que asegure no solo acceso y permanencia, sino también calidad educativa. Cuando se habla de calidad educativa supone hacerlo desde la perspectiva de mayor y mejor desarrollo personal en todos los sentidos, no solo desde estándares de desempeño con manipulación instrumental; se trata de situar a la persona como eje fundamental de su humanización y personalización, según lo prescribe la Constitución de la República.

El nuevo modelo educativo tiene que incidir, en primer lugar, en el modo de hacer educación para obtener resultados distintos, que realmente resuelvan la crisis del sistema educativo salvadoreño. En este ámbito, uno de los primeros desafíos está el de atraer, formar y mantener a los mejores docentes;

docentes que sean capaces de transmitir los conocimientos y formar las competencias necesarias en los estudiantes. Dentro del aula se debe dar mayor protagonismo a las y los estudiantes, lo cual requiere una nueva pedagogía no para enseñar, sino para aprender con sentido, para vivir plenamente.

## BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. (2019). *El Salvador. Panorama general*. Recuperado en <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>
- BRUNS, B. AND LUQUE, J. (2014). *Great teachers. How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, Washington DC.
- CANDRAY, JESER C. (2018). *Financiamiento de la educación en El Salvador: un análisis más allá del porcentaje del PIB período 2000–2018*. Recuperado el 1 de 11 de 2109 <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/9110>
- CARCACH, CARLOS A, Y OTROS. (2013) *Educación: generando oportunidades, 5 pilares, 12 ideas. Una propuesta para mejorar la educación en El Salvador*. Recuperado el 1 de 11 de 2019 <http://redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1567/1/educacion-generando-oportunidades.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CONED). (2016). *Plan El Salvador Educado. Por el derecho a una educación de calidad*. San Salvador.
- CUÉLLAR–MARCHELLI, HELGA. (2008). *La estrategia educativa de El Salvador*. FUSADES. San Salvador.
- CUÉLLAR–MARCHELLI, HELGA. (2015). *El Salvador. El estado de las políticas públicas docentes*. Inter–American Dialogue–FUSADES. San Salvador.
- CUÉLLAR–MARCHELLI, HELGA Y GÓCHEZ, GABRIELA. (2017). *La pertinencia de las estrategias para prevenir la violencia escolar en El Salvador*. FUSADES, San Salvador.
- CHÉVEZ REINOZA, CÁNDIDA Y MELENGE–ESCUADERO, JAMES. (2019b). *Tendencias y desafíos de la investigación educativa: aproximaciones teóricas y metodológicas*. INFOD. San Salvador.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA UCA. (2019). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural, 1985–primer trimestre 2019*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador.
- DIARIO OFICIAL NO. 267. (1939). *Decreto N°17*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DYGESTIC). (2018). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. San Salvador.
- FERNÁNDEZ SANTOS, AGUSTÍN. (2010). *El docente y su formación: ¿el peor problema y la mejor solución en educación?* Estudios Centroamericanos (ECA), Volumen 65, no. 723. San Salvador.
- FLACSO. (2019). *Políticas exitosas de desarrollo profesional docente en América Latina 2005–2016*. Buenos Aires.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). (2016). *El Salvador. Gasto en Salarios Gubernamentales: Análisis y Desafíos*.
- FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR. (2017). *¿Y si no termino la escuela? La deserción escolar de la juventud salvadoreña entre 15 y 19 años*. Santa Tecla.
- FUSADES. (2018). *Informe de Coyuntura Social 2017–2018*. San Salvador.
- GONZÁLEZ, LUIS Y AVELAR, MARÍA CRISTINA. (2019). *¿Quiénes son los formadores de docentes en El Salvador?* INFOD. San Salvador.
- GRUPO BANCO MUNDIAL (2015). *Marco de Alianza con el País para la República de El Salvador*.
- GRUPO BANCO MUNDIAL. (2019). *Gasto público en educación*. Datos.
- HERNÁNDEZ, JUANA MABEL. (2014). *Caracterización de los docentes del sistema educativo salvadoreño. Indicadores para conocer el estado de la profesión docente*. FUSADES. San Salvador.

- INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UCA (IDHUCA). (2020). Informe de Derechos Humanos 2019. San Salvador.
- INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI). (2018). *El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: la herencia de los problemas fiscales*. San Salvador.
- INFORME DEL INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL (IML). (2016). San Salvador.
- INSIGHT CRIME. (2019). *Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018*. Recuperado el 29 de 11 de 2019 de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>
- INSIGHT CRIME (2020). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019*. Recuperado el 29 de 1 de 2020 de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (Decreto legislativo N° 917/1996).
- LEY DE LA CARRERA DOCENTE (Decreto legislativo No 665/1996).
- LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR (Decreto legislativo N° 468/2004).
- LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (LEPINA). Decreto legislativo N° 839/2009.
- LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE. Decreto legislativo No. 913/2018.
- LEY PRESUPUESTO 2019 APROBADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ramo de Educación, Ciencia.
- MINEDUCYT (1999). *Fundamentos curriculares de la educación nacional*. San Salvador.
- MINEDUCYT (2005). *Megatec (Educación Técnica, Tecnológica y Superior)*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2009). *Plan Social Educativo: Vamos a la escuela*. 2009–2014. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2010). *Procesos que realiza el Tribunal Calificador*.
- MINEDUCYT. (2014). *Ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación en Función de la Nación 2014–2019*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2016). *Análisis de la dinámica educativa de El Salvador*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2018a). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico no. 22*, 12 de octubre. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2018b). *Observatorio sobre los centros educativos públicos y privados subvencionados de El Salvador*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2018c). Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. *Indicador: Tasa de deserción por grado*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2018d). *Experiencias del Plan Nacional de Formación Docente*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019a). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico No. 1*, 15 de febrero de 2019. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019b). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico No. 2*, 25 de febrero. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019c). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico no. 8*, 26 de abril. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019d). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico no. 23*, 6 de septiembre. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019f). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico no. 2*, 13 de septiembre. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019g). Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. *Indicador: Tasa neta de matrícula por nivel educativo*. San Salvador.

- MINEDUCYT. (2019h). Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. *Indicador: porcentaje de estudiantes desertores*. San Salvador
- .MINEDUCYT. (2019i). Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. *Indicador: Tasa neta de cobertura*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019j). Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas. *Distribución porcentual de estudiantes según causa de retiro del centro educativo*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019k). Departamento de estadísticas educativas. *Portal de Evaluación Educativa*. 2019. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019l). Departamento de estadísticas educativas. *Portal de Estadísticas e Indicadores*. San Salvador.
- MINEDUCYT. (2019m). Gerencia de Monitoreo y Gestión de la Calidad. *Boletín estadístico no. 9*, 3 de mayo. San Salvador.
- MELANGE–ESCUADERO, JAMES Y CHÉVEZ REINOZA, CÁNDIDA (2019a). *Investigación educativa en el aula: conceptos, metodologías y estrategias*. INFOD. San Salvador.
- MONTES, KEVIN. (2018). *Deserción escolar en El Salvador*. USAID–MINED. San Salvador.
- ORMUSA (2019). *Observatorio de violencia* en <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/>
- PNUD (2018a). *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*.
- PNUD. (2018b). *Informe sobre el desarrollo humano 2018: ¡Soy joven! ¿Y ahora qué?* San Salvador.
- RAMIREZ, ANTONIETA (2019). *¿Quiénes son los formadores de docentes en El Salvador?* INFOD. San Salvador.
- ROMÁN. M. (2013). *Factores asociados al abandono y la deserción escolar en américa latina: una mirada en conjunto*. Revista iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación, volumen 11, no. 2. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/551/55127024002.pdf>
- SAMAYOA, JOAQUÍN. (2019). *Presentación en sesiones sobre políticas de formación docente*. FEPADE. San Salvador.
- SECRETARÍA TÉCNICA Y DE PLANIFICACIÓN. (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo. El Salvador productivo, educado y seguro 2014–2019*. San Salvador. y Tecnología.
- SITEAL–UNESCO. (2019). *El Salvador. Perfil de país*.
- TARDIFF, M. (2004). *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*. Narcea Ediciones. Madrid.
- UNESCO. (2018). *Segundo estudio regional y explicativo. Los aprendizajes en América Latina y el Caribe. Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*. Santiago de Chile.
- UNICEF–FIECA–MINED. (2013). *El financiamiento de la Educación en El Salvador*. San Salvador.

## **Sección II**

***Dinámicas de la desigualdad,  
tensiones entre inclusión y exclusión***





## Ensino médio no Brasil. Marcas de gênero – Desafios

Mary Garcia Castro  
Miriam Abramovay  
Marcelle Tenorio  
**FLACSO Brasil**

### Introdução

Neste capítulo apresentamos inicialmente um breve panorama do ensino médio no Brasil. Analisa-se nesta peça o aumento da escolarização, em termos de média de anos de estudos da população brasileira no período 2001–2015, chamando atenção para o caso das mulheres e as brechas por raça/cor. Resgata-se do acervo de pesquisas sobre juventudes e escolas desenvolvidas por Abramovay e Castro, marcas de gênero quanto a representações sobre temas diversos entre jovens do ensino médio, assim como a vigência de ethos homofóbico. Alerta-se para o risco de retrocessos no campo de direitos sexuais e reprodutivos na ambiência escolar e do aumento de violências de gênero, considerando a perspectiva do atual governo e setores orientados por fundamentalismos religiosos, ou seja, de censura de temas como gênero, raça, educação sexual e direitos humanos nas escolas, e a rotulação de marcas cognitivas sobre gênero como “ideologia”. Acentua-se que a escola tem sido um dos alvos básicos do avanço do conservadorismo no Brasil, como ilustramos neste texto, comentando sobre nefastas iniciativas como a perspectiva de “escola sem partido”, censura a gênero como “ideologia” e militarização das escolas, que tiram o foco de problemas estruturais no ensino brasileiro, como a falta de infraestrutura das escolas.

### Ensino médio no Brasil

No Brasil, a educação está regulada de acordo com os parâmetros da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB) – 9394/96<sup>53</sup> e possui a seguinte estrutura:

- Educação básica, obrigatória e gratuita, na qual está contemplada educação infantil (de 0 a 5 anos de idade), ensino fundamental (de 6 a 14 anos de idade) e ensino médio (a partir de 15 anos de idade);
- Educação superior, contemplando graduação e pós-graduação.

O país conta com um sistema federativo singular no qual os Estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios são considerados entes federados, com autonomia relativa a um conjunto de políticas públicas, incluindo a educação.

De acordo com a Constituição Federal (1988)<sup>54</sup> a educação é um direito social e dever do Estado e da família. O artigo 211 define que, em matéria educacional, a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, se dá por meio do “regime de colaboração”, visando a universalização do ensino obrigatório.

Cabe à União a organização do sistema federal de ensino, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos entes federados, de forma a garantir a igualdade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

O artigo 211 da Constituição Federal (1988) ainda determina que os Municípios atuem prioritariamente

53 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em 16 jan. 2020.

54 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 16 jan. 2020.

no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e médio.

As funções da União são desempenhadas pelo Ministério da Educação (MEC) com assessoramento do Conselho Nacional de Educação (CNE), que tem atribuições normativas e deliberativas.

Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são constituídos pela rede de escolas, pelas Secretarias de Educação e pelos Conselhos Estaduais ou Municipais de Educação, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, no caso dos Municípios.

A Educação Básica possui uma base nacional comum curricular com diretrizes, orientações e objetivos de aprendizagem de cada etapa, que devem ser seguidas na construção do currículo dos sistemas, considerando as características regionais e locais.

O ensino médio, etapa final da Educação Básica, tem duração mínima de três anos, carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, mais o tempo reservado aos exames finais.

Pela LDB, os sistemas de ensino devem dispor de ensino fundamental e ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos e de ensino noturno regular, destinada aos que não tiveram acesso ou possibilidade de continuidade dos estudos na idade própria.

O Art. 35 da LDB apresenta as finalidades e objetivos do ensino médio:

“I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV – a compreensão dos fundamentos científico–tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina”.

(Lei 9394/96)

A LDB também regulamenta a Educação Profissional Técnica que pode ser oferecida articulada com o ensino médio ou de forma subsequente, a quem já concluiu essa etapa do ensino.

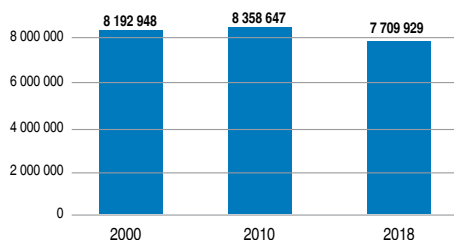
Durante o governo de Michel Temer (2016–2018) foi aprovada pelo Senado, em caráter de urgência, através de uma Medida Provisória, posteriormente convertida em lei, a chamada Reforma do Ensino Médio<sup>55</sup>. A mudança mais importante instituída foi a flexibilidade do currículo: 60% da grade curricular composta de disciplinas obrigatórias (língua portuguesa e matemática) e as demais horas, correspondentes a 40%, serão dedicadas às áreas eletivas ou cursos técnicos, de acordo com o interesse do estudante e da oferta: I – linguagens e suas tecnologias; II – matemática e suas tecnologias; III – ciências da natureza e suas tecnologias; IV – ciências humanas e sociais aplicadas; V – formação técnica e profissional.

Nessa reforma, disciplinas como Sociologia, Filosofia, Educação Física e Artes não são mais obrigatórias.

Apresentamos alguns dados referentes ao número de matrículas – por gênero, área (urbana ou rural) e cor/raça – e taxa de rendimento.

55 Medida Provisória 746/2016, convertida na Lei 13415/2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm)>. Acesso em 16 jan. 2020.

**Tabela 1.**  
**Número de matrículas do ensino médio – 2000, 2010 e 2018**



Fonte: Estatística Básica da Educação–INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica 2000, 2010 e 2018. (2020) Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 16 jan. 2020.

A diminuição do número de matrículas no ensino médio regular de 2000 (8.192.948) a 2018 (7.709.929) em grande medida se associa à chamada queda do bônus demográfico. A população mais velha começa a crescer mais do que a população total e o crescimento da população em idade ativa é menor do que o crescimento da população. De fato, o Brasil não voltará a ter um momento demográfico tão favorável como foi até 2018.

Essa redução do número de estudantes matriculados também é um reflexo da evolução da taxa líquida de matrícula<sup>56</sup> nessa etapa do ensino, significando que mais jovens de 15 a 17 anos foram matriculados na escola no ano/série correspondente à idade. Em 2001 a taxa líquida de matrícula correspondia a 39,18%, em 2011 esse número aumenta para 52,25%, chegando a 68,7% em 2018<sup>57</sup>.

Apesar desses dados indicarem que o sistema educacional brasileiro incluiu mais jovens na escola, a taxa de conclusão ainda é baixa. Em 2018, somente 63,5% de jovens de 19 anos concluíram o ensino médio no país.

Analisando as taxas de rendimento<sup>58</sup> referente aos anos de 2000, 2010 e 2018 (tabela 2), há um aumento nos índices de aprovação e diminuição da taxa de abandono. Porém o ensino médio **é considerado o grande gargalo da educação brasileira.**

**Tabela 2. Taxas de rendimento do ensino médio, considerando índice de aprovação, reprovação e abandono – 2000, 2010 e 2018**

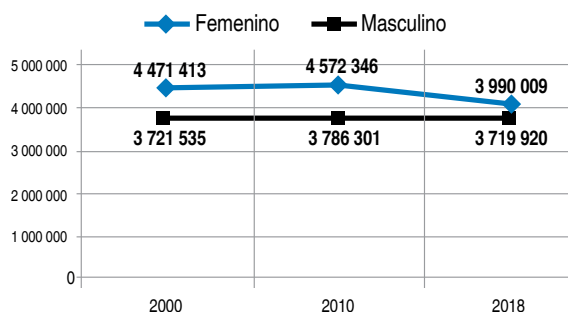
Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2000	74,4	7,5	18,1
2010	77,2	12,5	10,3
2018	83,4	10,5	6,1

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar

Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em 16 jan. 2020.

Com relação ao número de matrículas por gênero, os índices apontam que no Brasil, como em muitos países da América Latina, a escolaridade feminina supera a masculina.

**Tabela 3. Número de matrículas do ensino médio, por gênero – 2000, 2010 e 2018**



Fonte: Estatística Básica da Educação–INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica 2000, 2010 e 2018. (2020) Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 16 jan. 2020.

Em 2000 e em 2010 as mulheres correspondiam a 55% do número de estudantes no ensino médio. E, apesar da queda no número geral de matrículas, conforme dados de 2018, ainda são maioria correspondendo a 52% das matrículas.

Quanto ao número de matrículas por área urbana ou rural, há uma grande concentração de estudantes na zona urbana, devido à maioria da população brasileira

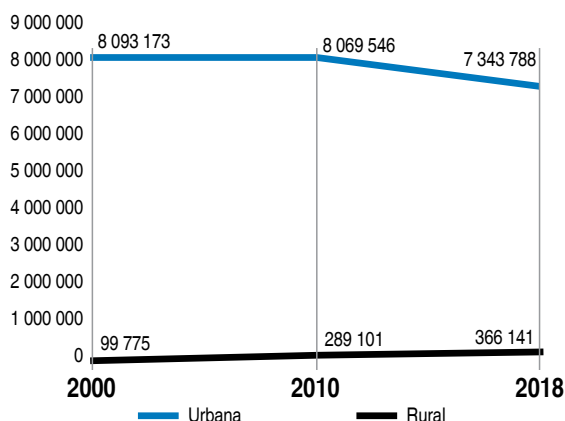
56 Taxa líquida de matrícula é um parâmetro que indica o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada nível. No ensino médio, a faixa etária indicada é a de 15 a 17 anos.

57 Cruz & Monteiro, 2013 e 2019.

58 As taxas de rendimento são geradas a partir da soma da quantidade de estudantes aprovados, reprovados e que abandonaram a escola ao final de um ano letivo.

encontrar-se nas cidades e ao deslocamento de estudantes da zona rural para estudarem em escolas da zona urbana.

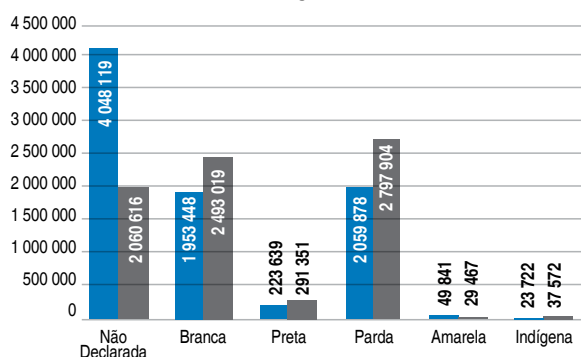
**Tabela 4. Número de matrículas do ensino médio, por área urbana e rural – 2000, 2010 e 2018**



Fonte: Estatística Básica da Educação–INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica 2000, 2010 e 2018. (2020) Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 16 jan. 2020.

Considerando os índices quanto às matrículas por cor/raça, chama a atenção algumas constantes tendências que se combinam com sutis mudanças, como o alto contingente de alunos que não declaram sua origem étnico racial.

**Tabela 5. Número de matrículas no ensino médio, por cor/raça – 2010 e 2018<sup>59</sup>**



Fonte: Estatística Básica da Educação–INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 e 2018. (2020) Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 16 jan. 2020.

<sup>59</sup> Não estão disponíveis dados do ano de 2000.

<sup>60</sup> Ver entre outros Paixão et al., 2011.

<sup>61</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

Em 2010, os alunos que não declaram sua origem étnico racial, representavam quase a metade dos matriculados 48,43%; já em 2018, tal contingente, ainda é alto, mas entretanto baixa para 26,72% o que está de acordo com a literatura sobre cor/raça que alerta sobre uma mudança quanto à consciência e assertividade relacionada a pertença racial, ampliando-se os que declaram cor/raça, em especial entre os não brancos. De fato, esses que se declaram de cor preta e parda, assim como os de cor/raça indígena, aumentaram sua representação estatística na coorte de matriculados no ensino médio, no período 2010–2018, mais do que os inscritos como de cor branca, como se registra:

**Tabela 6. Crescimento das matrículas por declaração de cor/raça entre 2010–2018**

Cor/raça	Crescimento (%) entre 2010–2018
Branca	27,62
Preta	30,28
Parda	35,88
Amarela	40,88
Indígena	58,38

Fonte: Tabela 5.

Note-se que em estudos focalizando o marco 2009/2010 já se destacava que, embora as desigualdades sócio raciais quanto à matrícula no ensino médio fossem negativa para os não brancos, esses tendiam a aumentar presença entre os que cursavam tal nível.<sup>60</sup>

Contudo as desigualdades socio-raciais se mantêm e a essas se somam as regionais, como se detalha com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios<sup>61</sup> para 2016:

“No país, 11,2% da população de 25 anos ou mais não tinham instrução; 30,6% tinham o fundamental incompleto; 9,1% tinham fundamental completo; 3,9% tinham ensino médio incompleto; 26,3% tinham o ensino médio completo e 15,3% o superior completo. Portanto, mais da metade da população de 25

**Tabela 7. Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e situação de pobreza – 2001, 2011 e 2015**

Cor/Raça	Situação de Pobreza	Total			Masculino			Feminino		
		2001	2011	2015	2001	2011	2015	2001	2011	2015
<b>Total</b>	<b>Total</b>	6,4	7,6	8,2	6,3	7,4	7,9	6,5	7,8	8,4
	<b>Extremamente Pobres</b>	3,6	5,5	6,3	3,4	5,0	5,8	3,9	5,9	6,7
	<b>Pobres</b>	3,9	4,9	5,8	3,6	4,4	5,3	4,1	5,3	6,3
	<b>Vulneráveis</b>	5,6	6,4	7,0	5,4	6,1	6,7	5,7	6,7	7,2
	<b>Não Pobres</b>	9,3	9,5	9,7	9,3	9,3	9,6	9,4	9,6	9,9
<b>Branca</b>	<b>Total</b>	7,3	8,4	9,0	7,2	8,3	8,9	7,3	8,5	9,1
	<b>Extremamente Pobres</b>	4,5	6,4	7,4	4,2	6,1	7,0	4,7	6,6	7,6
	<b>Pobres</b>	4,3	5,1	6,3	4,0	4,5	5,9	4,5	5,5	6,8
	<b>Vulneráveis</b>	6,0	6,8	7,3	5,9	6,6	7,1	6,1	7,0	7,5
	<b>Não Pobres</b>	9,6	9,9	10,2	9,6	9,8	10,1	9,6	9,9	10,3
<b>Negra</b>	<b>Total</b>	5,3	6,8	7,5	5,1	6,6	7,2	5,5	7,1	7,7
	<b>Extremamente Pobres</b>	3,2	5,0	5,9	3,0	4,5	5,3	3,5	5,5	6,4
	<b>Pobres</b>	3,7	4,8	5,7	3,4	4,3	5,1	3,9	5,2	6,2
	<b>Vulneráveis</b>	5,2	6,1	6,7	5,0	5,8	6,4	5,4	6,4	7,0
	<b>Não Pobres</b>	8,5	8,8	9,0	8,4	8,6	8,8	8,6	9,1	9,3

Fonte: IBGE/PNAD Elaboração: IPEA/DISOC

\* a parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada para construção desta tabela.

anos ou mais no Brasil possuíam no máximo o ensino fundamental completo. As regiões Norte e Nordeste registaram os maiores percentuais de pessoas sem instrução, 14,5% e 19,9%, respectivamente. As maiores proporções de nível superior completo foram estimadas para o Centro–Oeste (17,4%) e Sudeste (18,6%), enquanto as regiões Norte e Nordeste tiveram as menores proporções, 11,1% e 9,9%. No Nordeste 52,6% da população não alcançou o ensino Fundamental completo. Na região Sudeste, 51,1% tinha pelo menos o Ensino Médio Completo”.

(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017)

Segundo a mesma fonte, a nível de Brasil, em 2016, os de 25 anos ou mais com ensino médio completo perfaziam 27,2% considerando–se os de cor/raça

branca; e 25,6% considerando os de cor raça não branca (preta e parda)

Em levantamento elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no marco do Projeto “Retrato das desigualdades de gênero e raça”<sup>62</sup> e utilizando os indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1995 a 2015<sup>63</sup>, apresentam–se alguns dados sobre a média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, por gênero, segundo cor/raça e situação de pobreza<sup>64</sup>. Para esse estudo, apresentamos os dados referentes a 2001, 2011 e 2015, quanto à população total, mas adstrita à população pobre.

A tabela 7 indica a importância do fator raça, pois mesmo entre os mais pobres, são menos escolarizados os negros. Mas entre estes, os diferenciais quanto a sexo não são significativos, e

62 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/index.html>

63 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios não foi realizada nos anos de 2000 e 2010

64 Extremamente pobres – renda domiciliar per capita de até R\$77; Pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 77 e menor que R\$ 154; Vulneráveis – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 154 e menor que R\$788; Não pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$788 (um salário mínimo de 2015).

indicam que houve ganhos relativos quanto aos anos de estudos para ambos, homens e mulheres negros, principalmente entre os mais pobres.

De fato, ainda tendo como referência os dados anteriores com relação à situação de pobreza, tanto a população masculina como a feminina aumentou o seu tempo de escolaridade que em 2001 era de 6,4 anos e passou para 8,2 anos em 2015.

Não se pode negar o avanço expresso nos indicadores nacionais de educação com relação ao acesso das mulheres à escolarização. Porém, essa conquista é insuficiente para afirmar que o país tenha alcançado a equidade entre homens e mulheres na educação e cumprido as metas internacionais de uma educação não sexista e não-discriminatória.

Em 2017 um conjunto de organizações, preocupadas com a violência de gênero e as políticas educacionais, enviou informações à ONU para a Revisão Periódica Universal do Brasil, sobre a situação do país no tocante ao direito humano à educação e o atual debate brasileiro. Nesse documento apresentado em um Seminário<sup>65</sup> se considerou que:

“O ano de 2014 marcou, no Brasil, um retrocesso na agenda relacionada à discriminação e gênero na educação, quando o Plano Nacional de Educação<sup>66</sup> foi aprovado pelo Senado Federal, que é o documento que planeja a política educacional para os próximos 10 anos. Foi lançada uma campanha Igualdade de Gênero na Educação e Liberdade de Expressão Brasil na Revisão Periódica Universal considerando ataques contra a igualdade de gênero sob a justificativa de que essa reivindicação seria uma “ideologia” contrária a valores caros para as famílias, ao invés de ser um direito. A questão também recai diretamente sobre o currículo escolar.

Em 2014, o texto do Plano Nacional de Educação substituiu a expressão “desigualdades

educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual” por “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. A modificação não proíbe a discussão de gênero na escola, mas limita a perspectiva da igualdade na educação e começa a representar outras ameaças incompatíveis com o ordenamento jurídico nacional”.

(Igualdade de gênero na educação e liberdade de expressão: Brasil na Revisão Periódica Universal, [http://generoeeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook\\_Brasil\\_RPU.pdf](http://generoeeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook_Brasil_RPU.pdf).

Consultado em 20 set. 2019)

Considera-se que o direito à educação para a igualdade de gênero, raça, orientação sexual e identidade de gênero teria respaldo na Constituição Brasileira (1988), na LDB, nas Diretrizes Nacionais, elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação, e na Lei 11340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha.<sup>67</sup>

### Marcas de gênero em trajetórias e representações

Em 2015 se realiza pesquisa a nível nacional, em estados selecionados, com jovens no ensino médio sobre *porque os jovens permanecem na escola*. Optou-se por conhecer a escola através dos jovens, com uma rigorosa pesquisa quantitativa que se entrelaçou com um caminho qualitativo que permitiu diálogo sobre sentidos, mapeando as representações sobre a escola, suas vidas, seus projetos, destacando as fragilidades e problemas do cotidiano escolar, mas também a sua importância na vida das juventudes. O questionário autoaplicável foi respondido por 5.745 jovens do ensino médio em cinco unidades federativas selecionadas em uma capital e uma cidade do interior, o que corresponde a

65 Debate sobre “Igualdade de Gênero na Educação e Liberdade de Expressão. Brasil na Revisão Periódica Universal” In Seminário Igualdade de Gênero na Educação e Liberdade de Expressão, no dia 31 de maio de 2017, no Tucarena na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/igualdade-de-genero-na-educacao-e-liberdade-de-expressao/>>. Acesso em 20 set. 2019.

66 O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Lei 13005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em 20 set. 2019.

67 Lei 11340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

10 localidades. Foram também realizados 16 grupos focais, uma média de 80 grupos focais no total.<sup>68</sup>

A questão principal sobre os motivos que levaram os alunos a parar seus estudos em algum período de suas trajetórias são variados, destacando-se *para trabalhar* (28%). Outra razão que se destaca entre os selecionados é o das *questões familiares* (23,8%). Questões relacionadas à escola como *violência na escola, problemas na escola, não gostava de estudar e escola chata* galvanizam cerca de 20% das indicações, o que alerta para a importância de mais discutir o lugar do ensino e da escola na modelação de vontades dos alunos, tendo em vista que a subjetividade se entrelaça com um objeto de referência básico e objetivo, a socialização por conhecimentos e modos de vida em sociedade, que seriam próprios da escola.

O registro das percepções dos jovens sobre a escola de ensino médio é fundamental para melhor se identificar o estado da educação e como ela chega aos seu principal alvo, os jovens. Já na Apresentação da pesquisa de referência, destacávamos que o objetivo do estudo, como indicado no título *Juventudes na escola, sentidos e buscas: Por que frequentam?* seria conhecer quem são os jovens que frequentam a escola para identificar o lugar da escola na produção do conhecimento, o clima escolar, as relações com os professores e entre os alunos no horizonte de motivações. E que se teria como questão nuclear discutir porque alguns jovens permanecem na escola e outros a abandonam. A importância do estudo aí se registrava, considerando que:

“Dispõe-se no Brasil de vários estudos sobre juventudes e escola, sendo que muitos enveredam pelo universo simbólico dos jovens, sugerindo a propriedade de pesquisas que circulem por métodos de triangulação e que aprofundem os debates sobre populações específicas, como o que aqui se apresenta, sobre e com os jovens que estão nas escolas, no ensino médio, na Educação de Jovens e

Adultos (EJA) e no ProJovem Urbano<sup>69</sup>. O que complementa os importantes estudos feitos sobre jovens que não estudam e não trabalham e que colaboraram na modelagem do ProJovem Urbano.

Alertam as pesquisas para a importância de políticas preventivas à evasão escolar e para melhor compreender mal-estares em relação à educação, assim como atrativos para que se prossiga uma trajetória acadêmica. Vem se enfatizando a importância de se discutir como os conhecimentos dados na escola chegam aos jovens assim como a distância cada vez maior entre culturas juvenis e culturas escolares. Os avanços da sociedade do conhecimento, da informação e das trocas, fazem parte de culturas juvenis, mas não seriam apropriados, como modo de passar conhecimento pela escola. Além do significado socialmente atribuído a um diploma, os elos de fratria, grupos de amizades por identidades várias colaboram para que muitos jovens insistam em permanecer na escola.

[...]

Na busca de compreender a relação da escola com os jovens a partir de suas expectativas, de fato, se faz necessário dialogar, mapear diversidades de representações sobre o conhecimento, a escola e essa nas suas vidas e projetos, identificando que estímulos ou obrigações fazem com que permaneçam na escola, tendo como perspectiva que se as necessidades sociais impõem escolaridade, são a motivação, as gratificações por relações sociais, por sentir-se sujeito e o gosto pelo saber que mobilizam vontades, criatividade e uma permanência que colabora para trajetórias cidadãs.

(Abramovay et al, 2015)

No estudo se desagrega a informação segundo sexo e verifica-se a preponderância masculina nos seguintes quesitos: *para trabalhar* – 36,6%, já entre

68 Detalhamento do Processo Amostral in Abramovay, Castro e Waiselfisz, 2015: 46.

69 O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano é um projeto educacional destinado a jovens com 18 a 29 anos de idade, residentes em áreas urbanas e que, por motivos diversos, foram excluídos da escolarização na idade prevista. Tem como objetivo reintegrá-los ao processo educacional por meio de curso com duração de dezoito meses.

as jovens mulheres, 20,9%; *problemas na escola* – 7,0%, enquanto para as mulheres 4,1%; *não gostava de estudar* – 10,1%, sendo que para as mulheres 5,5%; *escola chata/desinteressante* – 5,4%, e entre as mulheres 3,6%. Já as mulheres se destacam em relação aos homens nos seguintes quesitos: *por motivo de gravidez* – 18,1%, enquanto só 1,3% dos alunos indicaram tal alternativo; *por questões de família* – 23,1%, sendo que entre os homens 16,4%; e *problemas de saúde* – 7,7%, sendo que entre os homens 5,0%.

Tais dados corroboram achados e reflexões de uma extensa gama de trabalhos que chamam atenção para a carga da mulher com a vida privada, familiar, e responsabilidade pela reprodução da vida.

Como se indicou, a gravidez e a maternidade são fatores que levam, principalmente, as jovens mulheres a deixarem a escola. Também

se nomeia o marido como um impedimento a continuar a estudar, por exemplo, em um grupo focal se registra depoimento emblemático de vários: “Parei porque tive o meu filho e aí fiquei sem estudar um ano. No 2º ano, tenho 18 anos e já tenho dois filhos, eu parei com 16 anos.” (Grupo Focal Ensino Médio Ananindeua/Pará).

A análise da média de repetência por sexo e idade também indicou singularidades: a repetência entre jovens do sexo masculino é significativamente maior que a existente entre as mulheres—média de 0,68 contra 0,54 respectivamente.

Gênero imprime marcas significativas quando se perscruta as dificuldades que uma pessoa enfrenta para estudar. *Ter que cuidar de casa, dos filhos ou ter outras obrigações* pesa muito mais entre as mulheres (12,3%) do que entre os homens (7,7%).

**Tabela 8. Principais dificuldades que uma pessoa enfrenta para estudar segundo sexo**

Principais dificuldades	Fem.	Masc.	Total
Cansaço	21,4%	24,0%	<b>22,5%</b>
A escola é longe	12,0%	11,4%	<b>11,7%</b>
O ambiente da escola é ruim, desanima	8,2%	9,5%	<b>8,7%</b>
Não ter certeza se vai ter algum ganho com estudar	4,9%	7,4%	<b>6,0%</b>
Falta de dinheiro para passagens, livros, cadernos, entre outros aspectos	7,5%	4,8%	<b>6,4%</b>
Ter que cuidar da casa, dos filhos, ter outras obrigações	12,3%	7,7%	<b>10,3%</b>
Precisa trabalhar	19,5%	18,4%	<b>19,1%</b>
Falta de base, o ensino é fraco	5,9%	5,8%	<b>5,9%</b>
Por outro motivo	8,3%	11,0%	<b>9,5%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Abramovay, Castro e Waiselfisz, 2015.

Existem também diferenças na predisposição com os colegas quando separamos os alunos por sexo. Mulheres tendem a rejeitar com maior ênfase: os *bagunceiros*, os *puxa-saco dos professores* e os *egressos de unidades prisionais*. Em contrapartida, evidenciam maior aceitação que os jovens para

as diversas sexualidades não heteronormativas. Enquanto 31,3% dos rapazes dizem não querer ter como colegas de classe *homossexuais, transexuais, transgêneros e travestis*, baixa para 8% a proporção de meninas que assim se expressam. (ver tabela 9).



**Tabela 9. Indicação das pessoas que não se queria ter como colega de classe, segundo sexo dos alunos (%)**

Pessoa que não se queria ter como colega de classe	Feminino	Masculino	Total
Bagunceiros	48,6%	33,0%	41,4%
“Nerds”	2,8%	4,2%	3,5%
Pobres	0,5%	1,0%	0,7%
Pessoas com deficiência	0,7%	0,5%	0,6%
“Puxa-saco” dos professores	31,7%	24,3%	27,9%
Homossexuais	2,0%	8,8%	5,3%
Transexuais	1,8%	7,2%	4,4%
Transgêneros	1,0%	4,1%	2,5%
Travestis	3,3%	11,2%	7,1%
Negros	0,2%	0,4%	0,3%
Egressos de Unidades Prisionais	6,7%	4,4%	5,6%
Pessoas de outros estados ou região	0,9%	0,8%	0,9%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Abramovay, Castro e Waiselfisz, 2015

No *survey* um bloco de questões se orientou por identificar o posicionamento dos alunos – a favor ou contra – sobre uma série de questões sobre identidades e que são objeto de discussão e controvérsias na atualidade do país como a legalização do aborto, e do uso de drogas; casamento de pessoas do mesmo sexo; programas contra o preconceito nas escolas; diminuição da idade penal; pena de morte para crimes graves; cotas nas universidades públicas para negros e indígenas e alunos das escolas públicas. Deste elenco tem-se por ordem de anuência:

- cerca de 90% são a favor de *cotas para alunos de escola pública* e cerca de 86% *para negros e indígenas*;
- é da ordem de 70% os que consideram que há que aplicar *pena de morte para crimes graves*;
- a *diminuição da idade penal* também conta com 70% de adesões;
- ter *programas contra o preconceito nas escolas* também é selecionado por cerca de 70%;

- quase 50% são a favor da *legalização do casamento de pessoas do mesmo sexo*;
- *legalização das drogas* e do aborto estão no nível mais baixo de aprovação, somente 15% assim se posicionam.

Os alunos do ensino médio com maior probabilidade são favoráveis a medidas punitivas, como a *diminuição da idade penal* (70,8%). Também a *legalização do aborto* encontra adeptos: 15,1%. Já a *legalização do uso de drogas* tem uma pequena maior representação, 16,1%. Em relação às cotas por raça/etnicidade, 69% são a favor.

A *legalização das drogas e do aborto* encontram proporções mais altas a favor entre os rapazes que entre as moças, já a *legalização do casamento de pessoas do mesmo sexo* é mais aceita pelas moças (54,3%) que entre os rapazes (39,6%).

Segundo a literatura, o uso de substâncias psicoativas é mais comum entre os homens, que teriam também mais contato com o público que as usa, portanto há alguma coerência entre o encontrado, ou seja, que 19,5% dos rapazes e apenas 11,1% das moças se declarem a favor. Mas o caso do aborto pediria outras referências, pois são as mulheres as mais afetadas pela forma como se legisla sobre o tema: 17,4% entre os rapazes e 13,1% entre as moças são favoráveis a *legalização do aborto*.

Na maioria dos grupos focais não houve consenso sobre posições em relação a homossexualidade. Um expressivo depoimento de um jovem que se declara homossexual, ilustrando sofrimentos, com a existência de preconceitos por parte dos colegas. Insiste-se que homofobia deveria ser tema a ser melhor tratado nas escolas e sugere que há críticas por alguns professores sobre tal preconceito, mas que não necessariamente de forma eficaz.

Alguns jovens reconhecem e destacam que a violência contra os tidos como homossexuais pode se configurar em zombarias e forçar mudanças de turnos se não, de escola: *Tem um aluno daqui que é, estudou de noite, estudou de manhã, estudou a tarde e ele é gay. E todo mundo o julga.* (Grupo focal ensino médio, Cuiabá, Mato Grosso)

Muitos jovens se ressentem sobre a falta de abordagem nas escolas sobre sexualidade, o que seria importantes para eles: *Mas não é tudo ruim, ontem, por exemplo, a gente estava falando sobre gravidez e muitas escolas não ligam para isso, se engravidar engravidou, é para você se cuidar, e ontem na nossa escola se falou de gravidez, dos riscos.*

Há os que defendem que *orientação sexual deveria estar integrada às matérias*. Ressalta-se que a escola deveria cuidar do debate sobre orientação sexual, também considerando que no plano da família não se o faz.

Já racismo e cotas também não seriam temas discutidos em muitas escolas: *Até hoje eu não vi esse problema aqui, é minha preta, minha morena, essas coisas assim; os professores não trazem este tema, porque eles não veem então não tem necessidade*. E quando o fazem é mais integrado às disciplinas de história e sociologia. Muitos pedem palestras, discussões, *projetos sobre consciência negra*. E destacam a importância, inclusive, como sugere o debate seguinte, há professores que não são conscientes da importância do combate ao racismo e da Lei que institui a obrigatoriedade do estudo sobre a cultura dos povos africanos e afro brasileiros.<sup>70</sup>

Em grupos focais critica-se a forma como são apresentados racismo e cota, apenas como tarefa, para ser decorado, para nota e não discutido.

Não são muitos, mas alguns jovens defendem que não caberia discutir na escola sobre sexualidade, homossexualidade e racismo, já que deveriam fazer parte da educação familiar: *“Eu acho que não seria necessário se falar sobre isso, porque além de a gente ter a família, a gente ter que ter uma opinião própria.”* (Grupo focal ensino médio, Curitiba, Paraná)

Em muitas escolas vários temas que tem a ver com a contemporaneidade, relacionados com direitos humanos, identidades e convivências são tratados

por distintas disciplinas, em particular sociologia, filosofia e biologia (no caso de sexualidade) mas de forma genérica, ou seja, mais no plano de informações que de questionamentos sobre estereótipos e violências. As posições dos jovens sobre temas polêmicos são variadas, mas o que mais chama a atenção é que não se identifica uma associação clara entre posições dos alunos e o tipo de tratamento da questão na escola. Ao que parece a construção de perspectivas em particular sobre racismo, cotas, homossexualidade e pena de morte se alimenta de distintas fontes de socialização cultural, e em especial do que Bourdieu *et al* (2002) chama de ‘sociologia espontânea’ ou de ‘senso comum’.

Em 2014 grupos religiosos e conservadores elegeram um grande número de representantes no Congresso Nacional e isso se repetiu nos estados e municípios. Esses grupos removeram dos planos estaduais e municipais de educação objetivos e estratégias para tratar do tema de desigualdade racial, de gênero e de orientação sexual que buscavam enfrentar as discriminações existentes nas escolas. Em alguns casos, governantes locais não apenas excluíram as políticas públicas, mas criaram leis que proíbem os professores de abordar temas como gênero e diversidade. A defesa é que a escola deve ser um lugar neutro e que não deve formar cidadãos com pensamento crítico.

Em publicação elaborada a partir dos debates sobre o Brasil na Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), sob a temática “igualdade na educação e violência de gênero” e apresentado em um seminário<sup>71</sup>, considerou que:

“[Tendo em vista que o] Estado Brasileiro não cumpriu totalmente com algumas recomendações relativas a criar e manter políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, indígenas, LGBT e afrodescendentes e a retirada do debate de gênero e diversidade das escolas só tende a aumentar este número,

70 Lei 10639, de 9 de janeiro de 2003. Incluiu no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

71 Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/igualdade-de-genero-na-educacao-e-liberdade-de-expressao/>>. Acesso em 20 set. 2019. Ver nota 16.

solicitamos aos Estados que façam as seguintes recomendações:

1. Que o Brasil discuta, aprove e implemente os Parâmetros Curriculares Nacionais de Educação – Gênero e Sexualidade para a Educação Básica e Educação Superior.

2. Que o Brasil não permita, nas 3 esferas da federação, o avanço de leis e políticas públicas que limitem a prática da educação sobre gênero e diversidade, a liberdade de opinião e o pluralismo de ideias.”

(Igualdade de gênero na educação e liberdade de expressão: Brasil na Revisão Periódica Universal, [http://generoeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook\\_Brasil\\_RPU.pdf](http://generoeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook_Brasil_RPU.pdf).

Consultado em 20 set. 2019)

O Plano Nacional de Educação (PNE), no qual tais direitos estariam previstos foi considerado como tendo sua implementação em risco:

“[...] o risco de se limitar o conteúdo da educação com uma ideia equivocada e perigosa que educação pode ser neutra. Mesmo com as recentes medidas de austeridade fiscal, o Brasil deve aumentar os recursos públicos para a implementação do Plano Nacional de Educação. Isso é necessário tanto para manter pessoas na escola, como para garantir a qualidade na educação”.

(Igualdade de gênero na educação e liberdade de expressão: Brasil na Revisão Periódica Universal, [http://generoeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook\\_Brasil\\_RPU.pdf](http://generoeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/ebook_Brasil_RPU.pdf).

Consultado em 20 set. 2019)

### **Considerações Finais. A importância de marcar gênero como conhecimento na escola e os desafios atuais<sup>72</sup> à democracia e à orientação crítica no ensino médio**

O Brasil conta com rico acervo de estudos sobre o ensino médio, com destaque a uma perspectiva

crítica sobre problemas estruturais<sup>73</sup>. Neste artigo mais focalizamos mal estares de jovens sobre o ensino médio, sua qualidade e distância em relação a culturas juvenis e como é importante uma educação sensível a questões de gênero, o que é negado na postura vigente governamental. As questões estruturais do ensino médio, como tal distância a culturas juvenis, descaso em relação a formação dos professores e uma digna remuneração desses para que melhor desempenhem suas funções, assim como a infraestrutura do espaço escolar, acrescentem-se desafios atuais, ligados a onda conservadora que caracteriza o país o que mais sublinhamos nesta parte.

A importância do enfoque que adotamos, qual seja, sublinhar como o ensino médio tem chegado aos jovens e seus atuais desafios é comum em textos de outros autores sobre o ensino médio no Brasil, como ilustram Pereira e Lopes (2016):

“No Brasil do século XXI, ao se relacionar escola e juventude, ainda são grandes as lacunas no que diz respeito à equidade e qualidade, pois é no âmbito dessa instituição que a maior parte dos jovens toma consciência de oportunidades e possibilidades existentes, mas é onde, ao mesmo tempo, tem a percepção de que lhes são negadas as condições reais para aproveitá-las. As experiências escolares dos jovens, muitas vezes, evidenciam que a instituição escolar se coloca distante de seus interesses e necessidades, não conseguindo entender nem responder suas reais demandas, pouco contribuindo em suas construções como sujeitos. (Dayrell, 2007).”

(Pereira e Lopes, 2016)

Temos tensões históricas, conjunturais, que se potencializam no país nos últimos cinco anos. A escola tem sido um dos campos privilegiados de intervenção oficial no Brasil com fins de uma virada conservadora, domesticação de corpos e mentes e socialização por fundamentalismos, religiosos e político-cultural-econômicos. Não ao azar, a campanha governamental de deslegitimar como patrono da educação, a figura de Paulo Freire,

<sup>72</sup> Texto que decola de distintos trabalhos de Abramovay e Castro – ver referências.

<sup>73</sup> Ver referências em Abramovay & Castro (2003).

reconhecido internacionalmente por suas propostas e metodologia educacional emancipadora.

Ilustramos aqui duas tensões que se entrelaçam, ainda que tenham formatação própria, que bem ilustram tal ethos ou não ethos cultural–político, do governo em exercício: i) o combate ao que intitulam como “ideologia de gênero” e ao livre exercício do pensar, via a proposta de uma “escola sem partido”; e ii) e a implantação progressiva de um modelo de escola, por sua militarização. A seguir breves referências a tais tensões, como se vem realizando.

Embora no *survey* da pesquisa “Sentidos e Buscas: Escola, por que frequentam?”, referida neste trabalho (Abramovay *et al*, 2015) a maioria dos jovens indicasse que a escola deveria discutir sobre preconceitos, nos debates sobre temas polêmicos relacionados à identidades e reconhecimentos de direitos, como cotas, racismo, homofobia, aborto, maioridade penal e outros, predominou a reprodução de valores de senso comum, por achismos e preconceitos não informados por conhecimentos construídos por comunicação informada, reflexiva, dialógica, apesar dos investimentos civilizatórios contemporâneos sobre a importância de uma educação que preze pelo reconhecimento e respeito à diversidade. O que indica a importância de investimentos em uma educação que focalize entre outros saberes, uma perspectiva de gênero.

O debate sobre gênero, e por aí sobre a homossexualidade na escola, não necessariamente teria o poder que lhe é atribuído por críticas fundamentalistas que inclusive pressionaram para abolição do conceito de gênero no Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 e em vários planos municipais – de ser uma propaganda por práticas homoafetivas e desestabilizadora da família como instituição de proteção de vulneráveis, inclusive em relação a costumes. Mas tem o potencial de colaborar para um pensamento crítico sobre o patriarcalismo, sobre censuras em relação à diversidade, ou seja, para uma educação que não domestique e que estimule escolhas, o pensar. Ora tal possibilidade

é temida por estados autoritários, por religiões baseadas em dogmas, como o do que é próprio do homem e o que é próprio da mulher, e que teme a força do desejo.

A urgência de uma educação anti–LGBTTIQfóbica<sup>74</sup> na escola se impõe e vem sendo há muito defendida por diversos pesquisadores e setores, considerando a dor que as práticas de ódio vêm causando em tantas crianças, adolescentes e jovens. Inclusive para que as leis bem–intencionadas de respeito a direitos civis dos homossexuais encontrem acolhida no imaginário social. Assim como se faz necessário que tal educação se pautem por enfoques de gênero, ressaltando singularidades inclusive de identidades no lesbianismo e a reprodução de divisões sexuais e hierarquias.

“A escola viria deixando de lado o desenvolvimento de capacidades por um “sentir pensante”<sup>75</sup> crítico, que colabore no fazer escolhas que combine o reconhecimento de vulnerabilidades sociais e a importância de proteção amiga, não castradora, considerando–se que o exercício de autonomia requer tanto ambiências protegidas como que se oportunize a liberdade e a capacidade de se fazer escolhas”.

(Castro *et al*, 2017)

A campanha conservadora contra o que se demoniza como “ideologia de gênero”, defendendo como a única norma possível a heterossexualidade vem contraventos libertários, debate crítico sobre estereótipos em relação ao que seria ser mulher e ser homem, questionando desigualdades sócio–sexuais. As escolas brasileiras na atual gestão Bolsonaro<sup>76</sup> tem sido alvo privilegiado de tal ataque e em tal campanha vem se divulgando pós verdades como a ideia de que uma educação em gênero retiraria a autoridade da família ou que propiciaria a pedofilia. O mais terrível é o apelo para a religiosidade do povo e a autoridade de religiosos junto a famílias, em especial de baixo poder aquisitivo.

74 Fobia a pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, travestis e queer.

75 Expressão de Eduardo Galeano sobre a necessidade de um conhecimento latino–americano que reúna a reflexão intelectual, emoções e empatia em relação a dor do outro.

76 Jair Bolsonaro, eleito Presidente da República Federativa do Brasil em 2018.

Os que consideram uma educação contra assimetrias e violências nas relações homem e mulher como “ideologia de gênero” desconhecem a complexidade de vivências de juventudes em relação à sexualidade. Por exemplo fala-se em precocidade da sexualidade e se desconhece que em grande medida a chamada ‘gravidez precoce’ se associa a ideias românticas sobre sexualidade e à falta de debates sobre respeito, dignidade da mulher, autoestima e prevenção, ou seja, à falta de uma educação sexual com perspectiva de gênero.

A fecundidade entre as mulheres jovens, na faixa entre 15 e 19 anos vem crescendo com mais intensidade a partir dos anos 80. Já em pesquisa que coordenamos sobre juventudes e sexualidade em 2004 para a UNESCO–Brasil se destacava que cerca de 107 mil adolescentes e jovens no ensino médio e dois últimos anos do fundamental, nos 14 principais cidades do país, ou seja, 22% da população feminina entre 10 e 24 anos naqueles níveis escolares já haviam ficado grávida (Castro *et al*, 2004). Para período mais recente, 2010, tem-se o registro de que 12% das adolescentes de 15 a 19 anos possuíam pelo menos um filho.

O universo feminino juvenil, suas referências culturais, os sentidos de seus corpos são silenciados por uma educação pouco crítica ou por valores de uma “adultocracia” bem-intencionada, mas distante de tal universo. Possivelmente tal quadro viria piorando com o empobrecimento da população e a não discussão sobre relações de gênero e violências de gênero nas escolas. Como se menciona em outra parte desta peça, perdeu-se uma importante frente para mudanças na cultura patriarcal, quando foi retirado do texto do Plano Nacional de Educação (PNE), que define diretrizes e metas para a educação até 2024, a menção às questões de gênero e orientação sexual<sup>77</sup>.

A supressão de uma perspectiva de gênero na educação de nível médio é efeito da pressão de setores religiosos conservadores que, incomodados com práticas pluralistas que contradizem seus valores morais, têm dificultado, no âmbito da educação, o desenvolvimento de políticas em nome dos direitos das mulheres, dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como qualquer medida no marco dos direitos humanos. A importância de se discutir tais questões no âmbito da educação é atestada pela amplitude e incidência de crimes homofóbicos e violência de gênero no Brasil. Estes ocorrem no contexto de uma história e uma cultura construída com linguagem machista, sexista e homofóbica que vitimiza, antes tudo, no âmbito simbólico. As mulheres, as lésbicas, transexuais, travestis, bissexuais, gays e outros sujeitos sexuais marginalizados têm suas imagens desvalorizadas, o que enseja um clima favorável a violências de todo tipo, inclusive com o aumento do feminicídio. Tratar a discussão sobre gênero e diversidade sexual como matéria de educação, por outra cultura, significa dar um passo importante para reduzir as desigualdades e a violência que marcam o país.

Destaca-se também na ambiência do ensino médio, o que ficou conhecido como “Projeto Escola sem Partido”, que se orienta pela censura legitimada ao saber e ao conhecimento.

O movimento Escola sem Partido no Brasil foi criado em 2004 pelo procurador do estado de São Paulo, Miguel Nagib, mas tomou força a partir de 2015. Movimento de cunho conservador com ramificações na sociedade civil, grupos religiosos e partidos políticos. Os argumentos de Nagib fazem referência a contaminação ideológica das escolas, aos educadores e sua “ideologia”, que imporiam uma visão de mundo e ideias progressistas.

77 Em 22 de abril de 2014, a repórter Mariana Tokarnia, da Agência Brasil, escreveu sobre a votação no Congresso do PNE: “Após ser alvo de polêmica, deputados retiraram a questão de gênero do Plano Nacional de Educação (PNE). [...] A questão de gênero foi suprimida no primeiro destaque votado. O destaque aprovado modifica o trecho do plano que diz: ‘São diretrizes do PNE a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual’, retomando o texto do Senado, que fala apenas em ‘erradicação de todas as formas de discriminação’. Para os deputados que argumentaram a favor da alteração, as formas de preconceito estão contempladas no texto, e colocar a questão de gênero e orientação sexual iria favorecer o que chamaram de ‘ditadura gay’. Outros parlamentares consideraram a retirada da questão de gênero um retrocesso. Dos 26 deputados presentes, 11 votaram contra o destaque. O plenário estava lotado, com representantes de estudantes, de movimentos sociais, de entidades ligadas à educação e de grupos religiosos. A alteração causou aplausos e vaias. Dirigindo-se aos estudantes, que pediam a manutenção da discriminação dos grupos no PNE, o deputado **Jair Bolsonaro (PP–RJ) levantou uma folha de papel na qual estava escrito: ‘volta para o zoológico!’** (grifos da autora). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-04/comissao-da-camara-aprova-texto-basedo-pne-e-retira-questao-de-genero>>. Acesso em: 26 mar. 2017

Ao menos quatro Projetos de Lei (PLs) sobre o Projeto Escola sem Partido foram apresentados à Câmara dos Deputados em tempos recentes. Além disso, há também PLs sobre temas relacionados ao Escola sem Partido, como os que dizem respeito ao tema “ideologia de gênero”.

A proposição apresentada em 2015 buscava alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para incluir, no artigo 3º da lei, o princípio de respeito às convicções dos alunos e de seus responsáveis. Por consequência, os valores familiares passariam a ter precedência (prioridade) sobre a educação escolar e temas tidos como de cunho moral, sexual e religioso não poderiam ser trabalhados nas escolas. Outra proposta do PL 7180/14 era tornar obrigatória a fixação de cartazes em sala de aula que informassem os deveres e direitos dos professores.

A ideia de controle à divulgação de saberes por professores e conteúdo de livros escolares gerou polêmicas acirradas em especial a partir de 2017, em vários municípios do interior do país, com a ativa participação na defesa do Escola sem Partido de grupos religiosos e de famílias de alunos, de tendência conservadora.

Segundo aqueles que defendem o Movimento, os professores teriam a capacidade de “doutrinar” ideologicamente seus alunos. Tal “doutrinação” segundo esses seria dada sob o pretexto de apresentar uma visão crítica sobre a sociedade. Argumentar-se-ia que os estudantes seriam obrigados a ouvir os professores e aceitar a sua autoridade, o que impediria que os alunos pudessem expressar opiniões opostas e divergentes.

O argumento básico é considerar que os alunos seriam audiência cativa do professor – sendo obrigados a ouvi-los dentro da sala enquanto durasse sua aula, o que nega uma perspectiva dialógica, ou o poder de debates intergeracionais. Por ser uma autoridade, contínua aquela argumentação, os alunos estariam sob influência do professor, de suas considerações e tenderiam a aceitá-las como verdade, sem condições de criar pontos de vista autônomos. Defendem que muitos estudantes se sentiriam constrangidos, não expressando opiniões

divergentes daquelas proferidas pelos docentes. Na mesma linha, em nome de uma democratização ou exercício de direitos por parte dos alunos, defender-se-ia que os professores, nas suas salas, teriam relações privilegiadas com os alunos, com liberdade de ensinar, o que implicaria na possibilidade de cometer abusos.

Ora, tal pseudo defesa de direitos dos alunos era levantada contra professores tidos como progressistas ou de esquerda.

O Movimento da Escola sem Partido mobilizou famílias, valorizando sua intervenção na defesa de princípios tidos como básicos à sua reprodução, afirmando críticas à escola se abordasse temáticas como educação moral, sexual e religiosa. Mais uma vez se demonizou gênero como uma ideologia contra a família e seus valores, e se acusaria a “ideologia de gênero” a incentivar a homossexualidade entre crianças e adolescentes.

Defende-se no Movimento que discussões sobre gênero e sexualidade devem se restringir à esfera privada (a casa e a família) e não serem discutidas no espaço escolar. O “Escola sem partido” parte da convicção de que os estudantes, principalmente os jovens não são críticos ao que aprendem, aos seus professores e a suas escolas e que a educação pode ser neutra, esquecendo-se que a educação é plural e diversa e que cada vez mais os jovens são avessos ao pensamento único.

Em tal horizonte não se admite que a escola possa ser um local de aprendizagem e socialização, onde os jovens vão aprender, por diálogo e participação, a importância do pensamento, do uso da palavra, preparando-os para o presente e o futuro. A perspectiva humanista crítica de fato é ainda um ideal, contudo se já encontra empecilhos por tradicionalismos, no caso da proposta de Esp, o retrocesso é muito mais grave.

“Note-se que mesmo sem aprovação de leis a ideia de censura nas escolas tem encontrado eco em várias administrações locais, contribuindo para uma cultura de medo e ódio ao diferente, ao crítico. E ilustrativo

dessa ambiência a censura a livros clássicos, como o recentemente noticiado na imprensa, e por tal notícia abortado, de uma secretaria de educação que tinha intenção de proibir o uso na escola de literatura inclusive de autores clássicos, por considerar que esses teriam conteúdo “amoral”.”

(ver reportagem no El País sobre o caso—<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-08/censura-de-livros-expoe-laboratorio-do-conservadorismo-em-rondonia.html>, acesso em 08 fev. 2020)

Outro dos vários projetos polêmicos que vem preocupando a comunidade educacional no Brasil é a materialização de uma das principais propostas do governo Bolsonaro para a área da educação básica, qual seja a militarização das escolas. Tal projeto conta com uma subsecretaria no Ministério da Educação (MEC)<sup>78</sup> e foi objeto de um decreto publicado no “Diário Oficial” já no segundo dia de governo:

“Assim sendo, a intenção do MEC é ganhar, voluntariamente, a adesão de estados e municípios ao modelo, mediante a oferta de recursos para a implantação de escolas em que militares e educadores compartilhem a gestão.

O Distrito Federal será o campo do projeto-piloto do governo federal. Em março de 2019, o MEC anunciou que vai destinar R\$ 10 milhões para a criação de 36 escolas públicas militarizadas no DF, que se somam a outras quatro que já adotam o modelo desde o início do ano letivo de 2019. Como resultado, a meta do governo do Distrito Federal é chegar ao fim de 2019 com 40 escolas cívico-militares, o que corresponde a cerca de 6% da rede, composta por 693 unidades de ensino.”

(In <https://revistaeducacao.com.br/2019/04/29/militarizacao-das-escolas/>, consultado em 08 fev. 2020)

A militarização de escolas públicas é apresentada como alternativa para conter a indisciplina e

melhorar a aprendizagem. Um argumento que pesa a favor da militarização são os bons resultados alcançados pelas escolas, devido a que seguem um modelo rígido sendo que as famílias, em especial dos estratos de baixa e média renda procuram este tipo de escola inclusive pela proposta de “afastar os jovens de violências”.

Elas possuem condição diferenciada das demais escolas públicas. Recebem investimentos superiores, atendem a dependentes de militares e uma parte das vagas são preenchidas por processos seletivos para a comunidade.

A militarização das escolas, aposta em alta nos círculos oficiais, traz marcas de gênero, claras, investindo na normatização de comportamentos por binarismos sexuais, e controle de pensares e aparências. Recursos vem sendo alocados ao governo em tal modelagem que inclusive, enfatiza-se, muito seduz setores populares pela promessa de combater a violência nas escolas, defender a autoridade da família e aprimorar desempenho por regras punitivas e disciplina de caserna.

Entre as regras das chamadas Escolas Cívico-Militares estariam as que padronizam aparências – meninos bem barbeados e meninas só com “adereços simples”, como consta no “Manual das escolas cívico-militares” amplamente divulgado por entidades da sociedade civil e grande imprensa, tendo o mesmo sido conseguido via A Lei de Acesso à Informação<sup>79</sup>. Entre outras regras, consta do Manual:

“– Avaliações de comportamento, notas para repreensões e elogios, e regras para cortes de cabelo; [...]

– Celular em sala de aula está vetado, exceto com autorização do professor;

– Os alunos dessas unidades não podem “*ter em seu poder, introduzir, ler ou distribuir dentro da escola, cartazes, jornais ou publicações que atentem contra a moral*”;

[...]

78 Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares.

79 Lei 12527, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas.

– A recomendação de fazer rondas para monitorar os alunos: “É recomendável a realização de rondas pelos monitores, com a finalidade de verificar se alunos estão faltando à alguma atividade sem autorização, orientando-os a comparecer à atividade o mais rápido possível”.<sup>80</sup>

Especialistas no campo da educação e movimentos da sociedade civil vêm alertando para o risco de um modelo de escola com rigidez hierárquica e restrição de liberdade, o que segundo o Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) seria contraditório com as metodologias educacionais em debates mundiais, provocando desigualdades e vulnerabilidades. A oposição da sociedade civil a tal agenda governamental vem crescendo, acionando os meios virtuais e chamando a atenção que “a padronização prevista quebra a autonomia das escolas o que está na Lei das Diretrizes e Bases (LDB)”<sup>81</sup>. Tal chamada de Miriam Alves, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás ressalta o perigo de padronização das escolas em um país que prima pela diversidade.

Já Catarina de Almeida Santos, professora da Universidade de Brasília (UnB) e coordenadora do Comitê DF da rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pesquisadora do tema da militarização das escolas lista os seguintes riscos da proposta governamental:

“Nas escolas militarizadas são negados os princípios de:

1. Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, considerando que na escola militarizada permanecem apenas os que se adaptam ao novo modelo (ou ame ou deixe) e os demais são transferidos, quando não se pratica o lema do pede pra sair, prática aplicada a alunos e professores;
2. Liberdade de aprender, ensinar, quando os estudantes são submetidos não só às normas rígidas e hierárquicas, mas também obrigados

a seguir não preceitos humanos universais e sim do militarismo;

3. Gestão antidemocrática do ensino público, quando substitui as relações horizontais pela hierarquia e obediência, próprias do meio militar;

4. Ferir a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, quando se institui o caixa escolar e se passa a cobrar taxas de matrículas, “contribuições voluntárias” mensais e uniformes (nada baratos!) para diferentes ocasiões e;

5. Não considerar a diversidade étnico-racial, quando impõem a uniformização de vestimentas, cortes de cabelo, comportamentos e imposição da cultura militar, provocando a homogeneização e negação dos sujeitos”.

(Campanha Nacional pelo Direito à Educação, disponível em: <https://campanha.org.br/analises/catarina-de-almeida-santos/escolas-civis-gestao-militar>, acessado em 08 fev. 2020)

A militarização das escolas para analistas em ciências humanas confunde educação com segurança pública e não trabalha valores por debate crítico, mas por imposições de modelos únicos, sem margem para a diversidade. Seria mais importante dar soluções aos problemas de qualidade da educação, de convivência e clima escolar, de formação de professores, atualização pedagógica e de infraestrutura das escolas e não propor um tipo de atuação como as Escolas Cívico-Militares.

Os debates sobre “escola sem partido”, censura a gênero como “ideologia” e militarização das escolas, além de retrocesso na agenda relacionada à discriminação e gênero na educação, tiram o foco dos problemas e tensões estruturais no ensino brasileiro, como a falta de infraestrutura das escolas.

Conforme dados dos Anuários da Educação Básica de 2012 e 2018<sup>82</sup> e citando como exemplo duas variáveis, em 2012, 48,2% das escolas de ensino

80 Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Agência de Dados Fiquem Sabendo– [https://fiquemsabendo.substack.com/p/por-mais-pedidos-respondidos-o-passo?utm\\_source=Campanha+Nacional+pelo+Direito+%C3%A0+Educa%C3%A7%C3%A3o&utm\\_campaign=](https://fiquemsabendo.substack.com/p/por-mais-pedidos-respondidos-o-passo?utm_source=Campanha+Nacional+pelo+Direito+%C3%A0+Educa%C3%A7%C3%A3o&utm_campaign=), consultado em 08 fev.2020.

81 Alves, Miriam em entrevista a Bruno Alfano “Escolas cívico militares terão regras para aparência dos alunos” in Jornal O GLOBO, 4.2.2020, p 24.

82 Cruz & Monteiro, 2012 e 2018.



médio tinham laboratório de ciência enquanto em 2018 essa porcentagem cai para 38,8%. Quanto às quadras de esporte, 74% das escolas contavam com este recurso, enquanto em 2018 o número diminuiu para 72,8%.

Sabemos que a influência da infraestrutura sobre o aprendizado é de difícil mensuração, uma vez que esse depende de uma multiplicidade de fatores. No entanto, está comprovado, que uma escola ampla, organizada, equipada e limpa cria um ambiente favorável ao trabalho, motivando a equipe escolar em suas atividades cotidianas. Segundo, porque um ambiente confortável beneficia o aprendizado dos alunos, na medida que oferece os recursos e as condições para que os jovens desenvolvam seu potencial.

Um ensino de qualidade não depende apenas do trabalho docente com os alunos. O espaço, a infraestrutura, as instalações e os recursos que a escola oferece a alunos, professores e demais integrantes da comunidade escolar são suportes importantes ao processo de ensino e aprendizagem.

No caso das escolas de ensino médio brasileiras, a infraestrutura é particularmente importante, pois não produz efeitos apenas no processo de ensino–aprendizagem: ela influencia toda a dinâmica da vida escolar. Nesse sentido, vale retomar a teoria *Broken Windows*, a qual enfatiza a ideia de que o sentimento de mal–estar ou insegurança contribui para o aumento das ocorrências de áreas destruídas. Assim, os locais que apresentam pequenos sinais de abandono ou decadência estão mais propícios ao aparecimento de falta de cuidado e de sentimento de insegurança.

A teoria chama atenção para o fato de que espaços em comum podem criar sentimentos de rejeição ou de solidariedade para defender as regras formais e informais de vida coletiva. Quando as regras comuns são quebradas, e que se manifesta por meio da

falta de cuidado com o espaço físico, pode–se cair em uma espiral de indiferença e degradação que engendra consequências na vida de todos os atores sociais, ao contrário, quando o espaço é protegido e respeitado existe um sentimento de bem–estar e de coesão da comunidade escolar. (Roché, 2002).

O Estado da nação, sua repercussão no estado da escola, nos faz resgatar trabalho de 2012 sobre vulnerabilizações e desafios para uma educação emancipadora, e a propriedade de escritos de Nussbaum, em especial em tempos de barbárie:

Nussbaum, autora de alinhamento a correntes filosófico liberais, em seu livro com o sugestivo título “Não é para o lucro. Porque a Democracia necessita do Ensino de Humanidades” (2010:5), debate que no Ocidente viria se desenrolando uma ‘crise silenciosa’ minando a possibilidade de construção da democracia e o desenvolvimento de seres mais fraternos e com uma vida mais criativa, arriscando explorar escolhas não impostas, ou seja com mais autonomia:

Mudanças radicais estão ocorrendo e nas sociedades ditas democráticas se continua a ensinar aos jovens, sem refletir sobre tais processos. Ansiando por lucro, saírem–se bem na competição entre nações, seus sistemas educacionais estão deixando de lado habilidades que são necessárias para que a democracia seja aprimorada. Se tal tendência continua, as nações em todo o mundo estarão produzindo gerações de máquinas úteis, e não cidadãos, e cidadãs completos, que possam pensar por si, criticar tradições e entender o significado das realizações, formas de ser e o sofrimento dos outros. O futuro da democracia no mundo está em suspenso (Original em Inglês. Tradução livre própria.)

(Castro et al, 2012)

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, M. & CASTRO, M. G. (2003): *Ensino Médio: Múltiplas Vozes*, Brasília–DF, UNESCO–MEC.
- ABRAMOVAY, M., CASTRO, M. G. & WASELFISZ, J. J. (2015): *Juventudes, Sentidos e Buscas: Escola, por que frequentam?*, Brasília–DF: Flacso – Brasil, OEI, MEC.
- ABRAMOVAY, M., CUNHA, A. L. & CALAF, P. P. (2009): *Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas*, Brasília, Rede de Informação Tecnológica Latinoamericana, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.
- BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) – Ensino Médio (2017), Ministério da Educação.
- BOURDIEU, P. CHAMBOREDIN, J.C. & PASSERON, J.C. (2002): *Ofício do sociólogo*. Petrópolis, Vozes.
- CASTRO, M. G., REIS, S. & ABRAMOVAY, M. (2012): *Limites dos Conceitos de Tolerância, Vulnerabilidade e Proteção para o Debate sobre Autonomia e Homo Afetividade na Escola*, disponível em <<https://nugsexdiadorim.files.wordpress.com/2011/12/vulnerabilidades-protec3a7c3a3o-e-autonomia-direitos-humanos-e-homo-afetividade-na-escola-difc3adceis-combinac3a7c3b5es.pdf>>, acesso em 08 fev. 2020.
- CASTRO, M. G. ABRAMOVAY, M., REIS, S. & SILVA, K. N. (2017): *Juventude, gênero, sexualidade, família e escola: perfil da população escolar jovem (15– 29 anos) e expectativas em relação à escola – Bahia e Brasil e Estudos de caso com ênfase em percepções sobre formação escolar e o lugar da família e da escola quanto a sexualidade – Salvador e Jequié, Bahia*.
- CASTRO, M. H. G. (2008): *Problemas institucionais do ensino público*, Braudel Papers, disponível em <[http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp42\\_pt.pdf](http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp42_pt.pdf)>, acesso em 19 mai. 2019.
- CASTRO, M. G. (2018): *Questionando gênero como ideologia. Juventudes no Brasil e direitos sexuais e reprodutivos*, Cadernos da Flacso–Brasil, n 14.
- CASTRO, M. G., ABRAMOVAY, M. & DA SILVA, L. B. (2004): *Juventudes e Sexualidade*. UNESCO, Brasília.
- CASTRO, M. G., MAGALHÃES, S. & ABRAMOVAY, M. (2011): *Limites dos conceitos de tolerância, vulnerabilidade e proteção para o debate sobre autonomia e homo afetividade na escola*, disponível em <<https://nugsexdiadorim.files.wordpress.com/2011/12/vulnerabilidades-protec3a7c3a3o-e-autonomia-direitos-humanos-e-homo-afetividade-na-escola-difc3adceis-combinac3a7c3b5es.pdf>>, acesso em 08 fev. 2020.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (1988), Brasília, DF, Poder Executivo.
- CRUZ, P. & MONTEIRO, L. (Org). (2012): *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2012*, São Paulo, Ed. Moderna.
- CRUZ, P. & MONTEIRO, L. (Org). (2013): *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2013*, São Paulo, Ed. Moderna.
- CRUZ, P. & MONTEIRO, L. (Org). (2018): *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2018*, São Paulo, Ed. Moderna.
- CRUZ, P. & MONTEIRO, L. (Org). (2019): *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2019*, São Paulo, Ed. Moderna.
- DAYRELL, JUAREZ. (2007): “A escola “faz” as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil”. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1105–1128, out/2007, disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300022>, acesso em 28 fev.2020.
- FRIGOTTO, G. & CIAVATTA, M. (2006): *A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico*, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

- GODOY DOTTA, A. & TOMAZONI, L. R. (2015): *A condição da mulher no espaço educacional brasileiro: aspectos históricos sociais da trajetória feminina, apresentado no Congresso EDUCERE, Curitiba*, disponível em <[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/19934\\_11310.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/19934_11310.pdf)>, acesso em 03 out. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2017): *PNAD Contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam no máximo o ensino fundamental completo*, Brasília, disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-no-maximo-o-ensino-fundamental-completo>>, acesso em 03 out. 2019.
- LEI 9394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- LEI 13415 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2017 (2017). Altera a LDB e a Lei 11494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
- LUGONES, M. (2014). “Colonialidad y género”, Em Y E. Miñoso, D. G. Correal & K. O. Muñoz (Ed), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas decoloniales en Abya Yala*, Editorial Universidad del Cauca, pp. 57–74.
- PAIXÃO, M., ROSSETTO, I., MONTOVANELE, F., & CARVANO, L. M. (Org). (2011): *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009/2010: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*, Rio de Janeiro, Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais.
- PEREIRA, B. & LOPES, R. (2016): “Por que ir à Escola? Os sentidos atribuídos pelos jovens do ensino médio”, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 193–216, jan./mar. 2016, disponível em <<https://doi.org/10.1590/2175-623655950>>, acesso em 28 fev.2020.
- ROCHÉ, S. (2002): *Tolérance Zero*, Paris, Odile Jacob.
- SAVIANI, D. (2018): “Política educacional no Brasil após a ditadura militar”, *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, v. 18, n. 2, disponível em <<http://dx.doi.org/10.20396/rho.v18i2.8652795>>, acesso em 07 fev. 2020.



## Educación secundaria y la desigualdad social en República Dominicana

Oscar Amargós  
Magda Pepén Peguero  
FLACSO República Dominicana

### Introducción

La Constitución Dominicana del 2010 establece que “*el Estado garantiza la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio*” (Asamblea Nacional, 2010: 29), en consecuencia, la educación secundaria (nivel medio) se le confiere el estatus de obligatoria. El hecho de que se declare obligatorio un nivel educativo puede generar una serie de preguntas acerca de lo que significa ese estatus jurídico, pero no es propósito de este texto discutir su naturaleza; se asume que, al declararse como tal, el Estado reconoce el nivel educativo como un derecho y, en consecuencia, ha de favorecer su desarrollo, garantizar el acceso y promover la igualdad de oportunidades a los fines de que toda la población alcance ese umbral mínimo de escolaridad.

En todas las sociedades del mundo las políticas públicas de naturaleza social, en principio, prescindiendo de los matices ideológicos, procuran disminuir o erradicar las desigualdades sociales, aunque muchas de ellas pueden producir el efecto contrario. El discurso oficial, por lo general, las presenta, sobre todo, las sectoriales educativas, como iniciativas orientadas a la creación de igualdad de oportunidades.

La educación se reivindica como un medio para la movilidad social. Se valora como vía fundamental o prerrequisito para tener acceso un trabajo decente, y, por esa vía, disminuir la desigualdad económica y alcanzar una mayor cohesión social entre todos los miembros de una sociedad.

Todos los sistemas educativos están organizados en forma piramidal y en relación directa con las “edades” o etapas de la vida; en consecuencia, sin educación primaria, la población no puede acceder al nivel secundario que se considera como el escalón mínimo para que la población pobre alcance las competencias fundamentales promovidas desde los Niveles Inicial y Primario (MINERD, 2017: 25).

La educación secundaria facilitaría la inserción en el mercado de trabajo y contribuiría a disminuir la brecha de ingresos ya que las personas sin o baja escolaridad, están condenadas a realizar trabajos no cualificados y mal remunerados, y, por tanto, tienen probabilidad más alta de permanecer en estado de pobreza.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reiterado (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL/OIJ, 2008) que alcanzar la educación secundaria completa en la región de América Latina y el Caribe, es conseguir el umbral mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Además, carecer de este nivel educativo condiciona la trayectoria educativa de la generación siguiente. El Banco Mundial (2006) sostiene que aquellas familias que no posean educación secundaria serán pobres y no invertirán en la educación de sus hijos, manteniéndose de esta manera un círculo vicioso de la pobreza a través de generaciones.

De los países de América Latina y el Caribe, República Dominicana es uno de los que presenta mayores niveles de desigualdad social y económica

(0.46, en el índice de Gini, un punto menos del promedio de la región 0.47)— CEPAL (2019). Existen múltiples desigualdades, pero sin duda, la más importante es la disparidad de ingresos. Los estudios indican la existencia de una alta correlación entre los niveles de ingreso y los niveles educativos; en consecuencia, alcanzar mayores niveles de formación y capacitación sería un medio que, en principio, abriría oportunidades para disminuir las brechas de desigualdad económica. De igual manera, la educación como hecho social es altamente responsable en la creación de las bases para disminuir otros tipos de desigualdades como la de género, por ejemplo, y para apoyar la construcción de una ciudadanía local y global dispuesta a poner en práctica conductas colectivas que contribuyan a lograr una sociedad con altos niveles de cohesión social.

Este capítulo pretende examinar en el ámbito específico de la educación secundaria, durante las últimas dos décadas, las acciones consignadas en los documentos oficiales, las efectivamente implementadas y sus resultados ¿Cuáles han sido las políticas educativas en apoyo a este nivel educativo? ¿Estarían generando oportunidades para disminuir la desigualdad social? Mirando hacia el futuro ¿Conduciría la agenda actual hacia el logro de la meta 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 que propone “aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”?<sup>83</sup>

La educación es una cuestión política, económica, social y cultural compleja que demanda cuidado y esmero en su tratamiento analítico; sin embargo, los temas incluidos en este informe se presentan en forma resumida; también por limitación de espacio editorial, se excluyen una serie de tablas y gráficos que sirven de respaldo a las descripciones y afirmaciones que se formulan.

### El sistema educativo dominicano y la educación secundaria

La República Dominicana, al 2019, cuenta con una población de 10.3 millones de habitantes asentados en un territorio de 48 mil Km<sup>2</sup>, de los cuales 2.8 millones (37%) tienen de 3 a 17 años de edad. De total más joven, las personas escolarizadas en la educación preuniversitaria suman 2.7 millones para un porcentaje de 83.3%.

En el año 1995, el sistema educativo preuniversitario dominicano, que está bajo la rectoría del Ministerio de Educación de la República Dominicana (en adelante, MINERD), quedó estructurado en tres niveles: Inicial, Básico y Medio Dieciocho años después, esa estructura cambia de denominación y duración, y se adecúa a la estandarización que propone la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97) del Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Mediante la Ordenanza N° 3–2013, los niveles Básico y Medio, se denominan Primario (CINE 1) y Secundario (CINE 2 y 3), respectivamente, y la duración de cada nivel es de seis años.

Si bien el cambio de estructura se aprobó en el 2013, fue el año lectivo 2017–2018 cuando comienza a implementarse. El nivel secundario contempla dos ciclos: el primero es común para todos; en el segundo, se ofrecen tres opciones que, “a partir de sus aptitudes, intereses, inclinaciones y posibilidades, las y los estudiantes pueden elegir entre las modalidades Académica, Técnico–Profesional y en Artes” (MINERD, 2018: 65). Teóricamente, 18 años es la edad de egreso prevista para el nivel secundario. Las tres modalidades habilitan para continuar estudios superiores, sea en carreras universitarias o no universitarias.

El currículo vigente adopta el enfoque por competencias como columna vertebral de la acción educativa. De acuerdo con sus postulados, el diseño curricular de la Secundaria se estructura en función de dos tipos de competencias: fundamentales y específicas. Ambas se las concibe como la continuación (tercer nivel) del proceso de desarrollo de las definidas para los niveles Inicial y Primario.

83 Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.

El MINERD (2018) postula que la Modalidad Académica debería ofrecer una formación general e integral que profundice las diferentes áreas del saber científico, tecnológico y humanístico y, al mismo tiempo, prepare al egresado para su inserción social y laboral y/o continuar estudios superiores. Contempla las áreas optativas de Humanidades y Lenguas Modernas, Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias y Tecnología y Matemática y Tecnología.

De acuerdo con la perspectiva ministerial, la Modalidad Técnico–Profesional procura que el educando obtenga una formación general y profesional que le contribuya a insertarse, tanto en el campo laboral a partir de la diversidad de opciones formativas que se ofrecen y que se definen en relación directa con el tejido económico del país, como en la educación superior.

La Educación Técnico Profesional (ETP) aspira a contribuir con la cualificación de una parte de la futura fuerza laboral que ocuparía puestos de trabajo que se correspondan con los niveles de cualificación uno y dos, si se toma como referencia la jerarquía de ocho niveles que contempla el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). En la actualidad el MINERD oferta 52 títulos de Bachillerato Técnico y 23 de Técnico Básico, en 17 familias profesionales.

La Modalidad en Artes tiene como propósito formar sujetos que se involucran en la producción y recreación de la cultura (Música, Artes Visuales, Artes Escénicas y Artes Aplicadas).

### Planes, pactos y políticas en apoyo a la educación secundaria

#### Un breve recorrido histórico de las políticas enunciadas

A principio de la última década del siglo pasado, la educación dominicana había tocado fondo como consecuencia de una profunda crisis arrastrada desde la década de los años 80. “El deterioro fue tal que las Escuelas de Pedagogía fueron casi todas cerradas en las universidades por falta de candidatos” (Toribio, 2002). Los salarios de los

docentes eran prácticamente iguales, o en algunos casos, menores que los de un conserje de la escuela; la inversión del gobierno era exigua (0.89% del PIB en 1989); se registraba un alto déficit de aulas y otras limitaciones que habían sumido al sector educativo en una profunda parálisis.

Ante esa situación se generó un movimiento social de alcance nacional que dio origen al Plan Decenal de Educación 1992–2002. Con el financiamiento internacional (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), la cooperación internacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y la contribución de las familias, se impulsaron varios programas; se mejoró el salario de los docentes; se aprobó la nueva Ley General de Educación (Ley 66–97) y otras iniciativas (un nuevo currículo, la ampliación del nivel de formación de los docentes, establecimiento de pruebas nacionales de fin de nivel, desayuno escolar, entre otras). En el caso particular de la educación secundaria, aunque se implementó el programa Multifase para la Modernización de la Educación Media, los esfuerzos se concentraron en ampliar la cobertura de los niveles Inicial y Básica (Primaria).

Como resultado de las acciones impulsadas, a final de la década, se logró aumentar la cobertura en todos los niveles, hasta lograr aumento de la matrícula equivalente a un promedio de crecimiento anual de 375 mil estudiantes.

En el año 2003, de nuevo, las autoridades de turno presentan el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003–2012 (PEDED). En su Lineamiento 3 planteó *“Expansión de la oferta y mejoramiento de la calidad de la Educación Media, sobre la base de las exigencias de la sociedad del conocimiento y de las necesidades para la vida activa (p. 55)”*. A diferencia del Plan Decenal precedente, la nueva iniciativa identificó varios programas y subprogramas con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores y metas cuantitativas a lograrse durante la primera década del nuevo siglo.

El Programa N° 2, “ampliación de Oportunidades para Jóvenes y Adultos”, se estructuró en tres subprogramas. El primero propuso la *“transformación*

de la Educación Media General” bajo la premisa de que se requería una renovada concepción de los procesos de aprendizaje de ese nivel que tomara en cuenta, no solo la ampliación de la cobertura, sino también la actualización de los planes de estudios con base en una nueva estructura curricular que permitiera crear opciones y movilidad entre las modalidades, a partir del enriquecimiento de los elementos del tronco común (lenguas, ciencias y cultura).

En relación con el caso específico de la modalidad técnico– profesional, el nuevo plan decenal propuso también el “*establecimiento de un Sistema Integrado de Educación Técnico Profesional*”<sup>84</sup>, bajo la premisa de que la formación para el trabajo requería cada vez mayores niveles de formación general y que, en consecuencia, era necesario impulsar una profunda transformación de la estructura del currículo de las escuelas de educación técnica y de la institucionalidad de esa modalidad.

Entre las estrategias que se propusieron en ese momento, destacan: a) la Organización de la oferta de Educación Técnica y Formación Profesional en forma integral y coherente en una sola estructura de formación a partir del establecimiento de un Catálogo Nacional de Titulaciones y Certificaciones Profesionales ordenados por familias profesionales y niveles de competencia; b) Organización de los planes curriculares en forma modular y con base en itinerarios formativos; c) Diseño de programas flexibles que faciliten el desarrollo de la enseñanza por alternancia, diferenciados y orientados a poblaciones específicas.

En el 2004 se produjo un cambio de gobierno, y bajo la creencia de que “*la historia empieza conmigo*”, las nuevas autoridades decidieron abandonar y formular otro que se denominó Plan Decenal de Educación 2008–2018. En términos generales, en esa “nueva” propuesta se excluyen algunas políticas explicitadas en el PEDED, pero los énfasis siguen siendo la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de la educación dominicana.

En enero de 2012, se promulgó la Ley 1–12 Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030. La END está estructurada por ejes y objetivos; en el marco del tercer eje, el objetivo específico N° 13 establece “consolidar el Sistema de Formación y Capacitación Continua para el Trabajo, a fin de acompañar al aparato productivo en su proceso de escalamiento de valor, facilitar la inserción en el mercado de trabajo y desarrollar capacidades emprendedoras”. Esta propuesta recupera el propósito planteado en el PEDED 2003–2012.

En el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014–2030), se acordó mejorar la oferta de la educación y formación técnico profesional desde una perspectiva integral y en todo el territorio nacional (Pacto N° 3.3.1).

En el 2017, el MINERD presentó el Plan Estratégico (PE) 2017–2020. Este nuevo instrumento de gestión que retoma el enfoque basado en resultados está estructurado en diez áreas de intervención. La primera área corresponde a la Educación Primaria y Secundaria; la tercera a la Educación Técnico Profesional y en Artes; la cuarta se identifica como Apoyo a Poblaciones en Situaciones de Vulnerabilidad y la sexta, al Currículo y Evaluación. Las demás tienen que ver con la infraestructura, formación y desarrollo de la carrera docente y otros niveles.

Respecto a la primera área (Educación Primaria y Secundaria), el MINERD (2017) se propone “*ampliar el acceso a la Educación Secundaria, que ha de ser equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y eficaces*” (p. 80). En los términos del Ministerio, esta política significa aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los aprendizajes, los indicadores de eficiencia y los de riesgos psicosociales y garantizar la permanencia y culminación exitosa de los estudiantes.

Esta política se concretaría poniendo en ejecución las estrategias que procuran ampliar el acceso; garantizar la inclusión, permanencia y conclusión; desarrollar las competencias y el logro de los aprendizajes y fortalecer la gestión institucional de la educación secundaria a través de la Jornada Escolar

84 Ibid., p. 56.



Extendida. De hecho, fija como meta alcanzar un 77.5% de cobertura neta; el 80% y el 68% completen el primer ciclo y segundo ciclo, respectivamente de la enseñanza secundaria, entre otros indicadores. También fija metas cuantitativas para las demás estrategias mencionadas.

En relación con la ETP y Artes, después de establecer su contexto general, el PE se propone garantizar una educación “orientada al Trabajo inclusivo, flexible y de calidad que genere una ciudadanía responsable, coherente con las necesidades de aprendizaje de las personas y los requerimientos sociales, productivos, presentes y futuros” (MINERD, 2017: 113).

Las estrategias de expansión y aumento de la matrícula son similares a las previstas para el caso de la Modalidad General (MG). Propone lograr al 2020 un aumento de la matrícula en 113 mil estudiantes (Técnico Básico y Bachiller Técnico) y además que el 90% de los centros de ETP apliquen la nueva oferta curricular estructurada conforme a los requerimientos de los estudios prospectivos y al MNC. En el caso de la opción en Artes se prevé incorporar a 22 mil estudiantes.

Vinculada con la ETP, el gobierno ha enviado al Congreso de la República el Proyecto de Ley que crea el MNC, que recupera parte de lo planteado en el PEDED 2003–2012. El MNC se propone integrar horizontal y verticalmente los sistemas de educación y formación del país y mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y las necesidades de desarrollo nacional.

De aprobarse el proyecto de Ley, el Sistema Educativo Dominicano (SED) se estructuraría en ocho niveles de cualificación y desde la configuración horizontal, contempla el desarrollo de un Catálogo Nacional de Cualificaciones como instrumento que ordena en niveles y familias profesionales las cualificaciones. En el caso de la educación secundaria, las titulaciones de Bachiller Académico, Bachiller Técnico y Bachiller en Artes, se corresponden con los niveles 3 y 4 del proyectado MNC.

### **Inversión global en educación y en el nivel secundario**

El número 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), propuesto por la Organización de Naciones Unidas, y que la República Dominicana suscribió, bajo la premisa de que la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible, propone *garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*.

Lograr ese objetivo, implica identificar y definir políticas públicas y, al mismo tiempo, garantizar su concreción mediante las inversiones que se consignan en el presupuesto de la nación. Un país puede disponer de una excelente definición de las políticas consignadas en documentos técnicos formales y disposiciones normativas; sin embargo, si no se cuenta con los recursos financieros para sustentarlas, tales políticas quedan como expresión simbólica de las aspiraciones. El compromiso de los gobiernos con la educación se valora a través del análisis del comportamiento del gasto público en relación con el PIB. La asignación de parte de la riqueza pública a la educación es la vía para mejorar las capacidades y las oportunidades de sus ciudadanos.

El presupuesto aprobado para el 2018 en apoyo a la Educación Preuniversitaria fue de RD\$ 166,404 (3,200 millones de US\$); para el capítulo Educación Secundaria (las tres modalidades), se destinó un total de RD\$24,988 (480 millones de US\$), que equivalen al 15% del presupuesto total del Ministerio de Educación.

Durante el período 2008 – 2012 en educación secundaria se invirtió un promedio anual de US\$80.4 millones, y para el siguiente cuatrienio (2013–2018), sube a US\$341.8 millones para un crecimiento inter–período de un 76%. Es a partir del presupuesto del 2013 cuando se produce en el país un cambio sustancial en la asignación del presupuesto a la educación preuniversitaria; por primera vez se destina el 4% del PIB, tal y como está establecido en la Ley General de Educación 66–97.

La proporción del PIB dedicada a la educación secundaria para el 2017, fue 1.67. El gasto por

alumno, como porcentaje del PIB per cápita ha venido aumentando; en el 2013 era de 12.8 y sube a US\$19.7 en el 2017; es decir, un incremento significativo de un 53% en cuatro años. Este indicador confirma que el gobierno dominicano está realizando un esfuerzo financiero sostenido para apoyar este nivel educativo; no obstante, aún el país está rezagado con respecto a la inversión que realiza, por ejemplo, Costa Rica (US\$24.6), Belice (US\$27.2), Argentina (US\$20.9), Brasil (US\$21.7), Jamaica (US\$29.3), entre otros, que registran un per cápita por alumno por encima de República Dominicana.

El patrón de crecimiento del gasto en educación secundaria, en relación con el presupuesto global ejecutado en favor de la educación preuniversitaria, antes de la asignación del 4% del PIB (2008–2012), registra un promedio de 9.5%; sube a 14% para el período siguiente (2013–2018), y en conjunto, durante la última década, promedia un crecimiento anual de un 13%.

La revisión del comportamiento del gasto permite develar otros puntos de interés para el análisis de la política pública en apoyo al nivel secundario. El gasto tuvo un crecimiento promedio de un 22.7% durante los últimos diez años; sin embargo, ese incremento es marcadamente irregular, antes y después de la asignación del 4% del PIB.

¿A qué se debe la acentuada variación de un año a otro? Se requiere un análisis más detallado para responder esa pregunta; sin embargo, el patrón de variación por año permite anticipar que la implementación de la política de educación secundaria, desde la perspectiva de su financiamiento, reflejaría inconsistencia durante el período analizado.

Según modalidad, para el año 2018 la inversión en el nivel secundario se distribuye en 71% para la MG; un 29% para la ETP y un 1% para Artes, durante el período (2008–2012). En el quinquenio 2013–2018 se produce un sustancial incremento en la asignación destinada a la ETP; pasó de 5, en el período precedente, a 28%.

El gasto en educación secundaria también se puede examinar a partir del tipo de política que recibe

mayor apoyo; en efecto, durante el período 2012–2016, el 96.3% del gasto se dedicó a la de expansión y acceso; en contraste, a la de mejora de la eficiencia interna y la calidad, la proporción restante (3.7%).

### Los resultados intermedios de las políticas implementadas

#### Cobertura e inclusión

El intervalo de edad normativa para el primer ciclo de educación secundaria es de 12 a 14 años, y el del segundo, de 15 a 17 años. De acuerdo con la proyección de la población de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la demanda potencial global de educación secundaria, para el año 2017 sería 1.15 millones; de ese total, el 51% y el 49% es de sexo masculino y femenino, respectivamente; según zona, el 82 reside en zona urbana. Desde el criterio de edad normativa, la población que debería estar inscrita en el primer ciclo, al año 2019, suma 582 mil, y en el segundo, un total de 574 mil personas, para un gran total de 1,156,000 personas.

¿Cuál es la demanda potencial de educación secundaria en el presente? La demanda potencial está constituida por la población que está en condiciones de acceder al siguiente nivel debido a que completaron el precedente.

La matrícula correspondiente al año escolar 2017–2018 en la educación preuniversitaria fue de 2,736,697 estudiantes distribuidos en todos los niveles educativos. Los de secundaria (ambos ciclos), sumaron 924,714, que representan el 33.8% de la matrícula total en todos los niveles.

La demanda potencial global estimada para el nivel secundario para el año lectivo 2019–20, sería de 1,010,526 estudiantes; en consecuencia, la actual oferta, sumando ambos ciclos, atiende el 92% de esa demanda por lo que los no incluidos serían alrededor de 85,812 (8%). Para el segundo ciclo o educación secundaria alta, la demanda potencial es de 451 mil y el nivel de atención es de 392 mil lo que revela que alrededor de 59 mil (12%) está excluido de la ruta para alcanzar el nivel mínimo de escolaridad que los mantendría fuera de la pobreza.

Si se compara la demanda potencial de la población apta para ingresar al nivel secundario con la que tiene la edad reglamentaria para estar en ese nivel, habría un total de 142 mil adolescentes y jóvenes que no estarían listos para ingresar; y si a estos se les suma los que estando aptos (los 85 mil que tienen el nivel primario completo), entonces, del grupo de edad entre 12 y 17 años, un total de 228 (20%) están fuera de la escuela.

La matrícula de secundaria se ha mantenido prácticamente inalterada en los últimos diez años. En el año escolar 2008–2009 se inscribieron un total 574 mil estudiantes; seis años después, en el 2015–2016, eran sólo mil más los inscritos (575 mil). A partir del año escolar 2016–2017, las estadísticas educativas reflejan el cambio de estructura de la organización educativa preuniversitaria, pero, aún así, en los dos años lectivos siguientes al cambio, la matrícula es prácticamente la misma.

Según sexo, las adolescentes y jóvenes superan a los hombres. Antes del cambio de la estructura educativa, la proporción de las mujeres era seis puntos porcentuales más alta que la de los varones. A partir de año lectivo 2016/17, esa fracción disminuye a dos puntos, pero ese ligero descenso se debe a la extensión de la edad que normativamente se corresponde con el nivel; es decir, ahora se incluye a los del grupo de edad entre 12 y 14 años.

En todo caso, el índice de paridad de género en el nivel secundario es de 1.06 en el “sector público<sup>85</sup>” y de 1.01 en el “sector privado” a favor de las mujeres. Sin embargo, ese aparente “sesgo” se debe a causas sociales como es la incorporación más temprana al trabajo de los varones que provoca inasistencia o abandono de la escuela. El número cinco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), propone lograr la igualdad entre los géneros lo que supone acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas.

Según modalidad, para el año escolar 2017–2018, el 80% (360 mil) de todos los estudiantes matriculados en el segundo ciclo (secundaria alta), corresponde a la MG; el 18.6% (67,109) a la de ETP y el resto (1.4%), a la de Artes. A nivel mundial la cobertura de la ETP en este nivel educativo ha disminuido, pero se ha expandido a nivel terciario. En América Latina y el Caribe

“de los 17 países para los cuales se cuenta con datos recientes, seis exhiben tasas de participación iguales o mayores al 40%, cuatro siguen en el rango inferior al 40% pero mayor o igual al 20%, mientras que en siete la cobertura de la ETP está por debajo del 20%” (Sevilla, 2017: 30).

En el caso de República Dominicana, junto con Argentina (16%), Venezuela (15%), Jamaica (9%), Brasil (8%) y Nicaragua (5%), es de los países con la proporción más baja en el balance entre la educación general o académica y la ETP; por cada 4.3 estudiantes de la MG, sólo uno está adscrito a la Educación Técnico Profesional.

La matrícula en la ETP no registra crecimiento significativo entre el 2010 al 2016; hasta el año 2010 se había mantenido por debajo de los 40 mil estudiantes, en el 2011 sube a 44 mil y se mantuvo estable hasta el 2017 cuando por primera vez alcanza los 67 mil alumnos; en ese año crece un 52% con respecto año lectivo anterior.

En los últimos cuatro años, la ETP del nivel secundario ha sido objeto de atención del MINERD; de hecho, es una de las diez intervenciones que el Ministerio ha priorizado en su Plan Estratégico 2017–2020. Entre las acciones de mayor relevancia que este impulsa, se destacan la conversión de liceos convencionales en politécnicos o centros especializados; el desarrollo de nuevas infraestructuras (aulas y talleres), y sobre todo, la implementación de un nuevo currículo elaborado bajo el enfoque de competencias laborales que contempla 17 familias profesionales y 52 titulaciones de bachilleratos técnicos.

85 Es la denominación genérica que utiliza el MINERD para distinguir los estudiantes que asisten a los centros educativos públicos (sector público) de los centros privados (sector privado).

La reorganización del currículo de la ETP la ha puesto a punto para que sus ofertas se integren armónicamente con el planteamiento de ordenación horizontal y vertical de los niveles de cualificación que propone el MNC en proceso de construcción en República Dominicana.

Tomando en cuenta que la educación primaria no es ya una limitación; que se registra una transición cercana a lo deseado de ese nivel al secundario; que la inversión en este nivel y que República Dominicana registra un crecimiento sostenido del PIB en las últimas décadas, lo que según la UNESCO (2013) está positivamente asociado con el incremento de la cobertura en educación secundaria ¿Por qué en el país no ha aumentado la matrícula de secundaria?

Desde la perspectiva demográfica, el crecimiento de la población dominicana registra un descenso significativo; en año el 1960, la tasa de crecimiento anual era de 3.37%; al 2017, fue estimada en 1.1%. De acuerdo con el Censo 2010, en ese año había un total de 1.16 millones de personas con edad entre 12 y 17 años; las proyecciones demográficas de la ONE indican que al 2018, esa cantidad registra un ligero descenso situándose en 1.15 millones como se señaló más arriba.

Bajo el supuesto de que para el año lectivo actual (2018/19) se incorporarán los 85 mil adolescentes y jóvenes que en principio estarían en condiciones de acceder al nivel secundario, entonces la matrícula debería haberse incrementado en un 9%.

Uno de los objetivos del Plan Estratégico del MINERD establece “*ampliar el acceso a la Educación Secundaria, a través de la Política de Jornada Escolar Extendida*” (JEE). La política de la JEE restringe la disponibilidad de aulas; en consecuencia, una de las vías para aumentar las plazas educativas es incorporando nueva infraestructura escolar (escuelas o liceos, en el contexto local). Un total 4,570 centros públicos, privados y semioficiales ofrecían el nivel secundario; de estos, un total de 3,577 funcionan en JEE.

Durante el período 2013–2018, un total de 15,003 nuevas aulas se han incorporado al sistema de

las cuales se han reservado un total de 5,061 (un 34%) para educación secundaria; es decir, un ritmo de 843 nuevas aulas por año, o lo que es igual, la oferta pública “amplió” su capacidad de incorporar 25,290 estudiantes nuevos por año en ese período. Con la adición de las nuevas aulas, el aumento de la matrícula debió ser proporcional a la disponibilidad de las nuevas plazas; sin embargo, como ya se observó, no se produjo ese aumento.

Lo que sí ha sucedido es un desplazamiento de los alumnos de centros privados hacia los públicos. La proporción de los matriculados en el año 2017/18 en el sector público y semioficial registra una variación positiva de 1.8% con respecto a la del año 2012/13; el sector privado se da la misma variación, pero con signo negativo. En cifras absolutas la variación 2017/12 en el sector público y semioficial es casi 21 mil estudiantes (2.8%), en tanto que en el sector privado es de menos 15,959 (–8.8%).

De todas maneras, la mudanza de los estudiantes por año del sector privado al público, en el período considerado, es de alrededor de 3 mil, por lo que habría suficientes plazas para acoger los nuevos estudiantes. Una explicación plausible es que la nueva infraestructura escolar, en términos reales, no ha significado una adición de espacios escolares sino una sustitución de los ya disponibles que probablemente funcionaban con precariedad sea porque presentaban alto nivel de hacinamiento escolar o por deterioro de la su infraestructura.

Según los indicadores educativos oficiales, las tasas neta y bruta correspondientes al año escolar 2017–2018, son de 80% y 73%, respectivamente. Durante el período 2010/11– 2017/18, se observa un crecimiento continuo de la tasa neta, no así de la bruta (Figura D–3).

Si ambas tasas crecen, su cambio puede explicarse básicamente por crecimiento de la matrícula. En el caso de la tasa neta, puede crecer, sin que haya un aumento absoluto de la matrícula; tal incremento puede deberse a una reducción de la sobreedad. Si la bruta no crece, significa que no ha habido aumento real en la matrícula.

En efecto, la Figura D–3 permite apreciar que la tasa bruta, prácticamente se mantiene; en cambio, aunque todavía la sobreedad se mantiene alta, pero registra una tendencia hacia la baja, la tasa neta sí presenta cambios positivos.

El crecimiento de ambas tasas presenta oscilaciones de consideración; por ejemplo, en el año lectivo 2012/13, la neta tuvo un aumento espectacular: de 4% sube 14%, en tanto que la bruta cae a –1%. La cresta del año 2016/17, se explica porque es a partir de ese año cuando las estadísticas educativas empiezan a reflejar la nueva estructura académica del nivel secundario. Ambas tasas, previa la modificación de la estructura del nivel, registran un promedio anual de crecimiento 4% y 1%, respectivamente.

La tasa neta tiende a disminuir conforme aumenta el grado educativo; al inicio del segundo ciclo (cuarto grado) es 34.7%, y desciende a 26.9% en el sexto grado (fin de la secundaria). Según sexo, la de los hombres es menor; de hecho, la distancia, exceptuado la del tercer grado, es de 10 y más puntos porcentuales a favor de las adolescentes y jóvenes.

La meta 5 del ODS 4, propone eliminar al 2030 las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional; simplificando, propone evitar la exclusión social desde la educación. Inclusión educativa, parte del principio de que la educación es derecho, y por tanto, tiene que ver con el acceso, la participación, la progresión y el aprendizaje de calidad para todos.

La exclusión educativa, además del analfabetismo, incluye la falta de oportunidades de acceso y las dificultades para mantenerse de aquellos que logran vincularse a la escuela, hasta alcanzar el nivel obligatorio que acuerda la Constitución Dominicana. La cantidad de no escolarizados pertenecientes a población de 12 a 17 años en el país, como se indicó más arriba, sería alrededor de 228 mil para el año 2018.

Desde sus características sociales ¿Quiénes son las personas excluidas? De acuerdo con los cálculos de CEPALSTAT en la República Dominicana, se presenta

una situación, hasta cierto punto, atípica. Durante el período 2000–2016, la tasa de asistencia del grupo de edad de 13 a 19 años, prácticamente se mantiene igual (80.3%); aunque en el 2017, esa fuente reporta una disminución de nueve puntos porcentuales para situarse en 71.4%.

Al incluir en ese rango la asistencia de los que tienen 18 y 19 años, la tasa tiende a ser mayor que cuando sólo se incluyen los del grupo de 12 a 17 años. El MINERD, en su boletín de indicadores educativos correspondiente al año lectivo 2017/18, sitúa la tasa de asistencia escolar de la población de 12 a 17 años, en un 87.9%. Si se multiplica ese indicador por la población total de ese rango de edad, la asistencia en números absolutos debería sumar 1,013,294 de estudiantes, cifra prácticamente igual que la demanda potencial de educación secundaria estimada.

La asistencia escolar del grupo de referencia disminuye conforme aumenta la edad. El MINERD (2019: 11) reporta que el nivel de participación de los que tienen 12 años es de 92.7%, en tanto que el de los de 17 años disminuye a 74.9%. Esto tiene incidencia en el número de adolescentes y jóvenes que se encontraría fuera de la educación secundaria; en efecto, según el repositorio de datos del Banco Mundial, en cifras absolutas, para el 2017, habrían alrededor de 139 mil jóvenes fuera del segundo ciclo del nivel secundario, y de estos, más de la mitad (57%) son mujeres. En los últimos 7 años se ha producido una contracción significativa de los que están fuera de la escuela. En el 2010 sobrepasaban los 200 mil, para una reducción de un 31%.

Ha de esperarse que la asistencia escolar de los más ricos (quintil 5), sea superior a la de los más pobres (quintil 1), y efectivamente lo fue en casi todos los años de referencia (2008–2017); sin embargo, fue menor en el año 2011, prácticamente igual en el 2015 y cinco puntos inferior (70.3%), en el año 2017; además, la distancia entre la asistencia escolar de los más pobres y los más ricos es relativamente pequeña en aquellos años donde se verifican diferencias.

En general, en América Latina y el Caribe, la distancia promedio de la asistencia escolar en el grupo de edad

en referencia, entre los pobres y los ricos, es de más de 10 puntos porcentuales, lo que es indicativo de las profundas desigualdades sociales que presentan varios países de la región. ¿Significa este dato que República Dominicana, en este tema específico (asistencia escolar) presenta menor desigualdad social? Efectivamente, los datos de la asistencia escolar en el grupo edad de 13 a 19 años se analizan en conjunto o tomando en cuenta ambos ciclos, revelan que el país no presenta desigualdad social tan pronunciada como el resto de América Latina. En el período 2000–2007, la distancia entre pobres y ricos que asisten a la escuela es de alrededor de tres puntos porcentuales.

¿A qué se debe esa particularidad? Una posible explicación pudiese encontrarse en el efecto que haya podido generar la política de focalización de lucha contra la pobreza a través del programa de Transferencia Monetaria Condicionada, en especial, los subprogramas “Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)”–educación primaria– y el “Bono Escolar Estudiando Progreso (BEE)”–Educación secundaria–. El BEE benefició a 107 mil estudiantes durante el año escolar 2013–2014. Un reciente estudio de evaluación de impacto de este programa concluyó que los estudiantes del nivel secundario de las familias participantes asisten 11% más que los que no están en el programa.

La asistencia escolar o la inclusión de los más pobres es el primer escalón para combatir la desigualdad social, pero es un factor insuficiente si los escolarizados no concluyen por lo menos el nivel secundario. ¿Qué situación se presenta en el país en el caso de la población que debería estar asistiendo al segundo ciclo de la educación secundaria?

Según el banco de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, la situación descrita presenta variaciones de consideración cuando el análisis se reserva para el segundo ciclo o educación secundaria alta. Para el 2014, el 28% más pobre estaría fuera de la escuela, en tanto que los pertenecientes a hogares ricos, el porcentaje se reduce a un 7%; es decir, que la variable asistencia escolar presenta un comportamiento marcadamente diferente entre pobres y ricos; para ambos grupos crece, pero en el caso de los más pobres, es tres veces mayor.

Desde la perspectiva de la inclusión según zona de residencia, no se dispone de una serie histórica del comportamiento de las tasas netas y brutas de cobertura. Solo se puede mostrar que, del total de matriculados en la educación secundaria, 87% y 13% pertenecen a la zona urbana y rural, respectivamente, y que la tasa bruta, para el año lectivo 2017/18, fue de 85% y 59%, respectivamente, para una diferencia de 26 puntos porcentuales, dato que puede admitirse como evidencia de una alta desigualdad en el acceso educativo en detrimento de los adolescentes y jóvenes rurales. De hecho, los 85,743 adolescentes y jóvenes de la zona rural, cifra que coincide el cálculo de la demanda potencial no atendida y apta para ingresar al nivel secundario, representan el 58.6% del total no escolarizado.

### Indicadores de eficiencia interna

Es un objetivo de carácter intermedio que la mayor cantidad posible de aquellos alumnos que ingresan a un nivel, alcance la promoción y conclusión en el plazo estipulado. Si un sistema educativo logra esos propósitos, se le valora como eficiente. Los indicadores de eficiencia interna, básicamente las tasas de repetición, de abandono y promoción, dan cuenta de los procesos educativos y de sus resultados.

El promedio anual de la tasa de *promoción*, en los últimos diez años lectivos, es menor al 90%, aunque en algunos años (2010–2011 y del 2016 al 2018) se situó por encima de ese umbral. Una distancia de diez puntos porcentuales respecto al umbral ideal (100%) se puede interpretar como de baja la eficiencia.

En el caso del abandono escolar, el promedio se sitúa en casi cuatro puntos porcentuales (3.68%) durante el período de referencia lo que indicaría una importante reducción de este indicador si se compara con el comportamiento del año 2003–2004, que fue de 13.3%.

La República Dominicana, comparada con el resto de los países de América Latina, estaría entre los de mejor desempeño. Sin embargo, otras fuentes que se refieren a este indicador difieren del presentado

en los reportes del MINERD; por ejemplo, el informe de monitoreo que prepara la IDEC<sup>86</sup> correspondiente al año 2018, establece que durante el período 2012–2017, la tasa de abandono se sitúa en cinco puntos porcentuales por encima. Por su parte la base de datos del Banco Mundial reporta que al 2016, esa tasa acumulada al último grado de educación general secundaria (primer ciclo) es de 10.3%. En el 2014 alcanzó un pico equivalente al 15.5%.

En efecto, en el año escolar 2016/17, la matrícula en tercer grado era de 179,801 estudiantes, pero al año escolar siguiente (2017/18), la de 4to. Grado, que es donde empieza el segundo año de la secundaria alta, los inscritos sumaron 153,193, para una diferencia 26,608 estudiantes; es decir, una “pérdida” de 14.8% de un año a otro; esa proporción de abandono se mantiene también en los grados quinto y sexto. Esto significa que, en sólo un año, se desescolarizaron o excluyeron un total de 67,396 estudiantes para un promedio por grado de 22 mil estudiantes.

**Cuadro 1. Cantidad de estudiantes matriculados y excluidos por grado. Año escolar 2016–2017 y 2017–2018**

Grado considerado	Año escolar y matrícula por grado		Cantidad y porcentaje de excluidos o pérdida con respecto al grado anterior	
	2016–2017	2017–2018	Cantidad	%
Tercer grado	179,801	–		
Cuarto grado	151,133	153,193	26,608	14.8%
Quinto grado	129,346	129,346	21,787	14.4%
Sexto grado	–	110,345	19,001	14.7%
	Total		67,396	

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas Educativas del MINERD.

Un estudio reciente (Araneda *et al*, 2018), destaca que en el caso de la República Dominicana, entre las dimensiones asociadas con el abandono escolar estarían la pobreza, situaciones personales, género, lugar o territorio de residencia, contexto de la escuela, entre otras); así mismo, los autores concluyen, que los que pertenecen a los grupos más pobres y son hombres, tienen mayor probabilidad de abandonar la escuela.

Según modalidades, las diferencias entre la cantidad de promovidos, reprobados y excluidos, favorecen a los estudiantes de ETP; la proporción de los promovidos es de 92.7%; ese porcentaje disminuye a 84.8% en la MG; de igual manera, la distancia en el caso de nivel de reprobado y abandono, es de casi cinco puntos porcentuales en perjuicio de los de la MG.

Idealmente, la tasa de abandono escolar debería aproximarse a cero, en consecuencia, el comportamiento de este indicador devela alta ineficiencia del sistema. Desde la perspectiva cuantitativa, esta problemática se sitúa como uno de los principales retos del país en materia de acceso y permanencia en la educación secundaria; incluso, aunque aparentemente no está correlacionado con el estancamiento de la cobertura, en principio, se puede admitir como un factor contribuyente. El abandono escolar es un problema cuyas raíces son multicausales; es decir, disminuir o erradicar esta situación, no es sólo responsabilidad de las autoridades educativas.

### Conclusión del nivel

La educación secundaria no se considera como un nivel terminal, sobre todo en la coyuntura actual que demanda educación continua o a lo largo de la vida para todos y todas; sin embargo, de facto, lo es para una gran cantidad de jóvenes que, por diferentes causas, no continúan su trayectoria educativa.

El MINERD (2019) reporta que la tasa neta de conclusión correspondiente al año lectivo 2017/18 fue de 53.2%. Esto quiere decir que de cada 100 adolescentes con edad 17 años que asisten a la escuela, más de la mitad están alcanzando el nivel secundario. Este resultado, comparado con los países de la región, muestra que el sistema educativo dominicano ha mejorado su eficiencia en este ámbito; en efecto, el 2015/16, era de 47.7%; sin embargo, está a gran distancia de la meta ideal. El hecho de que 47 estudiantes de cada cohorte no alcancen su graduación en el tiempo normativo (ahora seis años), implica aumento de costos para el Estado y para las familias.

86 Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad.

De acuerdo con la CEPALSTAT, el porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa ha venido aumentando desde el año 2000. En ese año la tasa era de un 38.1%; al 2010, sube 55.7% y en el 2016, alcanza el 62.8%. Este cambio puede interpretarse como una mejora de la eficiencia educativa dominicana. Sin embargo, en los últimos diecisiete años, el crecimiento promedio anual es de sólo un 3%. En consecuencia, si se toma en cuenta al año 2017, el 62.8% de los jóvenes con edades comprendidas entre 20 y 24 años, lo ha logrado, a ese ritmo, la meta vinculada con el objetivo 4 de los ODS el país no podrá alcanzarla. Al ritmo actual se conseguiría cuatro años más tarde (2024).

En cifras absolutas, en los últimos nueve años el sistema educativo dominicano certifica un promedio anual de 90,400 bachilleres. El crecimiento promedio anual de graduados, en los últimos siete años, se sitúa en 1%, aunque presenta altibajos; en el año lectivo 2017/18, por primera vez, alcanza los 100 mil. De estos, el 79.4% y el 20% proceden de la modalidad general y técnico profesional, respectivamente. El 57.2% es de sexo femenino.

Según zona de residencia, de los que viven en la urbana, (62.8%) cuenta con ese nivel educativo y de los que viven en la zona rural, el 51.3%; de igual manera, las mujeres superan con creces (70.3%) a la proporción de los hombres (55.4%). En casi todos los países de América Latina, las mujeres con educación secundaria superan a los hombres. Es decir, en este nivel educativo la disparidad de género favorece a las mujeres.

### Los resultados finales de las políticas implementadas

De los que han tenido la oportunidad de acceder a este nivel ¿Lograron las competencias previstas por el currículo? ¿Tienen los egresados mejores perspectivas de inserción laboral comparado con los jóvenes que buscan trabajo y que no han alcanzado ese nivel educativo? ¿Se disponen de indicios de movilidad social vertical como consecuencia de haber concluido ese nivel educativo?

Estas preguntas tienen que ver con la valoración del impacto de las políticas puestas en marcha; las dos primeras forman parte de medición y cualificación de los resultados intermedios en relación con los objetivos inmediatos de la educación: profundizar los “niveles de conocimientos, actitudes, valores, modos de actuar y de proceder, que lo prepara para ir avanzando de manera significativa en sus trayectorias académicas, y en las aspiraciones, a partir de sus distintas opciones de vida” (MINERD, 2018: 23); y las dos últimas, tratan sobre los resultados finales o la valoración de la *eficiencia externa* de la educación secundaria que intenta medir la contribución al desarrollo económico y al desarrollo humano.

### Valoración del desarrollo de las Competencias Fundamentales previstas en el currículo

En la Educación Secundaria se continúa el proceso de desarrollo de las Competencias Fundamentales<sup>87</sup> (tercer nivel de Dominio) identificadas en los Niveles Inicial y Primario ¿Cómo valorar que los egresados las hayan alcanzado? Se requieren métodos y técnicas e indicadores de carácter cualitativo y cuantitativos que permitan evaluar tres dimensiones: el **saber** (contenidos conceptuales: hechos, conceptos y principios), el **saber hacer** (contenidos procedimentales: utilización de estrategias y de acciones para alcanzar metas), y el **saber ser o valorar** (contenidos actitudinales, valores y normas para actuar de una forma aceptada socialmente).

Para el caso de la primera dimensión, tanto las Pruebas Nacionales (PN) como las internacionales (PISA, Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, por ejemplo), son medios para estimar los logros en ese ámbito; para el caso de la tercera dimensión, los resultados en República Dominicana del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS), realizado en el año 2009 y repetido en el 2016.

Una revisión de los resultados alcanzados por los estudiantes en las PN en los últimos seis años muestra que el desempeño promedio es deficiente

87 “Competencias Ética y Ciudadana, Comunicativa, Desarrollo del Pensamiento Lógico, Creativo y Crítico, Resolución de Problemas, Científica y Tecnológica, Ambiental y de la Salud, así como Desarrollo Personal y Espiritual” (MINERD, 2018. Op.Cit., pág.23).



y no hay señales de progreso. El promedio de cada asignatura (Lengua Española, 18.23– MG– y 20.14– MTP; Matemática, 17.06– MG– y 17.86– MTP; Ciencias Sociales, 17.99– MG– y 18.68– MTP; y Ciencias de la Naturaleza, 17.08– MG– y 18.03– MTP), estaría indicando que los estudiantes de la República Dominicana que concluyen el nivel secundario, no están logrando el nivel de aprendizaje previsto en el currículo y, por tanto, la calidad de la educación servida, queda cuestionada.

El valor de las calificaciones obtenidas en las PN por parte de los educandos se puede admitir como indicador de la calidad de la educación servida. Los datos disponibles indican que el país está a una distancia considerable del objetivo de mejorar la calidad. Sin embargo, aunque no se debe admitir como “consuelo”, esa situación no es solo privativa de la República Dominicana. De acuerdo con el informe UNESCO del 2013 *“la insatisfacción con la calidad de la escuela secundaria es generalizada y ha sido persistente en el tiempo en la mayoría de los países de América Latina”*.

Por su parte, la prueba PISA, tomando en cuenta que no valora el aprendizaje de los que concluyen el segundo ciclo del nivel secundario, el deficiente desempeño de los estudiantes dominicanos en las PN queda confirmado con esa medición; por ejemplo, la del año 2016, reporta que la República Dominicana en Ciencias y en Matemática, ocupó el último lugar, y en Lectura, la posición 66 de 70 países participantes; en la versión del 2018, también ocupó el penúltimo lugar.

Sobre la base de ese desempeño, se puede anticipar que los estudiantes que estarían en proceso de completar la educación secundaria egresarían sin el nivel de conocimiento y de gran parte de las habilidades que les facilitarían, a aquellos que tuvieran la oportunidad de continuar su trayectoria educativa, o a los que decidan ingresar al mercado laboral, aumentar sus probabilidades de obtener buenos resultados en esos contextos.

Respecto la valoración de la dimensión saber ser, aunque el estudio del ICCS del año 2009), destaca que la República Dominicana, comparado con los

de los treinta y ocho países participantes en esa iniciativa, tuvo la mayor cantidad de estudiantes por debajo del nivel 1° (menos de 395 puntos) de desempeño en conocimiento cívico<sup>88</sup>. En el año 2016 el mismo estudio reporta que, de los cinco países participantes del hemisferio norte del continente americano, la República Dominicana, de nuevo registró el puntaje más bajo (381 puntos) en conocimiento cívico (Schulz *et al*, 2018).

### **Contribución de la educación secundaria al desarrollo del país**

Con independencia del nivel de capacidades, habilidades y aptitudes que hayan adquirido los egresados del nivel secundario, del Sistema Educativo Dominicano (SED) egresan un promedio anual de 96,557 jóvenes bachilleres, de los cuales un poco más del 80% pertenece a la opción de la MG y el 18% a la modalidad ETP. El 60.3% es de sexo femenino.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), en el cuatrienio 2014–2018, la fuerza laboral aumentó a un ritmo anual promedio de 119,122 personas. Si se toma como referencia este promedio, entonces la educación secundaria dominicana estaría proveyendo al 81% de los nuevos entrantes de cada año al mercado de trabajo, el primer requisito para ocupar puestos cuyo perfil requerido incluya la educación secundaria completa.

Se debe señalar que no todos los egresados del nivel secundario deciden insertarse al mercado de trabajo. En efecto, Amargós (2016) establece que sólo el 51.3% de los que obtuvieron su graduación de bachiller durante el período 2011/14, decidió integrarse a la fuerza de trabajo; la otra parte decidió seguir sólo estudiando o no elegir ninguna de las dos opciones.

La ENCFT calculó que para el año 2018, la Población Económicamente Activa (PEA) era de 4.9 millones de personas. De ella, el 37.7% contaba con algún grado de nivel secundario lo que es indicativo de que ha venido mejorando su dotación de capital cognitivo; por ejemplo, en el 2010, sólo el 33% tenía algún

88 Ob. cit., pág. 101.

grado de ese nivel secundario; hasta el 2014, los laboralmente activos con estudios secundarios eran menores que los que sólo tenían educación primaria.

¿Está el mercado laboral dominicano demandando mayores niveles educativos a los aspirantes a ocupar plazas de trabajo? Si bien la proporción de los ocupados con educación secundaria en el 2016 (un 36%) es menor del total de ocupados sin ningún nivel y nivel primario (39%), si a los que tienen estudios secundarios se les suma los ocupados con estudios de nivel superior, entonces se puede afirmar que se registra un incremento en la demanda de mayores credenciales educativas a la población activa para aquellos que aspiran lograr su inserción laboral en el sector formal de la economía.

En el sector formal se observa que la distancia entre los ocupados con más educación (educación secundaria y universitaria) y los de menor capital cognitivo, es definitivamente alta; por ejemplo, en el 2007 la diferencia era 39.5%, y en el 2016, se eleva a 55 puntos porcentuales. De igual manera, los empleados en el sector formal con educación secundaria son más que la proporción de aquellos que sólo cuentan con educación primaria o no poseen ningún nivel

¿Contribuye la educación secundaria a aumentar la probabilidad de inserción laboral? En el caso dominicano, en principio, pareciera que tener este nivel no es determinante para lograr la inserción laboral. En el año 2016, del total de desocupados abiertos, el 52% tenía educación secundaria, en tanto que ese porcentaje era la mitad en el caso de los que sólo tenían educación primaria y también estaban desocupados. Sin embargo, Ramírez de León (2016) sostiene que el “incremento en el desempleo con el nivel educativo hasta la secundaria está asociado al incremento en la participación en el mercado de trabajo durante la etapa del ciclo vital”. Entiende que en la medida que aumenta la participación (personas buscando empleo), el desempleo tiene mayor incidencia en los miembros de la fuerza de trabajo con menor preparación.

Estudios recientes sobre demanda de fuerza de trabajo cualificado confirman que cerca del 70% de

los empleadores formales, exigen como requisito mínimo de entrada que los aspirantes tengan la educación secundaria completa (Amargós, 2019).

En resumen, los datos confirman que la población que cuenta con educación secundaria y más, tienen mayor probabilidad de conseguir trabajo en el sector formal de la economía; en consecuencia, la educación secundaria en la actualidad cobra mayor relevancia de la que pudo tener en el pasado, sobre todo, si se toma en cuenta el contexto actual y futuro de la economía local e internacional que está exigiendo “una fuerza laboral con más sólidas habilidades en matemáticas, lenguaje y comunicación, así como más flexibilidad, creatividad y capacidad para el trabajo conjunto” (Wolff y Moura, 2000: 5).

### Trayectoria educativa de los egresados

República Dominicana registra un proceso de crecimiento en la tasa de acceso a la educación superior. En el 2006 la matrícula era de 286,966 estudiantes y en el 2017, pasó a 562,667 para un crecimiento de 96%. Para el año 2016, la matrícula reportada por el Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología (MESCyT), fue de 479,474, lo que quiere decir que en 2017 se incorporaron 73,193 nuevos estudiantes; es decir, un crecimiento de 17.3%.

La tasa bruta de educación superior fue estimada para el 2017 en 60.58%; es decir, un poco menos de 10 puntos porcentuales que la correspondiente al nivel secundario. Sin embargo, la del 2015 fue estimada en 51.75% (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales/Vicepresidencia de la República, 2019: 6) lo cual indica que en sólo dos años subió casi 10 puntos porcentuales. Ese cambio tan pronunciado cuestiona las estadísticas de educación superior en el país, sobre todo cuando el promedio para América Latina es 50.64%, en el mundo es de 37.88%, y ese mismo indicador, al 2012, en República Dominicana era de 48.63%.

El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, estimó que, en 2012, alrededor del 61% de los que aprobaron las pruebas nacionales se matricularon a una Institución de Educación Superior (IES), y en el

2017, la proporción sube al 91%. En el año 2016, Amargós (2016), sobre la base de una muestra representativa de los egresados del período 2010/11 al 2013/14, estimó que el 84.3% de los egresados de secundaria continuaban estudiando, pero solo el 80% se matriculaba en una IES. Esto significa que de los 90 mil nuevos bachilleres que en promedio por año egresan del nivel secundario, un poco más de 72 mil ingresan a una IES, cifra que es coincidente con el incremento reportado por el MESCyT entre el año 2016 y 2017.

Por modalidad, del total de egresados de la MG que continúan su trayectoria educativa, ingresa el 74.5%; en el caso de la ETP, ese porcentaje asciende a 89.3% para una diferencia de 14.8 puntos porcentuales. Con independencia de la proporción de egresados que pertenece a la MG (80%), llama la atención el hecho de que la proporción de egresados de la ETP que continúan estudiando sea casi quince puntos porcentuales mayor que la de los bachilleres de la MG. Teóricamente, los egresados de la ETP, comparado con los de la MG, deberían mostrar mayor inclinación por incorporarse al mercado de trabajo. El estudio de referencia indica que la tasa de participación laboral de los de la MG era mayor (53.5%) y la de los de ETP (45.6%).

### Educación secundaria y las desigualdades sociales

El abordaje de la desigualdad social es un tema crucial en las ciencias sociales. Harari (2018) afirma que la búsqueda de la igualdad se ha convertido en un ideal en casi todas las sociedades humanas después del auge de las nuevas ideologías del comunismo y el liberalismo. Ese ideal adquiere renovado impulso en la actualidad cuando se registra una tendencia, tanto al interior de los países como entre los países, hacia la concentración de la riqueza.

En la actualidad se reconocen varios tipos entre los que se destacan la social, económica, educacional y de género. La educacional se valora como una consecuencia de las dos primeras, y al mismo tiempo, además de considerarse un fin en sí misma, también puede convertirse en un medio para combatirlas.

Dependerá de la postura teórica que se asuma, que, por su influencia y riqueza de su amplitud de mira, dos posturas teóricas sobresalen: el modelo de la reproducción y las teorías transformadoras que entienden que la educación puede contribuir positivamente en la modificación de las raíces de la desigualdad (Flecha y Serradell, 2000).

El contraste de estas dos perspectivas es una invitación a mirar los efectos de educación en general y de la escuela secundaria en particular en la creación de oportunidades para reducir la desigualdad y evitar la exclusión social. Las teorías que forman el modelo de la reproducción, originalmente planteadas por Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron (1974, 1977, 2018), entienden que los centros educativos son agentes activos de la reproducción de las relaciones asociadas con las estructuras de poder y de las relaciones simbólicas entre las clases, y por esa vía, en otros campos. La escuela no es responsable de las desigualdades sociales, pero tampoco las cambia; más bien reproduce las desigualdades sociales, según esta perspectiva.

Las teorías transformadoras sostienen que es posible modificar las estructuras que reproducen la desigualdad social. Sobre el planteamiento original de Paul Willis, Flecha y Serradell (2003), plantean que “la escuela crea valores, no sólo lo transmite, y a su vez, los sujetos crean mecanismos de resistencias y supervivencia cultural<sup>89</sup>”. Si la escuela logra constituirse en una comunidad de aprendizaje que incorpora una actitud dialógica y crítica, puede contribuir a superar el *reproduccionismo* de aquellas relaciones sociales que mantienen la desigualdad social.

En resumen, sin dejar de reconocer el valor del modelo de la reproducción para examinar la escuela como un medio reproductor de las relaciones sociales de clases inherentes al sistema liberal capitalista, las aportaciones de las teorías sociológicas actuales, sustentadas en el pensamiento de Jürgen Habermas (1987), Ulrich Beck (1986) y otros, postulan que la escuela puede contribuir a transformarlas positivamente.

89 Flecha, R. y Serradell, O. (2003). Op. cit., pág. 80.

Sostenemos que la educación puede proveer a las personas de las “herramientas” para el escalamiento de la montaña de la desigualdad económica, de género y de *estatus*; es decir, aunque perdure la estructura social de la desigualdad, e incluso, aparezcan otras (la “desigualdad biológica” por ejemplo<sup>90</sup>), la educación mejora las oportunidades sociales de ascenso. Sin duda, para una gran masa de población, el salto desde su condición de analfabeta, a saber leer y escribir, o desde sólo contar con educación primaria a tener educación secundaria, es una transformación cualitativa que contribuye a palidecer las diferencias sociales significativas, aunque no las erradique.

Sin embargo, ante un contexto laboral de incertidumbre y de riesgo generado por el influjo de la Inteligencia Artificial (IA), que amenaza con sustituir a millones de empleos “típicos” de la sociedad industrial, y al mismo tiempo, la aparición de otros cuyos contenidos exigirán mayores habilidades cognitivas que pericias manuales, el papel de la educación como medio para reducir la desigualdad social, ha de examinarse con la debida prudencia, sobre todo, si se toma en cuenta que el tránsito, por ejemplo, del sistema educativo al ocupacional se hace inseguro, lo que sugiere discutir de nuevo el concepto de distribución de oportunidades sociales mediante la formación.

Las dos corrientes teóricas ofrecen una visión macro del rol de la educación; sin embargo, resulta interesante examinar la postura de los *reproduccionistas*, tomando como marco de referencia contextual lo que sucede en el universo micro de los denominados centros educativos privados que se identifican, en el contexto nacional, como colegios, término genérico utilizado en el país por la población (y oficialmente en el pasado, por el MINERD), para diferenciar los espacios educativos de propiedad privada de los de propiedad estatal. En principio, se pueden considerar como espacios de la reproducción de las desigualdades educativas y sociales.

En efecto, la educación secundaria en el país es provista básicamente a través de los centros

públicos privados y semioficiales (centros públicos gestionados por congregaciones y representantes religiosos). Si se toma en cuenta que la familia de los estudiantes que asisten a los colegios privados debe pagar la colegiatura con sumas que, incluso pueden ser más altas que las que tributan por la inscripción de sus hijos en varias universidades privadas, la clasificación de los centros según “sector” (público, privado y semioficial), se puede considerar como un espejo de la estratificación social nacional.

Alrededor de los años 50 del siglo pasado, la mayoría de los centros públicos gozaban de alto prestigio por la calidad de la educación que servían; sin embargo, la escolarización era un privilegio reservado para un reducido grupo de la sociedad de entonces. En 1960, de acuerdo con los datos del Censo de Población de ese año, sólo un 1.8% tenía estudios formales por encima de ocho grados de escolaridad.

Después de la dictadura de Trujillo (1930–1961) la educación pública dominicana, entró en un proceso de franca degradación en su organización, disciplina y calidad. En respuesta al deterioro, surgen en las zonas urbanas los colegios privados. Al final del siglo XX, (año escolar 1996–1997), había un total de 1,189 centros privados, cifra que sube a 3,709 en el 2018 y que reportan una matrícula de 637,940, equivalente al 23.3% de todos los estudiantes matriculados en todos los niveles educativos.

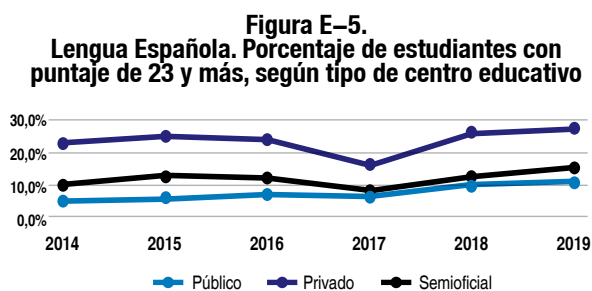
Del total de centros privados, 1,205 (32.5%) ofrecen el nivel secundario y registran una matrícula 165 mil estudiantes; es decir, atienden al 18% de la demanda cubierta actualmente. Esa proporción ha disminuido comparada con la registrada en el año 1966, que era equivalente al 33%. En todo caso, los padres y madres, si pudieran pagar la matrícula de sus hijos en los colegios, lo harían motivados, probablemente, por tres razones; la primera es la percepción generalizada de que ofrecen un servicio educativo de mejor calidad; que persiste la idea de que lo “privado es mejor que lo público”; y la tercera, que se puede incluir como parte de la ideología de clase y es de carácter simbólica: incorporar a sus hijos este tipo de centro les conferiría un estatus de clase “más alto”.

90 Harari, Y. N. (2018). Op. cit. pág.98.

Si se admite que la matriculación en los centros de enseñanza público y privado como una variable integrante de un modelo clasificatorio de los hogares en la jerarquía de clases sociales, entonces se puede afirmar que el 18% de los estudiantes de secundaria pertenecerían a las clases media y alta, en tanto que el resto (82%), a los de clase popular (trabajadores formales e informales).

La adscripción a uno u otro centro sería un medio de *enclasmiento*, no por el hecho automático de estudiar en un liceo o un colegio, sino, sobre todo, por lo que sucede en esos espacios. En ellos la acción educativa que se desarrolla contribuye a crear un determinado tipo de *habitus* (forma de hablar, de pensar y de actuar) distintivo debido a la forma en que allí se despliega la transmisión cultural. Bajo esta premisa, los que asisten a los colegios privados más costosos, tendrían mayor probabilidad éxito, no sólo en el sistema de enseñanza, sino también en otros campos sociales. Los resultados de las PN se pueden admitir, en principio, como uno de los indicadores del proceso de *enclasmiento*.

Para simplificar, la figura E-5 muestra la diferencia en el desempeño en las PN de los estudiantes del sector público y del sector privado en el caso del área curricular Lengua Española. Durante el período 2014–2019, los estudiantes de los centros privados (colegios), duplican en porcentaje los de los centros públicos que obtuvieron calificación de 23 y más puntos; en Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, también se distancian en más de tres veces la proporción de los que alcanzaron ese umbral y concluyen el nivel secundario en los centros públicos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrado por la Dirección de Evaluación de la Calidad. MINERD.

91 <http://www.omlad.gob.do/Estad%C3%ADsticasLaborales.aspx>

En consecuencia, los datos revelan la existencia de una brecha importante entre los estudiantes del sector privado y los del sector público. En principio, respaldan el juicio o percepción de que la educación servida en los colegios es de mejor calidad. Sin embargo, para confirmar tal apreciación sería necesario un análisis que contemple variables como el nivel socioeconómico de los estudiantes. De hecho, el informe preparado por el Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa –IDEICE– (2018), a propósito de la participación de RD en la prueba PISA 2015, confirma la incidencia de este tipo de variables.

Los datos precedentes estarían respaldando la tesis de los *reproduccionistas*; pero los datos que muestran la relación entre educación y empleo también sirven de evidencias para suscribir la tesis de las teorías transformadoras. El Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) del Ministerio de Trabajo reporta<sup>91</sup> que el salario promedio de los trabajadores aumenta significativamente en aquellos que han acumulado doce y más años de escolaridad. Además, los que trabajan en el sector formal de la economía están afiliados al Sistema Nacional de Seguridad Social lo que supone una mayor probabilidad de tener acceso al sistema de salud y a aspirar a una pensión futura.

**Conclusiones. Los retos de la educación secundaria en el horizonte del 2030**

Todos los instrumentos de políticas públicas mencionadas en este informe fijan como prioridad lograr la expansión y el aumento de las tasas de matrícula y, aunque en menor énfasis, mejorar la calidad y la eficiencia que son las dos clases de políticas educativas que, según Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006), se pueden clasificar las iniciativas impulsadas en América Latina en los últimos décadas.

El objetivo de expansión y aumento de la matrícula de la educación secundaria, ahora sobre todo en su segundo ciclo, reiterado en todos los documentos oficiales sobre política educativa, aún no se ha logrado en el nivel deseado. Los indicadores clave

(tasa, neta y bruta) indican una distancia amplia frente al horizonte de convertir este nivel en obligatorio; además, en el caso de los acceden, los indicadores de eficiencia interna ponen en primer plano la problemática de la desvinculación de los estudiantes antes de culminar el nivel.

De igual manera, el gasto y las acciones orientadas para apoyar los factores que influyen en la mejora de la calidad como son los recursos materiales y humanos, el proceso de enseñanza y aprendizaje, entre otros, son insuficientes, y como efecto de ello, el nivel de aprendizaje, del *saber hacer* y del *saber ser* de los estudiantes, se sitúa en el rango inferior de las escalas que se utilizan para valorar los resultados de la educación secundaria dominicana.

Se la atribuye a Winston Churchill el haber afirmado que *“por más maravillosa que sea la estrategia, de vez en cuando hay que examinar sus resultados”*. La métrica de los indicadores que permiten examinar resultados de la educación, y en particular, del nivel secundario, interpelan al Sistema Educativo Dominicano.

En los últimos diez años, con independencia de las modalidades ofertadas en la educación secundaria, salvo la modificación en la organización curricular, en la práctica, el cambio aspirado sigue aún pendiente. Los indicadores básicos que miden los resultados la política de expansión y aumento de la matrícula muestran limitadas modificaciones; de hecho, la matrícula ha permanecido prácticamente estática, no obstante, haber incrementado la inversión en el nivel.

### **¿Conduciría la agenda actual hacia el logro de la meta 4.1 de los ODS 2030?**

En el ámbito particular de la política de expansión y aumento de las tasas de matrícula ¿qué alternativas se pudieran agregar a la agenda nacional definida por el Ministerio en mérito del compromiso del Pacto Nacional para la Reforma Educativa, el Objetivo 4 de los ODS y otros compromisos? Las acciones específicas (“planes de mejora a nivel de centros, los orientados a reducir la cantidad de adolescentes no escolarizados, estrategias de comunicación y

movilización para promover el acceso al nivel), que propone el PE del MINERD, parecen insuficientes para modificar el panorama descrito.

Se requiere mayor conocimiento de los factores que están incidiendo en la paralización del crecimiento de la matrícula; por ejemplo, ¿Qué características sociodemográficas tienen los no escolarizados? ¿En qué territorios (municipios, distritos escolares y regionales) presentan mayores demandas y dificultades para incorporar los que están habilitados para ingresar al nivel secundario?

Entre tanto se hagan los estudios necesarios, se pueden recomendar otras acciones de políticas que están en marcha, pero que, al parecer, no están explícitamente vinculadas. La primera de ellas es la referida a la incorporación de centros de Jornada Escolar Extendida, que es aplicable a todas las modalidades que incluye la educación secundaria.

La JEE se califica como un medio básicamente orientado a mejorar la calidad de la educación, pero también se valora como medio para lograr mayor equidad en la educación; en consecuencia, si estos centros operan con los estándares establecidos, también constituyen un atractivo para incorporar aquellos adolescentes y jóvenes en riesgo de abandonar o que están fuera la escuela. Como evidencia se puede señalar el trasiego de estudiantes de centros privados (colegios) a los centros educativos públicos que operan bajo esta modalidad pedagógica que se verifica en los últimos tres años.

Por supuesto que esta política demandará mayor inversión, no solo para solventar los gastos operativos de los centros, sino para crear nueva infraestructura escolar para albergar a los que están asistiendo a centros que operan en jornada convencional y que al incorporarse al JEE, pierden capacidad de plazas educativas.

La otra política que puede contribuir con el aumento de la matrícula o inclusión de adolescentes y jóvenes es la impulsada desde el Programa Solidaridad y su estrategia de acompañamiento a los hogares mediante las visitas de los trabajadores comunitarios

que sirven de motivadoras para que los hogares envíen a sus hijos a la escuela. Concretamente, fortalecer la coordinación entre esta y otras iniciativas a nivel nacional, regional y distrital.

En caso específico de la ETP, la apuesta de ampliar su cobertura mediante la conversión de liceos en politécnicos, sin duda, es una opción atractiva para incorporar adolescentes y jóvenes que potencialmente están en riesgo de abandonar la escuela. Los politécnicos gozan de mucho prestigio, y las familias de clase baja y media–baja, que abrigan la esperanza de que cuando sus hijos concluyan el nivel secundario puedan integrarse al mercado de trabajo, puede efectivamente considerarse como un aliciente. Es obvio que aumentar la oferta por esta vía implica mejorar la dotación de la infraestructura de apoyo, sobre todo, de la creación de talleres asociadas con las familias profesionales vinculadas a las actividades de manufactura, mantenimiento de maquinarias y equipos y otras. En resumen, han de crearse las condiciones necesarias para generar la verdadera reconversión de un centro de modalidad general en uno de educación técnico profesional. No se trata de cambiar la nomenclatura del centro.

Además, las evidencias sobre esta oferta educativa muestran que contribuye a la retención de los estudiantes en el sistema educativo hasta que completen el nivel secundario; de hecho, como se indicó más arriba, el porcentaje de abandono y los demás indicadores de eficiencia interna, en esta modalidad, son definitivamente más cercanos al umbral ideal que lo que registra la Modalidad General.

En consecuencia, se valora como pertinente profundizar la política de apoyo a la ETP anunciada por el MINERD, con la precaución de que al mismo tiempo se fortalezcan los estándares referidos a las dimensiones consustanciales a este tipo de oferta: el financiamiento (dependiendo de la familia

profesional que atiende un centro, tanto la inversión inicial como la recurrente, es un 60% más alta que la un centro de modalidad general); la actualización del currículo correspondiente a la formación específica; la actualización de los docentes; la vinculación de las ofertas con la potencial demanda en los espacios territoriales y demás dispositivos de garantías de calidad dada la singularidad de este tipo de oferta educativa.

En relación con la política de mejora de calidad y la eficiencia, se observa que las acciones que apoyan este propósito han de ser elevadas en la jerarquía de las decisiones y de asignación de recursos materiales, y con ello, reducir el sesgo que tiene la política dirigida a aumentar la expansión; es decir, el reto es apostar por ella, sin descuidar la de expansión.

**En este ámbito se recomienda mejorar el entorno particular de la escuela.** Desde la escuela se pueden realizar acciones para contribuir con la reversión de los indicadores de eficiencia. En relación con los planes de estudio y la calidad pedagógica, identificar estrategias que tributen en la mejora de su relevancia. Incluir una perspectiva de género en el diseño de las iniciativas orientadas a reducir los niveles el abandono escolar que actualmente registra la educación secundaria en el país. Insistir en la participación de los padres y de las familias en la vida escolar de los jóvenes para buscar estrategias concertadas orientadas a enfrentar el desafío de mantenerlos vinculados a la escuela.

Las sugerencias incluidas deberían ser incorporadas a la agenda nacional tomando como horizonte temporal el año 2030 que es la fecha asumida como límite temporal para alcanzar las metas consignadas en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en el Objetivo 4 de los ODS.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARGÓS, O. (2016). *Evaluación de Resultados e Impacto Política de Educación Secundaria en República Dominicana*. IDEICE. Santo Domingo.
- (2019). *Estudio de detección de necesidades de capacitación y demanda laboral, 2019*. PROSOLI–INFOTEP. Santo Domingo.
- ARANEDA, P., LEYTON, C. Y BOBADILLA, C. (2018). *Estudio sobre el mejoramiento de la educación secundaria en República Dominicana*. CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 230. Santiago.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Estadísticas sobre el Mercado de Trabajo*. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2540-mercado-de-trabajo-enft-con-poblacion-ajustada-por-zona-y-regiones>
- BANCO MUNDIAL (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington, D.C..
- BID (2010). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS). Informe Nacional de Resultados*. República Dominicana. Bogotá.
- BOURDIEU, P. Y PASSERON, J. (1979, 1995). *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Ed. Fontamara, S.A. Mexico.
- BOURDIE, P. (2018). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Tauros. Pensamiento. Edición Electrónica de Amazon. La obra fue originalmente publicada en 1979.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) /OIJ (Organización Internacional de la Juventud (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile.
- (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*. Santiago de Chile.
- (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- FLECHA, R. Y SERRADELL, O. (2003). “El desarrollo de la sociología de la educación. Principales enfoques o escuelas”. Revisión crítica. En: Fernández Palomares, F. (2003)— Coord. Sociología de la Educación. Pearson Educación. Madrid.
- IDEICE (2018). *Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes PISA 2015: Informe Nacional*. Santo Domingo.
- HARARI, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate, Barcelona.
- IDEICE (2018). *Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes PISA 2015: Informe Nacional*. Recuperado de : <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/direccion-de-evaluacion-de-la-calidad/UtRI-informepisa2015-webpdf.pdf>
- GABINETE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES/ VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019). *Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo*. Año 3. n° 1. 2019
- (2019). *Evaluación de Impacto al Programa Progresando con Solidaridad (Prosoli): Evidencia para la Innovación en la Protección Social (2019)*. Santo Domingo. <file:///c:/users/pc/downloads/435820252-evaluacion-de-impacto-al-programa-progresando-con-solidaridad-prosoli-evidencia-para-la-innovacion-en-la-proteccion-social.pdf>
- MINERD (Ministerio de Educación de la República Dominicana), *Ordenanza 1'95 que establece el nuevo currículo para la Educación Inicial, Básica, Media, Especial y de Adultos en República Dominicana*. Santo Domingo.
- (2017). *Diseño Curricular del Segundo Ciclo de la Educación Secundaria*. Obtenido de Ministerio de Educación de la República Dominicana: <http://www.educando.edu.do/portal/wp-content/uploads/2016/10/An9x-secundaria-segundo-ciclo-modalidad-academicapdf.pdf>
- (2018). *Diseño Curricular Nivel Secundario. Modalidad Académica. Versión preliminar*. Santo Domingo.



- (2017). *Ordenanza N° 3–2017 del MINERD, la Educación Técnico– Profesional (ETP)*. Santo Domingo.
- (2017). *Plan Estratégico 2017–2020*. Santo Domingo. <http://www.educando.edu.do/portal/wp-content/uploads/2018/01/Plan-Estrategico-MINERD-PDF-15diciembre2017.pdf>.
- (2019). *Anuario de Indicadores Educativos. Año lectivo 2017–2018*. Santo Domingo.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo)– 2012–. *Ley 1–12 Estrategia Nacional de Desarrollo*. <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end-marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Santiago.
- (2004). *Educación para Todos. El imperativo de la calidad*. París.
- ONE (2019). *Censo Nacional de Población 1960*. Recuperado de : <https://www.one.gob.do/censos/poblacion-y-vivienda/censo-1960>
- SCHULZ, W., AINLEY, J., COX, C. Y FRIEDMAN, T. (2018). *Percepciones de los jóvenes acerca del gobierno, la convivencia pacífica y la diversidad en cinco países de América Latina*. Estudio internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana 2016 de la IEA. Informe Latinoamericano. IAA. Amsterdam.
- SEE (2003). *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003–2012. Vol. 2*. Santo Domingo. P. 55.
- SURIEL A. (2014). *Intervenciones innovadoras dirigidas a combatir la deserción escolar a través de Progresando con Solidaridad. Programa Progresando con Solidaridad*. Santo Domingo.
- STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. Y PAYNE, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta Mexicana.
- RAMÍREZ DE LEÓN, F. (2016). “Dinámica y tendencias del desempleo”. En: Aristy Escuder, J. *et al.* Empleo y mercado de trabajo en la República Dominicana (1991–2013). CUEPS–PUCMM. Santo Domingo.
- TORIBIO, R. (2002). “Reflexiones sobre el Plan Decenal de Educación, 10 años después”. En “Las reformas educativas en acción: eficiencia, equidad y calidad en el sistema educativo de la República Dominicana y América Latina / Editor: Alejandro Medina Giopp.—Santo Domingo : INDES/BID : Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002.
- TRUCO, D. (2014). *Educación y desigualdad en América Latina*. CEPAL – Serie Políticas Sociales N° 200. Santiago de Chile.
- SEVILLA B, M.P. (2017). *Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Serie Políticas Sociales n° 222 . Santiago. <https://www.researchgate.net/publication/312577024>.
- WOLFF, L. Y MOURA CASTRO, C. (2000). *Educación secundaria en América Latina y el Caribe: los retos del crecimiento y la reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.



## La escuela secundaria en Guatemala: La reproducción de desigualdades sociales

Jennifer Aimee Rodríguez Ortega  
FLACSO Guatemala

### Introducción

El derecho a la educación es inherente a todos y todas, un derecho humano cuyo cumplimiento debe garantizar el Estado. En Guatemala el derecho a la educación es vulnerado en múltiples aspectos contando con una educación que reproduce la exclusión social en aspectos de género, étnia, clase social, lugar de residencia y condición. Además, los adolescentes y jóvenes que egresan del sistema educativo alcanza los aprendizajes significativos mínimos y en muchos casos son vulnerados en su identidad cultural.

En Guatemala, el nivel medio está compuesto por el ciclo básico y el ciclo diversificado que juntos componen lo que en otros países se llama educación secundaria. Si bien a nivel latinoamericano la discusión respecto a la educación secundaria se enfoca cada día más en la calidad educativa, en la retención de los estudiantes y en el hacer atractiva la educación para los jóvenes, en Guatemala aún se discute acerca de la cobertura educativa debido a que es el nivel educativo que presenta las cifras más bajas de cobertura a nivel nacional.

En el presente artículo se iniciará con una descripción general de la educación en Guatemala. Se profundizará en los indicadores de desempeño del nivel medio en Guatemala y se analizarán los sectores sociales que están siendo más excluidos (género, étnia, clase social, lugar de residencia y condición social), tanto para la permanencia como para el egreso del nivel medio. Lo anterior permitirá conocer los avances y desafíos que presentan los

indicadores educativos de desempeño del nivel medio y los sectores más excluidos en el país.

Se realizará un análisis documental y entrevistas semiestructuradas al personal responsable del nivel medio en el Ministerio de Educación (Mineduc) para determinar las políticas, programas y proyectos educativos se están implementando desde el Ministerio de educación enfocada al mejoramiento de la escuela secundaria en Guatemala e identificar la implementación de acciones específicas para la reducción de la exclusión educativa.

### El sistema educativo guatemalteco

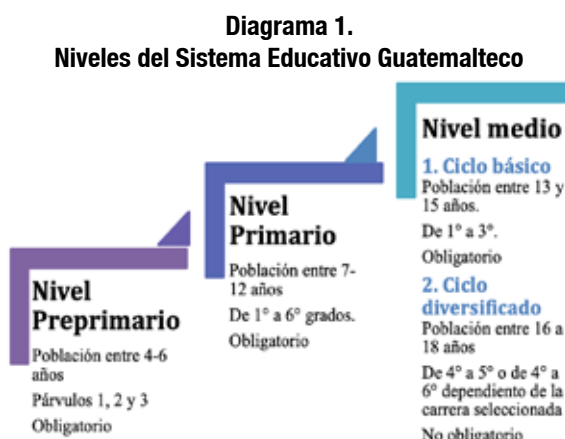
En Guatemala, el sistema educativo está dividido en tres niveles:

- Nivel Preprimario: Atiende a menores de entre cuatro a seis años, abarcando los grados de párvulos uno, dos y tres.
- Nivel Primario: Está compuesto por seis grados de primero a sexto y las edades de los niños y niñas oscilan entre 7 y 12 años.
- Nivel Medio: El nivel medio cuenta con dos ciclos, el ciclo básico y el ciclo diversificado.
  - El ciclo básico: Cubre los grados de primero a tercero básico con adolescentes de entre 13 a 15 años.
  - El ciclo diversificado: Los jóvenes de entre 16 a 18 años pueden decidir por estudiar la carrera de su preferencia, seleccionado entre Bachillerato en sus distintas especialidades,

Perito Contador o Secretariado, las cuales pueden tener una duración de dos o tres años, dependiendo la carrera.

Al nivel medio en esta investigación en particular se le llamará escuela secundaria.

En lo que respecta al marco legal, la Constitución Política de la República establece, en su artículo 74, que los niveles de preprimaria y primaria son obligatorios y gratuitos. En el caso de la escuela secundaria, solo los primeros tres años, el ciclo básico o secundaria inferior, son obligatorios y gratuitos. Mientras que la secundaria superior o ciclo diversificado no es obligatorio y la normativa asigna al Estado únicamente la función de promoverlo.



Fuente: Elaboración propia.

En lo referente al acceso a la educación, en el nivel preprimario se alcanza una tasa bruta del 48,99 lo que implica que ni siquiera el 50% de niños y niñas tienen acceso a dicho nivel. Al hacer una comparación entre el 2010 al 2017 se observa una disminución que alcanza el 20,08%. Esta diferencia puede deberse específicamente a que en el gobierno de Álvaro Colom se implementó una política de transferencias monetarias condicionadas que influyó de manera significativa en el aumento de la cobertura, pero en los siguientes gobiernos se dejó de aplicar de la misma manera lo que se traduce en la disminución de las tasas presentadas.

La tasa neta es menor que la tasa bruta porque existen niños que están cursando la preprimaria pero que no cuentan con las edades legalmente

establecidas. Lo anterior implica que la tasa neta alcance un 47,33%, presentando una disminución también del año 2010 al 2017 de un 9,44%.

**Tabla 1.**  
**Indicadores de cobertura en preprimaria**

Indicador	Preprimaria		
	2002	2010	2017
Tasa bruta	53,52	69,07	48,99
Tasa neta	---	56,77	47,33

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de estadísticas de la UNESCO (2019)

El nivel primario es el nivel educativo en Guatemala que tiene mayor acceso y donde se concentra la mayor cantidad de trabajo del Ministerio de Educación y alcanza una tasa bruta para el 2017 del 101,21%, mostrando también una disminución comparativamente con el año 2010 del 14,28%.

Por su parte la tasa neta asciende en 2017 al 85,59%, en otras palabras, solamente ocho de cada diez niños y niñas de las edades aptas para cursar ese nivel asisten al mismo. Existe una tendencia a la disminución comparativa entre el año 2010 al 2017, que en este caso es de 9,62%.

**Tabla 2.**  
**Indicadores de cobertura en primaria**

Indicador	Primaria		
	2002	2010	2017
Tasa bruta	103,12	115,49	101,21
Tasa neta	---	95,21	85,59

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de estadísticas de la UNESCO (2019)

Secundaria es de los niveles con más baja cobertura a nivel nacional, cuya tasa bruta alcanza el 52,83%, solamente cinco de cada diez jóvenes en el país pueden asistir a ese nivel. A diferencia de los niveles anteriores, la secundaria presenta un leve aumento en su cobertura comparativamente del año 2010 al 2017 que asciende al 0,5%.

En la tasa neta del año 2017 solamente un 43,59% de jóvenes en la edad adecuada para cursar dicho nivel asisten a la escuela, existiendo un aumento del 1,8% en los últimos siete años.

**Tabla 3.**  
**Indicadores de cobertura en secundaria**

Indicador	2002	2010	2017
Tasa bruta	---	52,33	52,83
Tasa neta	---	41,79	43,59

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de estadísticas de la UNESCO (2019)

Según datos del Mineduc, del año 2018, en el nivel medio la tasa neta de cobertura en el ciclo básico fue de 43,2% y en diversificado de 24.9%, lo que muestra que en el ciclo diversificado existe una menor cobertura educativa.

Las tasas de finalización demuestran que en Guatemala aún existen disparidades por cuestiones de género, evidenciado en que los niños tienen tasas de finalización más altas que las niñas. En primaria siete de cada diez niños y niñas la terminan pero los niños aventajan a las niñas por el 3,74%.

En el ciclo básico o secundaria inferior, la culminación la tiene un 48% pero el sexo masculino es mayor en un 6,71% que el femenino. Mientras que en el ciclo diversificado o secundaria superior solo logra terminar el 34,51% y la tasa de finalización es de 36,39 en hombre y 32,94 en mujeres presentando una diferencia del 3,45%.

**Tabla 4.**  
**Tasas de finalización por sexo, año 2015**

Indicador	Total	Hombre	Mujer
Primaria	78,03	79,93	76,19
Secundaria inferior	48,18	51,72	45,01
Secundaria superior	34,51	36,39	32,94

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://data.uis.unesco.org>

En lo que respecta a los maestros, en Guatemala existe una feminización de la carrera, aún se reproducen aspectos del sistema patriarcal en el cual se considera que las mujeres son las más aptas para el cuidado de los niños y niñas por ende a nivel primario el 64% del total de los maestros son de sexo femenino. Esto cambia drásticamente en el nivel medio donde son aventajadas por hombres, tanto en el ciclo básico como en el ciclo diversificado. En el primero, el 51% de los maestros son hombres

y en el segundo, el 54%. Esta diferencia se debe principalmente a que la preparación académica debe ser mayor y las personas que son aptas para enseñar en éste nivel deben contar con formación universitaria. Siendo los hombres los que tienen mayor facilidad y posibilidades de ingreso a la universidad, mientras que en las mujeres esto se dificulta debido a la carga familiar impuesta.

**Tabla 5.**  
**Cantidad de maestros por sexo, año 2016**

Indicador	Total	Hombre	Mujer
Primaria	108.113	38.448	69.665
Secundaria inicial	57.058	28.867	28.191
Secundaria superior	41.361	22.239	19.122

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://data.uis.unesco.org>

Otro aspecto importante de analizar es la población con discapacidad, la cual para el año 2018 ascendió a 1.519.931 (INE, 2018). Siendo la población de entre 2–17 años un 5,3% (ENDIS, 2016). Del total de niños con discapacidad, el 76% asisten a la escuela, proviniendo en su mayoría del área urbana (82%) que del área rural con un 61% (ENDIS, 2016).

Es preocupante que la cantidad de estudiantes con discapacidad que están siendo atendidos por todo el sistema educativo guatemalteco están disminuyendo, porque del 2015 al 2019 existió una reducción de 956 estudiantes, que asciende a un 4,48%.

**Tabla 6.**  
**Cantidad de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad**

Indicador	2015	2019
Estudiantes que asisten al sistema educativo en general	21.315	20.359

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2019.

Existe un porcentaje en promedio del 17% de estudiantes con discapacidad que no son promovidos de grado, aspecto que les impide avanzar en su proceso de aprendizaje. Además de un 4% de estudiantes que se retiran del sistema educativo, de los cuales se desconocen las razones de dicha decisión.

Es importante mencionar que la mayoría de estudiantes con necesidades educativas especiales son atendidos por el sector oficial en un 80%, seguido del sector privado que atiende un promedio del 18,5% siendo éstos centros muy costosos para los padres de familia.

**Tabla 7.**  
**Porcentaje de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad por sector educativo**

Sector educativo	2015	2018
Cooperativa	1,83	1,06
Municipal	0,28	0,09
Oficial	78,26	80,26
Privado	19,62	18,59
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2019.

El 55,46% de los estudiantes con discapacidad que asisten al sistema educativo nacional son hombres, esto se debe a que por parte de los padres de familia existe un mayor temor de que las niñas con discapacidad asistan a la escuela, debido a que corren riesgos de índole sexual de ser acosadas o abusadas en su trayecto a la escuela, o bien dentro de la escuela por sus compañeros u otra persona del centro educativo, razones que influyen en que exista una menor cantidad de mujeres inscritas.

**Tabla 8.**  
**Porcentaje de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad por sexo**

Sexo	2015	2018
Hombres	55,46	60,29
Mujeres	44,54	39,71
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2019.

### La reproducción de las desigualdades sociales en la escuela secundaria

La concepción de desigualdad social tiene implícito un trato diferenciado entre grupos sociales y la forma en la que estas diferencias pueden generar discriminación y exclusión social. En el caso particular de la educación, la falta de acceso influye en las oportunidades económicas y sociales que una persona puede tener a futuro.

En Guatemala existen aspectos que intervienen en la reproducción de las desigualdades en la escuela secundaria, las cuales tienen influencia en el acceso, permanencia, aprobación y resultados educativos, siendo estas el grupo étnico, el sexo, el lugar de residencia, entre otros.

### Las desigualdades sociales en la inscripción de la escuela secundaria

Es evidente al analizar la inscripción de la escuela secundaria que ésta reproduce desigualdades sociales porque es la población ladina la que tiene mayores oportunidades de formación, siendo quienes abarcan el 76% de la población inscrita en el año 2018. Dicho grupo étnico es el que tiene menores niveles de pobreza a nivel nacional y quien tiene mayores ventajas sociales.

La población maya inscrita en la escuela secundaria asciende al 24,16% a pesar de que la población maya en edad de estar asistiendo a la escuela secundaria es de 44,5%, lo que significa que un número considerable de los jóvenes mayas no están asistiendo. Los garífunas representan el 0,07% de los inscritos, los xincas un 0,01%, porcentajes menores a su representación étnica a nivel nacional<sup>92</sup>. Los extranjeros<sup>93</sup> representan una mayor cantidad de población que los garífunas y los xincas, ascendiendo a un 0,10% en la población inscrita. Lo anterior muestra desigualdad porque la población ladina tiene mayor acceso que los otros grupos étnicos.

92 Según datos del censo 2018, los jóvenes en edad de cursar la escuela secundaria (13 a 18 años) tienen la siguiente representación étnica: 44,5% mayas; 0,1% garífuna; 1,9% xinca; 0,2% afrodescendiente; 53,1% ladino y 0,1% extranjeros.

93 Si bien, los extranjeros son una categoría que se enfoca en la nacionalidad, las estadísticas nacionales en Guatemala, tanto el censo poblacional como las estadísticas del MINEDUC los incluyen como parte de los grupos étnicos, por esta razón se colocan dentro de este documento.

**Tabla 9.**  
**Porcentaje de inscritos a secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífuna	Xinca	Extranjero	Total
2003	84,65	15,31	0,03	0,01	0,00	100
2010	78,71	21,26	0,03	0,00	0,00	100
2018	75,67	24,16	0,07	0,01	0,10	100

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Un aspecto interesante es que han existido cambios a lo largo de 15 años, es evidente el aumento de población maya que se ha inscrito en secundaria, ascendiendo a 196.284, que representa un total de 8,85%. En el caso de los garífunas, la población en secundaria casi se cuadruplico; en el grupo étnico xinca existió un aumento aunque no tan significativo como en los mayas y garífunas. Además, en 2018 se suma un grupo importante de extranjeros inscritos en el país, los cuales tiene mayor representación que los garífunas y xincas en el país.

**Tabla 10.**  
**Cantidad de inscritos a secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífunas	Xinca	Ex-tranjero	Total
2003	554.103	100.194	216	57		654.570
2010	851.906	230.098	309	7		1.082.320
2018	928.592	296.478	812	75	1.254	1.227.211

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Según el censo 2018, el 54% de la población guatemalteca se ubica en el área urbana y el 46% en el área rural, son éstos últimos los que tienen menores oportunidades de inscribirse en el nivel medio. En el año 2018 existían 493.757 jóvenes más, inscritos del área urbana que del área rural en el nivel medio. Cabe mencionar que a pesar de esas diferencias, en 15 años, la población del área rural que asiste a la escuela secundaria se ha triplicado, lo que muestra que han existido avances, pero continúan siendo insuficientes porque los jóvenes del área rural que están inscritos representan solamente el 43% de los jóvenes inscritos del área urbana.

Al analizar los porcentajes del año 2018, el 70% de los jóvenes que asisten a la escuela secundaria son del área urbana y solamente un 30% del área rural. En los últimos 15 años se ha evidenciado un aumento considerable que se produjo mayormente en los primeros 7 años (2003–2010) representando un 12%, mientras que en los últimos 8 años el aumento ha sido de 2%. Estos datos evidencian como las oportunidades de formación son mayores para jóvenes del área urbana que del área rural.

**Tabla 11.**  
**Cantidad de inscritos a secundaria por área de residencia**

Año	Porcentajes			Cantidad		
	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
2003	16	16	16	106.701	106.701	106.701
2010	28	28	28	301.107	301.107	301.107
2018	30	30	30	366.727	366.727	366.727

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Al enfocarse en el sexo de los estudiantes, se evidencia que continúan las dificultades de inscripción en la escuela secundaria para las mujeres. En el año 2018, los hombres las superaban en un 4%, brecha que ha ido disminuyendo, aunque no en porcentajes significativos, porque para el año 2003 existía un 5% más de hombres que de mujeres inscritos en dicho nivel.

Estos datos reflejan que en la escuela secundaria la reproducción también se vincula a aspectos culturales, porque en Guatemala, una gran cantidad de familias no inscriben a sus hijas en la escuela secundaria debido a que consideran que es una pérdida de recursos, o bien porque las mujeres están destinadas a la realización de las tareas domésticas para lo cual consideran que no es necesario estudiar, mientras que los hombres tienen más probabilidades de asistir a la escuela debido a que a éstos les corresponde el mantenimiento económico del hogar.

**Tabla 12.**  
**Porcentaje y cantidad de inscritos a secundaria por sexo**

Año	Porcentaje			Cantidad		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2003	53	47	100	346.226	308.344	654.570
2010	52	48	100	564.873	517.447	1.082.320
2018	52	48	100	640.189	587.022	1.227.211

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Al enfocarse en las tasas netas de cobertura por sexo, en el año 2018, en el ciclo básico asciende al 43,9% para los hombres y en 42,6% para mujeres, mientras que en el ciclo diversificado la tasa neta es de 23,9% para los hombres quienes son superados por las mujeres en un 2%. (Mineduc, 2018)

#### La repitencia en la escuela secundaria como un factor de desigualdad social

La repitencia en el ciclo básico es de 3,8% y en el ciclo diversificado del 1,4%, para el año 2018. Del total de población inscrita en el nivel medio, el porcentaje más grande de repitencia, en general, lo tiene la población garífuna, que asciende al 5,6% en el año 2018, seguido de la población ladina con un 4,16%, los mayas en un 3,9%; los xincas en un 2,6%.

El grupo que menor repitencia tiene son los extranjeros en un 2,1%. Existe un caso particular del grupo xinca en el año 2010 cuyo porcentaje es realmente elevado comparativamente con el resto de grupos étnicos ascendiendo al 14,2%.

En general en los últimos 15 años, la repitencia de estudiantes ha ido en aumento, siendo éste un dato al que hay que prestarle atención porque los estudiantes que asisten a la escuela secundaria no tienen las habilidades necesarias para cursar dicho nivel, aspecto que influyen en su repitencia, siendo éste un problema de baja calidad de la escuela primaria. Lo anterior se evidencia en que la repitencia para los ladinos se ha duplicado y para los mayas ha aumentado en un 1,3%. La repitencia también puede deberse a responsabilidades familiares que los jóvenes adquieren al crecer teniendo que ayudar a la

generación de recursos. En el caso de los garífunas la repitencia se ha disminuido en un 0,8%. Se observa que la mayor cantidad de repitentes proviene de grupos étnicos menos favorecidos en la inscripción lo que reduce aún más sus oportunidades de egreso y a futuro de insertarse al mercado laboral.

**Tabla 13.**  
**Porcentaje de repitentes en secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífuna	Xinca	Extranjero
2003	2,1	2,6	6		
2010	1,98	2,5	6,4	14,2	
2018	4,16	3,9	5,6	2,6	2,1

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

La cantidad de jóvenes que repiten ha ido en aumento del año 2003 al 2018 ascendiendo a 26.691 en la población ladina; lo mismo sucede con la población maya cuyo aumento fue de 8.956.

**Tabla 14.**  
**Cantidad de repitentes en secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífuna	Xinca	Extranjero	Total
2003	12.025	2.609	13			14.647
2010	16.895	5.789	20	1		22.705
2018	38.716	11.565	46	2	27	50.356

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

El aumento de repitentes es evidente, siendo más elevado en el área urbana que en el área rural, reflejándose en un aumento del 2,1% en 15 años que representa a 25.245 estudiantes, mientras que en el área rural el aumento fue de 1,5% que asciende a 10.464 jóvenes.



**Tabla 15.**  
**Porcentaje de repitentes en secundaria por lugar de residencia**

Año	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Total
2003	1,8	2,3	1.939	12.708	14.647
2010	1,7	2,2	5.321	17.384	22.705
2018	3,3	4,4	12.403	37.953	50.356

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Si bien existe una mayor cantidad de hombres inscritos en el nivel medio, son éstos quienes presentan las cantidades más altas de repitencia que para el 2018 representó un 5%, superando en 14.746 a las mujeres quienes tienen un 3% de repitencia. Lo anterior se debe a que en algunos casos los hombres deben realizar trabajos para el apoyo económico de la familia, aspecto que resta tiempo de dedicación a las tareas escolares.

Un elemento que llama la atención es que el porcentaje de repitentes ha aumentado en los últimos 15 años, en los hombres el crecimiento ha sido de un 2,4% mientras que en las mujeres de 1,2%. El hecho de que el porcentaje es menor en las mujeres se debe principalmente a las limitadas oportunidades que éstas tienen, por ende quienes logran asistir a la escuela secundaria tratan de aprobar sus clases porque si reprueban los padres no les darán una segunda oportunidad y por ende abandonarían el sistema.

**Tabla 16.**  
**Cantidad de repitentes en secundaria por sexo**

Año	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
2003	2,6	1,8	9.034	5.613	14.647
2010	2,4	1,7	13.712	8.993	22.705
2018	5	3	32.551	17.805	50.356

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

### La promoción en la escuela secundaria y el reflejo de la desigualdad social

La desigualdad social es un tema complejo y no se centra exclusivamente en la inscripción y asistencia a la escuela secundaria, también está vinculada

a la aprobación de los cursos por parte de los estudiantes, para el año 2018 aprobó el 77% en el ciclo básico y el 67,3% en el ciclo diversificado. Se puede afirmar que si bien ha existido un aumento en las inscripciones en general, también ha habido un aumento en los estudiantes que aprueban, en todos los grupos étnicos del país. En el caso particular de la población ladina, la cantidad de aprobación se ha duplicado en los últimos 15 años, en el caso de la población maya se ha triplicado y en la garífuna se ha cuadruplicado.

**Tabla 17.**  
**Cantidad de aprobados en secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífuna	Xinca	Extranjero	Total
2003	310.072	56.465	137	1		366.675
2010	541.789	142.969	159	7		684.924
2018	683.204	216.541	570	54	964	901.333

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

A pesar del aumento general de aprobados en la escuela secundaria, son los grupos étnicos menos favorecidos y los que presentan porcentajes más altos de no promovidos siendo éstos los garífunas (29,8%) y xincas (28%). Un dato interesante es que los estudiantes extranjeros son los que tienen el porcentaje más alto de estudiantes promovidos para el año 2018 alcanzando el 77%.

**Tabla 18.**  
**Porcentaje de aprobados en secundaria por grupo étnico**

Año	Ladino	Maya	Garífuna	Xinca	Extranjero
2003	55,96	56,36	63,43	1,75	
2010	63,60	62,13	51,46	100,00	
2018	73,57	73,04	70,20	72,00	76,87

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

Si bien existe una cantidad mucho mayor de inscritos en el nivel medio en el área urbana el porcentaje de aprobación es mayor en el área rural. Recordemos que del total de inscritos en el nivel medio para el 2018 solo el 30% son del área rural, pero de esos, el 76% aprueban, mientras que del área urbana

lo hacen el 72%. Los porcentajes de jóvenes que aprueban en el nivel medio han aumentado a lo largo de los últimos 15 años, pero ha sido mayor en el área urbana alcanzando el 17%.

**Tabla 19.**  
**Porcentaje de aprobados en secundaria por lugar de residencia**

Año	Rural	Urbano
2003	62	55
2010	68	61
2018	76	72

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

También existe una diferencia marcada por el sexo, si bien los hombres son los que más se inscriben en la escuela secundaria en Guatemala, las mujeres son las que más aprueban alcanzando el 78%. La diferencia entre hombres y mujeres es de 14.587 a favor de las últimas. En los últimos 15 años el porcentaje de hombres y mujeres que aprueban ha ido en aumento que representa un 18% para las mujeres y 16% en los hombres.

**Tabla 20.**  
**Cantidad de aprobados en secundaria por sexo**

Año	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
2003	53	60	182,554	184,121	366,675
2010	60	67	337,466	347,458	684,924
2018	69	78	443,373	457,960	901,333

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2018.

### Desigualdad social y discapacidad

Además de los grupos mencionados anteriormente, un sector que presenta desigualdad social es la población con discapacidad, porque de los estudiantes con discapacidad que asisten al sistema educativo guatemalteco, el 77% lo hacen al nivel primario y solamente un 13% a la escuela secundaria. Lo anterior muestra que a los niños y niñas con

discapacidad se les dificulta continuar sus estudios en la escuela secundaria y en su mayoría solamente alcanzan el nivel primario. Lo anterior refleja que el sistema educativo reproduce desigualdades sociales porque las oportunidades están enfocadas a jóvenes sin discapacidad.

Otro dato importante de resaltar es que el porcentaje de atendidos en el ciclo básico y el ciclo diversificado presentan una reducción al comparar el año 2015 al 2018, mientras que la atención en preprimaria y primaria está aumentando para dicha población.

**Tabla 21.**  
**Porcentaje de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad por nivel educativo**

Nivel educativo	2015	2018
Básico	14,36	8,52
Diversificado	2,83	2,74
Párvulos	7,47	10,03
Preprimaria bilingüe	0,63	0,73
Primaria	74,18	77,28
Primaria de adultos	0,53	0,70
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por MINEDUC, 2019.

### Resultados educativos y desigualdad social

Las desigualdades sociales se encuentran presentes en distintos aspectos educativos, si bien el acceso a la educación es importante, es solamente un indicador educativo que demuestra los grupos que pueden acceder con mayor o menor facilidad al sistema educativo, pero esto es solamente un primer paso, porque es necesario que las personas que asisten a la escuela, aprendan y utilicen los conocimientos en su vida diaria. Ante esto es necesario visualizar los resultados de la evaluación aplicada a graduandos<sup>94</sup> para determinar los grupos que aprenden en menor medida y cómo esto también es un indicador de desigualdad social.

94 En Guatemala el MINEDUC por medio de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa –DIGEDUCA– realiza anualmente una evaluación aplicada a graduandos en dos áreas específicas: matemática y lectura, las cuales tienen como propósito evaluar el desempeño de los estudiantes del último año del Ciclo de Educación Diversificada para conocer el nivel de Logro alcanzado en las habilidades y destrezas al finalizar su formación en el sistema educativo y determinar las brechas existentes. La realización de las pruebas son obligatorias para que los estudiantes se puedan graduar del sistema educativo, pero el resultado no es vinculante para su graduación

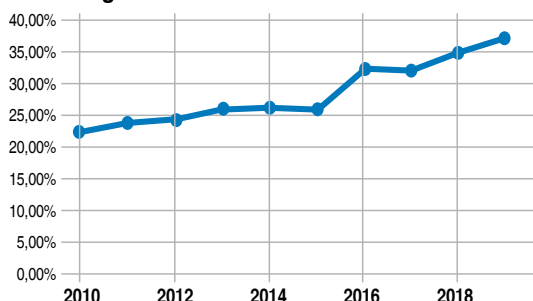
**Tabla 22.**  
**Logro de matemática en graduandos de Guatemala por sexo y grupo étnico**

Año	Sexo		Identificación étnica					
	Femenino	Masculino	Maya	Ladino	Garífuna	Xinca	Extranjero	Otro
2006	3,63	7,23	1,77	7,22	1,70	4,10	N/A	6,46
2010	3,47	6,60	1,83	6,29	1,12	0,25	12,74	N/A
2019	10,50	16,74	9,02	15,47	5,19	2,93	23,6	N/A

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEDUCA, 2019.

En general el logro<sup>95</sup> educativo en matemática es muy bajo porque del total de estudiantes que se inscribieron el en año 2008 solamente aprobó el 3,49% mientras que para el año 2019 aprobaron 13,56% existiendo un aumento del 10,07% representando casi cuatro veces el resultado del 2008. Si bien la cifra ha ido en aumento muestra las debilidades del sistema educativo con respecto a la calidad de la enseñanza.

**Gráfica 1.**  
**Logro en matemáticas a nivel nacional**



Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección General de evaluación e investigación educativa (DIGEDUCA) 2019.

Al desagregar los resultados por sexo se observa que los hombres son los que tienen mejores resultados en matemática, siendo esta una constante que se ha mantenido a lo largo de más de diez años, superando a las mujeres en 6,24%, esto se debe al sistema patriarcal que se vive en Guatemala y favorece a la reproducción de la división sexual del trabajo.

Al centrarse en la variable étnica, los grupos con mayor desigualdad social son los garífunas y los mayas, los cuales presentan menores porcentajes de logro en matemática, a diferencia de los ladinos y extranjeros cuyo logro es más elevado. El

porcentaje de logro ha ido en aumento en todos los grupos étnicos, solamente en el año 2010 se produjo una baja pero la mayoría de grupos étnicos lograron mejorar sus porcentajes del 2006 en el 2019, con excepción de los xincas.

En los logros educativos en matemática existe desigualdad social con respecto al área de residencia porque tienen mayores logros en matemática los estudiantes que viven en el área urbana 14,41% que del área rural 9,06%. La clase social también tiene un impacto en la desigualdad social porque los graduandos que obtienen mayores logros en matemática son los que estudian en establecimientos privados (15,47%), mientras que los del sector oficial alcanzan un 9,07%.

**Tabla 23.**  
**Logro de matemática en graduandos de Guatemala por área y sector educativo**

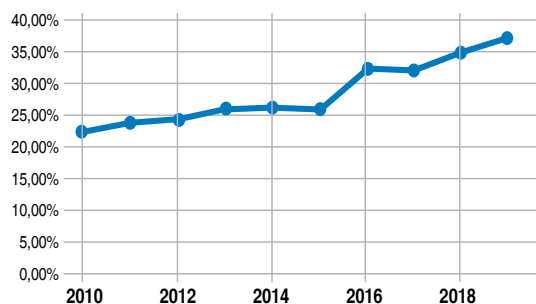
Año	Área		Sector			
	Urbana	Rural	Oficial	Privado	Cooperativa	Municipal
2006	5,41	5,27	2,90	6,15	2,60	1,06
2010	5,15	3,99	2,72	5,88	0,57	1,22
2019	14,13	9,06	9,07	15,47	6,99	1,37

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEDUCA, 2019.

A nivel nacional los estudiantes obtienen mejores resultados en lectura que en matemática, aunque aún con porcentajes bajos, en el 2008 el logro a nivel nacional solamente alcanzó el 11,10%, con una tendencia general al crecimiento. Para el año 2019 el 37,03% obtuvieron resultados satisfactorios en las pruebas de lectura, triplicándose los resultados del año 2008.

95 En este informe el “aprobar” se refiere a que obtuvieron la categoría de Logro (en términos del Mineduc) que significa un resultado satisfactorio o excelente y el “reprobar” significa que obtuvieron un resultado de No Logro, que según conceptualización del Mineduc se refiere a que debe mejorar o insatisfactorio.

**Gráfica 2.**  
**Logro en lectura a nivel nacional**



Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEDUCA, 2019.

En lo que respecta al sexo, las mujeres obtienen mejores resultados que los hombres en lectura, aunque el porcentaje de diferencia es realmente bajo 0,24%. En lo que respecta a la identificación étnica los grupos que menores logros obtienen en lectura son los garífunas (15,83%), los xincas (17,60%) y los mayas (25,65%) observando con esto que son los grupos que tienen menor acceso y menores aprendizajes.

**Tabla 24.**  
**Logro de lectura en graduandos de Guatemala por sexo y grupo étnico**

Año	Sexo		Identificación Étnica					
	Femenino	Masculino	Maya	Ladino	Garífuna	Xinca	Extranjero	Otro
2006	22,06	25,24	11,17	30,14	15,60	14,04	N/A	23,65
2010	21,70	23,06	11,12	26,83	7,11	7,96	30,26	N/A
2019	37,15	36,91	25,65	41,89	15,83	17,60	42,64	N/A

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEDUCA, 2019.

Al igual que en el caso de matemática, son los estudiantes del área urbana los que obtienen mayores logros en lectura, existiendo una diferencia de 8,55% menos estudiantes del área rural. En lo que respecta al sector donde estudian los estudiantes, el elemento de clase social se reproduce tal y como

sucedió en los logros en matemática, siendo los estudiantes del sector privado los que obtienen mejores resultados (38,93%), mientras que los del sector oficial ascienden al 33,90%, cabe resaltar que la diferencia entre ambos grupos es menor en lectura que en matemática.

**Tabla 25.**  
**Logro de lectura en graduandos de Guatemala por área y sector educativo**

Año	Área		Sector			
	Urbana	Rural	Oficial	Privado	Cooperativa	Municipal
2006	24,10	16,50	22,68	24,76	9,47	7,17
2010	22,94	15,94	21,08	23,30	12,19	10,08
2019	38,00	29,45	33,90	38,93	26,74	20,02

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEDUCA, 2019.

### Programas educativos implementados por el MINEDUC para disminuir las desigualdades sociales

En Guatemala actualmente se están implementando diversos programas para fortalecer la escuela secundaria, siendo estos los siguientes:

- **Formación laboral:** Actualmente los programas principales del nivel medio buscan darle un énfasis a la formación laboral, estos cambios se están realizando porque muy pocos jóvenes tienen acceso a estudios universitarios, siendo estos principalmente urbanos y de clase media o media alta. Sin embargo los jóvenes de

clases menos favorecidas deben trabajar para poder pagar sus estudios y por ende el sistema educativo debe responder a estas necesidades. Según estudios del programa empleo juvenil de la Unión Europea, los jóvenes desean egresar mejor formados y con habilidades técnicas o de un oficio para insertarse al mercado laboral. Según entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de educación, mencionan que con el Programa de Empleo Juvenil de la Unión Europea le han dado énfasis a la formación técnica en la cual persigue que los estudiantes tengan carreras de tres años con formación laboral. Esta política surgió debido a que los jóvenes que están estudiando desertan del sistema educativo debido a que los aprendizajes que obtenían en el sistema educativo no tenían relación con las necesidades de los empleadores y no les son de utilidad para el mercado laboral. Esto influyó en que se reformarán ciertas carreras del nivel medio y volverlas más técnicas y además, darle más énfasis al emprendedurismo.

- **Programa Entre:** Busca que los jóvenes de básico tengan una mejor transición al diversificado y no existan muchas deserciones.
- El Ministerio de educación está realizando sesiones informativas, con el apoyo de DIGEDUCA para explicarle a los jóvenes las diferentes carreras que existen en diversificado, para que puedan tomar una decisión informada sobre la carrera de su interés. Cabe hacer la aclaración que esto no se está trabajando a gran escala.
- **Niñas Tic:** Se está incentivando a que las niñas puedan ingresar a carreras más científicas, técnicas, tecnológicas. Priorizando Mecánica, ingeniería.
- **Programa de modalidades flexibles para la educación media:** Fue creado por medio del Acuerdo Ministerial No. 785–2011.

- Este programa provee servicios educativos en el nivel medio, ciclo básico y diversificado; cada ciclo tiene una duración de dos años. En el ciclo diversificado el programa ofrece el Bachillerato en Ciencias y Letras con orientación en Productividad y emprendimiento.
- Es un programa semipresencial, el cual se enfoca en que el estudiante cuente con un módulo y un tutor para que el estudiante en su casa o en su trabajo pueda hacer las lecturas y realizar las actividades que contiene el material. Posteriormente los estudiantes se reúnen con el tutor a quien le entregan los materiales, sus tareas y resuelven sus dudas.

Este programa, con base en el artículo 12 del Acuerdo Ministerial No. 785– 2011 puede suscribir convenios con entidades del sector público, privado, ONGs para la ejecución del programa en coordinación con DIGEEX. Ante esto se ha trabajado con el apoyo de ONGs, iglesias, empresas, fundaciones, municipalidades, Consejos de Desarrollo comunitario y otras entidades con personería jurídica. Estas instituciones contratan y pagan a los tutores, realizan la reproducción de los módulos, cubren todos los gastos y el Mineduc brindaba el apoyo y seguimiento. Actualmente el Mineduc ha aumentado el presupuesto lo que ha favorecido a la contratación de algunos tutores desde el Estado, la revisión y reproducción de módulos.

Organización del programa:

Ciclo básico	Grados equivalentes
I etapa	1 y 2 grados básicos
II etapa	3 grado básico
Ciclo diversificado	Grados equivalentes
I etapa	4 bachillerato
II etapa	5 bachillerato

- **Centros Municipales de capacitación y formación humana CEMUCAF:** El programa está dirigido a jóvenes y adultos, para prepararlos a la inserción laboral a través de la formación profesional y técnica en distintos niveles:

Nivel	Personas que atiende
Nivel I	Jóvenes y adultos con primaria completa o incompleta.
Nivel II	Jóvenes y adultos con nivel medio, básico completo o incompleto
Nivel III	Jóvenes y adultos con el nivel medio, ciclo diversificado completo e incompleto

- Este programa ofrece cursos de capacitación técnica laboral, orientados a formar competencias laborales en las personas que participan. Al finalizar las personas reciben un certificado y diploma del Mineduc que respalda y reconocer las competencias adquiridas.
- Se centra en crear capacidades y habilidades productivas en las personas, especialmente en las que viven en comunidades de bajo desarrollo, para lo cual se coordina con Organismos Gubernamentales, ONGs, municipalidades y personas particulares para responder a las necesidades de los sistemas productivos locales. Los cursos que se imparten son:
  - Alimentación y nutrición
  - Belleza y cosmetología
  - Corte y confección
  - Emprendedurismo y empresariedad
  - Bordado
  - Cocina
  - Panadería
  - Repostería
  - Bartender y preparador de boquitas
  - Comercio y ventas
  - Guía de turismo
  - Tecnología e informática
- **Programa Nacional de Educación Alternativa PRONEA:** Educación a distancia que se realiza por medio de una plataforma virtual y tiene como objetivo que las personas mayores de 13 años que no han tenido la oportunidad de completar alguno de los niveles educativos

puedan concluirlos. Dicho programa se creó en diciembre del 2017 bajo el Acuerdo Ministerial 3852–2017 cuyo objetivo es contribuir a la ampliación de la cobertura educativa del subsistema de educación extraescolar por medio de modalidades semipresenciales y a distancia, contando con la primaria acelerada, básico y diversificado en modalidades flexibles y formación laboral y certificación de competencias adquiridas de manera formal o informal por los estudiantes.

Oferta de PRONEA:

Nivel primario: Primaria acelerada

Nivel Medio: Ciclo básico y diversificado

Educación para la vida y el trabajo: Cursos libres y capacitación técnica laboral con enfoque territorial, vinculados a familias ocupacionales y catálogo de cualificaciones. Formación humana y emprendimiento.

Actualización para el personal en servicio: Programas de actualización para personal docente, directivos y técnicos a nivel nacional.

### Problemas pendientes y desafíos para la agenda de políticas públicas de la escuela secundaria en Guatemala

#### 1. Baja inversión educativa a nivel nacional:

Un desafío para que Guatemala pueda mejorar la cobertura de la escuela secundaria es la baja inversión en recursos destinados a la educación, debido a que Guatemala es el país centroamericano que destina la menor cantidad de su producto interno bruto a éste tema.

A nivel de la región, Costa Rica es el país que más recursos otorga, casi triplicando lo que Guatemala destina a este tema. Esta carencia de recursos, para Guatemala, tiene repercusiones en los bajos niveles de cobertura, presentados anteriormente, siendo más preocupantes en la escuela secundaria, lo que implica que muchos niños y jóvenes no ejerzan el derecho a la educación.

**Tabla 26.**  
**Porcentaje del Producto Interno Bruto por país destinado a educación, año 2016**

País	% de PIB
Guatemala	2,8
El Salvador	3,8
Honduras	5,9
Nicaragua	4,5
Costa Rica	7,6
Panamá	3,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2016.

**2. Las políticas de cobertura se enfocan en el nivel primario:**

Otro desafío para la escuela secundaria es que en Guatemala el Mineduc se enfoca principalmente en el nivel primario, siendo ésta su prioridad. Por esta razón, el Estado ha implementado una serie de políticas educativas para el mejoramiento de la cobertura, como lo son las transferencias monetarias condicionadas (que favorecieron al aumento de la matrícula escolar, en el nivel primario, en el año 2008); La gratuidad de la educación, en el año 2009. Actualmente, se formuló una política enfocada a la ampliación de la cobertura del 2017 al 2020 en el nivel preprimario y primario. Las políticas anteriores tienen la característica de que su prioridad es el nivel primario, dejando de lado la escuela secundaria que es la que menor cobertura presenta a nivel nacional, por ende se deben formular programas y proyectos específicos para el fortalecimiento y aumento de la cobertura a nivel de la escuela secundaria.

**3. La pobreza en que vive la población agudiza la falta de oportunidades de para la escuela secundaria:**

La exclusión de los jóvenes en el nivel medio se relaciona con diversas causas, la primera es la pobreza que vive el 59.3% de la población en el país (ENCOVI, 2014), esto implica que los jóvenes se vean en la necesidad de trabajar para poder cubrir sus necesidades básicas de alimentación, abrigo y vivienda, y para poder aportar recursos económicos a sus familias para la subsistencia, lo que deja poco o nada de tiempo y recursos para ser destinados

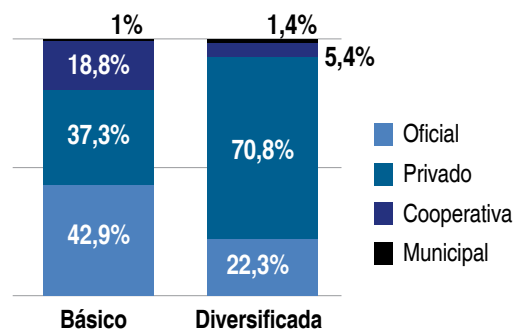
a la educación secundaria. Por ende se deben formular proyectos enfocados a adolescentes y jóvenes que no cuentan con recursos económicos y/o tiempo en las jornadas de estudio tradicionales para que puedan asistir y culminar la escuela secundaria. Dichos programas pueden ser becas estudiantiles que incluyan hospedaje y alimentación para los jóvenes que no cuentan con los recursos económicos.

**4. Falta de infraestructura y oferta educativa en el interior del país:**

Otro desafío significativo es la falta de infraestructura y oferta educativa en el interior del país, porque en muchos departamentos las escuelas secundarias están ubicadas en las áreas urbanas y no existen establecimientos en todos los municipios y comunidades del país. Esto implica que los jóvenes que quieran continuar con sus estudios en el nivel medio, tengan que incurrir en otros gastos para poder llegar a los centros educativos, como lo son el gasto de transporte para movilizarse diariamente o bien pagar una habitación para vivir en el período de estudio. Gastos que solamente pueden permitírseles familias con alguna capacidad económica.

La falta de establecimientos educativos públicos en el interior del país ha influido en que proliferen establecimientos privados los cuales son costosos y pocas personas del área rural pueden pagarlos. Los establecimientos privados atienden al 37.3% de la población estudiantil del ciclo básico y al 70.8% del ciclo diversificado, en el año 2018.

**Gráfica 3.**  
**Porcentaje de matrícula en el nivel medio año 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Mineduc, 2018

**5. Desvinculación de los aprendizajes obtenidos en la escuela secundaria con el mercado laboral:**

Los jóvenes no asisten a la escuela secundaria debido a que no consideran que los conocimientos adquiridos en ella les sean de utilidad para insertarse al mercado laboral, por lo que los jóvenes no cuentan con un aliciente para asistir a la escuela porque lo consideran una pérdida de tiempo y recursos si al egresar no van a conseguir un trabajo.

**6. Bajo presupuesto para la escuela secundaria:**

Este es un problema de índole administrativo porque la escuela secundaria es el nivel que menos recursos económicos tiene para poder funcionar lo que limita que se amplíe la cobertura y se tecnifique de mejor manera, con laboratorios equipados y una mayor formación docente, lo que favorecería a una mejora de los aprendizajes adquiridos.

**7. La escuela secundaria no es legalmente una obligación del Estado:**

Esta legalmente establecido que la escuela secundaria en Guatemala no es una obligación del Estado (solamente la escuela secundaria inferior o ciclo básico), lo que influye en que reciba menores recursos, tenga baja cobertura y calidad. Si bien, solamente la escuela secundaria superior o ciclo diversificado no es obligación del Estado, esta perspectiva influye en que a ninguno de estos niveles se les preste suficiente atención y recursos económicos y humanos. Esto es evidente en que la tasa neta de cobertura en el año 2018 en el ciclo básico fue de 43.2% y en el ciclo diversificado solamente alcanzó 24.9%, según datos del Mineduc.

**8. La baja calidad educativa de los graduandos de secundaria superior (ciclo diversificado):**

Los jóvenes que se gradúan de nivel medio en el país no adquieren las competencias necesarias, en matemática, en el año 2019, el logro fue del 13.56% (1 de cada 10 estudiantes) y en lectura 37.03% (3 de cada 10 estudiantes), estos bajos resultados educativos se vinculan con una inadecuada infraestructura, falta de materiales educativos, docentes con bajos niveles de

formación y especialización, que se traduce en una baja cantidad de recursos destinados a la escuela secundaria.

De los datos presentados con anterioridad se observan tres grandes problemas, el primero es que Guatemala destina pocos recursos a la educación en general, los cuales alcanzan el 2.8% del PIB aspecto que en sí mismo deja limitados recursos para ser utilizados en el sistema educativo nacional, y obligan a una priorización de recursos. Además, de los limitados recursos con que cuenta el sistema educativo, la mayoría se utilizan para el funcionamiento del nivel primario, impidiendo la construcción de más escuelas, ampliación de cobertura educativa y mayor tecnificación en la escuela secundaria.

El segundo problema se centra en los aprendizajes y la calidad del sistema educativo, porque actualmente el asistir a la escuela ya garantiza una mayor retribución económica o bien mayores oportunidades de empleo porque aunque los estudiantes egresen con un título que los habilita para trabajar no existen oportunidades de empleo formales y los egresados del nivel medio deben insertarse en el sector de la economía informal que no tiene como requisito culminar la escuela secundaria. Y los pocos que logran insertarse a la economía formal no llenan las calidades esperadas por los empleadores o bien no están preparados para las tareas que los contratantes necesitan aspecto que genera una desmotivación en los jóvenes para inscribirse y finalizar la escuela secundaria.

El tercero se vincula a una problemática de desarrollo del país, en el cual existe una gran desigualdad social porque Guatemala tiene un índice de Gini del 0,63, uno de los más altos a nivel mundial, que refleja las disparidades entre la población e influye en los limitados recursos destinados a éste nivel y a que los jóvenes no puedan tener acceso a la escuela secundaria, convirtiéndose en un problema dialéctico porque si el Estado no aumenta la cantidad de recursos económicos destinados a la escuela secundaria, los jóvenes continuarán teniendo limitadas oportunidades, encrudeciendo las desigualdades sociales y reproduciendo el sistema social diferenciado.



**BIBLIOGRAFÍA**

INE (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de vivienda*. Guatemala, INE. CONADI, CBM y UNICEF (2016). *Informe de la II Encuesta Nacional de Discapacidad en Guatemala ENDIS 2016*. Guatemala

DIGEDUCA (2019). *Anuario de resultados de las evaluaciones*. Guatemala, Ministerio de Educación.



## **Educación media en Honduras. Políticas e incentivos desarrollados en función de la población urbana/rural, indígena y sectores marginados y excluidos**

César Castillo  
Rolando Sierra Fonseca  
**FLACSO Honduras**

### **Introducción**

El presente trabajo relaciona la situación de la Educación Media en Honduras, mediante el análisis de indicadores a fin de definir el efectivo alcance de las políticas e iniciativas desarrolladas en función de la Población urbana/rural, indígena, sectores marginados y excluidos. Lo anterior, parte de los indicadores más actualizados con que cuenta la Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras, dependencia de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, del análisis económico de la evolución presupuestaria del sistema educativo presentado por la organización Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH) y el contexto normativo nacional pertinente al ramo educación. Vale anotar que la Educación Media se dirige a la población en edad entre 15 a 17 años (CINE 3, según Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. UNESCO 2011).

En el primer apartado, Brechas del Servicio Educativo y Contexto Legal, se expone el porcentaje de participación de la Educación Media en la matrícula total del sistema. Asimismo, se relaciona la matrícula en la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe, haciendo análisis comparativo de la matrícula en nivel medio en relación a otros niveles educativos.

Se destaca la proporción de la oferta –centros educativos– destinados a cada nivel de educación y su porcentaje por departamento. Se relaciona la cobertura bruta y neta, nacional y por departamento,

diferenciando la cobertura en media en relación con los otros niveles educativos. De igual forma, el porcentaje de población en edad de cursar el nivel de educación media excluida del sistema. Se relacionan las diferencias de cobertura por departamento, destacando diferencias entre éstos y los mayores centros urbanos y aquellos con predominio de población rural, indígena y afrodescendiente.

Se presenta análisis del presupuesto asignado a educación en los años 2010 al 2019 en relación al presupuesto general de la República, el cual pasa del 18.06% del presupuesto general en 2010 al 11,43% del presupuesto general en 2019.

En el contexto normativo, se presenta el análisis del contexto legal de la república de Honduras pertinente a educación, partiendo de la norma Constitucional.

En el segundo apartado, se dedica espacio a la Educación Intercultural Bilingüe y a la cuestión de la Interculturalidad, siendo este último un concepto que trasciende el ámbito educativo hasta llegar a los derechos sociales, políticos, culturales, económicos, territoriales de los pueblos Indígenas y Afroamericanos.

En suma, se destacan tres tensiones o problemas: la brecha entre la región urbana (ciudades con mejores indicadores de desarrollo) y región rural, particularmente la región habitada por pueblos indígenas y afrodescendientes; la distribución de recursos y la evolución del presupuesto asignado a educación en los últimos años (2010–2019).

### Brechas en el Servicio Educativo y Contexto Legal

En Honduras, el sistema educativo comprende cuatro niveles, Pre-básica, Básica, Media y Superior. La educación pre-básica, con 6 años de duración (de 0 –6 años), compuesta por dos ciclos Primer ciclo de 0–3 años y segundo ciclo de 3–6 años; siendo obligatoria para el segundo ciclo, a través de jardines infantiles oficiales, centros integrales de iniciación escolar (CIIE) y CEPENF, delegándose la atención del primer ciclo a centros alternativos como guarderías, instituciones gubernamentales, ONG, centros privados de educación infantil e iniciativa privada, pero regulados por la Secretaría de Educación.

La educación básica, con una duración de 9 años, para una edad promedio de 6–15 años, organizada en tres ciclos de tres años cada uno, así; primer ciclo (1º, 2º y 3º grado), segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado).

La educación media, de dos a tres años de duración, para una edad promedio de 15 a 17 o 18 años; es una oferta compartida entre los sectores público y privado; se ofrece en dos modalidades bachillerato científico-humanista y bachillerato técnico profesional (en proceso de conversión, por lo que entrará en desgate el actual ciclo diversificado)

Según informe de la Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras, un 70.5% de los centros educativos se concentran en los departamentos de Cortes, Francisco Morazán, Olancho, El Paraíso, Yoro, Comayagua, Santa Bárbara, Lempira y Choluteca. Es de destacar que Cortes es el departamento con el mayor desarrollo industrial del país y Francisco Morazán el departamento donde se encuentra la capital de la república y el mayor centro urbano. Estos nueve departamentos representan la mitad de los departamentos de Honduras. En total Honduras cuenta con 26,585 centros educativos, considerando estos como unidades administrativas, no como entidades físicas, ya que en un plantel pueden funcionar varios centros educativos (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018).

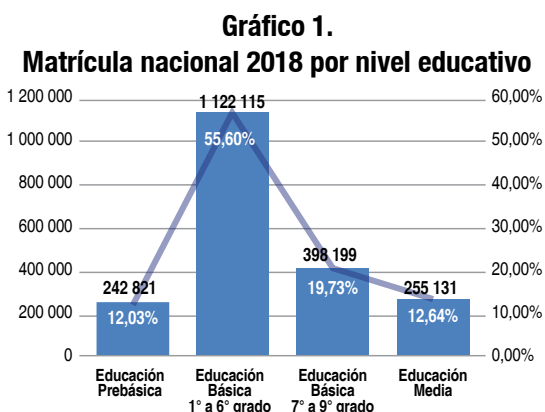
De los centros educativos existentes, únicamente el 8% corresponde a centros de Educación Media (2,141 centros), mientras que el 42% son de

Educación Pre-básica (11,226 centros) y el 50% de Educación Básica (13,218 centros). (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018). En Honduras el sistema educativo se divide en Educación Pre-básica (edad entre 4, 5 y 6 años); básica (edad entre 6 a 14 años) y media (edad entre 15 a 17 años) Ley Fundamental de Educación, decreto 262–2011.

En cuanto a distribución porcentual de centros educativos por nivel y departamento es notable la gran concentración de centros educativos en las regiones urbanas del país. Por ejemplo, en Cortes se concentra el 26.4% de centros de media, el 9.6% de centros de Educación Básica y el 11.7% de centros de Educación Pre-básica. Francisco Morazán concentra el 19.7% de centros de Media, 10.8% de centros de Básica y 10.8% de centros de Pre-básica. En contraste, Gracias a Dios concentra el 1.3% de centros de Media, 1.3% de centros de Educación Básica y 1.9% de centros de Educación Pre-básica; Olancho (departamento más extenso del país) concentra el 5.1% de centros de Media, 10.9% de centros de Educación Básica y 8.0% de centros de Educación Pre-básica; Intibucá (departamento de población predominantemente indígena) concentra el 2.1% de centros de Media, 4.0% de centros de Básica y 4.7% de centros de Educación Pre-básica. (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018).

El total de la matrícula nacional año 2018 fue de 2,018,226 estudiantes, con una participación femenina del 50.1% y masculina de 49.9%. En consideración a la participación por nivel educativo: Educación Pre básica tiene una participación de 12.03%, Educación Básica primero a quinto grado 55.60%, Educación Básica séptimo a noveno grado 19.73% y Educación Media 12.64% (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018). Los indicadores aquí expuestos evidencian el peso atribuido por el Estado a la Educación Básica primero a quinto grado, en relación con otros niveles educativos entre los que cuenta el nivel medio. Al tenor de la Ley Fundamental de Educación, artículo 22, “la Educación Básica, es el nivel educativo que orienta hacia la formación integral de los educandos en sus dimensiones física,

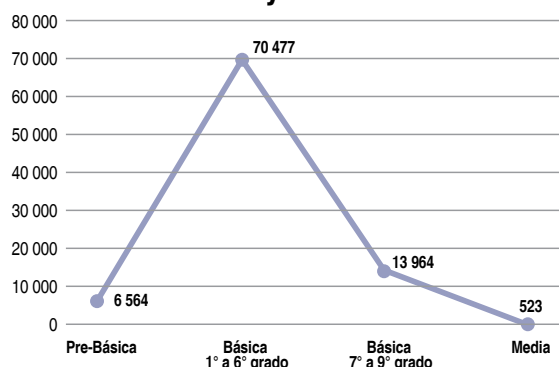
afectiva, cognitiva, social, cultural, moral y espiritual, desarrollando sus capacidades de acuerdo a los conocimientos, habilidades y actitudes definidas en el currículo prescrito para este nivel, los cuales permiten continuar con el proceso educativo formal...”. El siguiente gráfico No 1, muestra el número nominal de matriculados por nivel y su peso porcentual:



Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación, 2.018.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es un modelo educativo que enseña simultáneamente en dos idiomas en el contexto de dos culturas distintas (el artículo 13 de la Ley Fundamental de Educación dice lo siguiente: “Multiculturalidad e Interculturalidad: es reconocer, respetar y estimular las diferentes idiosincrasias e identidades culturales y étnicas del país, su diversidad lingüística, sus prácticas y costumbres; asume como riqueza esa diversidad y promueve la integración del conocimiento mutuo y la convivencia armónica del pueblo que conforma la sociedad hondureña, preservando sus lenguas y promoviendo el reconocimiento del desarrollo y práctica de las mismas”. La matrícula total en los Centros de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) llega, en 2018, a 91,528 matriculados, con una concentración en Educación Básica, primero a sexto grado, de 70,477 estudiantes para un 77.0% y solamente 523 estudiantes en media para un 0.6% (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018). El gráfico # 2 ilustra el número de matrícula por nivel educativo Educación Intercultural Bilingüe:

**Gráfico 2.**  
**Matrícula nacional 2018 en centros de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para Pueblos Étnicos y Afrodescendientes**



Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación, 2018.

Por otro lado, el servicio de Educación Intercultural Bilingüe en nivel medio se concentra en los departamentos de Cortes (40% de la matrícula) y Santa Bárbara (48.3% de la matrícula), atendiendo únicamente a los pueblos Garífuna y Lenca, quedando sin atención el pueblo Chortí, Misquito, Negro de habla inglesa, Pech, Tawahka y Tolupán (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018).

En lo pertinente al contexto legal vale destacar que: la Constitución de la República de Honduras, en su artículo 171, establece como gratuita y obligatoria la educación hasta el nivel medio, dejando a cargo del Estado los mecanismos de compulsión para hacer efectivo tal mandato: “La educación impartida será gratuita y obligatoria, por un año en el nivel pre-básico y en su totalidad en los niveles básico y medio, totalmente costeados por el Estado, quien establecerá los mecanismos de compulsión para hacer efectiva esta disposición”.

A su vez, la Ley Fundamental de Educación manda a que: “El Estado está obligado a brindar la educación pública al menor desde un (1) año de educación pre-básica hasta el nivel medio. El Estado a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación establecerá los mecanismos de cobertura adecuada y progresiva de esta obligación”.

Pese a la claridad de lo dispuesto por las citadas normas, estas no son más que enunciados sin efectividad práctica; pues en derecho no basta con hacer alusión a metas o aspiraciones, sino que la norma debe ser operativa mediante los mecanismos adjetivos que dispongan como hacer y con qué hacer. Ni la Constitución como norma fundante, ni la Ley Fundamental de Educación se refieren a metas concretas en cuanto a cobertura educativa, no ordenan el presupuesto requerido para superar las brechas existentes ni establecen consecuencia alguna por incumplimiento de sus mandatos por parte de los funcionarios a quienes se atribuye hacerlos efectivos.

Tampoco existen disposiciones legales o reglamentarias que llenen el vacío que nos dejan la Constitución y citada Ley Fundamental de Educación: el Reglamento General de la Ley Fundamental de Educación, en su artículo 10, enuncia: “Para asegurar la universalización de la educación como sustento del desarrollo humano, es obligatorio para todos los educandos cursar un grado de la educación pre–básica, la educación básica de nueve grados y la educación media de dos o tres grados. El Estado proveerá, de manera gradual y progresiva, los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo y garantizará que los aprendizajes se equiparen a los estándares internacionales...”. Los legisladores, autores de la Ley Fundamental de Educación, y los redactores del citado reglamento; consientes de la enorme brecha existente, del déficit de cobertura educativa, se limitan a enunciar metas (El Estado proveerá, garantizará...), sin establecer de manera concreta cuando, con qué recursos y cómo.

Por su parte, el Reglamento del Nivel de Educación Media se propone las mismas metas antes relacionadas también al grado de buen propósito, sin concretizar en los mecanismos para hacerlos efectivos: “La Educación Media es obligatoria y la que se ofrece en los centros educativos oficiales gratuita” artículo 3.

“Para garantizar la gratuidad y obligatoriedad a que se refiere el artículo anterior, el Estado destinará los fondos públicos que se requieran y, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, elaborará el presupuesto por resultados que garantice progresivamente el cumplimiento de esta garantía y derecho” artículo 4. El artículo manda a destinar fondos para garantizar el acceso a la educación, pero no establece monto, término dentro del cual deba hacerse efectivo, metas a cumplir con dichos fondos. Tampoco lo hace la Ley Fundamental de Educación.

En suma, los buenos propósitos enunciados por la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos, se deben confrontar con la realidad evidenciada a en los indicadores detallados en el presente trabajo y el análisis de la evolución del presupuesto asignado a educación claramente decreciente.

El presupuesto asignado a educación presenta leves incrementos nominales anuales y se mantiene como la asignación presupuestaria más grande en el Presupuesto General de la República. Sin embargo, si se analiza en términos porcentuales, es decir su peso porcentual como parte del mismo Presupuesto General, queda evidenciado su decrecimiento significativo. La Organización Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH), en artículo de opinión “Desglosando el Presupuesto General de la República de Honduras 2019”, presenta un análisis sobre la evolución presupuestaria de distintos sectores, entre ellos educación, desde el año 2010 hasta el año 2019. En el caso del sector educación, en el año 2010 el peso porcentual del presupuesto asignado a educación era de 18.6% del Presupuesto General de la República, para el año 2019 el peso porcentual es de 11.43%, es decir, siete puntos menos en relación a 2010 (Foro Social de Deuda Externa, 2019) (Véase la tabla No 1)

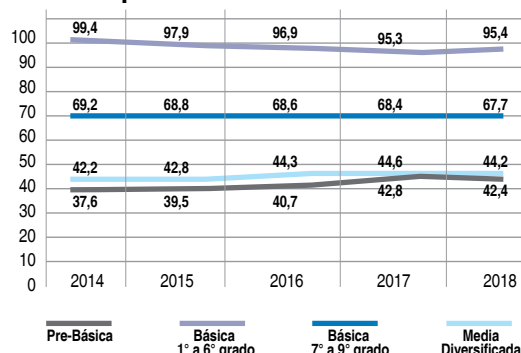
**Tabla 1.**  
**Representación Presupuestaria**  
**en educación 2010–2019**

Año	Propuesto Total Aprobado (Millones de L)	Propuesto Aprobado en Educación (%)
2010	121.990,10	18,06
2011	133.288,40	16,32
2012	145.022,00	16,00
2013	165.502,20	13,05
2014	183.746,30	12,56
2015	185.644,10	12,09
2016	206.321,50	11,96
2017	228.688,00	11,23
2018	24.149,90	11,47
2019	261.678,53	11,43

Fuente: Elaborado por FOSDEH, 2019, con datos de la Dirección General de Presupuesto; Secretaría de Finanzas.

La Cobertura Bruta es la relativa a la población de todas las edades matriculados en los distintos niveles educativos. En educación Media, la Cobertura Bruta Nacional es de 44.2%, lo que representa una leve mejoría en relación al año 2014 para cuando la cobertura bruta era de 42.2%. Vale también destacar la diferencia de cobertura bruta por nivel educativo: en educación básica, primero a sexto grado, la cobertura bruta es de 95.4%, en básica, séptimo a noveno grado, es de 67.7%, Pre-Básica 42.4% y en media, como se ha indicado, 44.2% (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018). Es importante aquí resaltar el mandato contenido en el artículo 9 de la Ley Fundamental de Educación: “Es obligación del Estado ofrecer a todas las personas en edad escolar o no, la posibilidad de acceso al sistema nacional de educación... La Secretaría de Estado en el Despacho de Educación establecerá las metas progresivas de universalización de la cobertura educativa, en concordancia con las metas establecidas internacionalmente”. El gráfico 3 muestra el porcentaje de cobertura bruta nacional por nivel con sus variaciones 2014–2018:

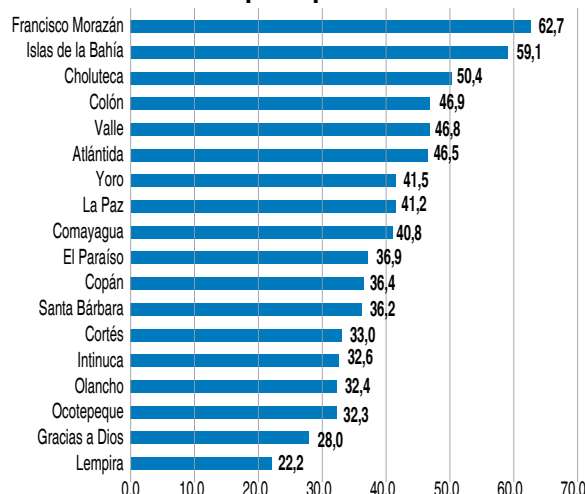
**Gráfico 3. Variación de la tasa de cobertura educativa bruta por nivel educativo entre 2014–2018**



Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación 2018.

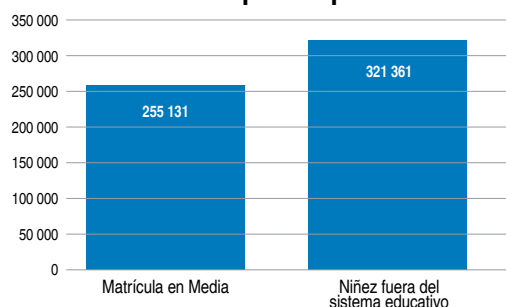
En el gráfico No 4 se muestra la marcada brecha de cobertura existente entre los distintos departamentos de Honduras. Francisco Morazán, donde se ubica la capital de la república, mayor centro urbano del país, tiene una cobertura de 62.7%, mientras que Lempira, departamento de población predominantemente indígena y rural tiene una cobertura de tan solo 22.1%:

**Gráfico 4. Tasa de cobertura bruta en nivel media por departamento 2018**



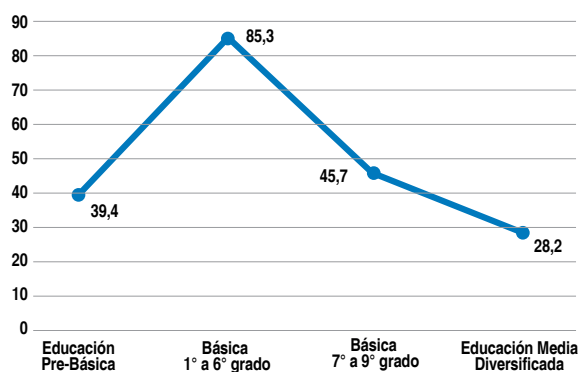
Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación 2018.

En cuanto a población en condición de exclusión del nivel medio, se estima que un 55.7% de población en edad oportuna (15–17 años) se encuentra fuera del sistema educativo, lo que nominalmente representa unos 321,361 jóvenes (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018) (véase gráfico No 5).

**Gráfico 5. Estimación de población fuera del sistema educativo en edad oportuna para media 2018**

Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación.

La cobertura educativa neta es la relativa a población matriculada en edad oportuna para el respectivo nivel, según lo establecido en la Ley Fundamental de Educación. Al igual que en cobertura bruta, el nivel medio ha experimentado una leve mejoría en el período 2014–2018. No obstante, en el 2018 la cobertura neta nacional en Educación media era de tan solo 28.2%. En Educación Básica, 6 a 11 años, la cobertura en 2018 es de 85.3%; en Básica 12 a 14 años, 45.7%; y Pre–Básica 39.4% (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018) (véase el gráfico No 6 y tabla No 2).

**Gráfico 6. Cobertura neta nacional por nivel educativo 2018**

Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación 2018.

**Tabla 2. Tendencias de la Cobertura educativa neta 2014–2018F**

Nivel educativo	2014	2018	2014–2018
Pre-básica (Edades de 3–5 años)	33,3	39,4	6,1 ▲
I y II ciclo de Básica (Edades de 6–11 años)	82,1	85,3	3,2 ▲
III ciclo de Básica (Edades de 12–14 años)	44,5	45,7	1,2 ▲
Media (Edades de 15–17 años)	24,9	28,2	3,3 ▲

Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación 2018

En cobertura neta también es notable la brecha por departamento, la mejoría en cobertura neta experimentada entre 2014 a 2018 (3.3 puntos porcentuales) se ve reflejada de manera elocuente en los departamentos Francisco Morazán con 40.4% de cobertura, Islas de la Bahía con 37% de cobertura y Valle con 34% de cobertura. Gracias a Dios, departamento habitado por los pueblos Garífuna, Misquito y Tawahkas, es el que tiene la menor cobertura: 11.5%. Otros departamentos con población indígena tienen la siguiente cobertura: Colon 23.7%, Copan 20.3%, Intibucá 21.0%, La Paz 25.8%, Lempira 13.2%, Olancho 20.1%, Santa Bárbara 24.1%, Yoro 25.1%. Vale destacar la baja cobertura del departamento de Lempira, el cual se ubica entre los más empobrecidos del país. Fuente: Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), Secretaría de Educación. Asimismo, Atlántida tiene cobertura de 29.4%, Comayagua 22.8%, Cortés 32.7%, Choluteca 31.6%, El Paraíso 23.8%, Ocotepeque 20.5%, Valle 34.0% (Secretaría de Educación, Informe Sistema Educativo Hondureño en Cifras, período 2018).

Vale aquí destacar lo enunciado en el artículo 54 de la Ley Fundamental de Educación: “la asignación de fondos públicos nacionales a la educación se establecerá bajo criterios de racionalidad y equidad en los niveles educativos y con énfasis a las reformas educativas en el marco de la presente ley”.



## Educación Intercultural Bilingüe Enfoques y Desafíos

Honduras inicia la aplicación de un modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) a partir del año 1994 “cuando el Presidente Carlos Roberto Reina<sup>96</sup> aprobó el 03 de agosto de ese año “el Acuerdo Presidencial No 0719–EP” en que se estableció las políticas de “Educación Bilingüe Intercultural” (EBI) para las etnias del país” (Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán “UPNFM”. 2012:2). Mediante el citado acuerdo “por primera vez, el Estado reconoció “el carácter pluricultural y plurilingüístico” de la sociedad hondureña (UPNFM, 2012: 2).

Posteriormente, año 2005, siendo presidente de la república el ciudadano Ricardo Maduro<sup>97</sup> y Secretario de Estado en el Despacho de Educación Roberto Martínez Lozano, se emite el documento “Modelo Educativo Intercultural Bilingüe”.

No obstante, el enfoque planteado por la autoridad hondureña en los citados instrumentos, no va más allá de la formación bilingüe y la interacción entre cultura dominante y minorías étnicas, es decir “Educación Intercultural Bilingüe” (EIB). La UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en el informe de investigación “Educación intercultural bilingüe y Enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos” expone la diferencia entre la Educación Intercultural Bilingüe y la interculturalidad, siendo esta última un concepto más amplio que abarca no solo la formación lingüística bilingüe, abarca también la interacción cultural y los derechos políticos, sociales, económicos de los pueblos indígenas y afrodescendientes: “por lo que se plantea un esfuerzo por diferenciar la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), o en su defecto la etnoeducación como una modalidad educativa de los sistemas nacionales para atender a los miembros de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, de la noción de interculturalidad como un enfoque transversal de las

políticas educativas. Ambos son modos de procesar las diversidades culturales existentes en los países en materia de educación” (CEPAL, UNICEF, 2018: 7).

Al describir la educación Intercultural Bilingüe, el citado documento expone: “La modalidad en EIB resulta una opción de la educación común cuando las particularidades contextuales lo requieran, lo cual no obliga ni alcanza a todos los niveles educativos. Es decir, está planteada como excepción y para ciertos contextos, y por lo tanto no contempla toda la población ni todo el territorio, y cubrir todos los niveles es solo una posibilidad” (UNICEF, CEPAL, 2018: 16). Es justamente el caso de Honduras, lo que se ha venido aplicando hasta ahora (como relacionaremos en adelante) es una modalidad educativa (la modalidad EIB), misma que no trasciende la atención de necesidades educativas específicas para ciertos contextos.

Según el mismo informe “se entiende por modalidad educativa a las orientaciones, modos, reglas y mecanismos formales con que los sistemas de la región se organizan para garantizar el derecho a la educación. Por ende, EIB, en tanto modalidad indica el formato oficial con que los Estados de la región garantizan la educación de la lengua y en la cultura del pueblo en cuestión” (UNICEF, CEPAL. 2018: 16,17). En suma: EIB como modalidad educativa no trasciende el ámbito educativo, atiende necesidades educativas específicas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, pertinentes a la protección de su lengua nativa y su cultura.

En cambio “la interculturalidad como enfoque es una educación para todos destinada a desactivar las relaciones y posiciones asimétricas en nuestra sociedad. La referida conceptualización tiene como consecuencia la interculturalización de la totalidad del sistema con el objetivo de generar una educación que alcance también a los grupos hegemónicos y étnicamente desmarcados” (UNICEF, CEPAL, 2018: 17). Es decir, este enfoque incluye a la población blanco–mestizo en el proceso, educación para todos buscando desactivar las relaciones asimétricas de nuestra sociedad.

96 Carlos Roberto Reina Idiáquez, presidente de Honduras años 1994 a 1998.

97 Ricardo Rodolfo Maduro Joest, presidente de Honduras años 2002 a 2006.

Pero incluso va más allá de la esfera educativa: “plantea una visión que desborda la mera descripción de las sociedades como formaciones socioculturales heterogéneas. En la medida en que supera la descripción de lo dado hace aparecer el valor de la justicia en las relaciones socioculturales y entraña un carácter normativo y utópico. Así, el enfoque intercultural transversaliza a todas las políticas públicas e intenta recuperar el sentido integrado de la experiencia, la cosmovisión y las demandas de los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. Por esta razón, no puede restringirse solamente al campo de lo educativo abstraído del resto de las esferas de la vida social, cultural, económica y territorial”. (UNICEF, CEPAL, 2018: 17).

La interculturalidad, en suma, trasciende el ámbito educativo al considerar que no es posible la preservación de la cultura obviando los derechos sociales, políticos, económicos, territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendientes. No es posible su inclusión sin una efectiva interacción con la población blanco–mestiza, por ello la inclusión de estos en el proceso EIB. La Interculturalidad entonces es un enfoque integral de desarrollo, de inclusión de los pueblos minoritarios, Indígenas y Afroamericanos; en Honduras la modalidad EIB, como veremos en adelante, no tiene el alcance de la Interculturalidad.

### Modelo Educativo EIB de Honduras

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es entendida en Honduras de la manera que sigue: “Modalidad de educación basada en el mutuo conocimiento, respeto y valoración de la diversidad cultural, dirigida a todos y cada uno de los pueblos y de la sociedad en su conjunto. Propone un modelo holístico e integral, que configura todas las dimensiones del proceso educativo, en busca de la erradicación de toda forma de racismo y discriminación...La educación intercultural o educación intercultural bilingüe, se reconoce por las siguientes características: toma como punto de partida el conocimiento de la cultura propia y la del otro, visibiliza valores y conflictos interculturales que hay que asumir y resolver; se dirige a todos los pueblos, a todas las generaciones y a todos los estratos sociales. En el caso de las

poblaciones indígenas y afroamericanas, busca la preservación y el desarrollo de los idiomas originarios en pie de igualdad con el castellano” (Secretaría de Educación. 2005: 16).

El modelo hondureño, se extiende más allá de la formalización bilingüe; trasciende hasta la interacción entre diversas culturas, conocimiento, respeto y valoración de la diversidad; protección de la lengua y cultura de los pueblos indígenas y afroamericanos, pero ello sin llegar hasta los derechos sociales, políticos, económicos, territoriales de dichos pueblos indígenas y afroamericanos.

### Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Honduras

La Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, en investigación sobre la Situación de la Educación Bilingüe intercultural en Honduras plantea lo siguiente:

- “Hacia el 2007, el Ministerio de Educación disponía de 7,061 profesores en contextos indígenas, lo cual representaba el 11% de total de profesores contratados en la Secretaría de Educación, que rondaba más o menos 63,000 docentes que trabajaban en el sector público. Sin embargo, hay que mencionar que no todos esos docentes que están contratados tienen formación EBI” (UPNFM, 2012: 4).
- “En el 2008 subió hasta 800 docentes capacitados en EIB... Si bien esta cifra de 800 profesores formados en EIB es importante, aún es insuficiente para las necesidades educativas de los niños y niñas de las comunidades, cuya población escolar se estima en unos 90,000 infantes. Esto significa que existe más o menos 1 profesor capacitado en EIB por cada 90 estudiantes, dato que aún muestra inquietud en materia educativa que adolecen los pueblos étnicos del país” (UPNFM, 2012: 4–5).
- “La mayoría de docentes que laboran en centros escolares ubicados en contextos culturales de los Pueblos Indígenas o Afrohondureños proceden de afuera de las comunidades, esto es el 90% de total, y apenas el 10% son profesores

nacidos en las comunidades...” (UPNFM, 2012: 5).

- “La tasa de reprobación anual llega al 14% en el caso de las escuelas Miskitas, y al 12% en el caso de las escuelas Lencas, mientras que en el caso de los centros escolares de los Garífunas llega al 10% y 7% en las escuelas de los negros de habla inglesa...”. “Estos porcentajes de reprobación en las escuelas de las comunidades Indígenas y Afrodescendientes son altos y preocupantes si se les compara con los estimados de reprobación general de las escuelas de las comunidades mestizas, que rondan entre 5% y el 10%...” (UPNFM, 2012: 6).
- “Los estimados de las tasas de repitencia en las escuelas de las comunidades Indígenas nos muestran que en algunas de ellas llegan hasta el 5%, es decir casi el doble del promedio nacional (que se estima en 3%). Las escuelas de las comunidades Miskitas aparecen con la más alta tasa de repitencia nacional (5%, a sea casi el doble del promedio nacional), así como también es alta para las escuelas Lencas y de los Negros Ingleses (4%), mientras que en el caso de los Garífunas es igual al promedio nacional del 3%” (UPNFM, 2012: 6).
- “Otro desafío importante tiene que ver con la formación docente para la especialización en EIB. Si bien es cierto que se ha alcanzado una significativa capacitación y formación docentes, también hay que matizar que apenas ha sido en el nivel medio, por lo tanto, aún no se ha logrado consolidar la profesionalización de maestros a nivel universitario en el grado de licenciatura” (UPNFM, 2012: 7).

Lo expuesto en el relevante estudio de la Universidad Pedagógica evidencia importantes problemas en el servicio educativo que se brinda a los pueblos Indígenas y Afroamericanos, lo cual representa grandes desafíos para sistema de educación hondureño. No todos los docentes contratados para servir en los pueblos Indígenas y Afroamericanos tienen formación EIB, se observa una notable insuficiencia de docentes capacitados en educación

EIB (90 alumnos por docente); solo un 10% de los docentes que laboran en las comunidades Indígenas y Afroamericanas son nativos de dichas comunidades. A lo anterior hay que sumar los altos porcentajes de reprobación y repitencia, los cuales casi doblan el promedio nacional.

Son entonces los grandes problemas a enfrentar por el sistema educativo, a fin de lograr acercar la calidad educativa en los pueblos Indígenas y Afroamericanos a la calidad educativa de la cual goza el resto de la población.

### Conclusiones

Los indicadores relativos a matrícula, centros educativos, cobertura bruta, cobertura neta y docentes, deja en evidencia la pronunciada brecha existente entre las regiones con los mayores centros urbanos del país y las regiones predominante rurales habitadas por población indígena y afrodescendiente. Ello, según los mismos indicadores, dada la desigual distribución de recursos por parte de las autoridades gubernamentales; privilegiando a las regiones con mejores indicadores de desarrollo en detrimento de las regiones postergadas. Por ejemplo, el 44.9% de las plazas docentes están concentradas en los departamentos de Francisco Morazán y Cortes, en los cuales está ubicada la capital de la República (mayor centro urbano del país) y la ciudad de mayor importancia industrial respectivamente.

La evolución del presupuesto asignado a educación en los últimos diez años, es decreciente si se analiza en relación al presupuesto global del Gobierno, pasando de un 18,06% del presupuesto general en 2010, al 11.43% en 2019. Es decir, en el año 2019 a educación se asigna un presupuesto siete puntos porcentuales inferior al presupuesto asignado en el año 2010.

El ordenamiento jurídico hondureño se limita a enunciar propósitos, sin mandar su materialización mediante las previsiones presupuestarias y metas concretas atribuidas a las autoridades competentes y sin establecer consecuencia jurídica alguna en caso de incumplimiento.

En Honduras la Educación Intercultural Bilingüe no pasa de un servicio educativo bilingüe, quedando lejos de la Interculturalidad. Este último es un concepto que trasciende el ámbito educativo hasta

llegar a los derechos sociales, políticos, culturales, económicos, territoriales de los pueblos Indígenas y Afroamericanos.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE “CEPAL”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia “UNICEF” (2018): Educación Intercultural Bilingüe y Enfoque de Interculturalidad en los Sistemas Educativos Latinoamericanos. Naciones Unidas. Páginas 7, 16, 17.

FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA (2019). Desglosando el Presupuesto General de la República de Honduras 2019.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2005). Informe Sistema Educativo Hondureño en cifras; período 2018.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2005). Modelo Educativo Intercultural Bilingüe. Página 16.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (2012). Situación de la Educación Bilingüe Intercultural en Honduras, retos y desafíos. Boletín No 11, página 4–7.

## La educación secundaria en Paraguay: Iniciativas del sistema educativo frente a la desigualdad de los procesos de exclusión escolar

Rodolfo Elías  
Claudia Spinzi  
FLACSO Paraguay

### Introducción

Paraguay, al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, ha logrado un crecimiento significativo en la cobertura de la educación secundaria en las últimas dos décadas. Sin embargo, persisten condiciones y mecanismos que excluyen a las juventudes de la educación formal. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay (EPH, 2017) indican que más de 100 mil jóvenes entre 13 y 17 años, 60% hombres y 40% mujeres, no están escolarizados. Como resaltan estudios recientes, las necesidades económicas de los estudiantes son el motivo principal del abandono o inasistencia. Es interesante notar diferencias en los motivos de abandono escolar entre mujeres y hombres: el 16,8% de los hombres señalan como motivo la necesidad de trabajar contra el 4,6% de las mujeres. Para las mujeres la principal razón señalada es “motivos familiares” (28,9% contra un 11,7% de los hombres), lo que está principalmente ligado al trabajo de cuidado y al embarazo de niñas y adolescentes.

Se registran avances en el desarrollo de programas que intentan responder a las demandas de sectores excluidos del sistema escolar. Sin embargo, no se disponen de estudios que permitan estimar el alcance de los programas desarrollados y aún quedan rezagados grupos vulnerables tales como la población indígena, personas con discapacidad, jóvenes rurales, entre otros (Spinzi y Wherle, 2017).

En el presente informe se pondrá énfasis en los factores de exclusión de la educación, en especial de la población perteneciente a grupos vulnerables

y la respuesta que ha dado el Estado en términos de políticas y programas educativos y sociales para lograr la permanencia y se analizarán también el rendimiento y la trayectoria educativa de estudiantes y los factores y condiciones que influyen en estos resultados.

En primer término se realizará un análisis de la política educativa paraguaya y se examinarán las reformas que se han dado fundamentalmente en la educación media en la última década. Posteriormente se presentarán datos del sistema educativo con un conjunto de indicadores que permitirá la comparabilidad de la situación paraguaya con otros países de la región recurriendo a fuentes como el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y a las estadísticas nacionales generadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Finalmente se enfocará el estudio en el análisis de la exclusión escolar y las respuestas que se dan a esa situación a partir de políticas y programas, sus alcances y limitaciones.

El informe está organizado en las siguientes secciones: i) Antecedentes: La reforma educativa paraguaya y la situación actual; ii) La educación secundaria: Cambios y políticas, incluyendo el marco normativo general y particular, iii) Indicadores de cobertura; iv) Análisis de logros educativos de estudiantes de la educación media de Paraguay: resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales (SNEPE, PISA–D), v) Análisis de la exclusión educativa en Paraguay; vi) Políticas e iniciativas desarrolladas en función de población

urbana/rural, indígena, mujeres, guaraní–hablantes, personas con discapacidad, sectores marginados, excluidos y vii) Políticas de innovación desarrollada para la Educación Media: incorporación de tecnologías, modalidades semi presenciales y otras.

### **Antecedentes: la reforma educativa paraguaya de los noventa y su continuidad en las políticas educativas**

Con la caída de la dictadura de Stroessner en 1989, se inicia en Paraguay una reforma de la educación como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática (Rivarola, 2000). En ese momento el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación, en 1990, del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales convocados por el Parlamento con la participación de docentes y otros actores educativos y en los que se discutieron temas tales como: los principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa, educación indígena, entre otros (MEC, 2000); la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998) y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Elías, 2014).

Si bien se registraron avances respecto a las metas educativas establecidas en los planes nacionales, como en el Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2011), se han identificado áreas en que no se han logrado los resultados esperados. De acuerdo a un informe del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) del año 2007, los resultados de la reforma educativa han sido consecuencia de una serie de factores, tanto vinculados a las condiciones socioeconómicas del país y a la ausencia de políticas de desarrollo social, como al modelo pedagógico y de gestión del sistema educativo. Se han dado cambios en el contexto social, económico

y cultural del país que plantean nuevos desafíos a la escuela: pobreza, migración, trabajo infantil, ruptura de vínculos familiares, la presencia de nuevos patrones de comportamientos sociales promovidos por los medios masivos de comunicación, las transformaciones del mercado laboral, entre otros. También persisten situaciones relacionadas a la complejidad sociocultural del país que han sido atendidas solo parcialmente (CONEC, 2007 en Elías, 2014).

Los indicadores educativos en el periodo 1970–2010 revelan tendencias positivas registradas durante la reforma: aumento de la cobertura, aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono) pero también revelan cierto estancamiento, en especial en la primera década del 2000, incluso disminución de algunos indicadores de cobertura (MEC, 2000, 2010, 2018).

El análisis presupuestario expresa que no se ha dado un crecimiento en la inversión en educación por parte del Estado. Ha aumentado la matrícula de estudiantes, en especial en educación preescolar y educación secundaria (tercer ciclo de la EEB y educación media), pero sin una ampliación presupuestaria que acompañe estas nuevas exigencias asumidas por el sistema educativo.

Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos. El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de exclusión de estudiantes del sistema educativo, en particular en la educación secundaria, hecho que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población.

## La educación secundaria: cambios y políticas

### Marco normativo general: La Constitución Nacional (1992) y la Ley General de Educación (1998)

La Constitución Nacional de 1992 establece el derecho a la educación integral y permanente y la eliminación de todos los contenidos de carácter discriminatorio. Plantea los objetivos permanentes del sistema educativo: la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo; garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la educación, junto con la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética. Además, dispone la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB) y la obligación del Estado de fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior. La Constitución establece el 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) como mínimo de recursos para la educación, excluyendo los préstamos y las donaciones.

La Ley General de Educación “Ley 1264/1998”, es el marco de educación que crea las directrices de la educación a nivel nacional y tiene por objeto regular la educación pública y la privada. En la ley se definen el concepto, los fines y los principios de la educación; entre los fines se encuentran mejorar la calidad de la educación y educar en las dos lenguas oficiales (castellano y guaraní). Entre los principios, cabe resaltar la igualdad de oportunidades en el acceso, el respeto a cultura y la igualdad entre sexos.

En sus primeros artículos sostiene que el Estado debe garantizar la educación integral y permanente a todos los habitantes del país, además asegura que la educación se deberá desarrollar en el contexto cultural de la comunidad, así también se resalta que esta ley se aplica para las comunidades indígenas. Además, debe asegurar la igualdad de oportunidades para acceder al conocimiento. En efecto, afirma que se desarrollarán mecanismos para compensar las desigualdades en la educación, apuntando tanto a personas con discapacidades, como a grupos en situación de desventajas económicas, demográficas y/o sociales.

En cuanto a la estructura del sistema educativo formal, la Ley General de Educación señala que la educación escolar básica comprende desde el preescolar (cinco años), hasta el noveno grado, dividido en tres ciclos, que es obligatorio y gratuito en las escuelas oficiales. Los estudiantes mayores de 16 años que desean cursar la educación escolar básica, deberán acceder a currículos diferenciados. El tercer ciclo de la educación escolar básica va del séptimo al noveno grado y el finalizar satisfactoriamente habilita a realizar los estudios de nivel medio.

Con relación a La Clasificación Normalizada Internacional de la Educación (CINE) CINE 2011 instaurada por la Unesco (2013), los niveles del Sistema Educativo Nacional Paraguayo, se clasifican de la siguiente manera:

#### Cine 0:

Educación inicial y Preescolar

#### Cine 1:

Educación Escolar Básica, 1º y 2º ciclo

#### Cine 2:

Educación Escolar Básica, 3º ciclo, y Educación profesional

#### Cine 3:

Educación Media

#### Cine 5:

Superior Universitario y Superior no universitario

#### Cine 6:

Doctorado

La educación media engloba al bachillerato y a la formación profesional y comprende tres cursos académicos. El objetivo es la incorporación activa del estudiante a la vida social y al trabajo productivo o su acceso a la educación de nivel superior, para lo cual, el estado debe fomentar el acceso proveyendo de los recursos que se requieran. Atiende a jóvenes entre 15 y 17 años de edad y ofrece formación científica y tecnológica (Bachillerato Científico y Bachillerato Técnico) de tres años de duración que habilita al estudiante a continuar los estudios superiores y a desenvolverse en los campos individual, social y profesional.

Como parte de la educación media, se cuenta con la educación profesional de distintos grados de calificación y de especialidad, dirigida a la producción de bienes o servicios que ofrece el MEC junto con otras instituciones o/y ministerios. Al finalizar la educación profesional media se recibe un certificado en la especialidad y es posible continuar con los estudios superiores, en el caso de rendir satisfactoriamente pruebas que garanticen las competencias adecuadas.

Entre las ofertas de educación para personas jóvenes y adultas (EPJA) se incluye el programa de Educación Media Alternativa para Jóvenes y Adultos (EMAPJA) que atiende a personas de 17 años y más de edad; y la Educación Media a Distancia para Jóvenes y Adultos (EMDJA), para jóvenes y adultos que no concluyeron sus estudios del nivel medio.

En la Ley General de Educación, se aclara que la gratuidad y obligatoriedad de la educación escolar básica podría ser extendida a otros niveles. Así, en el año 2010 se aprueba la Ley 4088 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media en las instituciones de gestión oficial.

Esta ley permitió expandir programas compensatorios a estos niveles, como es el caso del kit escolar, un programa que consiste en distribuir de manera gratuita una canasta básica de textos, útiles escolares y guías didácticas al inicio de año lectivo, a estudiantes de instituciones oficiales y privadas–subvencionadas.

### **Modelo institucional y organizacional de la Educación Media establecido en la Carta Orgánica MEC**

La carta orgánica del MEC (2017) establece la estructura del sistema educativo nacional; en ella se determina que el MEC es el órgano rector del sistema educativo nacional y por lo tanto el responsable de establecer la política educativa nacional en concordancia con los planes de desarrollo nacional, la Constitución Nacional y la Ley general de educación. En consiguiente, el sistema educativo nacional

incluye la educación de régimen general (formal y no formal), la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa.

La educación básica se refiere a la educación que deben tener todas las personas para lograr desarrollo personal, para el ejercicio de la ciudadanía activa, inclusión social, empleo y posibilidad de seguir aprendiendo durante toda la vida. La educación media se incluye, ya que es considerada necesaria para todos los ciudadanos y por lo tanto también es obligatoria.

La educación formal se estructura en tres niveles, el segundo nivel comprende el tercer ciclo de la educación escolar básica y la educación media.

Sobre la política educativa se establece que la oferta educativa deberá ir acorde a las necesidades pertinentes, dependiendo del desarrollo evolutivo de cada persona y la realidad socio–lingüística y cultural, con enfoque inclusivo, garantizando espacios dotados de recursos tecnológicos y didácticos específicos para cada perfil.

El MEC puede intervenir las instituciones de gestión oficial, privadas y privadas–subvencionadas de los diferentes niveles, en el caso de alguna irregularidad.

La organización de cargos se divide en Ministro, presidentes de Órganos Consultivos, Viceministros y Directores Generales<sup>98</sup>.

Los órganos de ejecución son los responsables de implementar la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Se configuran en las Direcciones Departamentales de Educación, de las que dependen las Supervisiones Educativas y las Instituciones Educativas.

En síntesis, se puede afirmar que Paraguay cuenta con un marco normativo que garantiza el acceso a la educación como un derecho para toda la población del país, tratando de ofrecer una oferta educativa diversa, para poblaciones jóvenes en diferentes situaciones sociales y económicas.

98 Los órganos misionales, que se encargan de los fines del ministerio se dividen en: El Instituto Nacional de Evaluación Educativa; El Viceministerio de Educación Básica; El Viceministerio de Educación Superior; El Viceministerio de Ciencias. Del Viceministerio de Educación Básica forman parte



### Indicadores de cobertura y logros de aprendizaje en la educación secundaria

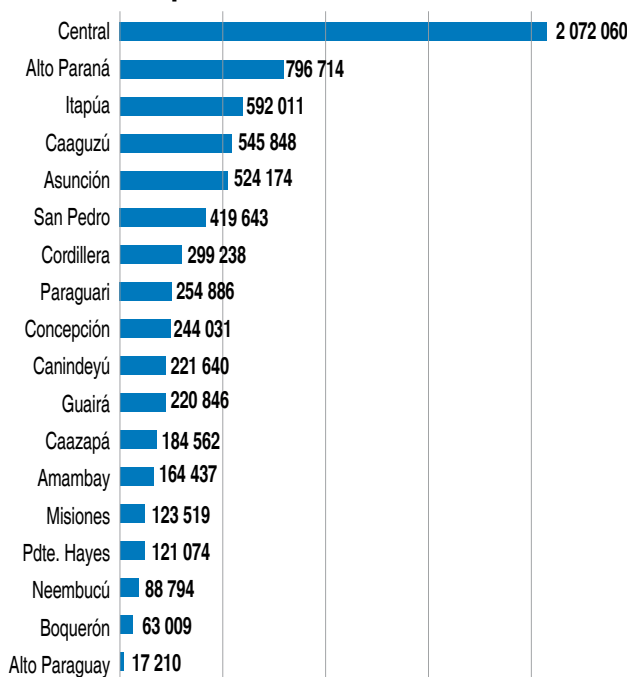
En esta sección se reúnen estadísticas del sistema educativo paraguayo agrupadas indicadores de contexto, indicadores de cobertura, indicadores de recursos, e indicadores de eficiencia. Se han utilizado las bases de datos disponibles a nivel nacional, provenientes del Mapa Escolar del Paraguay (MEC, 2019) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC),

De este conjunto de indicadores hemos seleccionado algunos que consideramos más pertinentes para el análisis de la educación secundaria en Paraguay. Por otra parte, hemos agregados algunos datos provenientes principalmente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), que nos permite tener información sobre la distribución geográfica, la situación socioeconómica y otros datos, que amplían y contextualizan el análisis de los indicadores educativos.

### Indicadores de contexto

La población paraguaya estimada al 2017 asciende a 6,8 millones de personas, de las cuales el 50,5% son hombres y el 49,5% son mujeres. El 61,6% de la población paraguaya vive en zonas consideradas urbanas, dato que evidencia el aumento de la población urbana y el desplazamiento de la población campesina a zonas urbanas. Actualmente, 4,2 millones de personas viven en contextos urbanos, y 2,6 millones en contextos rurales, población que representa el 38,4%. La mayor parte de la población se concentra en el Departamento Central, que rodea a la capital (Asunción). En el Departamento Central y Asunción se concentra un tercio de la población nacional total (Gráfico 1)

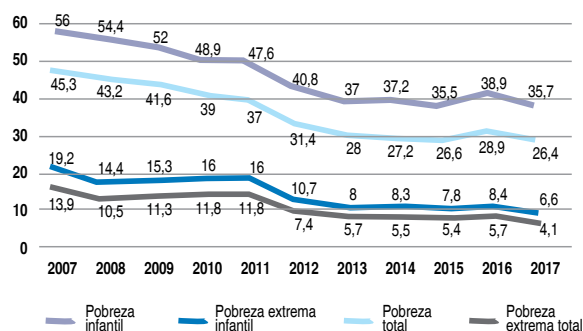
**Gráfico 1. Población total distribuida por departamento. Año 2017**



Fuente: DGEEC. EPH2007–2012–2017

La pobreza y la pobreza extrema han disminuido en la última década, aunque se mantiene una tasa relativamente alta, considerando la situación de los países de la región. La pobreza total es del 26% y la pobreza extrema del 4%. Los índices de pobreza son más elevados para la población infantil (0 a 17 años).

**Gráfico 2. Porcentaje de pobreza y pobreza extrema infantil (de 0 a 17 años) comparada con pobreza total y pobreza extrema total en periodo 2007 – 2017**



Fuente: EPH, 1997 – 2017

las siguientes direcciones: Dirección general de educación inicial; Dirección General del Primer y Segundo ciclo de la Educación Escolar Básica; Dirección General del Tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media; Dirección General de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas; Dirección General de Educación Inclusiva; Dirección General de Educación Escolar Indígena; Dirección General de Desarrollo Educativo; Dirección General de Gestión Educativa Departamental; Dirección General de Bienestar Estudiantil.

El siguiente cuadro resume los principales indicadores demográficos de Paraguay, donde también se hace visible la situación de desigualdad, con mayores índices de pobreza en zonas rurales (con más del 40% en pobreza), cifra que aumenta cuando se examina la pobreza infantil rural (44%), cuando se considera la situación de los pueblos indígenas (74%) y alcanza al 75% cuando se analiza la pobreza desde una perspectiva multidimensional<sup>99</sup>.

**Cuadro 1.**  
**Datos generales de población y pobreza 2017**

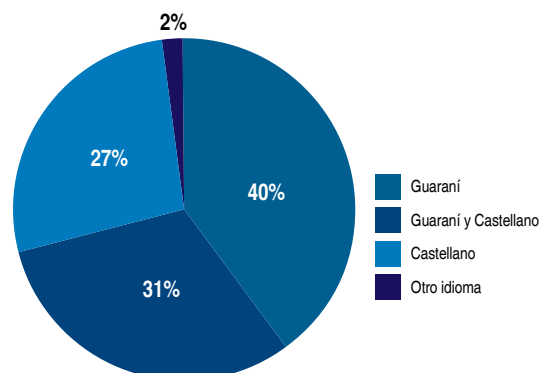
Indicadores	Total País	Área Urbana	Área Rural
Población Total	6.800.000	61,6%	38,4%
Población 0 – 17 años	3.500.000	57,2%	42,8%
Población total que vive en situación de pobreza	26,4%	20,3%	36,2%
Población total que vive en situación de pobreza extrema	4,1%	1,5%	8,9%
Población 0 – 17 años que vive en situación de pobreza	35,7%	29,8%	43,7%
Población 0 – 17 años en pobreza multidimensional	56%	39,9%	74,8%
Población 0 – 17 años indígena que vive en pobreza	73,7%	NA	NA

Fuente: EPH, 2017

Cabe señalar que la población entre 12 y 17 años, que constituye la demanda potencial de la educación secundaria es de 816.838. Este grupo debe cursar el tercer ciclo de la educación escolar básica (secundaria inferior) y la educación media (secundaria superior).

Otra característica de relevancia de la población paraguaya, con implicancias para la educación, es el uso de la lengua guaraní. Según datos estadísticos, más del 70% utiliza el guaraní, exclusivamente o conjuntamente con el castellano. Se estima que un 27% es solo castellano hablante (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Población de 5 años y más considerando el idioma que habla. Año 2017**

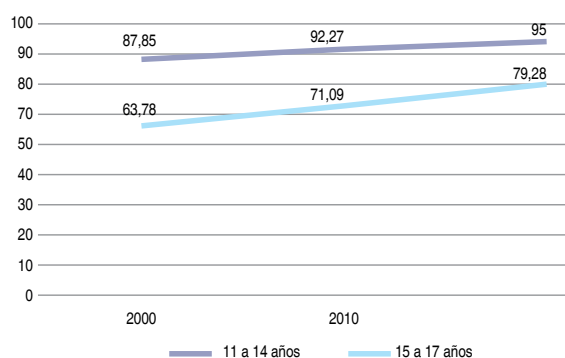


Fuente: DGEEC. EPH 2017

### Indicadores de cobertura educativa

De acuerdo a las estadísticas, aproximadamente el 95% de los adolescentes entre 11 y 14 años y el 79% de los adolescentes entre 15 y 17 años se encuentran escolarizados, es decir, asisten a un establecimiento de la educación formal, independientemente del nivel de enseñanza que cursan (SITEAL, 2019). Considerando el periodo 2000–2010–2014 (último año que reporta SITEAL), se puede observar un crecimiento de la tasa de escolarización de 7% para los adolescentes entre 11 y 14 años y de 15% para el grupo entre 15 y 17 años (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Tasa de escolarización para Paraguay en 2000, 2010 y 2014 por grupos de edad**

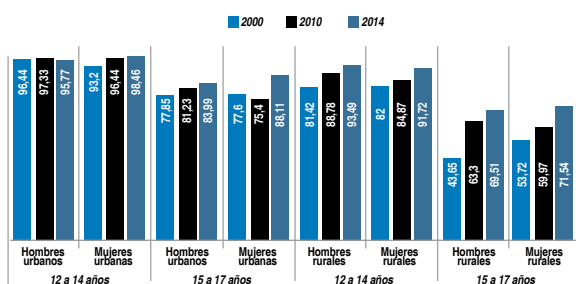


Fuente: Siteal <http://www.siteal.iipe.unesco.org/indicadores>

99 Bruno y Osorio (2015) realizaron una medición de la pobreza infantil multidimensional en Paraguay utilizando la metodología elaborada por CEPAL – UNICEF. Este modelo comprende dimensiones, indicadores y umbrales que establecen si la privación es moderada o severa. Las dimensiones incluyen: a) nutrición, b) agua potable, c) saneamiento, d) vivienda, e) educación, f) información. Según este modelo, cuando un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de privación extrema en, al menos, una de las dimensiones citadas, se considera que vive en situación de pobreza extrema. Cuando no se encuentra en una situación de privación extrema pero sí con privación en al menos una dimensión, se considera pobre no extremo.

Al desagregar por área geográfica y sexo y grupos de edad, se puede notar que el grupo de 11 a 14 años con mayor tasa de escolarización es el de mujeres urbanas (98%) y el más bajo es el de las mujeres rurales (92%). Mientras que en el grupo entre 15 y 17 años, el de mayor escolaridad es el de las mujeres urbanas (88%) y el más bajo es el de los hombres rurales (70%) (Gráfico 5).

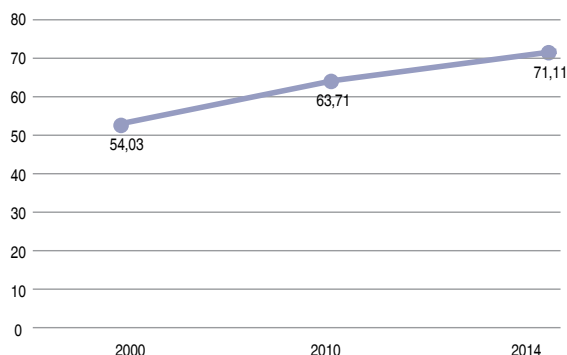
**Gráfico 5. Tasa de escolarización para Paraguay en 2000, 2010 y 2014 por área geográfica, grupos de edad y sexo**



Fuente: Siteal <http://www.siteal.iipe.unesco.org/indicadores>

La tasa neta de escolarización secundaria es del 71%, entendida como “la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación secundaria, efectivamente está escolarizada en ese nivel” (Siteal, 2019). Se puede notar un crecimiento del 17% de la tasa neta en el periodo 2000–2014.

**Gráfico 6. Tasa neta de escolarización secundaria para Paraguay en 2000, 2010 y 2014**

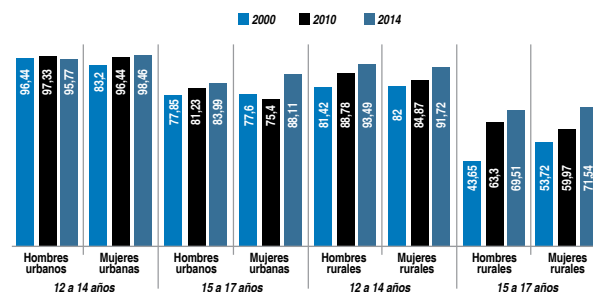


Fuente: Siteal <http://www.siteal.iipe.unesco.org/indicadores>

Al examinar la información por área geográfica y sexo, se puede apreciar que el grupo con más alta tasa neta de escolarización secundaria es el de las

mujeres urbanas (82%) y la más baja es la de los hombres rurales (58%) (Gráfico 7).

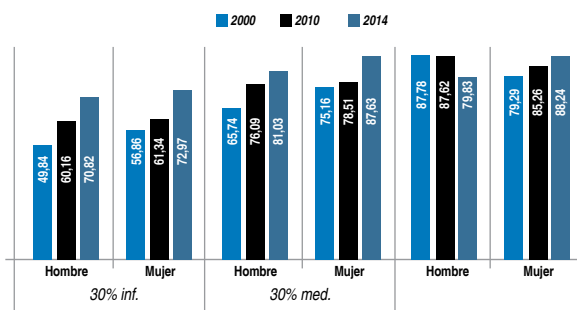
**Gráfico 7. Tasa neta de escolarización secundaria para Paraguay en 2000, 2010 y 2014 por área geográfica y sexo**



Fuente: Siteal <http://www.siteal.iipe.unesco.org/indicadores>

El nivel de ingreso es también un factor relevante al considerar la tasa de escolarización. Así, se observa que el grupo con más baja tasa neta de escolarización secundaria es el de los hombres con menores ingresos (71%) y la más alta es el de las mujeres que se encuentran en el grupo con más altos ingresos (88%). Se puede notar también que el grupo que tuvo mayor crecimiento en su tasa neta de escolaridad en el periodo 2000–2014 es el de los hombres con más bajos ingresos, pasando de 50% (año 2000) a 71% (año 2014), lo que implica un crecimiento del 21%. Notablemente el grupo de hombres con ingresos superiores tuvo una disminución del 8% de su tasa neta de escolarización, del 88% (año 2000) al 80% (año 2014) (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Tasa neta de escolarización secundaria para Paraguay en 2000, 2010 y 2014 por nivel de ingresos y sexo**

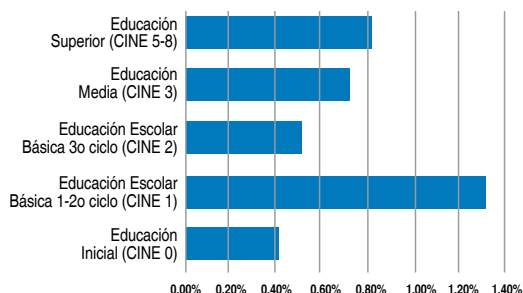


Fuente: Siteal <http://www.siteal.iipe.unesco.org/indicadores>

## Indicadores de recursos

En el año 2018, el gasto público en educación como porcentaje del PIB en Paraguay, es de 3,6%, 0,5% se utiliza en el tercer ciclo de la EEB (secundaria baja, CINE 2) y 0,7% en la educación media (secundaria alta, CINE 3). (Gráfico 9)

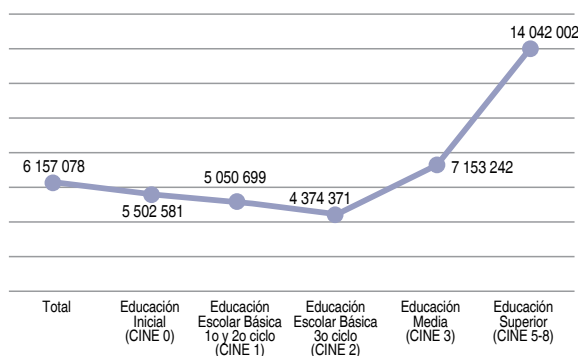
**Gráfico 9. Gasto público en educación como % del PIB, año 2018**



Fuente: MEC [https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa\\_escolar/contenido/indicadores\\_educativos](https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/indicadores_educativos)

El gasto público por estudiante en el tercer ciclo de EEB (secundaria inferior) es de aproximadamente 700 US\$ y de la educación media (secundaria superior) es de 1150US\$<sup>100</sup> (Gráfico 10).

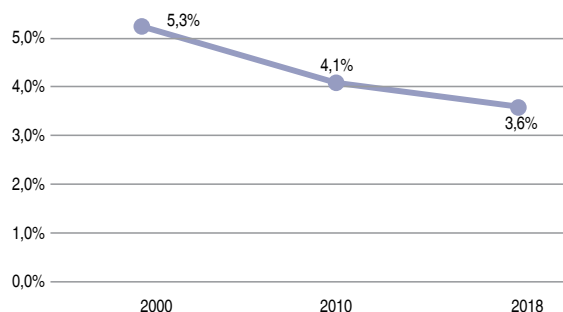
**Gráfico 10. Gasto público por alumno en guaraníes corrientes, año 2018**



Fuente: MEC [https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa\\_escolar/contenido/indicadores\\_educativos](https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/indicadores_educativos)

En el periodo 2000–2018 se ha registrado una disminución del gasto público en educación como porcentaje del PIB, cayendo de 5,3% (año 2000) al 3,6% (año 2018) (ID/PREAL, 2013; MEC, 2019) (Gráfico 11)

**Gráfico 11. Gasto público en educación como porcentaje del PIB del año 2000, 2010 y 2018**



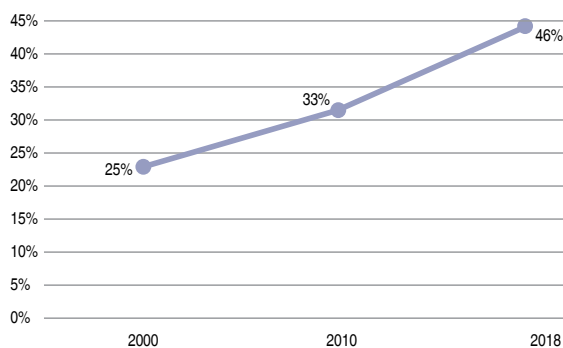
Fuente: ID/PREAL, 2013; MEC, 2019.

## Indicadores de eficiencia interna y calidad

La tasa de retención es el porcentaje de estudiantes que permanecen en el sistema hasta el final de un ciclo o nivel determinado, independientemente del tiempo que tuvieron que emplear para llegar a la culminación del ciclo en referencia. La tasa de egreso es definida como el cociente entre el número de estudiantes graduados al final de un año determinado y los matriculados en el primer grado del nivel considerado. (MEC, 2019).

Un análisis de la serie histórica 2000–2010–2018 muestran un aumento importante tanto en la tasa de retención como en la de egreso. En el año 2000, la retención era del 25%, llegando a 46% en el año 2018 (MEC, 2000, 2010, 2018) (Gráfico 12). La tasa de egreso aumentó el 27%, pasando de 18% (año 2000) a 45% (año 2018) (Gráfico 13).

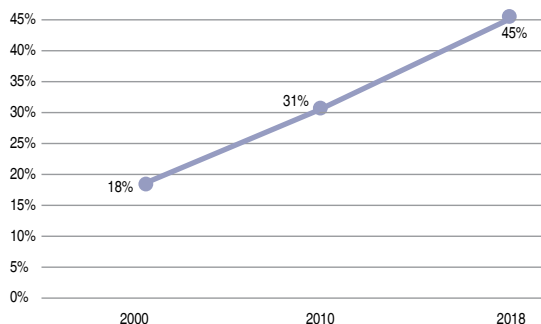
**Gráfico 12. Tasa de retención EEB – EM en 2000, 2010 y 2018**



Fuente: Estadísticas Educativas (MEC, 2000, 2010, 2018)

100 Valores aproximados al cambio de la fecha 12/09/19

**Gráfico 13. Tasa de egreso de la Educación Media en 2000, 2010 y 2018**



Fuente: Estadísticas Educativas (MEC, 2000, 2010, 2018)

Estos datos indican que el sistema educativo logró superar algunas barreras que impedían a la mayoría de los adolescentes permanecer y completar su educación secundaria. Sin embargo, más del 50% de los adolescentes no permanecen ni culminan en el tiempo previsto su educación secundaria.

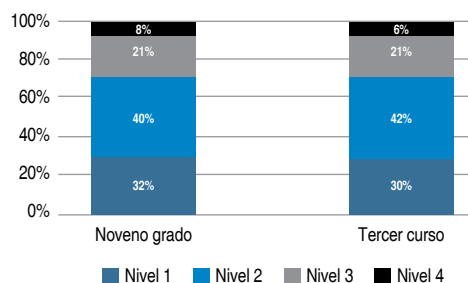
**Análisis de logros educativos de estudiantes de la educación secundaria de Paraguay: resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales**

Desde su creación en 1995, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) ha realizado mediciones periódicas del rendimiento académico al término de cada ciclo de los distintos niveles de la educación escolar básica, de la media y en los institutos de formación docente. El SNEPE ha producido datos sobre logros académicos obtenidos por estudiantes a nivel nacional, utilizando una muestra representativa desagregada por zona (urbana–rural), sector (oficial, privado, privado–subvencionado) y departamento geográfico.

En los últimos años el SNEPE ha realizado dos mediciones censales (2015 y 2018) a estudiantes del tercer, sexto, noveno grado y tercero de la educación media. Los resultados disponibles del primer estudio censal (2015) en matemática y comunicación muestran, en general, bajos logros en matemática y comunicación castellana, tanto en el noveno grado (final del tercer ciclo EEB) como en tercer curso

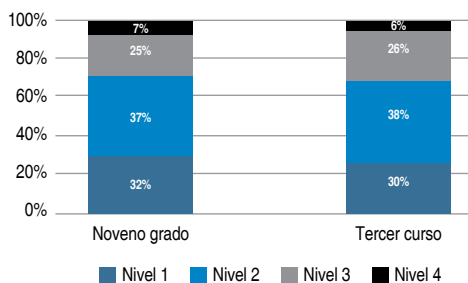
(final de la educación media). Más del 70% de los estudiantes se encuentran en los niveles 1 y 2 de desempeño en matemática (Gráfico 14) y un poco por debajo del 70% en comunicación castellana (Gráfico 15)<sup>101</sup>.

**Gráfico 14. Resultados por niveles de desempeño en matemática, año 2017**



Fuente: MEC, 2017

**Gráfico 15. Resultados por niveles de desempeño en castellano, año 2017**



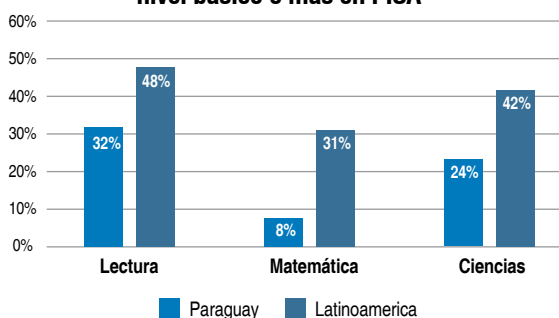
Fuente: MEC, 2017

Además, en el año 2017 Paraguay participó en la Prueba PISA. Concretamente, Paraguay integró el primer grupo de países que participó en PISA–D (PISA for Development), dirigida a países en desarrollo, con una mayor desagregación de sus puntajes y con una adaptación de algunos de sus ítems, respecto a la Prueba PISA tradicional Esta prueba es una estrategia de expansión a países en desarrollo (Paraguay participa en PISA – D, junto con Guatemala, Panamá y Ecuador y países de África y Asia) se aplica a estudiantes de 15 años. En diciembre 2018 se han presentado los resultados de Paraguay

<sup>101</sup> Cabe señalar que si bien existen mediciones del SNEPE desde el año 1995, los resultados no son comparables ya que se han realizado cambios sustantivos en la metodología, particularmente en el diseño de los instrumentos y en el modelo matemático utilizado en el análisis. Por otra parte, el estudio 2015 del SNEPE fue, por primera vez, de carácter censal. Por ese motivo en este informe solo se presentan los resultados de esta última medición, que constituye el dato más actualizado que se cuenta sobre logro académico de estudiantes.

en la prueba PISA – D, siendo lo más destacable de estos resultados que un porcentaje relativamente bajo (32% en lectura, 8% en matemática y 24% en ciencias) logra un nivel básico, es decir, empiezan a demostrar competencias en las áreas evaluadas. Los puntajes logrados en Paraguay están por debajo del puntaje promedio que se da a nivel regional (comparando los puntajes de PISA–D con la prueba PISA principal).

**Gráfico 16. Porcentaje de estudiantes que logra el nivel básico o más en PISA**



Fuente: MEC, 2018

### La exclusión educativa en Paraguay

Tal como se evidenció con los datos estadísticos, cinco de cada diez niños/as que inician el primer grado, culmina la educación media. El promedio de años de estudios del Paraguay es de 9. En 1997, 20 años atrás, era de 6,67 años de estudios.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) estima que aproximadamente 106.000 adolescentes de 13 a 17 años no asisten a una institución educativa (EPH, 2017). Por otra parte, el MEC (2016) refiere que la Tasa Bruta del Tercer Ciclo es 76,6% y la Tasa Neta es 59,7%, mientras que para el Nivel Medio la Tasa Bruta es 60,9% y la Tasa Neta 49,8%. Es decir, la cobertura tanto del tercer ciclo de la EEB como de nivel medio es baja y constituye uno de los importantes desafíos educativos.

La conservación de la matrícula en el tercer ciclo y en la educación media es una de las principales problemáticas, pues la misma va decreciendo a medida que aumentan los años de escolaridad. De acuerdo a los datos del MEC (MEC, 2016) en el séptimo grado la conservación de la matrícula es 82% y en el tercer curso de la media la misma

desciende a 52%. Esto quiere decir que en el séptimo grado 82 de cada 100 niños, niñas y adolescentes se mantienen en el sistema educativo, mientras que tan solo 52 de cada 100 niños, niñas y adolescentes que iniciaron su escolarización se mantienen dentro de la escuela.

Entre las principales causas de no asistencia identificadas en este grupo de edad, se encuentra “no quiere estudiar”, lo que habla posiblemente de la falta de pertinencia y relevancia de la educación media. Otras causas están asociadas a lo económico, el 20,7% de los encuestados refiere que la causa es “sin recursos en el hogar”, mientras que el 11,9% indica como causa la “necesidad de trabajar” y el 18,6% alega “motivos familiares”.

El análisis por sexo sobre las principales causas de inasistencia muestra que aquellas donde se dan las mayores diferencias son “no quiere estudiar” y “necesidad de trabajar”, con importante mayoría de hombres con relación a mujeres, como así también “motivos familiares”, donde las mujeres que no asisten superan por mucho a los hombres. Estas diferencias, además, se establecen esencialmente en el ciclo de vida de 13 a 17 años.

Estos datos pueden estar respondiendo a los factores culturales que determinan el sistema de división sexual del trabajo en la sociedad paraguaya: El trabajo remunerado y fuera del hogar, asignado tradicionalmente a los hombres, puede ser la razón de que “necesidad de trabajar” sea una causa de inasistencia para el 84,8% los hombres, frente al 15,2% de mujeres adolescentes.

A su vez, que el 61,8% de mujeres no asista por “motivos familiares” frente a 38,2% de hombres adolescentes, estaría evidenciando pautas culturales que asignan al sexo femenino las responsabilidades domésticas, como las tareas del hogar, las de cuidado e, inclusive, el embarazo adolescente. Estos datos son corroborados por la primera Encuesta de Uso de Tiempo (2016), la cual muestra que el 91,6% de las mujeres de 14 años y más, dedica, en promedio, 18,3 horas semanales al trabajo doméstico, frente al 72,9% de los hombres, que destina un promedio de 5,3 horas semanales a ese mismo tipo de trabajo.

**Cuadro 2. Causas de no asistencia  
Adolescentes de 13 a 17 años**

Causas	13-17 años		
	Total	Hombre	Mujer
Sin recursos en el hogar	20,7%	50,7%	49,3%
Necesidad de trabajar	11,9%	84,8%	15,2%
Muy costosos los materiales y matrículas	1,6%	62,8%	37,2%
No tiene edad adecuada	0,1%	0,0%	100,0%
Considera que terminó los estudios	1,5%	34,5%	65,5%
No existe institución cercana	5,8%	36,1%	63,9%
Institución cercana muy mala	0,5%	35,4%	64,6%
Centro educativo cerró	0,1%	0,0%	100,0%
Docente no asiste con regularidad	0,6%	0,0%	100,0%
Institución no ofrece escolaridad completa	0,4%	49,6%	50,4%
Requiere educación especial	5,5%	75,2%	24,8%
Por enfermedad	3,9%	71,5%	28,5%
Motivos familiares	18,6%	38,2%	61,8%
No quiere estudiar	24,1%	74,5%	25,5%
Asiste a enseñanza vocacional o formación profesional	0,8%	100,0%	0,0%
Otra razón	4,0%	73,6%	26,4%

Fuente: EPH, 2017

Otro punto que cobra relevancia si se habla de garantizar el derecho a la educación y de analizar su cumplimiento desde un enfoque de género, es la relación entre nivel de escolaridad y embarazo adolescente. La ausencia de una política de educación integral de la sexualidad, el abuso sexual y la discriminación hacia las niñas y adolescentes embarazadas, son algunas de las situaciones que afectan a las vidas de las adolescentes, en general, y a su derecho a la educación, en particular. Así también, el porcentaje de las mujeres adolescentes embarazadas o madres aumenta cuando menor es la cantidad de años de estudio (CDE, 2018).

Un tema invisibilizado, tanto en términos estadísticos, como de debate social, es la situación de discriminación que viven niñas, niños y adolescentes

por orientación sexual o identidad de género. Es importante identificar los casos y números de la inasistencia por violencia contra las personas LGBTI en el sistema educativo. Pocas son las investigaciones que dan cuenta de esta problemática, en Posa *et al* (2017) se plantea la exclusión educativa, al afirmarse que: “la educación... es la que excluye a las personas trans (masculinas y femeninas), y no permite que puedan terminar sus estudios, dejándoles como única salida la calle y la prostitución donde se ven expuestas a la violencia que termina con los travesticidios” (Posa *et al*, 2017: 23).

**Políticas e iniciativas desarrolladas en función de población rural, indígena, mujeres, guaraní-hablantes, personas en situación de discapacidad, sectores marginados, excluidos**

En los últimos años se delinear políticas que buscan la inclusión educativa; el proyecto de Resignificación de la Educación Media (2008 2012) se planteó el desafío de la inclusión y calidad, de tal forma que los jóvenes terminen la educación y tengan mejores oportunidades laborales (MEC, 2011).

En el marco de los programas, proyectos o iniciativas que se fueron dando, en el año 2006 se habilita la Educación Media a Distancia para Jóvenes y Adultos (EMADJA), luego en el año 2007, se abre de manera experimental la Educación Media Alternativa para Jóvenes y Adultos (EMAJA). Estas iniciativas surgen de lo que fue la reforma educativa, como una oportunidad para que jóvenes y adultos puedan estudiar en modalidad semi-presencial y desde sus casas o espacios propios con módulos desarrollados para el efecto. Al finalizar, los estudiantes reciben el título de Bachiller, el mismo que se otorga desde la Educación Media regular.

Esta modalidad posibilitó flexibilidad en el aprendizaje ya que los estudiantes podían organizar sus tiempos, de manera que aquellos jóvenes que abandonaron la escuela tenían la opción de continuar con sus estudios desde esta metodología. Sin embargo, los programas presentaron múltiples falencias, que van desde la infraestructura al diseño curricular (Universidad Iberoamericana, 2011).

Por otra parte, el Programa de culminación de la Educación Media (PROCEM), implementado desde el año 2012 por la Dirección General de Educación Media del MEC, tuvo como objetivo generar oportunidades para la culminación efectiva del nivel medio para las y los estudiantes que hayan transitado por los tres cursos regulares de las modalidades de Bachillerato vigentes en el país. Los cursos fueron modulares y semi-presenciales. Este programa se desarrolló en el turno de noche, a lo largo de dos meses, y permitió al estudiante cursar solamente la o las asignaturas que adeudaban.

En el ámbito de las comunidades rurales y de jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, se ofrecen estudios en el nivel medio de bachiller técnico agropecuario (BTA) y Práctico administrador de la Finca Familiar (PAFF) como respuesta a la educación con enfoque rural, que permite vincular la escuela a la realidad campesina y educar para la inserción y el arraigo de las y los jóvenes en sus familias. El PAFF es un programa que recibe a jóvenes que quedaron fuera del sistema educativo tradicional. También se ha desarrollado el programa de Iniciación a la Producción Agropecuaria (IPA), dirigido a estudiantes del tercer ciclo de la EEB. Este programa lo implementa el MEC conjuntamente con la Dirección de Educación Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Programa IPA se fundamenta en el principio de que la educación agraria como un modo de vida y que la metodología de trabajo escolar debe adecuarse a la realidad campesina paraguaya (MAG, 2011). Según datos del MEC del 2018, aproximadamente 27.000 estudiantes están asistiendo al tercer ciclo de la EEB con la modalidad de IPA (MEC, 2019).

En el marco de educación permanente, existe el Programa de Educación Básica Bilingüe y media de Jóvenes y Adultos PRODEPA KO'E PYAHU. Lo que se refiere a nivel medio, tuvo por objetivo mejorar el nivel educativo de las personas paraguayas de 15 años o más que deseen retomar sus estudios de nivel medio y/o de formación profesional con el fin de mejorar su capacidad de inserción laboral. En el proceso de implementación se desarrollaron proyectos como la creación de Centros de Recursos, Formación Profesional, Educación Media, Centro

de Atención Integral a la Niñez, Alfabetización, Educación Indígena (Elías *et al*, 2013). En este marco también se implementa la educación en centros penitenciarios, con población en conflicto con la ley, con el fin de que los reclusos tengan la posibilidad de continuar con sus estudios y puedan seguir la formación superior.

Por otro lado, con ánimos de atender específicamente a la población vulnerable se crea en el 2008 la Dirección General de Educación Inclusiva (DIGEI), según Decreto Presidencial N° 50/2008 y según Resolución Ministerial N° 516/2008, con el objetivo de:

Planificar, ejecutar, desarrollar, monitorear y evaluar planes, programas y servicios en el marco de una educación inclusiva de calidad, accesible y participativa para todas las personas en situación de vulnerabilidad a la exclusión (personas con necesidades educativas especiales, niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle, migración, hospitalización prolongada, consumo indebido de drogas, personas con trastornos del aprendizaje y del lenguaje) en un contexto ecológico y con un enfoque de derechos que les permita superar las barreras para el acceso, el aprendizaje y la participación de las personas beneficiarias. (MEC, 2012: 15)

Por su parte, con la creación en el año 2007 de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEI) se buscó dar mejores respuestas al sector indígena, actuando desde la propia cultura (DGEI, 2013). Según datos del informe de Educación Media Indígena-MEC (2017), la educación media indígena cuenta con 56 colegios en varios departamentos del país. Son 22 los de la Modalidad de Educación Media a Distancia, 18 en Bachillerato en Ciencias Sociales, 8 en Bachillerato Técnico Agropecuario, 1 en Bachillerato en Informática y 7 en Bachillerato en Letras y Artes

En líneas generales, las evaluaciones realizadas de estos programas concluyen que existen limitaciones tanto en el diseño de los mismos y problemas en la formulación de sus indicadores de resultados.



Además, estos estudios señalan que algunos de estos programas fueron implementados de manera precaria, presentando falencias en cuanto a la infraestructura, materiales y la administración de los recursos económicos; en ocasiones los programas no se dieron a conocer a la población de interés, no tuvieron seguimiento o no fueron de gran alcance (Spinzi y Wherle, 2017).

### **Problemas y análisis sobre género/sexualidades en el nivel medio**

A pesar de la creciente participación de las mujeres en los ámbitos educativos y científicos, persiste una mayor tasa de analfabetismo en las mujeres, una menor presencia de las mismas en carreras universitarias tecnológicas y vinculadas a la producción agropecuaria, una menor presencia femenina en los niveles más altos de las actividades científicas y una disparidad en el ingreso que afecta negativamente a las mujeres.

La revisión de los avances en el campo educativo en el periodo 2000–2014 lleva a concluir que no se observa un progreso en cuanto a la formulación e implementación de políticas educativas que apunten a la igualdad de género y a la promoción de los derechos de las mujeres. Por otra parte, se han debilitado las acciones como las que llevaba a cabo inicialmente el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME) en cuanto a la revisión de programas de estudio, textos, formación docente (Elías, 2015).

Un ámbito de la educación que ha desarrollado marcos conceptuales y pedagógicos coherentes con la perspectiva de género es la alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA). La EPJA ha incorporado en sus programas, como el de Bi – Alfabetización, una mirada a la problemática de la discriminación y desigualdades de género. Se han trabajado las relaciones entre mujeres y hombres en la sociedad, como relaciones construidas a lo largo de la historia, que cambian continuamente y se manifiestan de formas diferentes, dependiendo de cada lugar y de cada época.

Iniciativas como la del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, han recibido una enorme oposición promovida por sectores conservadores de la sociedad, lo que resultó en la suspensión del abordaje de esta problemática desde el sistema educativo formal. Se puede decir que inicialmente la enunciación en los documentos y planes educativos de la perspectiva de género, no generaba mayor preocupación, pero en los últimos años se ha fortalecido una corriente que ataca directamente conceptos ampliamente aceptados y utilizados en educación como el de género, y sugiere la idea la instalación de una “ideología de género”, entre otros conceptos, como un elemento negativo que debe ser corregido.

Se puede observar que en el nivel medio, gran porcentaje de los jóvenes abandona el sistema educativo, manifestando que la razón principal se debe a motivos económicos; entre las mujeres la segunda razón está relacionada a las responsabilidades del hogar, y cómo tercer motivo se encuentra lo relacionado a la oferta educativa (Zavattiero y Serafini, 2016). Los motivos relacionados a las responsabilidades del hogar pueden ser varios, van desde trabajo doméstico, cuidado de un familiar, hasta el embarazo adolescente. En el estudio de Peralta *et al.* (2013) se señala que los hombres abandonan por la incorporación al mundo laboral y las mujeres por una iniciación temprana a la maternidad. Según datos reportados por el Fondo de las Naciones Unidas<sup>102</sup>, el 20% de los embarazos corresponde a adolescentes.

Por su parte, si se considera a la población indígena, el porcentaje de embarazo es mayor a la del resto. En mujeres de 15 a 17 años, el embarazo corresponde a un 31,3% en comparación con el resto, estimado en un 5,0%; en las edades de 18 y 19 años, en la población indígena es del 66,6%, en comparación a la del resto que corresponde a un 21,0% (Camacho–Hübner y Binstock, 2016).

102 [http://www.unfpa.org.py/download/PARAGUAY\\_cartilla%20embarazo%20adolescente.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/PARAGUAY_cartilla%20embarazo%20adolescente.pdf)

## Conclusiones

A continuación se hace referencia a los principales aspectos que emergen del análisis de la situación de la educación secundaria en Paraguay:

### **Lento avance en el crecimiento de la cobertura de la educación secundaria**

Se registra un crecimiento de la cobertura de la educación secundaria en Paraguay y se ha logrado una tasa neta de escolarización secundaria de más del 70%, con un importante aumento en menos de dos décadas. Sin embargo, la tasa de retención y egreso, muestra que de los que inician la educación escolar básica, menos de la mitad de los estudiantes culminan la educación secundaria. Si bien las tasas de retención y egreso también tuvieron un aumento significativo, considerando el periodo 2000–2010–2018, no deja de ser preocupante la alta tasa de abandono, donde operan mecanismos de exclusión ligados a las condiciones sociales de los estudiantes y también a factores escolares.

### **Bajos logros de aprendizajes en áreas básicas**

Si bien las pruebas estandarizadas a gran escala, tanto nacionales como internacionales son objeto de cuestionamientos desde diversos enfoques, sobre todo cuando se toman como el principal parámetro para valorar un sistema educativo, no dejan de ser relevantes los resultados que arrojan como un elemento de análisis de los aprendizajes logrados por los estudiantes. En este sentido, tanto las pruebas del SNEPE como las de PISA–D, muestran que solo un porcentaje bajo, alrededor del 30%, alcanza un nivel básico o más. Sabemos que los bajos logros son el producto de un conjunto complejo de factores sociales y escolares. También se debe tener en cuenta que estos resultados medidos en la educación secundaria reflejan además una trayectoria educativa. La educación secundaria requiere una revisión profunda tanto de su abordaje y de sus contenidos como de las condiciones que ofrece el sistema educativo.

### **Baja inversión en educación secundaria**

Si se toma como criterio el gasto público en educación, como porcentaje del PIB y si se considera además el gasto por estudiante, se puede notar que la inversión educativa es baja e insuficiente, más aún si se toman en cuenta la necesidad de desarrollar políticas que apunten a la retención y la reinserción de jóvenes al sistema educativo.

Esta situación, sumada a las características administrativas que enfrenta el MEC, que se traducen, por ejemplo, en dificultades para la ejecución del presupuesto, genera condiciones de precariedad en las instituciones escolares, con problemas de infraestructura, de materiales educativos y en la precarización del trabajo docente.

### **Condiciones de desigualdad persistentes en la educación secundaria**

Los datos muestran que las tasas netas de escolaridad secundaria son más bajas en zonas rurales en los grupos con menores ingresos económicos. Por lo tanto, el sistema educativo da respuestas parciales, generalmente homogéneas, con poca capacidad para atender la diversidad social y cultural de los estudiantes.

Uno de los desafíos de la educación secundaria en Paraguay es sistematizar y evaluar las experiencias educativas que proponen abordajes diferentes al tradicional para responder a las necesidades y características de diferentes poblaciones: campesina, indígena, guaraní–hablantes, personas con discapacidad. Estas experiencias necesitan fortalecerse para dar una respuesta educativa pertinente y de calidad a los diferentes grupos sociales. En este capítulo se han mencionado experiencias interesantes, como la Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA), pero la mayoría de ellas no tuvieron ni el apoyo ni la continuidad necesarias y se tiene poca información sobre su implementación.

**Retroceso en la inclusión de la perspectiva de género en la educación secundaria**

Si bien las mujeres logran mayores niveles de escolarización secundaria, en particular las mujeres urbanas, persisten en el sistema educativo factores que discriminan y afectan a las estudiantes y que limitan sus posibilidades educativas. Así, entre las causas de abandono o no asistencia escolar de las mujeres se encuentran el trabajo de cuidado y el embarazo. A esta situación hay que sumar que el sistema educativo ha retrocedido en sus políticas de

género, incluso asumiendo posiciones antagónicas, bajo la influencia de sectores conservadores y religiosos que promueven el concepto de “ideología de género” en un intento de descalificar la perspectiva de género. Esta situación condujo a la eliminación de programas y contenidos educativos ligados a la educación integral de la sexualidad, lo que genera mayor vulnerabilidad de los jóvenes, en especial mujeres, a situaciones de abuso sexual, con todas las consecuencias dañinas para la vida de estas personas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- CAMACHO–HÜBNER V. Y BINSTOCK, G. (2016). Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: apuntes para la construcción de una agenda común. UNFPA.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE) (2018). Embarazo y maternidad de niñas en Paraguay Asunción: CDE
- CONSEJO ASESOR DE LA REFORMA EDUCATIVA (CARE) (1992). *Reforma Educativa, Compromiso de Todos*. Asunción, Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC) (2016). *Encuesta sobre uso del tiempo*. Asunción: DGEEC.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE (DGEP). (2012). *Política pública de educación de personas jóvenes y adultas*. Asunción, Paraguay: MEC.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA (DGEEI). (2013). *Plan Educativo Plurilingüe desde los Pueblos Indígenas en Paraguay 2013–2018*. Asunción, Paraguay: DGEEI, GSEI, CONAPI
- ELÍAS, R. (2015). *El sistema educativo paraguayo: Entre la expansión de la demanda social y la arremetida conservadora*. En L. Bareiro Y C. Soto, Paraguay a 20 años de Beijing 1995 (págs. 39–53). Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- ELÍAS, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. Obtenido de CLACSO: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140906121151/PBRE.pdf>
- ELÍAS, R., VÁZQUEZ, V., MOLINAS, M., PERALTA, N., & BAZZANO, A. (2011). *Evaluación del Sub-Programa “Provisión de textos y materiales didácticos” del Ministerio de Educación y Cultura*. Asunción, Paraguay: Instituto Desarrollo
- IPE UNESCO. (10 de Noviembre de 2019). Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Obtenido de SITEAL: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>
- INSTITUTO DESARROLLO (ID) y PREAL. (2013). El desafío es la equidad: Informe de Progreso Educativo Paraguay. Asunción: ID–PREAL
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. (2011). *Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA)*. Asunción: MAG.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC). (12 de Septiembre de 2019). Mapa Escolar. Obtenido de [http://mapaescolar.mec.gov.py/mapa\\_escolar/principal/index](http://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/principal/index)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2000). Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya. Asunción, Fundación en Alianza.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (1998). *Ley General de Educación*. Asunción: MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC). *Resignificación de la Media. Hacia una garantía Real de Derechos en la Escuela Pública Paraguaya de Nivel Medio*. Asunción: MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC). (2012). *Aproximación a un diagnóstico de la educación en derechos humanos en el MEC*. Asunción, Paraguay: MEC, ONU–DH, SERPAJ, Amnistía Internacional, CODEHUPY.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) 2011 *Plan Nacional De Educación 2024*. Asunción, Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA (DGEEI). (2013). *Plan Educativo Plurilingüe desde los Pueblos Indígenas en Paraguay 2013–2018*. Asunción, Paraguay: DGEEI, GSEI, CONAPI.
- PERALTA, N., MISIEGO, P., & PRIETO, J. (2013). *La deserción escolar en Paraguay*. Asunción: CIE/MEC/En Alianza.

- POSA, R., & ROTELA, Y. (2017). *Derechos de las personas LGTBI*. En C. d. Paraguay, Derechos Humanos Paraguay 2017 (págs. 117–136). Asunción: CODEHUPY
- RIVAROLA, DOMINGO (2000) *La reforma educativa en el Paraguay en Serie Políticas Sociales*. (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas) N° 40.
- SERAFINI, V., & ZAVATTIERO, C. (2017). *Cuenta regresiva ¿Cómo aprovecha el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: UNFPA.
- SPINZI, C. Y. WHERLE, A. (2017). *Inclusión educativa en Paraguay: Un análisis de los programas orientados al acceso a la educación de jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión social implementados en los dos últimos gobiernos 2008–2013 y 2013–2018*. Población y Desarrollo 23 (45), 83–9
- UNESCO (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Montréal: Instituto de Estadística de la UNESCO.
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (2011). *Diagnóstico: Funcionamiento de los programas de Educación Media Alternativa y a Distancia de la modalidad de jóvenes y adultos*. En Ministerio de Educación y Ciencias. Recuperado el 05 de Marzo del 2017 de: [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/recursos/9685–diagnostico–funcionamiento–de–losprogramas–de–educacion–media–alternativa–y–a–distancia–de–la–modalidad–de–jovenes–yadultos](https://www.mec.gov.py/cms_v2/recursos/9685–diagnostico–funcionamiento–de–losprogramas–de–educacion–media–alternativa–y–a–distancia–de–la–modalidad–de–jovenes–yadultos)
- ZAVATTIERO, C., & SERAFINI, V. (2016). *Paraguay Joven. Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA.



## **Sección III**

***Políticas de Innovación. Avances y dificultades***





## La educación secundaria en Uruguay. Un estado del arte para 2019<sup>103</sup>

Silvana Darré  
Silvana Espiga  
José Miguel García  
**FLACSO Uruguay**

### Estructura organizativa y marco legal

La educación secundaria en el Uruguay fue creada en 1935 a partir de la separación de la Sección Secundaria y Preparatorios dependientes hasta ese entonces de la Universidad de la República. Ese año se instituye el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria como ente autónomo de acuerdo a la Ley N° 9523, del 11 de diciembre de 1935. El cambio de estatus y la autonomía administrativa lograda configuró el marco que posibilitó el crecimiento sostenido de la matrícula y la ampliación de la cobertura a nivel nacional en las siguientes décadas (Nahum, 2008).

En la actualidad la enseñanza obligatoria comienza a los cuatro años de edad y se extiende durante 14 años, comprendiendo dos años de educación inicial, seis años de educación primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior.

La gratuidad de la enseñanza media fue establecida en el año 1915, previo a esa fecha se cobraba el derecho de matrícula y de examen. La obligatoriedad de la educación secundaria básica fue establecida por la Ley 14101 en el año 1973, es decir han transcurrido varias décadas desde la vigencia de esa normativa. Las sucesivas administraciones de gobierno no

han logrado su universalización, los porcentajes de acceso y egreso siguen estando lejos de las metas (UNICEF, 2010), pero también se ha reconocido que en el mismo período la matrícula en educación media en los dos subsistemas y en sus diferentes modalidades se ha duplicado en un contexto de bajo crecimiento poblacional<sup>104</sup> (De Armas, 2014). Aun así, la comparación de los promedios de años de escolarización según tramos de edad con otros países de la región resulta preocupante.

El carácter de entes autónomos que tienen los organismos públicos de enseñanza constituye un sello de identidad del sistema de educación pública uruguayo. Los entes autónomos, de acuerdo a las normas constitucionales vigentes, tienen la potestad de dictar sus propias normativas en el marco de sus competencias, ejerciendo altos grados de autonomía y descentralización. De acuerdo a la Ley N° 18437 vigente, los Consejos Directivos Autónomos (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional, Consejo de Formación en Educación) deben coordinar sus acciones pero sus decisiones no están vinculadas a las decisiones y competencias del Ministerio de Educación y Cultura<sup>105</sup>. Esta tradición de autonomía consagrada por la Constitución es una clave importante para la comprensión de las

103 Al momento de la escritura de este capítulo se produce un cambio en la administración de gobierno. Entre las propuestas realizadas por la nueva coalición gobernante se anuncian varias normativas tendientes a la modificación de la Ley de Educación N° 18437 del 2008. Por esa razón preferimos aludir en el título al estado del arte hasta 2019, porque en el transcurso del año 2020 es posible que se produzcan cambios importantes tanto en la organización del sistema educativo público como en los programas que se describen. Entre los cambios sustantivos propuestos se anuncia un mayor protagonismo y centralidad del Ministerio de Educación y Cultura.

104 La población en Uruguay en 1980 era de 2,9 millones, y en 2019 es de 3,44 millones.

105 Como se hace referencia en la nota al pie de página N° 1, la competencia y centralidad del MEC en la dirección de la educación constituye la parte

dinámicas que ha tenido el sistema educativo como conjunto. Autores como D'Avenia afirman que es difícil su caracterización como “sistema”, porque su funcionamiento se aproxima a un “agregado de instituciones responsables de tramos y modalidades distintas de la oferta educativa pública en el país” (2013: 6). Otros autores prefieren caracterizarlo como centralizado y fragmentado, porque las decisiones administrativas o curriculares son tomadas por una autoridad central, y fragmentado, porque la ANEP se compone de cuatro consejos desconcentrados cuyo funcionamiento es bastante autónomo (Mancebo, 2012; INEE, 2016, 2019). Para Mancebo el modelo uruguayo se corresponde con un modelo de gobernanza burocrático jerárquico, caracterizado por el predominio del actor estatal frente a otros actores, en la toma de decisiones en las políticas y la responsabilidad asumida en el cumplimiento de las funciones. Este modelo implica centralidad, unidad de mando y control de los procedimientos (Mancebo, 2012).

La Ley General de Educación N° 18437 del año 2008 establece la educación como un derecho humano básico, un bien público que el Estado se compromete a garantizar facilitando la continuidad educativa. Esta normativa adhiere al conjunto de los instrumentos internacionales vigentes ratificados por el país, define los principios de universalidad, obligatoriedad, gratuidad, laicidad, inclusión, igualdad de oportunidades. Establece la obligatoriedad de la educación inicial desde los cuatro años de edad, la educación primaria, la educación media básica y la educación media superior. Desde el año 2008 la obligatoriedad de la educación queda establecida en 14 años.

La educación formal está organizada en niveles y modalidades según las etapas de proceso educativo. La estructura de la educación formal comprende los siguientes niveles:

**Cuadro 1. Niveles en la estructura de la educación formal**

Nivel	Descripción	Extensión en años
0	Educación inicial (3, 4 y 5 años de edad)	3
1	Educación primaria	6
2	Educación media básica	3
3	Educación media superior (incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional)	3
4	Educación terciaria (incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas, educación tecnológica superior; formación universitaria, educación con carácter universitario y educación terciaria universitaria).	Variable
5	Educación de posgrado	Variable

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley N° 18.437 de 2008

El Consejo de Educación Secundaria forma parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo creado por la Ley N° 15739 de 1985. La ANEP es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus diferentes niveles en todo el territorio uruguayo. La ANEP y los Consejos de Educación tienen competencia para todo el territorio, no existiendo escuelas que dependan de los gobiernos departamentales o municipales. La enseñanza privada no recibe subsidios directos del Estado.

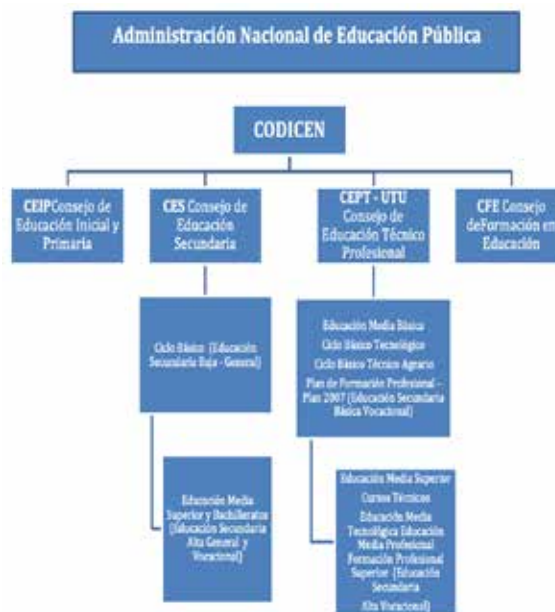
La ANEP está dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) que está compuesto por cinco miembros, de los cuales tres son designados por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores. Dos consejeros son electos en representación del cuerpo docente. Las direcciones generales de los Consejos de Educación también integran el Consejo Directivo Central con derecho a voz y sin voto. El CODICEN es el órgano jerárquico del cual dependen el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP –UTU) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).

El Consejo de Educación Secundaria es el órgano de la ANEP responsable de impartir la educación secundaria en Uruguay. Está integrado con tres miembros que deben haber ejercido la docencia en la educación pública por al menos diez años. Dos son designados por el Consejo Directivo Central por una mayoría especial. Por el mismo procedimiento se designa a la Dirección General. Un integrante del Consejo es elegido por el cuerpo docente. Sus funciones se extienden durante cinco años, mientras permanece la administración de gobierno.

El artículo 26 de la Ley General de Educación N° 18437 establece los fines del ciclo de educación media básica, que es definida como el ciclo inmediato posterior a la educación primaria y que tiene por finalidad “[...] profundizar el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos, promover el dominio teórico práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas”. (Ley 18437 de 2008, art. 26)

El artículo 27 define la educación media superior que abarca “[...] hasta tres años posteriores a la educación media básica, según las modalidades ofrecidas en el nivel y tendrá un mayor grado de orientación o especialización” (Ley 18437 de 2008, art. 27). Puede tener tres modalidades: la educación general que permite la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales); la tecnológica que permite continuar estudios terciarios y la inserción laboral (bachilleratos tecnológicos); y la formación técnica y profesional que estará orientada principalmente a la inserción laboral.

**Figura 1. Organigrama de la Administración Nacional de Educación Pública**



Fuente: elaboración propia con base en información de la ANEP al 2019

Como se observa en el Organigrama de la Figura 1, tanto en Consejo de Educación Secundaria (CES) como el Consejo de Educación Técnico Profesional (CEPT – UTU) tienen bajo su responsabilidad modalidades de educación media básica y educación media superior.

Dada la complejidad del sistema educativo en el nivel medio, este informe se centrará exclusivamente en la Educación Media Básica y Media Superior que corresponde al CES, que cubre más del 70% de la matrícula en este nivel. Se describirán los diversos planes de estudio vigentes, las diferentes modalidades y los programas de inclusión y los principales avances en tecnología.

**Planes educativos vigentes de Educación Secundaria, modalidades y cobertura**

La oferta educativa curricular se compone de planes de estudio, modalidades y programas que funcionan en los diferentes liceos. Esta oferta tiene en cuenta la demanda identificada en el territorio y resulta de un proceso de consultas entre las inspecciones y

los equipos de dirección. Las horas docentes<sup>106</sup> y el conjunto de figuras que acompaña los programas específicos que se proponen en cada centro determinan los recursos que son asignados (INEE, 2019d).

En la actualidad están vigentes diversos planes de estudio para el Ciclo Básico. Todos ellos, una vez aprobados, habilitan la inscripción para el ciclo siguiente de Bachillerato. Cada plan establece una propuesta curricular que se organiza en módulos, grados o trayectos e implican diferentes duraciones. Un mismo centro educativo puede contar con más de un plan de estudios, porque los planes de estudio son asignados por centro y por grupo. A continuación se muestra el cuadro con la matrícula de estudiantes según los planes de estudio vigentes y la cantidad de centros educativos.

**Tabla 1. Centros y matrícula de educación secundaria pública según plan de estudios. Año 2017.**

	Centros		Estudiantes	
	N	%	N	%
<b>Total</b>	<b>301</b>	<b>100</b>	<b>231.260</b>	<b>100</b>
<b>Ciclo básico</b>	<b>264</b>	<b>87,7</b>	<b>123.292</b>	<b>53,3</b>
Plan 1996	42	14,0	7.544	3,3
Reformulación 2006 – ciclo 1	255	84,7	107.463	46,5
Plan 2009	12	4,0	1907	0,8
Plan 2012	8	2,7	721	0,3
Plan 2013	34	11,3	5.332	2,3
Propuesta 2016	8	2,7	325	0,1
<b>Segundo ciclo</b>	<b>232</b>	<b>77,1</b>	<b>107.968</b>	<b>46,7</b>
Plan 1994	103	34,2	36.343	15,7
Reformulación 2006 – ciclo 2	200	66,4	71.625	31,0

Fuente: INEE, 2019: 21

Como puede observarse el plan más extendido es el Reformulación 2006 para el ciclo básico y para el ciclo superior de bachillerato. La Propuesta 2016 es un plan diseñado por la finalización del Programa Aula Comunitarias y tiene una cobertura limitada.

Los planes para estudiantes con extra edad en el ciclo básico son los planes 1996, 2009, 2012, 2013. Se desarrollan en horario nocturno. Para el ciclo superior o de bachillerato, los planes extra edad son los planes 1994 Martha Averbug y 1996 que solo funciona para 4° año.

La educación media básica y media superior también se clasifica en función de las modalidades, que son las formas que tienen un plan para implementarse. Pueden implicar cambios curriculares y formas diferentes de organización del tiempo pedagógico. Las modalidades educativas vigentes en este nivel son: liceos comunes, liceos de tiempo completo, liceos de tiempo extendido y liceos rurales. Las modalidades implican diferentes actividades fuera de las actividades regulares, así como otras figuras pedagógicas como las tutorías.

<sup>106</sup> Las horas docentes son la unidad de medida que incluye: trabajo docente en el aula, tutorías, bibliotecas, ayudantes. La asignación de horas a cargos docentes se realiza desde el Consejo de Educación Secundaria.

**Tabla 2. Centros y matrícula de educación secundaria pública por tipo de oferta y región. Año 2017**

Modalidad	Centros educativos			Matrícula			
	Tipo de oferta	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Liceo Común		72	185	257	72.460	143.273	215.733
Liceo con turno nocturno		27	74	101	16.865	30.656	47.521
Liceo de tiempo completo		0	6	6	0	1.033	1.033
Liceo de tiempo extendido		3	12	15	1.916	7.009	8.925
Liceo Rural		0	18	18	0	3.284	3.284
Centro educativo integrado		0	6	6	0	514	514

Fuente: INEEd (2019) a partir de datos del CES (2017)

Nota 1: la matrícula corresponde a la cantidad de plazas ocupadas, ya que a los estudiantes que están Matriculados en más de un curso se los computa por cada uno de los cursos en los que estén anotados.

Nota 2: la matrícula de los liceos con turno nocturno corresponde solo a los inscriptos en el turno nocturno.

Nota 3: la matrícula de los liceos de tiempo completo corresponde al turno diurno y son de ciclo básico.

Nota 4: la matrícula de los liceos de tiempo extendido corresponde al turno diurno.

### Nota sobre Formación Docente

Si bien en la Educación Inicial y Primaria todas las personas que ejercen el magisterio tienen títulos habilitantes, en el nivel de Educación Media no sucede lo mismo. El último Censo Docente de la ANEP que se realizó en el año 2007, arrojó que el 59% de las personas que ejercen la docencia en el nivel medio cuentan con título de docente y si se agregan otras titulaciones terciarias y universitarias se llega al 66% del total. De acuerdo a datos del 2013, las personas tituladas que ejercen la docencia en el Ciclo Básico del CES son el 56,3% y en la Educación Secundaria Superior o Segundo Ciclo en 67,1% (ANEP, 2016: 100–101). El porcentaje de titulación varía considerablemente según las asignaturas, siendo menor en inglés, matemática y física y mayor al 80% en educación física, historia, educación cívica, y biología. El déficit de egresos en las carreras de formación docente y en algunas asignaturas en particular, ha sido una de las explicaciones dadas para el problema de la menor titulación para ese nivel.

La alta demanda de docentes en las asignaturas deficitarias (inglés, matemática, física) provoca que estudiantes a mitad de su carrera docente accedan a horas docentes, lo que podría explicar el enlentecimiento en sus propias trayectorias educativas. Por lo tanto, el circuito que genera la

propia demanda, sumado a los requisitos de ingreso al mercado laboral para cada asignatura, que son diferentes, serían dos elementos que estarían incidiendo en forma directa en el bajo nivel de egreso en esas asignaturas y el déficit de titulación consecuente.

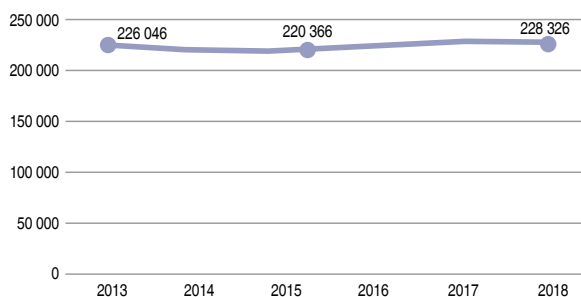
### Evolución de la matrícula

Desde el año 2008 está en funcionamiento el Monitor Educativo Liceal del Consejo de Educación Secundaria que permite el acceso a la información sobre la educación secundaria pública, los principales indicadores y su evolución por centro educativo, región o total del país. Contiene datos sobre los planes del Ciclo Básico y Bachillerato del Plan Reformulación 2006. Los cambios en los indicadores medidos en los últimos años determinan que las comparaciones de los últimos 20 años no resulten fáciles.

Según el Monitor Educativo Liceal hay en la actualidad 304 liceos públicos en todo el país, 77 de los cuales están en Montevideo y 227 en el interior del país. La matrícula a liceos de Educación Secundaria es de 227.858 alumnos en todo el país. De ellos, 74.090 asisten a liceos en Montevideo y 153.768 lo hacen en el Interior. (<http://snepe.edu.uy>). En el año 2005 había 264 liceos oficiales públicos, mientras que en el 2018 se registran 302, lo que supone un aumento de 14,39% de establecimientos en el período.

Asisten al Ciclo Básico 118.623 estudiantes, y al Bachillerato Diversificado 109.613 (Monitor Educativo, cifras de 2018).

**Gráfico 1. Evolución de la matrícula en Educación Secundaria 2013 – 2018**



Fuente: CES <https://www.ces.edu.uy/>

La relación entre las matrículas de la oferta pública y la oferta privada de la educación secundaria (media y superior) se ha mantenido estable entre los años 2010 a 2018, representando la matrícula pública aproximadamente un 85% del total del país. Estos porcentajes de adhesión podrían interpretarse como confianza en el sistema educativo público.

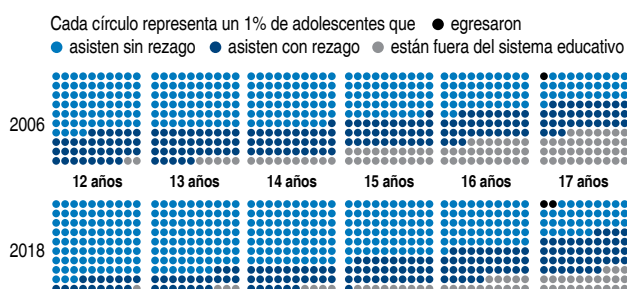
### Acceso, permanencia y egreso (CES)

De acuerdo a datos disponibles en la Encuesta Continua de Hogares, en el año 2018 asistían a un centro educativo el 99% de niños y niñas de cinco años de edad, el 94% de niños y niñas de cuatro años y el 75% de niños y niñas de tres años. La escuela primaria que cubre de los 6 a los 12 años de edad alcanzaba una cobertura universal. Según los últimos datos publicados (ANEP – CODICEN – DSPE, 2019) el 99% de las niñas y niños egresados del nivel de educación primaria se inscribe en el nivel siguiente (educación media básica pública o privada). Este dato es importante porque significa que no hay barreras para el acceso a dicho nivel.

Pero el desgranamiento comienza según datos del INEE (2019d), a partir de los doce años de edad y se incrementa conforme aumenta la edad hasta alcanzar a un máximo a los 18 años. Si se consideran los indicadores de vinculación al sistema educativo en su conjunto, en los tramos de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años, se observa

una mejoría en los últimos años. Si en el año 2014 asistían a alguna modalidad de educación el 89,0% de jóvenes de 15 años, en el año 2018 lo hace el 93,5% (ANEP – CODICEN – DSPE, 2019). La mejora se registra desde el año 2006.

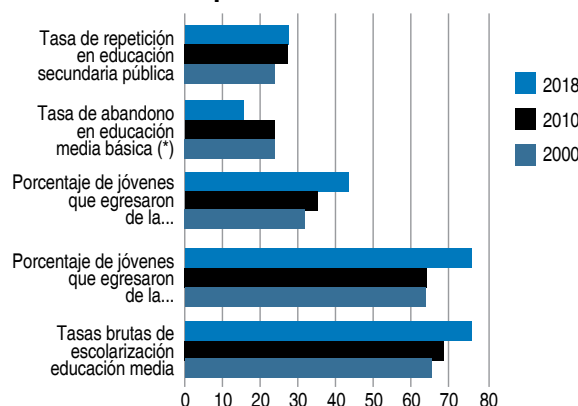
**Gráfico 2. Situación educativa de las y los jóvenes de 12 a 17 años entre 2006 y 2018 en %**



Fuente: INEE, 2019d: 86

Según la misma fuente el egreso de la educación media superior, partiendo de la edad esperada de 19 años, es de 36% en el año 2018. Este porcentaje implica un aumento de 12 puntos porcentuales respecto al mismo indicador en el año 2006, que alcanzaba el 24%. Si se miden los egresos a los 23 años, el porcentaje de estudiantes que egresan es de 43%, mientras que en el 2006 era el 32%. En 2018 un 51% de la población de 23 años dejó el sistema educativo sin concluir el ciclo de educación obligatoria.

**Gráfico 3. Evolución de algunos indicadores en el período 2000 – 2018**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de ANEP, UNESCO, CEPAL, INEE, MEC. Nota (\*): Desde los últimos años el CES no sistematiza las tasas de repetición y abandono dentro del subsistema, sino que mide la tasa de aprobación y la tasa de no promoción (que agrupa la suma de la repetición y el abandono).

Como se observa en el Gráfico 3, entre el año 2000 y el 2018 se observan mejorías en casi todos los indicadores, salvo en el último que será retomado al final del capítulo, como una de las tensiones o desafíos que presenta este nivel. De todas formas el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en sus informes periódicos sigue informando sobre las distancias entre las metas y los logros.

En lo referente a las distancias de los valores 2018 a las metas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), se aprecia que se ha alcanzado la de egreso de media básica entre los 18 y 20 años, al tiempo que existe una diferencia negativa de dos puntos porcentuales para el logro de la de egreso oportuno de media básica (16 años) y de media superior (19 años). Mucho más importante es la distancia entre la meta de egreso de media superior para 2018 entre los 21 y 23 años y el valor constatado para ese mismo año en ese tramo de edad. La brecha es de 15 puntos porcentuales (43% observado frente a 58% esperado). (INEE, 2019d: 91–92)

El egreso del ciclo de educación obligatoria sigue siendo un asunto problemático en el Uruguay, que mantiene niveles inferiores al resto de la región y de los países con quienes se compara (Brasil y Chile). Las diferencias con el promedio de América Latina superan los 20 puntos. Si bien la asistencia ha aumentado entre los 15 y 17 años los patrones de desigualdad estructurales no se han modificado con la velocidad que hubiera sido necesaria. La pertenencia sociocultural, la condición de residencia urbano – rural, la dimensiones étnico raciales, de género y de discapacidad se combinan produciendo matrices persistentes de desigualdad que inciden en los principales indicadores de acceso, permanencia y egreso, así como en la calidad de los aprendizajes (Fernández y Cardozo, 2015). Estas matrices de desigualdad pueden ser observadas a su vez en dimensiones macro y microsociales, y en niveles individuales, organizacionales y contextos locales.

**Tabla 3. Situación educativa de las y los adolescentes de 15 a 17 años según nivel de ingresos del hogar. Años 2006 y 2018. En Porcentajes.**

	Nivel de Ingresos				
	Bajo	Medio	Alto	Total	
<b>2006</b>	No asiste	45	27	12	28
	Asiste con rezago	35	35	24	32
	Asiste en edad oportuna	20	38	64	40
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>2018</b>	No asiste	28	14	6	15
	Asiste con rezago	45	38	20	35
	Asiste en edad oportuna	27	48	74	50
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INEE, 2019 p. 88

Como lo muestra la Tabla 3, las diferencias en la situación educativa de la población joven cambian sustancialmente cuando se incorporan las dimensiones de pertenencia socioeconómica, registrándose amplias diferencias entre los sectores de mayores y los de menores ingresos. Si bien se observan mejoras muy importantes en los indicadores desde el año 2006, pertenecer a una familia con bajos niveles de ingreso sigue resultando un condicionante fuerte para concretar el derecho a la educación consagrado por la Ley 18437, vigente. A continuación se hace un repaso de las políticas y programas educativos actuales (vigentes hasta el 2019) que tienen como fin la inclusión educativa y que seguramente explican las leves mejoras observadas en los últimos años.

**La inclusión educativa como un derecho humano fundamental**

En Uruguay existen tres normativas estructurantes de las políticas educativas: la Constitución de la República, la Ley de Educación N° 18437 y el Marco Curricular de Referencia Nacional de reciente creación (MCRN, 2017), además de los documentos internacionales ratificados por los gobiernos de nuestro país<sup>107</sup>. Para la elaboración del MCRN se creó una comisión en la cual participaron representantes de todos los subsistemas de ANEP, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Consejo

107 “La inclusión educativa constituye uno de los principales objetivos de las políticas educativas nacionales e internacionales. Desde la ratificación por parte de los Ministros de Educación de 153 estados miembros de la Unesco en la 48ª Conferencia Internacional de Educación (noviembre de 2008) como forma de acelerar el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos, (EPT) se insiste en la inclusión de los sectores más vulnerables.” (Rodríguez, 2015:8)

de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional y Consejo de Formación en Educación (CEIP, CES, CETP, CFE), además de los respectivos representantes de las Asambleas Técnico docente (ATD).

El sentido del MCRN, en congruencia con la Ley de Educación N° 18437, es centrar en el estudiante las políticas educativas y diseños curriculares, apostando a que “los diferentes niveles educacionales o tramos por edades que conforman la trayectoria educativa del estudiante favorecerán la continuidad de los aprendizajes [...]” (CODICEN, MCRN, 2017: 14)

Estas normativas se focalizan en los estudiantes, por ello el sistema educativo (y la sociedad) debe responder no sólo a su inclusión sino a su acceso y permanencia en el sistema y con ello garantizar su derecho a la educación centrado en sus aprendizajes. En tal sentido, se concibe que “[...] los marcos curriculares implican entender a la educación desde su centralidad como la política educativa que permite conjugar la formación de los sujetos con el aprender a vivir juntos desde el reconocimiento del otro y el respeto a los valores universales dentro de lo diverso, individual y social.” (CODICEN, MCRN, 2017: 22)

En los principios de educación de la Ley citada a lo largo de estas páginas, respecto a la diversidad e inclusión se explicita que

El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento de oportunidades a la educación, las propuestas educativas de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades (Art. 8, Ley General de Educación N° 18437).

Así como, respecto a la igualdad de oportunidades o equidad:

El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores

en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes (Art. 18).

Por lo tanto, para garantizar la inclusión, acceso, permanencia en el sistema y obtener logros de aprendizaje, los diferentes subsistemas han elaborado programas de acompañamiento de los trayectos educativos. Desde hace décadas, uno de los grandes problemas y desafío de la educación secundaria en Uruguay ha sido la desvinculación de los estudiantes en el tramo de Ciclo Básico (educación secundaria básica: primero, segundo y tercero). Otro aspecto clave es la inclusión efectiva de sectores poblacionales específicos (personas sordas, ciegas, estudiantes en condiciones de encierro). Si bien Uruguay desde principio de siglo XX ha atendido a personas ciegas y sordas, las políticas educativas actuales lo hacen desde un nuevo paradigma de inclusión, promoviendo la continuidad y culminación de las trayectorias educativas.

El Consejo de Educación Secundaria implementa diversos programas en acuerdo con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Educación y Cultura, el Centro Educativo de Capacitación y Producción, los Ministerios de Desarrollo Social, y el Ministerio del Interior. Estos convenios apuntan a la concreción de los principios rectores de la educación pública uruguaya y en definitiva ofrecen una formación y propuesta integral a jóvenes que no han ingresado o se han desvinculado del sistema educativo formal.

Por un lado se encuentran los programas complementarios, que aparecen vinculados con los problemas de acceso y desgranamiento y son aquellos que se implementan a partir de una planificación que tiene un objetivo definido y se desarrolla por fuera de las actividades regulares. Dependen directamente del sistema de educación pública y articulan con los otros subsistemas y organismos del Estado. Son asignados a los centros. Son: Uruguay Estudia, Becas de Acceso a la Continuidad Educativa y Compromiso



Educativo. Estos programas apuntan a promover la culminación de los ciclos educativos y apoyan la continuidad educativa.

Por otra parte, existen los PEP (Programas Exploratorios Pedagógicos) que comprenden a los grupos poblacionales vulnerables que tienen dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo. La multiplicidad de las propuestas en educación media contempla la diversidad de la población estudiantil, así como el concepto de adecuaciones curriculares. En tal sentido, el Departamento de Integración Estudiantil del CES elaboró una Guía de Orientación para realizar adecuaciones curriculares, en la cual especifica que las:

[ ] modificaciones que es necesario realizar en los diversos elementos del currículo básico para adecuarlos a las diferentes situaciones, grupos y personas para los que se aplica, describen y justifican la educación que se facilitará a un alumno o grupo de alumnos durante un período determinado, en el cual se podrán identificar los esfuerzos realizados y previstos para promover a ese alumno o grupo hacia entornos lo menos restrictivo posibles y para retirar los servicios específicos que se faciliten, cuando ello sea conveniente (Ricci, 1998, s/p, en Guía de Orientación, 2015:1).

Con el objetivo de valorar las “potencialidades del sujeto por sobre sus dificultades y le permite sostenerse como alumno regular dentro del sistema educativo. Adecuar una propuesta curricular no es desprestigiarla, empobrecerla ni hacerla fácil, sino todo lo contrario, supone un claro intento de articular el currículum al alumno/a para favorecer la construcción del conocimiento.” (CES, DIE, 2015, s/p)

Entre ellos se encuentran:

**Áreas Pedagógicas CES/INAU.** Este programa es en convenio con INAU. Apunta a que los jóvenes de extra-edad, con repetición reiterada y excluidos del sistema culminen ciclo básico. Los cursos se desarrollan en semestres. Los docentes en

el programa de Exploración Pedagógica pueden realizar las adecuaciones curriculares apropiadas para los estudiantes. Los espacios de Coordinación docente son claves en este programa.

**CECAP** Centro de Capacitación de Producción. En convenio con CES, apunta a jóvenes entre 15 y 20 años para que culminen el ciclo básico a la vez que se ofrece la enseñanza de oficios (carpintería, gastronomía, confección de vestimenta, peluquería, trabajo en cuero, construcción, herrería y horticultura) para la inserción laboral e inclusión social. Esta iniciativa es una acción conjunta con el Ministerio de Educación y Cultura, responsable del Programa Nacional de Educación y Trabajo.

**PAC** Programa Aulas Comunitarias. En este caso se trabaja con adolescentes entre 13 y 17 años que no han logrado superar el primer año del ciclo básico. Se trabaja de forma semestral, evaluando los procesos de aprendizaje. Una vez culminada esta instancia se acompaña al estudiante en su vinculación con el liceo o escuela técnica donde cursan segundo año. “El programa tiende a un abordaje educativo integral, que considera como plataforma la articulación interinstitucional e incorpora distintas dimensiones: salud, alimentación e intervenciones familiares” (Dibot, 2015:46)

**ProCES** Programa De Culminación de Estudios Secundarios. Este programa está dirigido a adultos (estudiante, o funcionario adulto) desvinculados del sistema educativo. En convenio entre el CES y el organismo empleador (público o privado) los interesados pueden ingresar a esta modalidad de cursada. Los cursos son cuatrimestrales, en modalidad presencial y semipresencial. Existen adecuaciones de los Planes para Ciclo Básico para adultos y extra-edad (plan 2009) y para bachillerato de adultos se creó el Plan 1994, Martha Averbug.

**ECE** Educación en Contexto de Encierro. Este programa surge en convenio con el CES y el Instituto Nacional de Rehabilitación, dependiente del Ministerio del Interior. Está dirigido a mayores de 18 años en situación de encierro. “Se imparten clases en 23 establecimientos penitenciarios de los 33 que existen en el país. El estudiante rinde el examen

cuando hay consenso con el docente sin que exista presión por los períodos de examen, ya que los mismos son de categoría libres.” (CES)

**CeR** Centro de Recursos para alumnos ciegos y con baja visión. Este centro realiza seguimiento de los estudiantes que ingresan al sistema. Se forman y asesoran a los docentes ofreciendo herramientas pedagógicas y didácticas, se realizan adaptaciones de materiales y recursos para los estudiantes. El Centro fue creado en 2006, su objetivo principal es facilitar el acceso a la educación a personas ciegas o con baja visión desde intervenciones específicas. Actualmente funciona en el Liceo n°17 de Montevideo.

**CeReSo** Centro de Recursos para Estudiantes Sordos e hipoacúsicos. Este Centro pone énfasis en la creación de recursos que se adecuen a las necesidades de los estudiantes de Ciclo Básico y Bachillerato. También orienta a docentes, funcionarios y padres, así como prepara a intérpretes. A su vez, monitorea las trayectorias educativas de los estudiantes.

**PUE (C.B)** Programa Uruguay Estudia. Se focaliza en las personas mayores de 21 años que no han iniciado o concluido la Educación Media Básica. La modalidad de trabajo es libre tutorado (Plan Ciclo Básico 2009) en dos semestres, desde un enfoque interdisciplinario por sectores de asignatura, acreditando el ciclo básico. Otra modalidad es a través de tutorías para trabajadores con hasta tres asignaturas pendientes para terminar el Ciclo Básico. Existe para bachillerato una modalidad similar del PUE, en este caso se pueden inscribir al programa con hasta cuatro asignaturas pendientes.

Superar la desvinculación educativa promoviendo el acceso, permanencia y culminación se han transformado en los ejes estructurantes de estos programas, aunque como señala Dibot “En 1991 el porcentaje de jóvenes entre 21 y 23 años que culminaba la educación media superior era del 36,5% mientras que en 2012 fue de 37,7%. (Datos de la ANEP basado en la Encuesta Continua de Hogares)” (2015: 7).

Comprender el hecho educativo desde el paradigma de la inclusión implica que el cuerpo docente, como profesional de la educación, revea sus propias prácticas, métodos de enseñanza y concepciones de aula. No se trabajan desde modelos ad hoc, sino que el docente se involucra, enseña y crea desde otras variables institucionales, ambientales, así como circunstancias situadas, dinámicas y singulares para cada estudiante. “Trabajar con sus múltiples situaciones de vida en constantes violencias, entre el abandono familiar y la calle como escuela, obliga a reconocer hechos creados por una especie de red entre personas, instituciones y políticas públicas que vuelve a encontrar a la persona, en un momento histórico, en un lugar del mapa, en un contexto social y en una propuesta educativa en condición de encierro” (Albistur, Mariana en Zabala, 2014: 26).

Todo proceso de enseñanza y aprendizaje es complejo en sí, pues existen diversos actores educativos, institucionalidades y contextos pedagógicos, culturales, económicos y sociales. Sin embargo, quisiéramos jerarquizar en esa relación pedagógica los principales actores: estudiantes y educadores. En tal sentido, entendemos que:

Todos los estudiantes, en cuanto ciudadanos, tienen derecho a recibir el legado cultural de la sociedad de la que forman parte, por lo que resulta necesario otorgar centralidad a sus aprendizajes. Desde esta perspectiva, adquiere gran relevancia la acción docente, entendida como la intervención oportuna y pertinente de un intelectual transformador que desarrolla su práctica profesional en múltiples contextos, lo que le exige desarrollar su pensamiento crítico para actuar como un agente de cambio (CODICEN, MCRN, 2017: 46).

Atender a estudiantes con barreras de aprendizaje<sup>108</sup> implica ofrecer no sólo posibilidades, espacios y garantías de aprendizaje, sino también sustentabilidad en sus trayectos educativos singulares como el de todos y todas. Si pensamos en una sociedad más justa, respetuosa, empática, solidaria y humana la acción transformadora de todos y todas debe ser el centro de la cuestión.

108 “Para hacer referencia a las dificultades que experimenta cualquier alumno o alumna. Se considera que las barreras al aprendizaje y la participación surgen de la interacción entre los estudiantes y sus contextos; las personas, las políticas, las instituciones, las culturas y las circunstancias sociales y económicas que afectan sus vidas” (Booth y Ainscow, en: Rodríguez 2015:8).

### Educación y tecnología

El plan CEIBAL<sup>109</sup> se implementa en Uruguay en el marco del Plan de Equidad para el Acceso a la Información Digital, a partir del decreto 144/007 del 18 de abril de 2007:

Los principios estratégicos que encierra este proyecto es la equidad, igualdad de oportunidades para todos los niños y todos los jóvenes, democratización del conocimiento, también de la disponibilidad de útiles para aprender y de un aprendizaje, no sólo en lo que respecta a la educación que se les da en la Escuela, sino aprender él mismo a utilizar una tecnología moderna (Presidencia de la República, 2006).

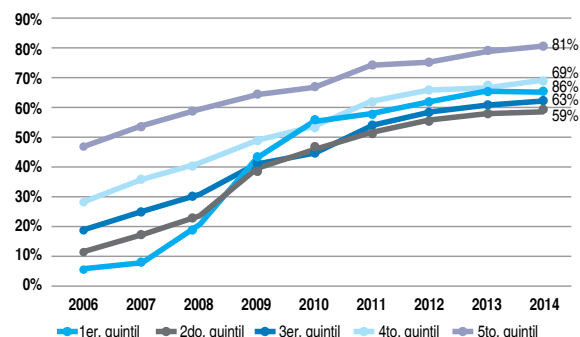
Su conformación inicial fue a través de un proyecto interinstitucional anclado en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), y que involucraba a la Presidencia de la República, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través del Consejo Directivo Central (CODICEN) y el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

Concebido inicialmente como un plan de equidad, se distribuyeron computadoras portátiles y se brindó conectividad a los centros de educación primaria, comenzando por el centro piloto en Villa Cardal (Florida) en 2007, expandiéndose a todo el interior del país en 2008 y universalizando la entrega a todo el alumnado de educación primaria en 2009. A partir de ese año se comienza además a expandir a la enseñanza media, tanto por quienes egresaban de la enseñanza primaria con su propio laptop como por una expansión explícita a partir del decreto del 15 de diciembre de 2008.

En pocos años estas políticas, que además de proporcionar un laptop por estudiante de enseñanza

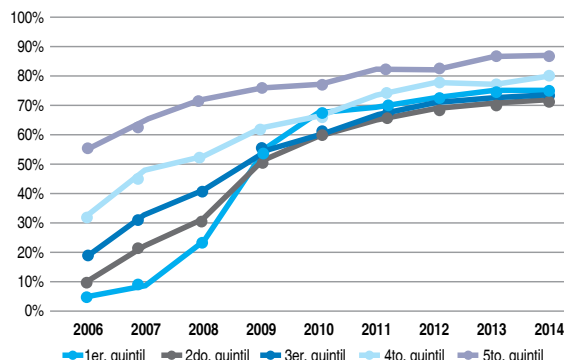
primaria y media lo entregaba en propiedad, logró acortar la brecha de acceso a estos dispositivos, tanto en hogares como en personas:

**Gráfico 4. Acceso a microcomputador, según quintiles de ingreso per cápita en % de Hogares (2006 – 2014)**



Fuente: Departamento de Monitoreo y Evaluación Plan Ceibal (2014)

**Gráfico 5. Acceso a microcomputador, según quintiles de ingreso per cápita en % de Personas (2006 – 2014)**



Fuente: Departamento de Monitoreo y Evaluación Plan Ceibal (2014)

Inicialmente el Plan Ceibal se enfocó fuertemente en la enseñanza primaria, puesto que allí estaba el público objetivo en los orígenes. Es así que hubo un trabajo sistemático para la capacitación de docentes y desarrollo de proyectos en ese nivel. Sin embargo, la ampliación a enseñanza media (tanto secundaria como técnica) generó nuevos desafíos. De esta manera surgieron distintos proyectos y actividades del Plan para ampliar la oferta en este nivel.

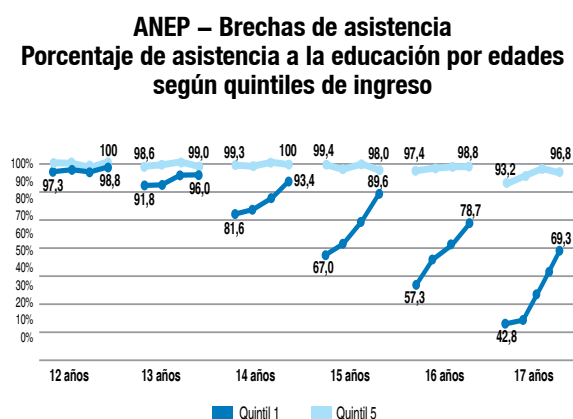
109 Ceibal es un acrónimo de “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” Es el nombre del proyecto de un laptop por alumno en Uruguay. <https://www.ceibal.edu.uy/>

### Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE)

Es un proyecto coordinado por la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN), que fue creado en 2015 con cuatro líneas de trabajo específicas, según se desprende el documento Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas (DSIE-ANEP, 2016)

- 1, Inclusión, tanto a partir de andamiajes para poblaciones vulnerables como de formatos educativos adaptados a las poblaciones que atiende,
- 2, Estrategias de acompañamiento, a partir de un sistema que permita la identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación escolar,
- 3, Estrategias de acompañamiento para el tránsito inter-ciclos, que permita a los jóvenes transitar trayectorias educativas continuas y completas,
- 4, Estrategias para la articulación entre el trabajo y el estudio, para minimizar el abandono

A modo de ejemplo, a través de estas estrategias se ha logrado una disminución en las brechas de asistencia a los centros educativos.



Fuente: DSIE-CODICEN (2019)

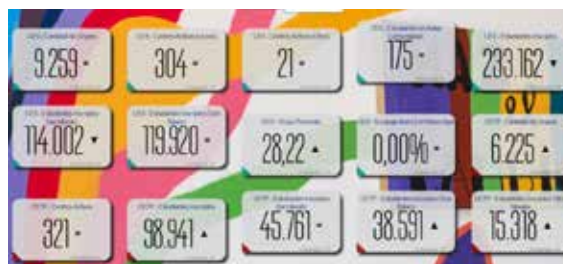
Nota: Los 4 puntos en cada trazo corresponden a los años 2006, 2010, 2015 y 2018

Como indica el cuadro anterior las brechas de asistencia a educación media se agrandan en función de la edad. A la izquierda con 12 años la brecha de asistencia es muy pequeña y se incrementa notoriamente a edades mayores. Es la diferencia entre las líneas naranjas y azules la que grafica la distancia entre quintiles de ingreso. Por otro lado la política de seguimiento en enseñanza media ha permitido disminuir esa brecha. Los puntos en cada línea pertenecen a distintos años, desde 2006 a 2018. Allí se ve por ejemplo en adolescentes de 17 años, un incremento significativo de la asistencia a enseñanza media del Quintil 1, lo que disminuye la brecha con el Quintil 5.

El sistema realiza un seguimiento individualizado de cada cohorte que egresa de la enseñanza primaria (a partir del año 2015) a través de sistemas informáticos y que se gestionan por medio de equipos de referentes tanto en los centros educativos como a nivel departamental y nacional, para identificar e intervenir en las situaciones de riesgo educativo. Se busca generar políticas de vinculación del centro educativo con estudiantes y familias, así como la generación y mantenimiento ofertas educativas variadas que se adapten a las particularidades de cada estudiante.

### Tecnologías para la gestión educativa

Entre los sistemas de gestión a través de dispositivos tecnológicos, se destaca el sistema para el seguimiento de trayectorias estudiantiles, que permite tener información en tiempo real del funcionamiento de todos los centros educativos dependientes de la ANEP. Así, se puede observar la cantidad de centros educativos, grupos, asistencia de estudiantes, entre otros múltiples datos.



FUENTE: Captura de Status, sistema de seguimiento de la ANEP (2019).

Es de destacar que estos sistemas no son estadísticos, sino que recogen la información directamente del sistema, aunque la muestren agrupada. Así, es posible a través de estos sistemas no solo saber cuántos alumnos hay en el país, sino quienes son los que están en cada centro.

De esta manera se puede realizar un seguimiento personalizado de cada estudiante de enseñanza media, a partir de su egreso de enseñanza primaria.



Fuente: Captura de Status, sistema de seguimiento de la ANEP.

Realizando un seguimiento de inasistencias de estudiantes, se ha desarrollado un sistema de alertas tempranas, que notifica a los grupos de seguimiento si una persona falta durante 3 días seguidos. Esto ha sido la base para un seguimiento personalizado que busca solucionar los problemas de desvinculación.

Asimismo, se ha desarrollado un programa de pre-inscripciones en línea, de manera que quienes egresan de la enseñanza primaria ya tienen asignado un centro de enseñanza media. En el mes de octubre, más del 99% de los posibles egresados de primaria están inscriptos en un centro educativo de enseñanza media para el siguiente año. Esto permite realizar un seguimiento personalizado, y desarrollar estrategias de acompañamiento entre los distintos ciclos. Esto ha provocado la disminución, en 4 años, del 1% al 0,1% la cantidad de estudiantes que, egresando de la enseñanza primaria, nunca comenzaban el ciclo de enseñanza media. Este mismo dispositivo se está comenzando a implementar en la transición entre el egreso de la enseñanza media básica y la enseñanza media superior.

## Proyectos educativos<sup>110</sup>

### Diseñando el Cambio

Surge en el año 2012, enfocado específicamente a enseñanza media, promoviendo el análisis de situaciones problemáticas y soluciones innovadoras en los centros educativos. En grupos de estudiantes y docentes, o solo de docentes, se establecen acciones con el fin de promover el cambio a través de un proceso de 4 pasos: sentir, imaginar, hacer y compartir. Este proyecto está vinculado con el movimiento global *Desing For Change*<sup>111</sup>

### Jóvenes a Programar

Tiene como objetivo trabajar en el fortalecimiento del sector de las TIC en el país, y está orientado a jóvenes de entre 17 y 26 años, a quienes se les brindan cursos de programación en los lenguajes que son más solicitados por las industrias locales. Es una actividad conjunta del Plan Ceibal, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID, con el apoyo de diversas empresas tecnológicas del país.

### Red Global de Aprendizajes

Es un movimiento educativo, liderado en Uruguay por la ANEP y el Plan Ceibal, que busca promover un marco de trabajo sistematizado en estudiantes y docentes, como parte del movimiento internacional *New Pedagogies for Deep Learning* (NPDL<sup>112</sup>), liderado por Michael Fullan y presente en 7 países. En Uruguay este proyecto abarca todos los niveles de la ANEP: Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y Formación Docente. Trabaja con base en 6 competencias: Creatividad, Comunicación, Pensamiento Crítico, Colaboración, Ciudadanía y Carácter, basado en 4 pilares: Prácticas Pedagógicas, Nuevas Alianzas, Ambientes de Aprendizaje y Apalancamiento Digital. Propone también una sistematización para realizar mediciones sobre los aprendizajes de estas competencias, así como

<sup>110</sup> Se elige una presentación sintética de cada uno de los proyectos cumpliendo una finalidad testimonial, dado que es muy posible que cambien en la nueva coyuntura.

<sup>111</sup> <https://www.dfcworld.com/SITE#>

<sup>112</sup> <https://www.npdl.global/>

espacios de formación permanente de docentes, directores e inspectores.

### LabTeD

En el año 2010 se implementa el piloto de Robótica Educativa, que proporciona a niñas, niños y adolescentes equipamiento básico y capacitación para trabajar en esa línea. En 2012 el área se transforma en Laboratorio de Tecnologías Digitales (LabTeD) con el fin de actualizar los espacios de clase de informática de la enseñanza media, incluyendo robótica, programación y realización audiovisual, e incorporando posteriormente el trabajo con drones y modelado 3D. Se extiende a todos los centros de enseñanza media básica, enseñanza media especializada (técnica y científica) así como a las escuelas primarias de tiempo completo y tiempo extendido. A partir del año 2018 implementa en una serie de centros educativos seleccionados los Ceilab<sup>113</sup>, en forma de laboratorios creativos de trabajo con tecnologías.

Desde el año 2018 se distribuyen además placas programables micro:bit a estudiantes y docentes que las soliciten, en concordancia con el plan estratégico 2017–2020 que propone “*apoyar el desarrollo de los aprendizajes priorizados por el sistema educativo en las áreas de Lengua, Ciencias, Tecnología, Ingeniería, Matemática y Pensamiento Computacional.*” (Memoria Ceibal 2018). En 2018 se distribuyeron 8.100 dispositivos (44% en enseñanza primaria y 54% en enseñanza media), y se alcanzarán las 47.300 en 2019. Anualmente se realiza la Olimpiada de Programación y Robótica, que nuclea a más de 1800 estudiantes y 450 docentes. Para educación media se desarrollan cursos de creación de aplicaciones móviles, que participan en el Concurso Generación App, donde en 2018 convocó a 250 estudiantes que crearon sus propias aplicaciones.

### Semana de la Robótica

Paralelamente se realizan, desde 2013, jornadas de robótica y programación en educación organizadas por la ANEP, con el fin de difundir y estimular

prácticas educativas con tecnologías, con un fuerte anclaje en territorio. En estas instancias, que se realizan en todo el país, se desarrollan cursos, talleres y exposiciones, donde se comparten prácticas educativas innovadoras vinculadas al pensamiento computacional. En las mismas se estimula el desarrollo de talleres para estudiantes dados por estudiantes, que funcionan bajo una lógica de horizontalidad y de compartir saberes. En 2019 se realizaron 12 eventos en todo el país, con una asistencia estimada de 1.800 personas, entre docentes y estudiantes.

### Pensamiento Computacional

En esta misma línea se desarrollan cursos de Pensamiento Computacional para estudiantes de enseñanza primaria y media, a través de un novedoso uso del sistema de videoconferencias que se encuentra instalado en todos los centros educativos públicos urbanos, y en los rurales que cuenten con cableado por fibra óptica. Para estos cursos se cuenta con docentes especializados que brindan una clase semanal con estudiantes a través de videoconferencias, y dos clases adicionales en las que docentes y estudiantes trabajan conjuntamente en las actividades que quedan propuestas. Asimismo, se ha conformado una Mesa de Trabajo Interinstitucional de Pensamiento Computacional – Uruguay, integrada por organizaciones públicas y privadas que busca establecer coordinaciones, apoyos y sistematizaciones de proyectos y experiencias sobre este tema.

### Ceibal en Inglés<sup>114</sup>

Es un proyecto que, al igual que el ya presentado de Pensamiento Computacional, consta de una clase con docente especialista remoto a través de videoconferencia, y dos clases adicionales de actividades en clase con su docente. A nivel de enseñanza primaria se alcanza a cubrir todos los grupos de 4° a 6° de escuelas urbanas que no cuentan con clases presenciales de este idioma. A nivel de enseñanza media se implementan clases complementarias a las tradicionales, configurando espacios de *Conversation Class*<sup>115</sup>

113 <https://www.ceibal.edu.uy/es/articulo/ceilab-el-makerspace-de-plan-ceibal-se-instalara-en-20-centros-educativos-en-2018>

114 <https://ingles.ceibal.edu.uy/>

115 <https://ingles.ceibal.edu.uy/media>

con angloparlantes nativos, alcanzando en 2018 a 650 grupos. Desarrolla asimismo tutoriales para enseñanza diferenciada para estudiantes de Media con rezago que se facilitan a través de plataforma.

**Aprender Tod@s**<sup>116</sup> es un proyecto que busca fortalecer el vínculo entre estudiantes, familia y comunidad, a través del uso de la tecnología. Si bien su enfoque principal es en enseñanza primaria (81 escuelas) se trabajó también en 12 Centros Educativos Asociados<sup>117</sup> en 2018. A nivel de enseñanza media se trabaja en un Proyecto de Inclusión Digital, que estuvieron operativos en 36 escuelas técnicas y 5 liceos (enseñanza media básica). Los grupos de estudiantes llevan a cabo actividades de promoción de la ciudadanía digital entre sus pares, con docentes, y con los jubilados beneficiarios del Plan Ibirapitá<sup>118</sup>.

### Líneas de tensión

Partimos como premisa que la universalización efectiva de la educación media básica y superior, de 14 años de duración, consagrada por ley, es un derecho que el Estado debe garantizar. Los problemas que afectan al nivel de educación media básica y superior para dicho cumplimiento son variados, pluridimensionales, cambiantes como todo problema público como diría Aguilar Villanueva (1993). Cabe destacar la mejora en los niveles de acceso a la educación media básica logrados en los últimos años, así como el registrado en el conjunto de los indicadores. Los niveles de permanencia y de egreso también han mejorado aunque los resultados sean insuficientes. Del conjunto de la información recabada podemos identificar dos líneas que tensionan los problemas para el nivel medio y que podrían ser el punto de partida para pensar los escenarios futuros.

La primera tensión puede ubicarse en las dinámicas que se observan entre el nivel de los derechos consagrados y el de las tradiciones. El carácter propedéutico de la educación media, atada desde

sus orígenes a una lógica pre universitaria, es un elemento que ha sido señalado en forma recurrente entre las causas de los problemas del nivel medio, y se cuela aún en los argumentos críticos. Ahí está el nivel de la tradición, asociado a la historia del sistema educativo, a las culturas institucionales que se construyen a lo largo del tiempo. Si la educación primaria en Uruguay tiene cobertura “universal” desde hace décadas (por efecto de una finalidad o filosofía fundante y una estructura que la hace posible) y a nadie se le ocurría afirmar que está masificada, la educación media es percibida en términos de masificación y de una población diversa a la que no responde en términos de fines. Los problemas percibidos como efectos de la “masificación” y propios de la “diversidad” de la población estudiantil que accede en las últimas décadas, son las dos caras de una misma moneda.

La tensión entre derechos consagrados y tradiciones se expresa en las percepciones de los actores sociales que participan en la construcción de una agenda política. Estos actores sociales son políticos, sindicales, asambleas técnico docentes, responsables del gobierno de la educación, sociedad civil, estudiantes, docentes, organismos de cooperación, de universidades, entre otras, que forman parte de los procesos de decisión o influyen en el mismo. Esta tensión se enuncia también en las dinámicas institucionales particulares, en las circulares, reglamentos de evaluación y otras normativas que resultan contradictorias. Porque se puede afirmar la universalidad como principio normativo y al mismo tiempo generar procedimientos que dificulten el pasaje de grado o un sistema de asistencias imposible de seguir para adolescentes embarazadas o madres. Luego el sistema invierte en el desarrollo de programas de inclusión que se diseñan con el propósito de resolver el problema del desgranamiento o la desvinculación educativa de aquellos sectores que antes fueron problematizados por las normas. Este planteo no desconoce la existencia de problemas que exceden ampliamente

116 <https://www.ceibal.edu.uy/es/aprender-todos>

117 Los Centros Educativos Asociados son parte de la estrategia educativa para evitar la desvinculación de los estudiantes de primaria que no ingresaban a enseñanza media. Se instalan como escuelas técnicas de enseñanza media en los predios de las escuelas primarias, de manera que evita que el estudiantado se tenga que trasladar a otros centros, a veces lejanos. Se establecen en zonas de alta vulnerabilidad.

118 Plan Ibirapitá es un plan de inclusión digital para jubilados: <https://ibirapita.org.uy>

las competencias del sistema educativo, pero la comparación con otros países de la región podría funcionar como contra ejemplo mostrando que países con menores ingresos per cápita o peor distribución del ingreso obtienen mejores resultados.

La segunda tensión podría ubicarse en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y aquí se incluye a los actores sociales que forman parte del asunto. Los procesos de implementación de políticas públicas suponen propósitos, recursos, multiplicidad de actores participantes, procesos decisionales complejos con sus consensos, negociaciones y disputas; trayectorias de ejecución no lineal y a veces imprevista. Estos elementos deberán pesar a la hora de evaluar las políticas en curso y diseñar los procesos de mejora que contribuyan al logro de la universalidad en la permanencia y el egreso de la población joven en el nivel de educación medio. Sería muy positivo que los programas de inclusión y las políticas en general, fueran diseñadas sobre la base de evidencias, implementadas considerando el conjunto de actores sociales que tienen voz y capacidad de movilización para incidir en los procesos, y evaluados en forma sistemática, práctica que es sustituida muchas veces por impulsos fundacionales.

Cien años de diferencia separan las leyes de escolaridad obligatoria en el nivel primario (1877) del nivel de educación media (1973), y esas diferencias

se ven reflejadas en las políticas de universalización de las últimas décadas. En los últimos quince años de gestión numerosos programas de inclusión + innovación dan cuenta del enorme esfuerzo puesto en proteger las trayectorias educativas. Esto es un punto relevante a destacar. Pero ese trabajo no ha estado acompañado del mismo ímpetu en la reformulación de los contenidos de enseñanza y los formatos de enseñanza y aprendizaje que siguen siendo tradicionales y producen efectos excluyentes según el origen sociocultural de la población adolescente. Los programas de inclusión mencionados no alcanzan por sí mismos a constituir una política integral para el nivel y es posible que sea la estructura, organización y gobierno del sistema lo que está en la base de la fragmentación de las propuestas.

Las tensiones se entrelazan. Las dinámicas entre derechos consagrados y tradiciones, se intersectan con el entramado de las políticas públicas. Desde hace varias décadas en el Uruguay no puede hablarse de actores únicos que definan los problemas ni escriban las soluciones. El proceso de deliberación y toma de decisiones no responde a hegemonías, ni puede hacerlo, de ahí el reto para seguir transitando procesos lentos en la construcción de consensos.



**BIBLIOGRAFIA**

- AGUILAR VILLANUEVA, L (Comp.) (1993): “Estudio introductorio” En: *La implementación de las políticas* (pp. 15–92). México, Porrúa.
- ANEP (2016): *La situación educativa en Uruguay. Síntesis al inicio de la gestión*. Disponible el 12 de noviembre 2019 en: [http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/estudios\\_estados\\_situacion/La Situaci%C3%B3n Educativa en Uruguay al inicio de la gesti%C3%B3n 2015–2019.pdf](http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/estudios_estados_situacion/La_Situaci%C3%B3n_Educativa_en_Uruguay_al_inicio_de_la_gesti%C3%B3n_2015-2019.pdf)
- ANEP – CODICEN – DSPE (2019): *Estado de Situación. Logro de METAS ANEP año 2018*. Disponible el 1 de noviembre de 2019 en: [http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/Tendencias educativas/Situaci%C3%B3n Logro METAS ANEP 2018.pdf](http://observatorio.anep.edu.uy/images/documentos/Tendencias_educativas/Situaci%C3%B3n_Logro_METAS_ANEP_2018.pdf)
- CODICEN (2017): *Marco Curricular de Referencia Nacional, administración Nacional de Educación Pública*, Consejo Directivo Central, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Documento%20MCRN%20agosto%202017.pdf>
- CES (2019): *Propuesta educativa*. Disponible en: <https://www.ces.edu.uy/index.php/propuesta-educativa>
- CES (2019): *Reglamento PUE* (CB). Consulta en: [https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/PEPs/PUE/Reglamento vigente – PUE – Ciclo Bsico.pdf](https://www.ces.edu.uy/files/Planes%20y%20programas/PEPs/PUE/Reglamento_vigente_-_PUE_-_Ciclo_Bsico.pdf)
- D’AVENIA, L. (2013): *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años*. Desafíos para la próxima década. Informe final. Disponible el 9 de octubre de 2019 en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/evolucion-estructura-inst.pdf>
- DE ARMAS, G. (2014): *Trayectorias educativas en Uruguay. Principales rasgos, tendencias y desafíos para las políticas públicas*. Montevideo, UNICEF.
- DIE – CES (2015): *Departamento e Integración del Estudiante*. Disponible en: [https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2015/febrero/DIE/Gu%c3%ada\\_y\\_grilla\\_para\\_hacer\\_adecuaciones curriculares.pdf](https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2015/febrero/DIE/Gu%c3%ada_y_grilla_para_hacer_adecuaciones_curriculares.pdf)
- DMEPC (2014): *Departamento de Monitoreo y Evaluación Plan Ceibal. Evolución de la brecha de acceso a TIC en Uruguay (2007–2014) y la contribución del Plan Ceibal a disminuir dicha brecha*. Plan Ceibal. Montevideo. Disponible en: <https://www.ceibal.edu.uy/storage/app/uploads/public/58a/4ab/2fc/58a4ab2fc22e6323921997.pdf>
- DIBOT, G. (2015): *“Tendencia no es destino. Jóvenes en programas de inclusión de Educación Media en Uruguay”*. Facultad de ciencias Sociales, Udelar. Tesis de Maestría.
- DSIE–ANEP (2019): *“Orientaciones para la implementación de estrategias de acompañamiento a las trayectorias educativas de los grupos priorizados en FASE II del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas”*. Documento de trabajo no publicado.
- DSIE–ANEP (2016): *“Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas”*. Documento de trabajo no publicado.
- DSIE–ANEP (2019): *“Protección de Trayectorias Educativas”*. Presentación realizada en la Torre Ejecutiva el 4 de setiembre de 2019. Documento no publicado.
- DONYA RODRÍGUEZ, M. L. (2015): *“Inclusión educativa y discapacidad en enseñanza secundaria”*. ORT, Montevideo. Tesis de maestría.
- IPE – UNESCO SITEAL (2019): *Nivel Secundario. Educación Básica. Documento de Sub Eje*. Disponible el 8 de octubre de 2019 en: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/eje/educacion\\_secundaria](http://www.siteal.iipe.unesco.org/eje/educacion_secundaria)
- INEEd (2019): *Informe sobre el estado de la educación 2017 – 2018*. Disponible el 1 de octubre de 2019 en: <https://www.ineed.edu.uy/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-2017-2018>
- INEEd (2016): *Informe sobre el estado de la educación 2015 – 2016*. Disponible el 1 de octubre de 2019 en <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

- FERNÁNDEZ, T. y CARDOZO, S. (2015): “Tipos de desigualdad educativa, regímenes de bienestar e Instituciones en América Latina: un abordaje con base en PISA 2009”. En: *Páginas De Educación*, 4(1), 33–55. <https://doi.org/10.22235/pe.v4i1.631>
- Ley General de Educación N° 18437 de 2008 [https://www.ces.edu.uy/files/documentos%20normativa/ley\\_de\\_educacion\\_modificada\\_2015.pdf](https://www.ces.edu.uy/files/documentos%20normativa/ley_de_educacion_modificada_2015.pdf)
- MANCEBO, M. E. (2012): “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 93–118.
- NAHUM, B. (2008): (Dir.) *Historia de Educación Secundaria 1935–2008*. Montevideo, ANEP.
- POGGI, M. (2014): *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. X Foro Latinoamericano de Educación*. Buenos Aires, Santillana.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006): “Vázquez lanzó proyecto para una computadora por niño”. Comunicado oficial. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/12/2006121402.htm>
- RÍOS GONZÁLEZ, Á. (2014): *Eventos de riesgo en la trayectoria académica de los jóvenes durante la Educación Media Superior* (Universidad de República). <https://doi.org/10.13140/2.1.2994.8168>
- UNICEF (2010): *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Disponible el 8 de octubre de 2019 en: [http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wp-content/uploads/2014/05/Educacion\\_media\\_uruguay\\_2010.pdf](http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wp-content/uploads/2014/05/Educacion_media_uruguay_2010.pdf)
- UNESCO (2011): *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*. CINE 2011. Disponible el 8 de octubre de 2019 en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-sp.pdf>
- UNESCO (2013): *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago. Disponible el 10 de octubre de 2019 en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>
- ZAVALA, A. (Coord.) (2014): “Otras aulas, otras historias La didáctica de la historia en el salón de al lado”, *Cuadernos de Historia* 11, Ministerio de Educación y Cultura, Biblioteca Nacional, Montevideo, IMPO.

### Páginas web institucionales

CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (CES): <https://www.ces.edu.uy>

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEED): <https://www.ineed.edu.uy/>

MONITOR EDUCATIVO SECUNDARIA: <http://servicios.ces.edu.uy/monitorces/servlet/consultaindicadores>

SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA: <http://snep.edu.uy/educacion-secundaria>

OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): <http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/cobertura>

PLAN CEIBAL: <https://www.ceibal.edu.uy/>

PLAN CEIBAL, DISEÑANDO EL CAMBIO: <https://blogs.ceibal.edu.uy/formacion/que-es-disenando-el-cambio/>

JÓVENES A PROGRAMAR: <https://www.jovenesaprogramar.edu.uy/>

RED GLOBAL DE APRENDIZAJES: <https://redglobal.edu.uy/>

PLAN CEIBAL: LABTED: <https://www.ceibal.edu.uy/es/labted>

PLAN IBIRAPITÁ: <https://ibirapita.org.uy/>

PLAN CEIBAL: CEIBAL EN INGLÉS: <https://ingles.ceibal.edu.uy/>

PLAN CEIBAL: APRENDER TOD@S: <https://www.ceibal.edu.uy/es/aprender-todos>

## Políticas de innovación tecnológica: las TIC en el aula<sup>119</sup>

Laura Barahona  
Cathalina García Santamaría  
**FLACSO Costa Rica**

### Introducción

Como parte de la evolución en su estilo de desarrollo y crecimiento económico, Costa Rica empezó a apostar aproximadamente a partir de 1982, a la creación de un modelo basado en la información. Entre los cambios que se desencadenaron bajo esta nueva perspectiva, se planteó la importancia de la introducción masiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación pública costarricense. Es en medio de este contexto que se da el surgimiento del Programa de Informática Educativa (PRONIE), dentro del cual se crean los Laboratorios de Informática Educativa (LIE), con los que se busca promover el desarrollo de competencias para la resolución de problemas, la investigación, la productividad, la ciudadanía y la comunicación, a partir del uso de las tecnologías digitales y la elaboración de proyectos que complementan temas curriculares. Esto se ha denominado las competencias del siglo XXI que deben tener las personas jóvenes de cara a estar preparadas a las demandas del mercado laboral. El presente capítulo se enfocará en analizar el contexto del sistema educativo en Costa Rica, en el cual surge este Programa, así como las transformaciones e innovaciones que se dieron a lo largo del tiempo para ajustarse a las necesidades de la sociedad, y mostrar la estrecha vinculación que puede existir entre el rol de las políticas públicas en materia educativa y la introducción de TIC en los centros educativos, así

como la mejora en la apropiación tecnológica de los estudiantes y su pertinencia dentro de las estrategias necesarias para hacer frente a los desafíos de la educación secundaria y el sistema educativo en general.

El capítulo está dividido en tres secciones, la primera se enfoca en la caracterización general del sistema educativo en Costa Rica, la segunda aborda el tema de la innovación tecnológica en la educación, con énfasis en el caso de los LIE del PRONIE (MEP–FOD) y la tercera menciona tres problemas o desafíos importantes que afectan al sector educativo en Costa Rica, con énfasis en la educación secundaria.

### Caracterización del sistema educativo en Costa Rica

De acuerdo con el Consejo Superior de Educación (CSE) de Costa Rica, el sistema educativo costarricense se encuentra dividido en:

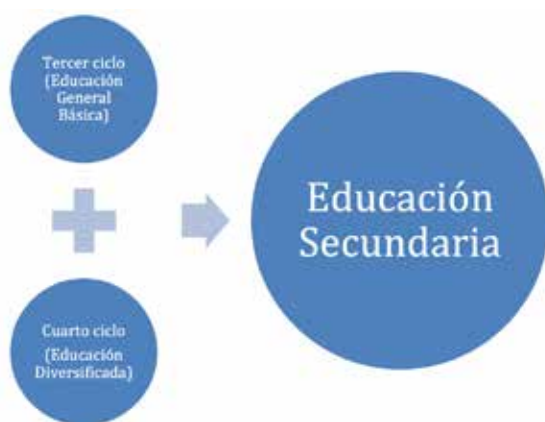
- Educación preescolar:
  - Grupo Interactivo
  - Ciclo de Transición
- Educación general básica:
  - Primer y segundo ciclo (que constituyen la educación primaria)
  - Tercer ciclo (que son los primeros **tres años de la educación secundaria**)

119 Este capítulo se basa en la información analizada por parte del equipo evaluador de FLACSO en la consultoría realizada para el Ministerio de Educación Pública (MEP) "Evaluar el proceso de implementación y los efectos de los Laboratorios de Informática Educativa del PRONIE, para mejorar su gestión". En ese sentido ambos documentos tienen información en común. No obstante, para la elaboración del presente documento se utilizaron únicamente los insumos de información que provienen de referencias de acceso público y no se utilizó ningún dato brindado de manera confidencial en el contexto de la precitada evaluación realizada.

- Educación diversificada:  
Cuarto ciclo (que son los últimos **dos años de la educación secundaria**)
- Educación superior:  
Para–universitaria  
Universitaria

De acuerdo con lo anterior, la **educación secundaria**, que es el foco de atención del presente documento, está subdividida en: tercer ciclo (que pertenece a la categoría de educación general básica) y en cuarto ciclo (que pertenece a la categoría de educación diversificada). Esto se representa en la siguiente ilustración:

**Imagen 1. Ciclos y categorías que conforman la Educación Secundaria en Costa Rica**



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se describen con mayor detalle las categorías del sistema educativo según el CSE:

### Educación Preescolar

La educación preescolar es el primer nivel del sistema educativo, de acuerdo con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en esta etapa se aspira a que todas las niñas y los niños desde el nacimiento hasta los 6 años puedan experimentar una educación lúdica transformadora, relevante, equitativa e inclusiva para su plena realización (MEP, s.f.). Asimismo, el CSE indica que la educación preescolar tiene como objetivo desarrollar las potencialidades e

intereses de los niños y las niñas, satisfaciendo sus necesidades biológicas, emocionales, cognitivas, expresivas, lingüísticas y motoras (CSE, s.f.). Este nivel a su vez se subdivide en: ciclo materno infantil y ciclo de transición.

Desde el MEP se atiende a la población infantil en las modalidades de Grupo Interactivo II para personas en edad de 4 a 5 años y en Ciclo de Transición para las personas entre 5 y 6 años.

### Educación General Básica (educación primaria e inicio de educación secundaria)

La Educación General Básica (EGB) consiste en 9 años de educación obligatoria y gratuita, se subdivide en: primer y segundo ciclo (educación primaria) y tercer ciclo (inicio de la educación secundaria).

Las escuelas primarias imparten el primer y segundo ciclo, se ingresa después de los seis años. El primer ciclo son los primeros 3 años de EGB y el segundo ciclo consiste en el cuarto al sexto año de EGB. Cuando se finalizan los primeros seis años, la persona estudiante recibe el “Diploma de Conclusión de Enseñanza Primaria”.

El tercer ciclo se imparte en colegios o liceos, consiste en el séptimo al noveno año de EGB, y es el inicio de la educación secundaria.

### Educación Diversificada (finalización de educación secundaria)

La educación diversificada constituye el cuarto ciclo, y en conjunto con el tercer ciclo conforma la educación secundaria de la educación costarricense. Este nivel es considerado obligatorio desde una reforma realizada en el año 2011 al artículo 78 de la Constitución Política. La educación diversificada se divide en tres grandes ramas: académica (dos años: décimo y undécimo), artística (dos años) y técnica (tres años).

### Educación Superior

Se refiere a la educación disponible para las personas graduadas de educación diversificada, que consiste en la educación para–universitaria y universitaria.

### Evolución de indicadores educativos

Tomando en cuenta las definiciones del apartado anterior, en esta sección se muestra la evolución de la tasa de cobertura neta<sup>120</sup> en Costa Rica en tres momentos distintos (2000, 2010 y 2018), según la disponibilidad de los datos.

#### Preescolar

La tasa neta de escolaridad para el caso de preescolar se divide en Interactivo II (4 a 5 años) y en Ciclo de Transición (5 a 6 años). De acuerdo con el Séptimo Informe del Estado de la Educación, para este nivel, el principal logro del período 2017–2019 fue aumentar la tasa neta de cobertura en el nivel interactivo a un 80%, después de haber estado en un dato inferior al 60% en el 2010. Para el caso del Ciclo de Transición, si bien se observa un dato inferior en el 2018 al que se tenía en el 2010, este ha venido mostrando un repunte con respecto al año anterior que estuvo en 86.7%. Entre los factores que se identifican para impulsar esta evolución positiva se mencionan: la prioridad política asignada por la administración Solís Rivera (2014–2018) al tema de la primera infancia, sustentado en recomendaciones internacionales, el otorgamiento de becas de transporte para el traslado de los alumnos a los servicios de preescolar, y la reforma constitucional que estableció la obligatoriedad de la asistencia al ciclo de Transición (PEN, 2019: 41).

**Tabla 1. Tasa neta de escolaridad en Preescolar, según nivel**

Nivel	2000	2010	2018
Interactivo II (4 a 5 años)	6.7	54.5	80.1
Ciclo de Transición (5 a 6 años)	83.0	88.8	88.1
Total–Preescolar	44.1	72.9	86,0
Hombres	43.5	72.1	85.4
Mujeres	44.8	73.7	86.7

Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019)

#### Primaria

Históricamente Costa Rica ha mostrado tasas de escolaridad en primaria relativamente altas, sin embargo, como se aprecia en la tabla 2, este dato presentó una caída en los últimos años, mostrando un porcentaje cercano al 93%, tanto para hombres como para mujeres, después de haber estado cerca de la aspiración de cobertura del 100%. De esta forma, lograr una universalización de la educación primaria de buena calidad, sigue siendo un desafío para el país (PEN, 2019: 26).

**Tabla 2. Tasa neta de escolaridad en Primaria**

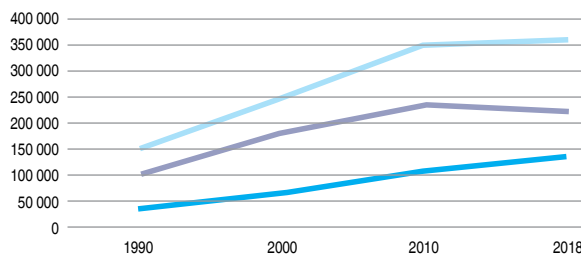
	2000	2010	2018
Total	96.5	98.0	93.1
Hombres	94.6	97.5	92.8
Mujeres	98.7	98.5	93.5

Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019)

#### Secundaria

La educación secundaria en Costa Rica incluye el III y IV ciclo (educación diversificada) como se indicó antes. Entre el 2000 y el 2018 la matrícula inicial del III ciclo creció a una tasa promedio anual de 1,1%, mientras que en educación diversificada fue de 4,0%, para que en conjunto educación secundaria crecieran al 2,1%, pasando de 253 mil a 366 mil estudiantes en ese período.

**Gráfico 1. Número de estudiantes matriculados en Educación Secundaria: III Ciclo y Educación Diversificada. Costa Rica, 1990–2018**



Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019)

120 Las edades consideradas para el cálculo de la tasa neta de escolaridad son: Interactivo II (4 años), Transición (5 años), Primaria (6–11 años) y Secundaria (12–16 años)

Los datos de la tasa neta de cobertura de secundaria se observan en las tablas 3 y 4. Si bien muestra un aumento positivo entre el año 2000 y el 2018, pasando de 54.1% a 79.9%, el país debe hacer aún un gran esfuerzo por lograr el 100% de esta cobertura. Este desafío se aborda con mayor detalle en la tercera sección de este capítulo.

**Tabla 3. Tasa neta de escolaridad en Secundaria**

	2000	2010	2018
Total	51.6	67.7	74.1
Hombres	48.2	64.7	71.4
Mujeres	55.2	70.9	77.0

Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019)

Los datos de secundaria muestran una importante diferencia cuando se desagregan entre el III ciclo y educación diversificada, ya que como se aprecia en la tabla 4, la cobertura disminuye significativamente para el caso de la educación diversificada, donde hay una cobertura inferior al 50%, siempre con una tasa mayor para mujeres que para hombres.

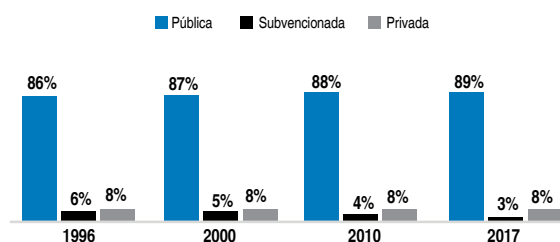
**Tabla 4. Tasa neta de escolaridad en Secundaria, según nivel**

Nivel	2000	2010	2018
III Ciclo	53.8	69.6	73.5
Hombres	50.5	67.2	71.1
Mujeres	57.4	72.2	76.0
Educación Diversificada	27.3	38.8	46.3
Hombres	23.7	34.1	41.6
Mujeres	31.1	43.8	51.3

Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019).

Al año 2017 se reportaron casi 326 mil estudiantes en educación secundaria pública, 12 mil en el sistema subvencionado y 29 mil en el sistema privado. El primero creció a una tasa promedio anual de 2,4% y el último a una tasa de 1,8% (entre el 2000 y el 2017), por lo tanto, las proporciones prácticamente se han mantenido en el período, como aparece en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Porcentaje de matrícula de Educación Secundaria: III ciclo y Educación Diversificada según sector**



Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019).

Después de la reforma constitucional del 2011 en la que se asignó un 8% del PIB a la educación y se estableció la obligatoriedad de la educación diversificada, se constata un aumento en el gasto público en educación, pasando de 4.7% en el año 2000, a 7,2% en el 2010 y a un 7,7% en el año 2018. A pesar de estos aumentos, el progreso aún es lento y falta mucho para alcanzar la universalización de una educación de calidad en secundaria (PEN, 2019: 119). Este tema se ahondará con mayor detalle en la sección de desafíos pendientes en la educación secundaria.

### Innovación tecnológica en la educación: el caso de los Laboratorios de Informática Educativa (LIE) del PRONIE (MEP-FOD)

El caso de los Laboratorios de Informática Educativa (LIE) del PRONIE (MEP-FOD) ilustra de manera muy representativa los ajustes en el rol de la educación como herramienta primordial para llevar a cabo una transición en la visión de desarrollo del país. Si bien estos cambios se dan a nivel nacional<sup>121</sup>, y en la educación a nivel general, todo ello repercute directamente sobre la educación secundaria, como se irá mostrando a lo largo del relato del presente capítulo.

### Urgente necesidad de mejorar la calidad de la educación y alinearse al modelo de desarrollo

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se introducen en el sistema educativo de Costa Rica en la década de los 80, como parte de una

121 Esto es particularmente evidente en la importancia que el país ha brindado al acceso a la Internet en los hogares, que pasó de 11,8% en el 2008 a 73,5% en el 2018. Además el uso de Internet en últimos tres meses, entre personas de 5 años o más, alcanzó 73,5% en el 2018, indicador que forma parte del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en la dimensión de vivienda.

visión de país que dio prioridad a la educación como instrumento de transformación social y económica y que buscaba preparar a la población en las competencias necesarias para afrontar los desafíos del siglo XXI.

Esto respondía a necesidades internas del país, que enfrentaba una serie de retos para recuperarse de una crisis económica al finales de los 70 e inicios de los 80, y también a tendencias internacionales en las que se colocaba como un tema cada vez más importante la inclusión de las TIC en la educación, al servicio de un modelo de desarrollo económico que promueva una mayor inclusión y equidad social.

En el aspecto nacional, la complejidad contextual de crisis hizo necesario analizar el papel que debía desempeñar la educación, esto llevó a darle prioridad como mecanismo de cambio y de movilidad social y económico, al establecer el vínculo estrecho entre el desarrollo de la sociedad y la economía, porque no se puede llegar a ambas sin el apoyo decidido de la educación.

Se visualizó la urgencia de que la educación secundaria se extendiera y mejorar su calidad para llegar realmente a toda la juventud. En lo fundamental, se buscaba preparar a la ciudadanía con las competencias necesarias para encarar los desafíos del siglo XXI con énfasis en los procesos de resolución de problemas, creación de conocimiento y pensamiento creativo, atención de la brecha digital y énfasis en la ciencia, la tecnología y la mente humana como elementos clave del desarrollo nacional (Fonseca, 1991).

En el decimoquinto informe del Estado de la Nación (2009) se señala que, en respuesta a la crisis económica, Costa Rica adoptó a partir del año 1982, un modelo de mayor apertura e inserción en la economía mundial. De esta forma, se hizo una transición del modelo agroexportador hacia uno centrado en las exportaciones no tradicionales fuera del mercado centroamericano, lo cual provocó cambios estructurales en la organización productiva y en los mercados de trabajo. En esos años se desarrolla una nueva institucionalidad en materia de comercio exterior y de atracción de Inversión

Extranjera Directa (IED), se crea el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), como ente rector de la política comercial externa y la atracción de IED, de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), y de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Los cambios estructurales y en el modelo de desarrollo desde 1980, plantearon una serie de retos a nivel país sobre la importancia de la introducción masiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación pública costarricense, y particularmente para el caso de secundaria, presentó la urgencia de replantear la ejecución del programa de informática educativa, como se detallará más adelante. Además, durante este período la educación en Costa Rica se consideraba en plena crisis de calidad, y se requería definir las bases de un modelo de desarrollo que ubicara al país en el nuevo contexto internacional, para lo cual era esencial brindar las herramientas educativas para que los estudiantes de secundaria concluyeran este ciclo con la preparación necesaria para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

A esto se aúna que, desde finales del siglo XX, se da un auge de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el contexto de la globalización. Esto definió la orientación principal que se buscaba dar a la sociedad costarricense: “sociedad de la información” y “sociedad del aprendizaje”. En el centro de esta nueva orientación ha estado el conocimiento, el cual refleja ideas, enfoques, tecnologías y sistemas que se entretajan para dar pie a una compleja sociedad y nuevos estilos de organización. Se hizo necesaria la implementación de un nuevo paradigma en la educación como gestora y moldeadora del desarrollo. Dichos modelos estuvieron íntimamente vinculados, pues la educación se convierte en un medio que posibilita orientar y conseguir el desarrollo, y este a su vez proporciona a la educación las necesidades y demandas sobre las cuales actuar, así como los recursos con los cuales trabajar.

### **PRONIE y LIE un programa visionario a nivel mundial**

En esta sección se describirán los principales hitos en la historia de la conformación y consolidación del PRONIE y los LIE, que desde sus inicios planteaban de forma visionaria una propuesta para el desarrollo de las habilidades necesarias para las nuevas generaciones con el fin de responder a las demandas del presente siglo.

Es importante visibilizar el rol que tiene la gestión del sistema educativo como factor fundamental desde la concepción del modelo hasta la operacionalización e implementación de este, siendo que, si bien ha habido varios avances importantes, también hay temas pendientes de resolver en materia de gestión que permean el alcance del programa y del aprovechamiento de las TIC.

Por otro lado, el personal docente cumple también un papel clave para el logro de los objetivos que se plantean en el Programa, y es por ello que a través de los hitos se contemplan medidas en aras de desarrollar la carrera universitaria de informática educativa y potenciar la capacitación adecuada del personal docente en este campo.

No obstante, tanto la gestión del sistema educativo como las prácticas de contratación y formación docentes son de los principales desafíos que afronta el sistema educativo, no sólo en materia de TIC sino a nivel de toda la educación secundaria, aspectos que se abordarán con mayor detalle en la tercera sección de este capítulo.

Para dar inicio con los hitos en la historia del PRONIE, como parte de las iniciativas más tempranas registradas en materia de TIC en el sector educativo de Costa Rica, se tiene la inauguración en el año 1985, del primer Laboratorio de Informática Educativa (LIE), en la Escuela Pública Rafael Francisco Osejo.

Un segundo hito fue la creación de la Fundación Omar Dengo (FOD) en 1987, la cual es una organización sin fines de lucro que surge como fruto de la visión y trabajo conjunto de profesionales del sector público, privado y académico, con el objetivo de apoyar

el mejoramiento de la calidad de la educación costarricense mediante el uso de herramientas informáticas y la innovación tecnológica en el proceso educativo costarricense. En ese mismo año, la FOD es declarada de interés público mediante Decreto Ejecutivo N°17731–J–H. De acuerdo con el modelo de gestión del programa, este se lleva a cabo en el marco de una alianza público–privada creada entre el MEP y la FOD, la cual ha cumplido un rol fundamental en la innovación tecnológica dentro del sistema educativo de Costa Rica. La articulación de la FOD y el MEP como factor esencial en el modelo de gestión es un aspecto particularmente importante de destacar, ya que la gestión del sistema educativo es uno de los principales desafíos pendientes para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria en Costa Rica. Particularmente, FLACSO (2019) encontró que hay una estrecha vinculación con la gestión que se hace en los centros educativos y los alcances en materia de apropiación tecnológica y aprovechamiento de las TIC.

Un tercer hito, es la creación del Programa de Informática Educativa (PIE MEP–FOD), en el año 1988, el cual surge como una primera acción sistemática de introducción masiva de las TIC en la educación pública costarricense, enfocado en contribuir a mejorar la calidad de la educación de los estudiantes de I y II ciclo de la enseñanza básica. Particularmente la estrategia fue introducir las TIC en educación primaria (para iniciar la formación de jóvenes apropiados de la tecnología) y desde fuera del Valle Central hacia dentro del país, esto es, empezando por las zonas más vulnerables económica y socialmente.

La intervención del PIE se concibió siempre desde la filosofía constructivista, con una metodología de trabajo conjunto y aprendizaje por proyectos. La prioridad es un ambiente de aprendizaje que incorpore los siguientes objetivos: a) desarrollar el pensamiento lógico–matemático, b) incrementar la creatividad y aumentar los niveles de autoestima y, c) adquirir actitudes favorables hacia la exploración tecnológica y el aprendizaje colaborativo. Al mismo tiempo, se buscaba apoyar la capacitación de los



profesores poniendo a su disposición herramientas de programación, una biblioteca digital y una red telemática digital. Estos enfoques son parte clave para que el programa sea considerado visionario con proyección a las tendencias mundiales.

Este programa también incluye en la formación inicial del personal docente, por lo que en el año 1992 se crea la carrera de Informática Educativa en la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Este es uno de los momentos clave desde los inicios del Programa en los que se visualiza la importancia prioritaria que tiene el personal docente y su adecuada formación para el logro de los objetivos en materia educativa, y para la implementación del PRONIE en este caso. Como se detalla en la sección de los desafíos, el tema de la formación docente sin duda alguna tiene repercusión importante en la educación secundaria.

En el año 1994 se crea en el MEP el Departamento de Informática Educativa mediante Decreto N°23489, con el fin de llevar a cabo la ejecución de un Programa de Informática Educativa para la población estudiantil de secundaria, el cual se empezó a ejecutar en 1995. Posteriormente, por acuerdo del CSE en el acta 14 del 2002, se integra el programa de secundaria ejecutado por el MEP, junto con el programa de preescolar y primaria que ejecutaba la FOD y es así como se da origen al Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP–FOD). Esta integración se dio a raíz de la prioridad y urgencia de mejorar el aprovechamiento de los programas de informática educativa en educación secundaria. Aunque, inicialmente el MEP y la FOD trabajaban articuladamente el programa que se brindaba en preescolar y primaria; en el caso de secundaria era ejecutado únicamente por el MEP; y se observó una diferencia significativa en los enfoques y sistemas de implementación entre primaria y secundaria. De esta forma, en aras de optimizar los resultados de la inversión y los esfuerzos realizados en materia de informática educativa, se agrega el programa de secundaria al trabajo articulado MEP–FOD, y es mediante esta unión de todos los programas que se conformó el PRONIE.

Esta medida buscó dar a la educación el rol fundamental para lograr que la población cambie

el paradigma con el cual enfrentar el siglo XXI. Uno de los principios de esta visión es fomentar el desarrollo integral del ser humano en igualdad de oportunidades, en línea con el acuerdo tomado por el CSE en 1994 en el cual se aprobó el documento llamado “Política Educativa hacia el Siglo XXI”. Es un planteamiento con ideales de excelencia académica y en respuesta tanto a las necesidades en el plano nacional, como en el contexto internacional cada vez más marcado por las demandas económicas de la globalización (Chavarría, 2010: 3). Dicha política buscaba hacer más atractiva la educación secundaria y brindar instrumentos útiles para la vida y el trabajo, pensando también en apoyar a quienes no continuarían sus estudios posteriormente. Proponía la promoción de acciones que faciliten la incorporación de los jóvenes en procesos productivos basados en las nuevas tecnologías. Para lo cual debían fomentarse programas que ayuden a formar un ciudadano productor, capaz de pensar y expresarse con claridad y rigurosidad. Enfatizaba el fortalecimiento de la educación de adultos, la educación técnica y científica a la par de la educación física y las artes.

En la política educativa mencionada se observan dos referencias importantes sobre la incorporación de la tecnología en el proceso educativo, buscando el desarrollo de los procesos de pensamiento, como valor para el mundo del trabajo en la educación secundaria y para hacer más atractiva la secundaria.

Otro hito fundamental en este proceso son los lineamientos para un centro educativo de calidad, emitidos en 2008 por el CSE. En este acuerdo se define el concepto de centro educativo de calidad como eje central de la educación costarricense, acompañado de la concepción de un currículo general básico, “un compendio de los elementos curriculares básicos y generales que deberá ser permanentemente enriquecido y complementado por cada centro educativo, como parte de su plan institucional, actuando en un marco de mayor autonomía relativa” (CSE, 2008: 7). Es particularmente relevante el reto que se estableció y la visualización al rol que cumple el centro educativo (y su gestión), lo cual debe destacarse aquí:

Podemos hablar de mapas conceptuales, de reformas curriculares, de nuevos programas de estudio, de esfuerzos de desarrollo profesional de los docentes, de mejoras en la gestión del sistema educativo, entre otros. Todo eso está bien, pero, si no incide en forma significativa en mejorar lo que efectivamente ocurre en nuestros centros educativos, en ese entorno inmediato en el que nuestros estudiantes, nuestras estudiantes, nuestros docentes, administrativo–docentes, técnico–docentes y otros trabajadores de la educación interactúan diariamente, si no logramos eso, poco habremos logrado (CSE, 2008: 20).

Los párrafos anteriores permiten ver hitos en la historia del PRONIE donde se empezaron a cimentar las bases para el aprovechamiento óptimo de la tecnología en materia educativa. No obstante, la realidad que se muestra en la tercera sección de este capítulo permite ver que muchos de estos planteamientos tienen aún bastantes desafíos que superar para alcanzar sus objetivos. Como se detallará más adelante, aspectos tales como la gestión del sector educativo y las prácticas de contratación y formación docente, son determinantes para el buen desempeño del PRONIE y de la innovación educativa, pero más allá de esto, son esenciales para el logro de la universalización de la educación secundaria.

### Desarrollando competencias para el Siglo XXI

A lo largo de la trayectoria del PRONIE MEP–FOD, los LIE han sido uno de los modelos de trabajo emblemáticos del Programa, y el único aprobado por el Consejo Superior de Educación (CSE). Mediante los LIE, el Programa tiene el objetivo de promover el desarrollo de competencias para la resolución de problemas, la investigación, la productividad, la ciudadanía y la comunicación, a partir del uso de las tecnologías digitales y la construcción de proyectos que complementan temas curriculares.

Según el Acuerdo CSE–240–97, una forma de concebir el laboratorio de informática educativa es “un aula de recursos en la cual herramientas tales como programas informáticos, cámaras de video, digitalizadores, equipos de multimedia, pueden generar estrategias didácticas alternativas para enriquecer y crear ambientes de aprendizaje que apoyan el logro propuesto de cada asignatura”.

En MEP (1997) se indica que el problema que origina la intervención es que una alta proporción de la población estudiantil de los centros educativos públicos carece de las capacidades adecuadas en el uso de las Tecnologías Digitales (TD).

- Este problema es generado por distintos aspectos:
- Brecha digital de acceso en los centros educativos de zonas alejadas.
- Ambientes de aprendizaje donde el uso de las TD es inexistente o marginal.
- Insuficiente infraestructura de conectividad en los centros educativos.
- Ingreso y capital cultural bajos en los hogares.
- Formación inicial deficiente de los docentes en las universidades, respecto al uso y aprovechamiento educativo de las TD (MEP, 2017). Esta deficiencia en formación docente es uno de los principales desafíos que enfrenta la educación secundaria en general, más allá del ámbito tecnológico. En el caso específico de los LIE del PRONIE, el estudio de FLACSO (2019) encontró que este tipo de deficiencias también puede afectar la incorporación de los LIE de manera transversal en el currículo de los estudiantes de secundaria. Estos aspectos se detallan en la tercera sección de este capítulo.

Asimismo, como se mencionó en párrafos anteriores, el programa opera bajo una filosofía y metodología pedagógica constructivista basada en el desarrollo de capacidades cognitivas en los niños y jóvenes a partir del aprendizaje de la programación y el abordaje curricular basado en proyectos. Las capacidades que se propuso impulsar el Programa desde sus inicios están orientadas al pensamiento lógico matemático, la resolución de problemas y al trabajo en equipo (MEP, 2017). Este desarrollo de capacidades es de gran importancia para la preparación de la población estudiantil de secundaria con miras a que puedan responder adecuadamente a las demandas del presente siglo, así como asumir los retos que les presentará su futura inserción a la educación superior y al mundo laboral.

### La incorporación de la tecnología en las aulas

Diferentes autores y organismos internacionales han planteado la necesidad de condiciones mínimas, de contexto, acceso y uso de las TIC para producir resultados e impactos concretos que se puedan percibir en el sistema educativo. Esas condiciones corresponden al diseño e implementación de política pública como una herramienta primordial para el logro de los objetivos.

En el caso de Costa Rica, si bien el documento de Hinostrosa y Labbé (2011) no visibiliza las políticas del CSE como políticas de Estado, este ha definido políticas educativas entre las cuales se mencionan las siguientes:

- Política Educativa hacia el Siglo XXI, emitida en el año 1994.
- Política Educativa de un centro educativo de calidad, emitida en el año 2008.
- Política Educativa para el aprovechamiento educativo de las tecnologías digitales, emitida en el año 2010.
- Política Educativa La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad, emitida en el año 2017.

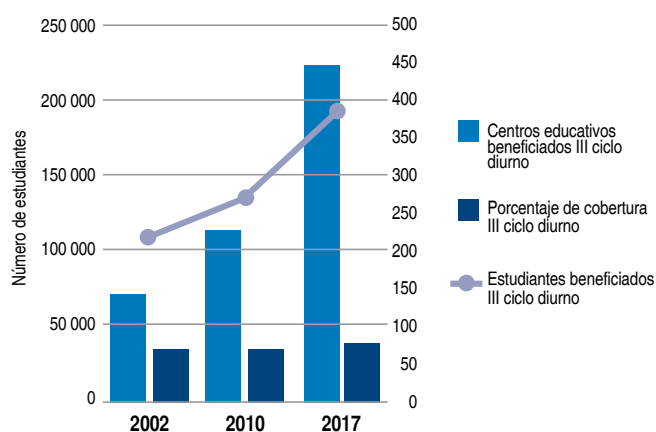
Además de las políticas citadas, es importante destacar que, tal y como se aprecia en secciones anteriores, desde la década de los 80 en el país se ha gestado normativa y convenios con respecto a la introducción de las TIC en la educación, de las cuales se dio el surgimiento del PRONIE. Asimismo, se han firmado los convenios marco y se han definido lineamientos para la administración de estos programas. Se destacan, en primer lugar, dos convenios marco para los años 2002 y 2018<sup>122</sup>.

- Ley 8207 (enero 2002) declarada de utilidad pública el Programa de Informática Educativa del MEP y ejecutado por la FOD.
- Convenio marco entre el MEP y FOD 2002.
  - La introducción de este convenio hace un recuento del esfuerzo realizado por ambas

partes en los siguientes componentes, así como la necesidad de ampliar el convenio original de 1989:

- A partir de esta base, se genera una serie de acuerdos y compromisos por parte de la FOD y del MEP. Todo el esfuerzo normativo y ejecutivo a nivel nacional permitió la ampliación en la cobertura al pasar de 144 establecimientos de secundaria con Informática Educativa en el 2002 a 448 en el 2017 y 68,5% (2002) a 80% (2017) de estudiantes beneficiados en III ciclo.

**Gráfico 3. Indicadores de cobertura del Programa de Informática Educativa en la educación secundaria**



Fuente: MEP, Departamento de Análisis Estadístico. MEP (2018) y PEN (2019)

Como se aprecia en esta sección, el país cuenta con política, normativa y lineamientos que fortalecen y guían las acciones para la inclusión de la tecnología en materia educativa, lo cual ha logrado tener incidencia positiva en el avance hacia la implementación y cobertura del PRONIE en secundaria. El estudio de FLACSO (2019) encuentra que las políticas y la propuesta educativa de los LIE (PRONIE MEP–FOD) tienen una fuerte vinculación en la visión constructivista del modelo educativo y en las capacidades y habilidades que se buscan fomentar. No obstante, en el análisis de FLACSO (2019) también se observa que aún falta vincular muchos de esos planteamientos con planes y presupuestos que lleven a acciones específicas. Tampoco se ha vinculado el PRONIE al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esta falta de operacionalización reduce las posibilidades de impacto que pueden tener estas

122 Último convenio marco del 06 de diciembre del 2017.

iniciativas, sumando a los desafíos que se detallan en la tercera sección.

### **Los LIE han aportado al desarrollo de competencias del siglo XXI en los estudiantes de secundaria**

La propuesta educativa de los LIE se encuentra alineada con la visión de desarrollo del país, ya que desde su concepción estuvo vinculada a una perspectiva del mejoramiento de la calidad de la educación mediante la incorporación de la tecnología, buscando contribuir a la generación de las habilidades necesarias para lograr que el talento humano nacional pueda aprovechar los beneficios y las oportunidades de las nuevas tendencias globales.

Costa Rica es un país que ha apostado por la apertura económica y comercial, donde las exportaciones tienen una participación bastante significativa en la economía (alrededor de un 34%, en comparación con un 29% del promedio de los países de la OCDE), y dentro de este sector, las TIC juegan un papel preponderante, representando un 14% de las exportaciones de servicios del país (PROCOMER, 2019b). Una reciente caracterización del sector TIC en Costa Rica mostró que el mismo genera cerca de 42.456 empleos directos y alrededor de 450 empresas, de las cuales un 75% aproximadamente son de capital nacional, un 90% son exportadoras y la actividad dominante es el desarrollo de software. Este es un sector donde la mayoría de su talento humano cuenta con grado universitario (86%) y 41% tiene una profesión relacionada con TI. Dentro de las habilidades más requeridas para estas empresas se encuentran las relacionadas con el trabajo colaborativo y la innovación (PROCOMER, 2019a), que son parte de las competencias que pretenden desarrollar los LIE.

Un aspecto clave para el buen funcionamiento del Programa y su vinculación con los objetivos de desarrollo del país, es el de la formación de docencia en informática educativa. En este sentido, como se mencionó antes y se detallará en la siguiente sección, el país presenta un problema de calidad y vacíos en materia de comprensión del fenómeno educativo y de los procesos educativos vinculados con la tecnología. No obstante, las investigaciones del Estado de la

Educación señalan que esta problemática no es específica de los LIE, sino que es un asunto que se presenta en general dentro del sistema educativo costarricense, ya que el proceso de reclutamiento y selección de docentes afronta limitaciones derivadas de una Ley de Carrera Docente desactualizada para definir un perfil de ingreso acorde con las demandas y necesidades actuales (Castro, 2013: 5). Asimismo, dicho informe resalta entre sus hallazgos que una limitación importante para definir políticas y acciones sobre la profesión docente es la ausencia de un perfil apropiado de las personas educadoras en Costa Rica. Esto representa un problema serio pues dificulta la toma de decisiones administrativas, pedagógicas y de formación que mejoren el sistema educativo. Tampoco existe un perfil de ingreso a la carrera docente, excepto las disposiciones que en la actualidad pueden estar desactualizadas de la Ley de Carrera Docente. De esta forma, contar con un perfil adecuado es un gran desafío para el Programa, como lo es para todo el sistema educativo (p. 35).

### **Resultados obtenidos en secundaria a partir de la implementación de los LIE**

A partir de un análisis de FLACSO (2019) con docentes de Informática Educativa y las personas estudiantes de secundaria en una evaluación del Programa realizada durante el 2018, se encontraron algunos resultados interesantes.

No todas las actividades diseñadas se están ejecutando, siendo éstas más de orden operativo y menos de alto nivel, según lo que recuerdan los estudiantes. Por ejemplo, una proporción significativa de los estudiantes manifestaron que no habían tenido que presentar el proyecto a otras personas, hacer bosquejos, guiones o esquemas, programar o trabajar con pregunta orientadora y este comportamiento es más frecuente en secundaria que en primaria. Es interesante que esto a su vez está relacionado con la capacidad de hacer trabajo colaborativo, ya sea explicar, recomendar o compartir sus conocimientos con otras personas. Si bien se han diseñado guías didácticas para estandarizar la labor de cada docente en el aula y ser un apoyo tanto a los docentes como al currículo, estas no siempre se siguen o no se adaptan a la contextualización local.

También se encontró que los estudiantes tienen diferentes abordajes a la tecnología y su uso en el proceso educativo. Entre ellas, se distinguen las personas que se acercan mediante el uso del celular y las que lo hacen mediante la computadora. También es notable la intensidad con la que estas personas ejecutan actividades asociadas al aprendizaje o clases, así como las actitudes positivas y negativas que expresan hacia el uso de la tecnología. No se trata solo de más equipamiento, sino un uso más orientado a los aprendizajes y el desarrollo de habilidades de alto nivel, mediante una guía adecuada de uso.

Mediante una regresión multinivel, se estima el efecto sobre el desempeño en LIE (productividad, ciudadanía y comunicación y resolución de problemas, resumidas en una nota porcentual de respuestas correctas a las tareas), considerando dos niveles, el primero a nivel de centro educativo que expone a los estudiantes a un ambiente específico y local y, para un nivel 2, la exposición a otras variables, entre ellas el tiempo que ha llevado el programa LIE, así como otras variables de confusión tales como su actitud hacia el uso de las computadoras, su uso de las TIC para el entretenimiento y el estudio, la educación de sus padres, el nivel de equipamiento de su casa, su nivel de desempeño escolar y nivel de lectura de libros, y el desempeño del docente de IE o del director del centro educativo. Son estas otras variables, además de la intervención, las que pueden afectar los resultados de interés y que no se puede garantizar que sean equivalentes en los grupos, al no existir asignación aleatoria (Campbell y Stanley, 1963; Shadish *et al*, 2002).

Este tipo de abordaje permite identificar si hay un efecto significativo de la intervención a mayor nivel de exposición, controlando por otras características del centro educativo y del estudiante y su entorno familiar.

En primer lugar, se identifica que hay un efecto del centro educativo que influye sobre la nota de desempeño (identificada por la intersección del modelo). A nivel del hogar, influye de manera directa o positiva el equipamiento de la vivienda (tenencia

de artículos). A nivel de la dirección del centro educativo influye de manera directa el número de capacitaciones que ha recibido el director en materia tecnológica así como su nivel de gestión para el aprovechamiento de las TIC por parte de los docentes (por ejemplo, si se planean actividades con TIC como proyectos científicos en que los estudiantes deben registrar un fenómeno, explicarlo y exponerlo a otros estudiantes, si complementan las actividades para que los estudiantes repasen los contenidos con TIC, si mejoran las actividades que hacían previamente con TIC, si promueven actividades de trabajo individual con las TIC de repaso o comprobación). Llama la atención que el uso profesional o personal de las tecnologías por parte del director no es lo clave, sino el conocimiento que tiene y su gestión en pro de los ambientes de aprendizaje y aprovechamiento de las TIC. A nivel del estudiante, algo que refuerza lo anterior es su desempeño colaborativo; esto es, que sea capaz de explicarles a otros como programar o recomendar mejoras al trabajo de programación de otros o compartir en otras asignaturas lo que aprende en IE. Por otro lado, también es muy relevante la actitud del estudiante hacia el uso de las computadoras, y que perciba el valor del trabajo con computadoras sin tenerles temor. Una vez que se separan estos efectos, se identifica también un efecto positivo y significativo de la exposición a los LIE sobre la calificación de desempeño.

### **Importantes desafíos pendientes en la educación secundaria**

#### **Continúa pendiente alcanzar la universalización de la educación secundaria**

Como se mencionó en las secciones anteriores, Costa Rica hizo una reforma constitucional en el 2011 estableciendo la obligatoriedad de la Educación Diversificada y asignando un 8% del PIB a la educación. Sin embargo, de acuerdo con el Estado de la Educación (2019: 122), a pesar de que se ha querido priorizar la universalización de la secundaria, esta meta aún no se alcanza, como se aprecia en la tabla 3, la cobertura neta en educación secundaria al 2018 era de 74% y según la tabla 4, la cobertura neta en educación diversificada desciende al 46%.

Una de las estrategias que el MEP ha impulsado ha sido la de renovar la oferta educativa en secundaria, realizando reformas que promuevan habilidades que les permita atender con éxito las demandas del siglo XXI, este enfoque está alineado a los objetivos consignados en el PRONIE MEP–FOD, expuesto en este estudio. De acuerdo con Estado de la Educación, para lograr avances en la universalización de la educación secundaria, también es importante abordar desde los ciclos educativos anteriores los problemas relativos a la mejora en el desempeño y los logros de aprendizaje en primero y segundo ciclos. Además, dicho informe apunta que los problemas de exclusión y repitencia se agravan en secundaria, generando un círculo vicioso de bajo desempeño y poca eficiencia. Asimismo, en ese documento se presentó un análisis que les permitió identificar asociaciones positivas entre la exclusión educativa y factores como la incautación de drogas, la incidencia de la pobreza y el desempleo en varias de las Direcciones Regionales de Educación (DRE). La complejidad de estos problemas demanda una fuerte articulación entre el MEP y otras instancias gubernamentales y locales como el Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), entre otras (PEN, 2019: 132). El alcance de una mayor cobertura en secundaria es un problema complejo en el que se entrelazan una serie de factores cuyo análisis a profundidad trasciende los objetivos del presente estudio, no obstante, a continuación, se mencionan dos desafíos más que afronta el sistema educativo de Costa Rica y que dificultan el aumento en la tasa neta de escolaridad en secundaria.

### **Se requieren cambios en la gestión del sistema educativo**

El último informe del Estado de la Educación indica que uno de los principales factores que ha dificultado la universalización de la secundaria, es la gestión del sistema educativo. Dicho informe menciona que el MEP tiene un nivel central complejo, con diversos niveles jerárquicos, aproximadamente 15 direcciones y 67 departamentos, lo cual genera múltiples requerimientos administrativos que limitan

la capacidad técnica y operativa de directores regionales, directores y supervisores de centros educativos para poder acompañar y dar seguimiento a la implementación de la política educativa vigente. Asimismo, este *statu quo* no potencia alcanzar logros en áreas clave como reforma curricular, cobertura, financiamiento y mejora salarial, entre otras. Esto denota una cultura institucional en la que se debe obedecer desde arriba hacia abajo en políticas, programas y presupuestos. Así, el documento apunta a una urgencia de implementar nuevos estilos de gestión que prioricen las áreas de asesoramiento e intervención centradas en el área pedagógica. Lograr esos cambios necesarios en los modelos de gestión implican simplificar la estructura en el nivel central del MEP y dotando las Direcciones Regionales (DRE) de capacidad para que puedan elaborar sus propios proyectos (PEN, 2019: 120).

En materia de gestión y relación con las políticas de innovación tecnológica, en el estudio realizado por FLACSO (2019) se encontró vinculación entre una gestión por parte de la dirección del centro educativo que promueve el aprovechamiento de las TIC y el logro de una mayor apropiación tecnológica por parte del estudiantado (p. 27). Asimismo, sobre la gestión de los LIE, dicho estudio también identifica algunos desafíos, entre los que se puede mencionar brechas en el acceso a internet rápido y estable, y el uso de sistemas de control y seguimiento para los inventarios y la cobertura de los servicios educativos en los diferentes centros educativos, los cuales permitirían realizar monitoreo de varios indicadores clave para el mejoramiento de la gestión institucional (p. 26). Parte de los hallazgos en materia de gestión también están vinculados con los mecanismos de contratación y formación docente y terminan incidiendo directamente sobre la posibilidad de transversalizar el uso de tecnologías en el currículo de los estudiantes de secundaria, como se detallará en el siguiente desafío. A raíz de lo anterior, entre las recomendaciones que se brindan al MEP en el citado documento se encuentran la de acompañar a las direcciones en la elaboración de planes de gestión tecnológica institucional de tal manera que la población estudiantil sea ampliamente beneficiada y motivada para percibir el valor de la tecnología en su

preparación para la vida y la empleabilidad (p. 173); y tomar medidas para mejorar la cobertura de la red de Internet a todo el país como una forma de superación de la brecha digital y universalización en el acceso a las nuevas TIC, no solo para el aprovechamiento dentro del LIE sino también en otras áreas de los centros educativos (p.30).

### **Necesidad de mejoras en los mecanismos de contratación y formación docente**

El Estado de la Educación rescata el papel primordial de la persona docente para elevar la calidad de la educación, en ese sentido se encontró que uno de los problemas que enfrenta el país en materia docente es que aún se encuentra anclado a políticas docentes que se definieron en la segunda mitad del siglo XX, las cuales generan impedimentos para que el MEP realice contrataciones de personal de alta calidad y desarrolle procesos evaluativos de las prácticas docentes (PEN, 2019: 133).

Otro de los hallazgos que muestra el Estado de la Educación, es que hay señales de que el sistema de contratación de docentes favorece que los colegios (centros educativos de secundaria) con mayores necesidades educativas reciban docentes dispuestos a aceptar contratos temporales, y que se tiene la necesidad de cambiar hacia contratos con esquemas de incentivos que permitan que las personas docentes con excelencia comprobada se movilicen hacia zonas o colegios que les son poco atractivos. Además, el sistema actual de selección no contempla la vocación, ni las habilidades sociales, conocimiento y prácticas en el aula de la persona docente (PEN, 2019: 134–135).

En materia de formación docente en informática educativa, el estudio realizado por FLACSO (2019) tuvo un hallazgo no esperado y que va más allá de lo que le corresponde al Programa PRONIE MEP–FOD, de un requerimiento pendiente en la enseñanza de programación en algunas universidades que brindan la carrera, así como un problema de calidad y vacíos en materia de comprensión del fenómeno y los procesos educativos vinculados con la tecnología (p. 99). En este sentido, una de las recomendaciones brindadas es la de capacitar a

docentes de informática educativa y a los docentes de grado y asignaturas, a los directores de centros educativos y a los asesores regionales de cada especialidad, en el aprovechamiento de la tecnología para el trabajo colaborativo de los estudiantes, con el propósito de desarrollar habilidades y competencias de alto nivel (p. 169). Por otro lado, FLACSO (2019) encontró que el esquema de contratación de los docentes en secundaria hace que las lecciones de informática educativa choquen con los horarios de otras asignaturas, esto se vincula con la problemática en materia de gestión también, ya que incide en la escasa coordinación entre los docentes de informática educativa y los de otras materias. Asimismo, estas deficiencias de formación, contratación y coordinación afectan la posibilidad de transversalizar los LIE al currículo de los estudiantes de secundaria, ya que se presentan problemas de comprensión de los objetivos del PRONIE, así como desconocimiento acerca de la dinámica y financiamiento de éste por parte de docentes de otras asignaturas y por parte de algunas direcciones de centros educativos. Todo esto se traduce en la persistencia de métodos de enseñanza obsoletos y la escasa integración transversal de las TIC en el currículo, por la falta de apropiación del modelo por parte del personal de los centros educativos.

### **Conclusiones**

El análisis realizado en este capítulo muestra la evolución de una visión de desarrollo en Costa Rica, en la que se apostó desde la década de los 80 por hacer una transición de un modelo agroexportador, a uno basado en la apertura, centrada en los servicios y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información. En este sentido, se visualizó el rol de la educación como una herramienta clave para lograr este cambio de modelo y la ejecución de una serie de medidas visionarias para la innovación tecnológica, como la creación de la Fundación Omar Dengo (FOD) y la implementación del Programa de Informática Educativa (PRONIE), dentro del cual se impulsan los Laboratorios de Informática Educativa (LIE), que fue uno de los objetos de atención principal del presente texto, con énfasis en sus repercusiones sobre la educación secundaria.

Los LIE surgen como parte de una perspectiva en la que se busca promover el desarrollo de competencias para la resolución de problemas, la investigación, la productividad, la ciudadanía y la comunicación, a partir del uso de las tecnologías digitales y la construcción de proyectos que complementan temas curriculares. Se busca la apropiación de las tecnologías digitales para poder utilizarlas al servicio de habilidades de alto nivel cognitivo, de modo que la población estudiantil cuente con las capacidades y competencias requeridas para aprender y participar de forma plena en la sociedad del siglo XXI. Esta perspectiva es bastante pertinente como parte de una estrategia para solucionar la problemática que enfrenta la educación secundaria y el sistema educativo en general.

El estudio permite evidenciar la estrecha relación que hay entre las políticas públicas para la innovación tecnológica en los centros educativos, y las transformaciones sociales y económicas que se pueden dar en el país. Asimismo, permite dar una pincelada de lo que implica esta transformación y la implementación de innovaciones educativas a nivel público, que requiere de una serie de elementos de gestión, como lo es en el caso de los LIE, la existencia de una alianza público–privada que ha logrado mantenerse a lo largo del tiempo y superar los distintos desafíos que el contexto social y económico han presentado desde la década de los 80 hasta el día de hoy. Aunado a esto, el capítulo realiza una breve exposición de la enorme complejidad de los desafíos

que enfrenta la educación secundaria, como lo es alcanzar la universalización, la necesidad de realizar un cambio en el estilo de gestión en el sistema educativo, y realizar mejoras en los mecanismos de contratación de docentes.

A pesar de la pertinencia de los LIE evidenciada en el documento, hay una serie de nudos críticos pendientes de resolver a nivel de todo el sistema educativo en el país, donde se pueden mencionar entre otros, la retención de los estudiantes en la secundaria y de la apropiación tecnológica, donde se requiere una gestión responsable y proactiva de las direcciones de los centros educativos, así como docentes tanto de informática educativa como de otras asignaturas con formación inicial en el aprovechamiento de las tecnologías en el aprendizaje.

En la actualidad, las políticas relacionadas con materia de TIC y educación son trascendentales de cara a la cuarta revolución industrial, a las tendencias mundiales y al modelo de desarrollo económico que ha venido ejecutando el país, por lo que el fortalecimiento de las buenas prácticas y la atención de los desafíos de la educación secundaria presentados en este capítulo, entre varios más a los que se enfrenta el sistema educativo, son sin duda un tema prioritario de atender en la agenda del desarrollo costarricense.



**BIBLIOGRAFIA**

- CAMPBELL, D. T. & JC STANLEY. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*, 8–12.
- CÉSPEDES, V. H., & JIMÉNEZ, R. (1994). *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica* (No. 331.12 C422). Academia de Centroamérica, San José (Costa Rica).
- CHAVARRÍA, S. (2010). *La Política Educativa hacia el Siglo XXI: Propuesta de una Política de Estado. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (1998). *Gestión de Programas Sociales en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN (2008). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. San José: Consejo Superior de Educación.
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN (2017). *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. San José: Consejo Superior de Educación.
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN. (1994). *Política educativa hacia el siglo XXI*. San José: CONARE. Disponible en: <http://www.cse.go.cr/sites/default/files/files/Politica%20Educativa%20hacia%20el%20Siglo%20XXI.pdf>
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN. (2008) *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*. San José: Imprenta Universal.
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN. (2018). *Acuerdos del CSE relacionados con el PRONIE en el periodo 2004–2018*. San José: CONARE. Disponible en: <http://www.cse.go.cr/actas/pronie>
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN. (s.f.). *Estructura del Sistema Educativo Costarricense*. San José: CONARE. Disponible en: [http://cse.go.cr/sites/default/files/documentos/estructura\\_sist\\_educ\\_costarr.pdf](http://cse.go.cr/sites/default/files/documentos/estructura_sist_educ_costarr.pdf)
- FALLAS, I. y ZÚÑIGA, M. (2010). *Tercer Informe Estado de la Educación. Estudio: Las Tecnologías Digitales de la Información y la Comunicación en la Educación Costarricense*. San José: Estado de la Educación.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. (2019). *Evaluación del proceso de implementación y los efectos de los Laboratorios de Informática Educativa del PRONIE, para mejorar su gestión*. San José: FLACSO
- FONSECA, C. (1991). *Computadoras en la escuela pública costarricense: la puesta en marcha de una decisión*. San José: FOD.
- FUNDACIÓN OMAR DENGO (2015). *Evaluación de los estándares de desempeño de estudiantes en el aprendizaje con tecnologías digitales, PRONIE MEP–FOD*. San José: Fundación Omar Dengo.
- GOBIERNO DE COSTA RICA (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011–2014*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- GÓMEZ, O. Y. A., y ORTIZ, O. L. O. (2018). “El constructivismo y el construccionismo”. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía, RIIEP*, 11(2), 115–120.
- HINOSTROSA, J.E. y LABBÉ, C. (2011) *Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES (2009). *Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009–2014*. Costa Rica, Gobierno de la República
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2017). *Refrendo del convenio marco MEP–FOD* (comunicación entre MEP y FOD DAJ–CCI–0031–2018).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (s.f). *Departamento de Educación de la Primera Infancia*. San José: MEP. Disponible en: <http://www.ddc.mep.go.cr/educacion-primera-infancia>

- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. San José: Mideplan
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. (2018). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación*. San José: Mideplan
- MUÑOZ, L. BRENES, M., BUJANDA, M., MORA, M., NÚÑEZ, O., ZÚÑIGA, M. (2014) *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: Caso Costa Rica*. Argentina: Unicef
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2011). *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: PEN.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2009). *Decimoquinto Informe Estado de la de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. (2017). *Sexto informe estado de la educación*. San José: PEN.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. (2019). *Séptimo informe estado de la educación*. San José: PEN.
- PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR. (2017). *Estadísticas de Comercio Exterior*. Disponible en: [https://procomer.com/downloads/estudios/estudio\\_estadistico\\_2017/Estadisticas2017.pdf](https://procomer.com/downloads/estudios/estudio_estadistico_2017/Estadisticas2017.pdf)
- PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR (2019 a). *Caracterización del sector de tecnologías de información y comunicación (TICs) en Costa Rica*. San José: Promotora de Comercio Exterior.
- PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR (2019 b). *Resultados Exportaciones 2018*. San José: Promotora de Comercio Exterior.
- PRONIE MEP–FOD (2019). “Orientaciones generales 2019”. Fascículo #1: Aspectos Pedagógicos. San José: Costa Rica.
- SHADISH, W. R., COOK, T. D., & CAMPBELL, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*.
- SUNKEL, G. TRUCCO, D. y ESPEJO, A. (2014). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional*. CEPAL
- SUNKEL, G. TRUCCO, D. y MÖLLER, S. (2011). *Aprender y Enseñar con las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina: potenciales beneficios*. CEPAL
- SUTEL. (2017). *Informe anual Fonatel: Rendición de cuentas y transparencia*. Disponible en: [https://sutel.go.cr/sites/default/files/informes\\_fonatel/informefonatel2017-03.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/informes_fonatel/informefonatel2017-03.pdf).
- TORRES, N. (2010). “La política educativa y su compromiso con la equidad social y el desarrollo sostenible”. *Revista Electrónica Educare*, vol. 14, núm. 1, pp. 37–45. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4780953.pdf>
- UNESCO. (2007). *Normas UNESCO sobre competencias en TIC para docentes*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2008). *Estándares de competencias en TIC para docentes*. Londres: UNESCO.
- UNESCO. (2013). *Enfoques estratégicos sobre las TICs en educación en América Latina y el Caribe*. Chile: UNESCO.
- UNESCO. (2016). *Competencias y estándares TIC desde la dimensión pedagógica: Una perspectiva desde los niveles de apropiación de las TIC en la práctica educativa docente*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- UNICEF (2014). *Las políticas TIC en los sistemas educativos en América Latina: Caso Costa Rica*. Argentina: Unicef
- VEGA, M. (1996). *Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa*. Anuario de Estudios Centroamericanos, 129–146.
- ZÚÑIGA C., M. (1994). *Del constructivismo al construccionismo. Modelos de Aprendizaje II*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.

## La educación secundaria en Ecuador. Bachillerato internacional y conectividad

Mariángeles Cevallos Castells  
Juan Ponce  
**FLACSO Ecuador**

### Introducción

Este capítulo presenta un análisis del caso ecuatoriano. Se pone énfasis en el análisis del bachillerato en el país durante los 2000s. Se toma como caso de estudio al programa de Bachillerato Internacional. En la primera parte se presenta una descripción del sistema educativo en el Ecuador. La segunda parte aborda el marco normativo aplicado a la educación. La tercera parte y cuarta parte se concentran en el análisis del bachillerato internacional. Se muestra una descripción del programa, y luego se revisa los estudios de impacto y cualitativos que se han hecho sobre el bachillerato internacional. La última parte concluye.

### Sistema educativo nacional

La estructura del sistema educativo ecuatoriano comprende los siguientes niveles: educación inicial (EI) (para los niños de 3 a 4 años); la educación general básica (EGB), que comprende 10 años y está orientada a los niños de 5 a 14 años; y, el bachillerato general unificado (BGU), que incluye 3 años para los jóvenes de 15 a 17 años.

En términos de la clasificación internacional normalizada de educación, la educación inicial equivale a la preescolar, el primer año de básica corresponde a preprimaria, los 6 años siguientes de básica corresponden a primaria, los tres últimos años de básica corresponden a secundaria inferior, y los 3 años de bachillerato general unificado corresponden a secundaria superior.

Para el año 2016, el total de estudiantes por nivel es el siguiente: EI (428.000), EGB (3'337.000) y BGU (847.000).

Durante la década del 2000, el país, como muchos países de la región, contó con abundantes recursos económicos debido al boom de *commodities*. Esto, sin duda, se reflejó en un incremento de la inversión social. El presupuesto destinado a educación, por ejemplo, como porcentaje del PIB, pasó del 2,3% en el 2006 al 4,8% en el 2014. De igual manera, la inversión en desarrollo social pasó del 0,6% al 1,2%. Por último, la inversión en salud pasó del 1% al 2,2%.

La política educativa durante el gobierno del presidente Correa (2007–2017) tuvo como principales ejes los siguientes: mejora en la infraestructura escolar; eliminación de las “barreras de acceso” al sistema, mediante la entrega de textos y uniformes, y la eliminación de la contribución voluntaria que los padres tenían que dar a las escuelas; mejora en los salarios de los docentes (que pasaron de un salario inicial de US\$ 290 al mes en el 2006 a US\$ 1.055 en el 2014); programa de jubilaciones y de renovación de los docentes mediante la introducción de un sistema meritocrático para la selección de los nuevos maestros; evaluación de docentes; eliminación del sindicato de maestros.<sup>123</sup>

### Marco normativo de la educación en Ecuador

En el año 2008, el Ecuador aprueba mediante referéndum una nueva constitución. Dicha

123 Esto implicó mucha resistencia del sindicato de maestros y de su partido político el Movimiento Popular Democrático, quienes hicieron una fuerte oposición al gobierno.

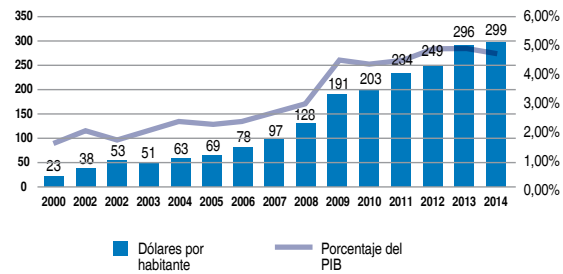
Constitución fue elaborada y aprobada durante el periodo presidencial de Rafael Correa (2007–2017).

La Constitución reconoce a la educación como un deber primordial del Estado y como derecho fundamental para la consecución del “buen vivir”, estableciendo en el artículo 26 que:

- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Siguiendo lo expuesto, la educación en el Ecuador es universal, intercultural, laica y gratuita para todos los niveles que incluyen el sistema educativo, compuesto por la educación inicial, la básica y el bachillerato o su equivalente. Además, está orientada por un enfoque de derechos, es decir, debe ser participativa, incluyente y democrática y debe asegurar la calidez y calidad. El Estado ecuatoriano ejerce la rectoría del sistema educativo a través del Ministerio de Educación como la autoridad nacional de este sector, ente encargado de formular la política educativa en el país. Un aspecto relevante que se establece en la carta constitucional, en la disposición transitoria decimoctava, hace referencia al presupuesto destinado para educación inicial básica y bachillerato, el mismo que debe aumentar progresivamente cada año en al menos el 0.5 del PIB hasta alcanzar el mínimo del 6% del PIB (Constitución de la República del Ecuador, 2008). No obstante, los datos que se presentan a continuación demuestran variaciones en el presupuesto asignado al sector educativo en proporción al PIB. Si bien se ha registrado un incremento importante sobre todo entre los años 2008 y 2009 con un aumento del 2.99% al 4.51%, para el 2010 vuelve a caer al 4.38%. Los años siguientes demuestran un aumento llegando a un máximo de 4.93% en el 2013 pero no se sostiene en el 2014 pues disminuye al 4.77%.

**Gráfico 1. Presupuesto asignado a educación, según dólares por habitante y como porcentaje del PIB. periodo 2000–2014**



Elaboración propia fuente: Ministerio de Finanzas

Del marco normativo de la Constitución se desprende la Ley Orgánica Intercultural Bilingüe (LOEI) aprobada en el año 2011. En este instrumento legal se establece de manera más clara las responsabilidades del Estado frente a la educación en el marco del buen vivir. En general la LOEI establece regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de todos los actores en el Sistema Nacional de Educación (Constitución, 2008, art. 1).

Otro aspecto importante que se desarrolla en los últimos diez años en la política educativa del país es la reforma curricular realizada en el año 2010 mediante el Acuerdo Ministerial N°306, con el cual se aprueba la “Actualización y Fortalecimiento de la Educación General Básica”. Con este ajuste se desarrolló un currículo basado en destrezas con criterios de desempeño para cada una de las asignaturas, los mismos que deben ser desarrollados en el aula. (Cevallos, 2020). En el 2016 se lleva a cabo una reforma a los proyectos anteriores tanto de la educación general básica como para el bachillerato general unificado, con lo cual se define el documento curricular vigente en la actualidad.

De igual manera, en el año 2011, se da un importante cambio en el ciclo correspondiente al bachillerato, el cual funcionaba bajo la modalidad de especializaciones en las ramas de química–biología, física–matemática y ciencias sociales. Desde el año lectivo 2011–2012 el bachillerato pasa a ser unificado, es decir, que cuenta con un currículo de base común para todos los estudiantes de estos niveles. Esta reforma tuvo como principal objetivo

que los estudiantes contaran con aprendizajes más integrales, que les permitieran ampliar sus posibilidades de ingreso a la educación superior. El Bachillerato General Unificado (BGU) está integrado por primero, segundo y tercer curso y para acceder a este ciclo los estudiantes deben completar todos los niveles que contempla la educación general básica. Como se mencionó todos los alumnos deben adquirir un tronco común de materias, no obstante, el sistema educativo ofrece dos figuras de bachillerato según los intereses de los jóvenes: el bachillerato en ciencias y el bachillerato técnico. El currículo nacional tanto para la educación general básica (EGB) cuanto para el BGU está organizado por áreas de conocimiento, las mismas que definen un determinado perfil de salida para los estudiantes. Estas áreas están compuestas por: lengua y literatura, lengua extranjera, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales, educación física, educación cultural y artística e interdisciplinar<sup>124</sup>.

Quienes opten por el bachillerato en ciencias complementarán sus aprendizajes en ciertas áreas académicas de su interés, a través de materias optativas específicas. Por su parte, aquellos que se inclinen por una figura profesional en el bachillerato técnico tendrán las siguientes opciones: área técnica agropecuaria, área técnica industrial, área técnica de servicios, área técnica artística y área técnica deportiva.

Por otro lado, desde el 2006 el Sistema Educativo Ecuatoriano también incluye el Bachillerato Internacional como oferta educativa en los planteles fiscales del país. Esta propuesta pedagógica está orientada a elevar la calidad educativa, ya que fomenta el sentido crítico y lógico de los estudiantes, además de desarrollar habilidades de investigación y de innovación tecnológica para adquirir aprendizajes significativos. Este programa está compuesto por dos años y está dirigido a los estudiantes de entre 16 y 19 años, de las unidades educativas públicas que ofrecen el BI, como una propuesta adicional de bachillerato. La elevada exigencia académica y su estructura curricular preuniversitaria constituyen factores clave que preparan a los alumnos para la continuidad de estudios en la educación superior. En

este aspecto es importante destacar que, al ser un programa internacional de alto prestigio, los títulos adquiridos son reconocidos por universidades a nivel mundial. Para poder ofertar este programa las unidades educativas públicas han debido alcanzar una serie de estándares y requisitos tanto a nivel de infraestructura, capacitación docente y oferta pedagógica. Con este antecedente, se puede intuir que esta política educativa ha representado un importante esfuerzo del Estado por mejorar la calidad en la educación, traducido en una alta inversión. En consecuencia, resulta clave poder identificar cuáles han sido los logros y el impacto de este programa en el ámbito educativo nacional.

En lo que sigue se presenta algunos indicadores de educación que dan cuenta de los avances en términos de cobertura durante los 2000s.

**Tabla 1. Tasa neta de matrícula para educación básica**

Matrícula Básica	1999	2006	2014
<i>Nacional</i>	80,1%	91,1%	95,7%
<i>Área</i>			
Urbano	84,3%	93,6%	96,0%
Rural	75,0%	86,8%	95,1%
<i>Quintil de consumo</i>			
Q1	68,0%	84,5%	94,4%
Q2	79,7%	89,7%	95,9%
Q3	85,0%	93,9%	96,4%
Q4	86,5%	95,5%	95,9%
Q5	87,7%	96,4%	97,2%
<i>Etnia</i>			
Indígena		73,3%	94,6%
No indígena		91,5%	95,9%

Fuente: ECVS, 1999, 2006 y 2014.

Como se observa, el Ecuador casi ha alcanzado la cobertura universal de la educación básica, al pasar de una tasa del 80% en el 1999 al 96% en el 2014. También se evidencia una reducción en las inequidades entre los diferentes grupos sociales. Las diferencias que existían a inicios de la década del

124 Tomado de <https://educacion.gob.ec/bachillerato-general-unificado/> revisado el 01-09-2019

2000 se reducen entre las áreas urbana y rural, los quintiles de consumo y la autodefinición étnica. Sin embargo, aún subsisten disparidades. Por ejemplo, la tasa de matrícula básica del quintil más pobre es alrededor de 3 puntos porcentuales menor que la del quintil más rico.

**Tabla 2. Tasa neta de matrícula para bachillerato**

Matrícula Bachillerato	1999	2006	2014
<i>Nacional</i>	41,7%	51,1%	64,7%
<i>Área</i>			
Urbano	56,2%	60,2%	69,9%
Rural	20,7%	33,7%	53,5%
<i>Quintil de consumo</i>			
Q1	15,3%	21,9%	44,8%
Q2	30,3%	35,6%	61,1%
Q3	46,3%	54,5%	66,9%
Q4	57,3%	66,8%	76,7%
Q5	68,0%	84,5%	84,5%
<i>Etnia</i>			
Indígena		30,3%	51,5%
No indígena		52,9%	66,0%

Fuente: ECVS, 2006 y 2014. Cálculos propios.

En términos de matrícula en el bachillerato se identifica un incremento importante (de 13 puntos porcentuales) en el período analizado. También se observa una reducción importante de las disparidades entre los diferentes grupos sociales. Sin embargo, las disparidades subsisten; la diferencia entre el quintil más pobre y el más rico es de 40 puntos porcentuales, y entre los indígenas y no indígenas es de 15 puntos porcentuales.

Respecto a programas específicos implementados por el Ministerio de Educación en los 2000, afortunadamente, el país cuenta con estudios de evaluación de impacto. A manera de referencia, cabe destacar el Programa de Alimentación Escolar

(PAE) y el Programa de Textos Escolares. En el primer caso, el PAE generó un incremento de la matrícula de 1ero a 7mo de EGB en el año 2015 de alrededor del 9% (Ponce y Rosales 2017), mientras que el programa de textos tuvo, según el estudio de impacto realizado por Ponce y López (2017), un impacto positivo y significativo en logros académicos en lenguaje, de alrededor de 0.15 desviaciones estándar, en las pruebas del año 2015. También se encuentra impactos positivos en otros programas como: el programa de formación de docentes para que obtengan su título de maestría; el programa de entrega de laptops y computadores a los alumnos y profesores; el programa de conectividad a planteles escolares; el programa de infraestructura escolar (conocido como Escuelas del Milenio), y el programa de bachillerato internacional que se analizará con más detalle<sup>125</sup>.

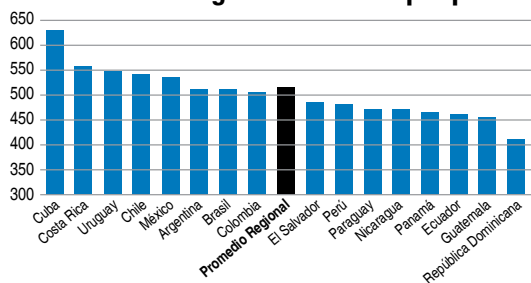
No cabe duda de que en el tema de educación se observan avances importantes tanto en cobertura como en calidad, pero subsisten aún desafíos. Por ejemplo, existe un número importante de jóvenes que no han terminado el bachillerato y que quedaron fuera del sistema escolar por diversas causas. Aún persiste el analfabetismo en el país, pese a que “oficialmente” se declaró al país libre de analfabetismo.

En cuanto a calidad, Ecuador participó en los estudios regionales de medición de logros académicos SERCE (2006) y TERCE (2013)<sup>126</sup>. El siguiente gráfico presenta los resultados promedio de las pruebas Serce para lenguaje y matemáticas y para tercer y sexto grado. El promedio se calculó con base en los resultados estandarizados (con una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos). Para su cálculo se agregó los cuatro puntajes (en lenguaje y matemáticas para tercer y sexto grado) y se dividió el resultado para 4. Este indicador es un resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba Serce. También se incluye el promedio regional.

125 Los estudios de impacto de estos programas se encuentran en notas técnicas publicadas por el Ministerio de Educación.

126 SERCE (2006) y TERCE (2013) son las siglas del Segundo y Tercer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo, coordinados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad. Ambos estudios evalúan los logros en aprendizaje de estudiantes de tercer y sexto grado en matemáticas y lenguaje y en sexto grado ciencias sociales.

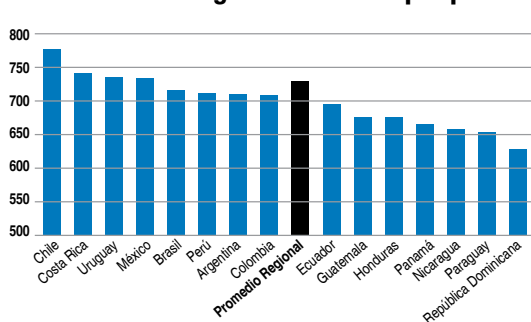
**Gráfico 2.**  
**Promedio de logros en la Serce por país**



Como se puede ver el Ecuador se encuentra en el ante penúltimo lugar en la región.

El siguiente gráfico presenta los mismos resultados para la prueba TERCE.

**Gráfico 3.**  
**Promedio de logros en la Terce por país**



En este caso el país tuvo una mejora considerable, aunque aún se encuentra por debajo del promedio regional.

Por otro lado, solo el 3% de niños ecuatorianos alcanza un desempeño “destacado” comparado con el 7% en Perú, el 14% en México y el 18% en Chile. Por último, persisten profundas brechas de aprendizaje por etnia, área y región y nivel socioeconómico.

Esta tendencia de evaluar el desempeño escolar que se consolidó en la región tuvo su expresión en el país con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) en el año 2012 mediante mandato constitucional. Esta institución cuenta con autonomía en términos financieros, administrativos y técnicos y se encarga de realizar las evaluaciones tanto internas como externas dentro

del sistema nacional de educación. En el caso de las evaluaciones internas estas deben estar alineadas con los estándares de calidad desarrolladas por el Ministerio de Educación. En este marco se han elaborado dos tipos de pruebas orientadas a evaluar los aprendizajes de los alumnos: la prueba Ser Estudiante y la Ser Bachiller. La Ser Estudiante es una prueba muestral aplicada a los estudiantes de 4°, 7° y 10° de EGB para identificar los logros alcanzados en relación con los estándares de calidad. Los campos evaluados en esta prueba son: matemática, lengua y literatura, ciencias naturales y ciencias sociales. De forma complementaria a esta evaluación se aplica una encuesta de factores asociados para identificar factores contextuales que inciden en el desempeño escolar. Por otro lado, la prueba Ser Bachiller, evalúa las destrezas y conocimientos que deben ser adquiridos al culminar la educación intermedia (EGB y BGU) y se aplica a los estudiantes del tercero de BGU. Este examen es requisito indispensable para obtener el título de bachiller, pues representa el 30% de la nota final y también para acceder a la educación superior. Sin duda este instrumento arroja elementos que permiten identificar la situación en que se encuentra la educación en el país. En relación con el ciclo 2016–2017 el promedio de la nota del examen final del ciclo 2017–2018 mejoró, al pasar de un promedio de 7.41 a 7.49 para las unidades educativas de sostenimiento fiscal. En relación con las áreas de conocimiento, el promedio en matemáticas pasó de 7.20 en el ciclo 2016–2017 a 7.33 en el 2017–2018. En lengua y literatura, por el contrario, el promedio bajó entre los dos ciclos de 7.79 a 7.67, mientras que en ciencias naturales y estudios sociales se incrementó la nota de 7.21 a 7.42 y de 7.41 a 7.54 respectivamente. Si bien se puede observar que en la mayoría de los casos existen avances con relación al ciclo anterior, es importante enfatizar que los niveles de logro para todas las áreas son únicamente elementales, es decir, la mayor parte de los estudiantes de las instituciones fiscales cuentan solo con conocimientos básicos y con nociones generales de las destrezas necesarias para ser bachiller.<sup>127</sup>

127 Fuente <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/nacional/>

**Tabla 3. Resultados nacionales sostenimiento fiscal 2016–2017, 2017–2018**

Año lectivo	Alumnos	Matemática	Lengua y Literatura	Ciencias Naturales	Estudios Sociales	Promedio Nota del Examen de Grado
2017–2018	209.944	7.33	7.67	7.42	7.54	7.49
2016–2017	182.178	7.20	7.79	7.21	7.41	7.41

Elaboración y fuente: INEVAL <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/nacional/>

Como se mencionó, las políticas educativas de los últimos años demuestran avances tanto en cobertura como en calidad. Sin embargo, aún subsisten inequidades en el acceso, y los niveles de calidad del país se encuentran por debajo del promedio regional. Resulta fundamental mejorar los procesos de enseñanza e invertir en formación y capacitación docente. En este sentido, el Bachillerato Internacional es una de las políticas del MINEDUC que ha tenido resultados interesantes en términos de desempeño escolar y continuidad de estudios; en las siguientes secciones se presentará un análisis descriptivo de este programa de bachillerato, además de los resultados de evaluación de impacto de dicha intervención.

### El Bachillerato Internacional

El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Educación, y la Organización de Bachillerato Internacional de Ginebra, Suiza, suscribieron un Memorando de Acuerdos Mutuos y Entendimiento, el 9 de febrero del 2006 según el cual se procede a ejecutar el proyecto de “Inserción de Bachillerato Internacional en colegios fiscales del Ecuador”.

El Programa del Diploma (PD) del Bachillerato Internacional (BI), es una oferta educativa propuesta para los estudiantes que cursan el Bachillerato en las Unidades Educativas Públicas acreditadas como Colegios del Mundo con Bachillerato Internacional (BI). Desarrolla y promueve en sus estudiantes, conocimientos, habilidades y destrezas encaminadas al trabajo proactivo, cooperativo, solidario, con un aprendizaje significativo, cultural y continuo; promoviendo la formación de seres emprendedores con espíritu investigativo e innovador, con valores éticos, principios morales, conciencia social, cultural y ambiental. Posee altos niveles de

exigencia académica e incluye exámenes finales que constituyen una excelente preparación para el ingreso a las universidades nacionales y extranjeras y otorga un certificado avalado internacionalmente por la Organización de Bachillerato Internacional – OBI, institución reconocida a nivel mundial por su calidad educativa integral.

El Proyecto tiene alcance nacional y el Mineduc realizó un estudio para seleccionar los colegios en las diferentes provincias del país, para lo cual determinó criterios pedagógicos, de gestión y de relevancia educativa. Aproximadamente 201 colegios fiscales en 19 provincias conforman el Proyecto de Bachillerato Internacional.

Desde el año 2010 al 2017 se invirtió un total de USD 29,2 millones en su implementación.

Le proceso de acreditación de un colegio fiscal en el BI requiere un tiempo de 2 años (máximo 3). Se inicia con una solicitud por parte de la unidad educativa a la Organización de Bachillerato Internacional (OBI). Luego la OBI realiza una primera asesoría que incluye una visita física o asesoría virtual. La organización en esta visita indica los parámetros a cumplir: talleres oficiales de capacitación a directivos, coordinadores BI y docentes; infraestructura básica (espacios de aprendizaje, biblioteca, oficina BI, laboratorios de física, química y biología); implementación de la filosofía BI (políticas, misión, visión, esquemas, asignaturas y componentes, horarios y cronogramas, plan de acción, selección de estudiantes, monografía); equipamiento y materiales (bibliografía BI en la biblioteca de la unidad educativa, material para prácticas de laboratorio, calculadoras gráficas y probidad académica, asegurar trabajos de monografía originales). La OBI realiza una verificación donde constata el cumplimiento de



estándares de infraestructura, equipos, materiales, capacitación y emite un informe de cumplimiento con recomendaciones y plazos. Luego se espera la implementación de las recomendaciones por parte de la unidad educativa para una nueva visita de autorización, en la que se verifica el cumplimiento y se emite un informe de la OBI y finalmente se acredita a la unidad educativa.

El proceso de acreditación de una unidad educativa tiene un costo de USD 54.000.

El Currículo del BI está formado por seis grupos de asignaturas que son:

1. Estudios de Lengua y Literatura, en idioma materno (Literatura en Español).
2. Adquisición de Lenguas (Inglés).
3. Individuos y Sociedades (Historia).

4. Ciencias Experimentales (se elige entre Biología, Física y/o Química).
5. Matemáticas (Estudios Matemáticos).
6. Artes (se puede tomar una asignatura de cualquiera de los otros cinco grupos en el caso de Ecuador se toma Empresa y Gestión).

Como complemento al grupo de asignaturas del Programa del Diploma, los alumnos BI toman tres componentes adicionales que les posibilita reflexionar sobre la naturaleza del conocimiento, permitiéndoles elaborar un proyecto investigativo que a menudo, conlleva actividades de servicio comunitario.

La siguiente tabla presenta los beneficiarios del BI por año.

**Tabla 4. Beneficiarios del BI**

Promociones Diplomas BI							
Año	UE Educativas BI			Estudiantes evaluados	Certificados*	Diplomas**	%
	Total	Sierra	Costa				
2011	15	7	8	216	187	29	13.4%
2012	17	9	8	228	179	49	21.4%
2013	18	10	8	251	194	57	22.7%
2014	18	9	9	272	209	63	23.1%
2015	25	15	10	442	299	143	32.5%
2016	142	70	72	2.615	2.245	370	14.1%
Total				4.024	3.313	711	17.7%

\* Alumnos que no logran obtener el puntaje mínimo para obtener un diploma de BI (24 puntos y aprobar el trabajo de investigación con nota mínima de C). Se gradúan de BGU, con un certificado de participación BI.

\*\* Número de alumnos que efectivamente se gradúan de BI.

De la tabla anterior se desprende que, de un total de 4.024 estudiantes participantes en el BI, solo 711 obtuvieron el diploma de BI. Por otro lado, a nivel nacional, de un total de 12.800 colegios fiscales, el BI tenía como objetivo cubrir a 200, es decir una cobertura del 1,5%.

### Evaluación de Impacto del Programa Bachillerato Internacional

Ponce e Intriago (2017) realizaron un estudio de evaluación de impacto del Programa de Bachillerato Internacional. Mediante la utilización de una metodología de diferencias en diferencias combinada con un propensity score matching<sup>128</sup> evalúan el impacto del programa en logros académicos y en matrícula escolar.

128 Lo que se hace en el estudio es ubicar colegios que no participan en el programa pero tienen características similares, antes del inicio del

En cuanto a logros académicos, los autores utilizan como variable de resultado al puntaje en las pruebas Ser Bachiller<sup>129</sup> para los años lectivos 2014–2015 y 2015–2016. Utilizan como línea de base los resultados en las pruebas Ser 2008. De esta manera se compara colegios que tenían puntajes iguales en línea de base (matching) y se evalúa el cambio en los logros académicos entre la línea de base (2008) y las líneas de seguimiento (2015 y 2016). El emparejamiento con variables en línea de base permite corregir por observables, es decir, compara colegios que tenían características observables similares; en tanto que el modelo de diferencias en diferencias permite corregir por características no observables (que podrían sesgar los resultados). Un método similar se utiliza para estimar el impacto en matrícula.

Los resultados encuentran un efecto significativo y positivo del programa tanto en lenguaje como en matemáticas de 0,34 y 0,32 desviaciones estándares, respectivamente para el año 2015. Lo anterior equivale a un incremento de 7 y 16 puntos en los puntajes de las pruebas sobre 1000 puntos. En tanto que para el año 2016 también se encuentra un impacto significativo tanto en lenguaje como en matemáticas de 0,24 y 0,35 desviaciones estándares, respectivamente, lo que equivale a un incremento de 12 y 16 puntos en los puntajes de las pruebas sobre 1000 puntos.

Por otro lado, en términos de matrícula, se utiliza la tasa de promoción escolar entre dos cursos consecutivos y dos años y se encuentra que el programa tiene un efecto significativo y positivo en la tasa de promoción del 14%.

Como una prueba de robustez, el estudio utiliza otra estrategia alternativa de identificación. En este caso se combina un modelo de diferencias en diferencias con lista de espera. Esto significa que se usa como grupo de control a los colegios del 2016, y a aquellos

que están en proceso de acreditación para ser calificados en el 2017. Esta estrategia metodológica permite corregir por posible sesgo de selección. En este caso también se encuentra efectos positivos y significativos tanto en lenguaje como en matemáticas. En las pruebas del 2015, el impacto es de 0,34 y 0,32 desviaciones estándares, respectivamente. En tanto que, en el año 2016, el impacto es de 0,24 y 0,35, respectivamente. Se encuentra un incremento de la promoción de 15%, en promedio, en los tres años de bachillerato. El grueso del efecto se da en el primer año de bachillerato.

### Estudio cualitativo del Bachillerato Internacional

Además de saber si el programa funciona o no y si está generando o no resultados positivos cuantificables, el Mineduc se interesó por saber, desde un análisis cualitativo, cuáles serían los elementos claves que explican el éxito del BI. Desde esta perspectiva se realizó la investigación “Prácticas sociales que inciden en el rendimiento académico y en la obtención de diplomas de Bachillerato Internacional (BI) en instituciones educativas fiscales”<sup>130</sup>. En dicha investigación se realiza un análisis cualitativo cuyo objetivo general es describir las prácticas sociales que inciden en el rendimiento académico y la obtención de diplomas de los estudiantes BI de las instituciones seleccionadas. Para esto se realizaron entrevistas a profundidad con rectores, coordinadores de programa BI en las unidades educativas, con padres de familia y con estudiantes. De igual forma se llevaron a cabo grupos focales con los alumnos del BI y se aplicaron encuestas a los docentes de PD, así como la técnica de observación no participante en dos clases del BI de cada institución. Se abordaron siete categorías de análisis (expectativas profesionales, prácticas educativas de enseñanza y aprendizaje, entorno familiar, socialización, gestión institucional, prácticas de distinción y salud mental). El marco teórico escogido parte de la teoría crítica de Pierre Bourdieu, para explicar cómo las prácticas

programa, a aquellos que sí participan. Luego se ve el cambio en los que participan versus los que no participan en el programa. La diferencia es el impacto atribuible al programa.

129 Prueba estandarizada que se realiza a nivel nacional y que evalúa el desarrollo de las aptitudes y destrezas que los estudiantes de tercero de bachillerato deben alcanzar al culminar la educación intermedia y que son necesarias para el desenvolvimiento exitoso como ciudadanos y para poder acceder a estudios de educación superior. Determina el 30% de la nota final del bachillerato y es habilitante para la graduación y contribuye al proceso de admisión en la educación superior. Tomado de <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/preguntas-frecuentes-ser-bachiller/>

130 Para mayor información consultar el estudio publicado en la página web de Ministerio de Educación <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/practicas-sociales-diploma-internacional.pdf>.

sociales se construyen a través de una relación dialéctica entre el *campo* y el *habitus*, en donde el campo es configurado como una estructura externa al individuo que se construye social e históricamente y que influye en las estructuras internalizadas por el individuo, que son conocidas como el *habitus*. Los campos se constituyen a partir de las distintas esferas sociales, sean estas económicas, políticas, familiares, religiosas, entre otras. Para efectos del estudio, el campo seleccionado fue el educativo como una estructura en donde los individuos operan en función de una determina subjetividad o *habitus* que los impulsa a desarrollar o evitar realizar determinadas prácticas para alcanzar las expectativas que están en juego. En este caso, la obtención del diploma BI constituye el éxito del trayecto escolar de los estudiantes, por lo tanto, interesa conocer cómo ellos y toda la comunidad educativa organizan sus prácticas para alcanzar este objetivo.

Estos aportes permiten identificar que los grupos con más alto rendimiento tienen prácticas estructuradas en los distintos niveles de la vida institucional, escolar y familiar. La gestión institucional y el liderazgo pedagógico de las autoridades constituyen, sin duda, elementos clave para el éxito del PD. El involucramiento de los/as rectores/as en los objetivos del programa resalta el respaldo institucional a esta oferta de bachillerato y, a nivel práctico, disminuye la sobrecarga de trabajo administrativo en los docentes, lo que les permite reforzar el tema disciplinar. La gestión con los distritos para resolver las necesidades educativas y de entornos adecuados es, también, una labor de las autoridades que influye en el buen desarrollo del PD. Por supuesto, no todas las necesidades logran ser resueltas por las autoridades, pero se evidencia que los padres y madres de familia cumplen un rol prioritario gestionando los recursos para todos los estudiantes.

Otro aspecto que se destaca de las autoridades de instituciones con mejores puntajes es la organización interna del uso de los espacios de aprendizaje con la finalidad de no perjudicar a los estudiantes de ninguna oferta de bachillerato. Así mismo, la

definición de políticas de probidad académica permite que los estudiantes salgan con destrezas para enfrentarse a las exigencias de la educación superior.

En cuanto a las prácticas de enseñanza y aprendizaje el PD significa un reto no solo para los estudiantes sino también para los docentes. En el caso de los profesores, las buenas prácticas tienen que ver, por un lado, con la capacitación inicial y, por otro, con el desarrollo de comunidades profesionales de aprendizaje, como espacios de intercambio de saberes promovido por las mismas instituciones, dichos intercambios se realizan entre unidades educativas tanto públicas como privadas que tengan experiencia en el desarrollo del Programa BI. De igual forma, las unidades educativas realizan visitas prácticas a universidades para reforzar las áreas disciplinares que exige el PD y para observar las metodologías en aula, que son diferentes a las utilizadas en las otras ofertas del Bachillerato.

Por su parte, los estudiantes también desarrollan e internalizan prácticas exitosas que les permiten alcanzar los objetivos planteados. Dichas prácticas están relacionadas con la autodisciplina, a través del establecimiento de horarios de alta exigencia, pero también por el desarrollo de espacios de colaboración entre pares y exalumnos o estudiantes universitarios; estas redes de apoyo constituyen, sin duda, un refuerzo importante para los alumnos BI. Un elemento que se destaca de los estudiantes del PD es el trabajo autónomo y el interés por la investigación.

Sin duda, todo el esfuerzo que significa el desarrollo del BI tanto a nivel institucional, como individual está de alguna manera compensado por el reconocimiento y la acreditación de ser parte de una comunidad educativa de alto prestigio a nivel internacional. Esto, por sí mismo, representa acceder a un determinado capital simbólico que en el campo educativo sitúa a sus participantes en mejores condiciones. En un plano más práctico, los estudiantes de este programa tienen mejores oportunidades de ingreso no solo a las universidades privadas, sino también a las de sostenimiento público en relación con los alumnos del BGU y el BT. Esto se evidencia sobre todo en los puntajes de la Prueba Ser Bachiller, que condiciona

el ingreso a la educación superior. Las expectativas profesionales y la continuidad de los estudios que se crean alrededor del PD son indudablemente uno de los factores que impulsan a los estudiantes a optar por esta oferta y que las instituciones usan para estimular su ingreso. No obstante, resulta importante considerar que las exigencias del PD son también a nivel económico, pues se requieren recursos educativos que no todas las familias pueden solventar, lo que supone una desventaja. De igual forma, los estudiantes BI reconocen la importancia de la Prueba Ser Bachiller para el ingreso a la educación superior, esto supone inversiones adicionales en cursos privados preuniversitarios para la nivelación. Esto pone en duda, la pertinencia de las materias nacionales del currículo y también la real condición de igualdad en las políticas de calidad educativa.<sup>131</sup>

### Conclusiones

Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, el Ecuador ha alcanzado algunos logros en el ámbito educativo relacionados, sobre todo, con la universalización de la matrícula en educación básica. De igual forma, se ha podido evidenciar que en las últimas dos décadas ha habido un incremento importante con respecto a la inversión en el sector social. No obstante, aún existen retos para asegurar la calidad de la educación y, sobre todo, en relación con subsanar las brechas que existen en términos del desempeño educativo y la matrícula de los diferentes grupos sociales.

La evaluación de impacto efectuada al Programa de Bachillerato Internacional encontró que se trata de una política exitosa, pues mejora el rendimiento académico de los estudiantes y ha asegurado la sostenibilidad de esta mejora en los distintos periodos evaluados. Los logros académicos en Lenguaje y Matemática de 0,34 y 0,32 desviaciones estándares, respectivamente, para el año 2015 y de 0,24 y 0,35 desviaciones estándares en el 2016, impactan justamente en las asignaturas en donde el país refleja más dificultades con relación a las pruebas estandarizadas, en donde los estudiantes

reportan un puntaje inferior al promedio regional. De igual forma, la implementación de este programa ha incrementado la matrícula de los estudiantes en el bachillerato. Esto es significativo también porque en este nivel escolar es donde se reflejan las tasas más altas de deserción de los alumnos, debido a causas asociadas con la pobreza, como el embarazo adolescente, la inserción temprana en el sector laboral, el consumo de drogas y alcohol, entre otros.

Si bien el PD ha podido mejorar los indicadores de calidad educativa en el país, es importante considerar que dentro de los estudiantes beneficiarios existe un importante número que no obtiene el Diploma. Como se evidenció en este estudio, de 4.024 estudiantes evaluados entre el 2011 y el 2016, solo 711 alumnos obtuvieron el Diploma BI. La investigación cualitativa permitió identificar varios factores que pueden estar relacionados con este aspecto. Sin duda, uno de los principales está asociado con la doble exigencia que tienen estos alumnos, pues deben prepararse para las evaluaciones de la OBI y también para la Ser Bachiller. Si bien el Diploma BI representa un logro en términos académicos y la posibilidad de ingreso a universidades privadas e internacionales, la situación socioeconómica de la mayoría de los estudiantes de las escuelas fiscales los obliga a aplicar a la educación superior pública. Por tal motivo, muchos alumnos dedican mayor importancia a la preparación de la Prueba Ser Bachiller para asegurar el puntaje necesario para el ingreso a las carreras de su elección. En este aspecto, se debe considerar que ambas evaluaciones son muy diferentes, pues las pruebas del BI son de base analítica, más coherente con la preparación preuniversitaria, mientras que la Ser Bachiller es de corte estructurada. Con la finalidad de mejorar el número de diplomas obtenidos y de ampliar el número de estudiantes interesados en el BI, se podría considerar una aplicación más contextualizada de la prueba Ser Bachiller para los alumnos BI o, por lo menos, asignar valores de la evaluación BI en el promedio necesario para el ingreso a la educación superior, ya que en las universidades públicas este Diploma no tiene mayor reconocimiento.

131 Ministerio de Educación, 2018. Prácticas Sociales que inciden en el rendimiento académico y obtención de diplomas de Bachillerato Internacional (BI) en estudiantes de instituciones educativas fiscales: estudios de casos. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/practicas-sociales-diploma-internacional.pdf>

**BIBLIOGRAFIA**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2018): “Prácticas Sociales que inciden en el rendimiento académico y en la obtención del Diploma del Bachillerato Internacional. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/practicas-sociales-diploma-internacional.pdf> (último acceso: 2 de Noviembre de 2019).

PONCE, J; INTRIAGO, R. (2017): “Evaluación de Impacto del Programa de Diploma de Bachillerato Internacional”. *Documento de Política No 02-2017 Mineduc*.

INSTITUTO ECUATORIANO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA <http://www.evaluacion.gob.ec>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA  
<https://educacion.gob.ec/publicaciones-2018/>



---

## Conclusiones

# ¿Veinte años no es nada? La escolarización secundaria en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del siglo XXI

Pedro Nuñez  
Daniel Pinkasz  
**FLACSO Argentina**

La escuela secundaria del Siglo XXI se parece poco y nada a aquella que surgió al calor de la conformación de los Estados nacionales en América Latina hacia fines del Siglo XIX y en las primeras décadas del Siglo XX. Por esos años, el esfuerzo de los Estados nacionales estuvo orientado a impulsar los procesos de alfabetización mediante la consolidación de las primeras instituciones que brindaron educación pública, fundamentalmente de nivel primario. Este proceso no estuvo exento de vicisitudes y ocurrió con diferentes velocidades según los países. El Cono Sur y Costa Rica se destacaron por la rápida extensión de la educación primaria y una modernización educativa relativamente temprana. Otros, en cambio, los países de Centroamérica y el Caribe, avanzaron en la cobertura de la escolarización primaria de su población en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. La heterogeneidad, tantas veces destacada para los países de la región, se manifestó en los procesos de escolarización del nivel primario y con posterioridad del secundario. Sin embargo, resulta plausible hallar ciertas similitudes en algunas dinámicas así como problemáticas comunes.

Mientras que el desarrollo histórico de la escolarización primaria en la región, muestra un patrón convergente desde los orígenes hacia su progresiva universalización, la trayectoria de la educación secundaria muestra un patrón inverso que se caracteriza por partir de la exclusión social, compartida por la mayoría de los países y que

alcanza a finales del siglo XX un mapa diverso en cuanto a cobertura, en el que persiste la exclusión social. A mediados del siglo pasado la mayoría de los países de América Latina mostraban exiguos porcentajes de finalización de la secundaria y sólo unos pocos alcanzaban al 25% de su población. Durante el siglo XX las diferencias de cobertura entre los países de la región se acentuaron: mientras que algunos avanzaron con una ampliación progresiva aunque selectiva, otros mantuvieron un carácter fuertemente excluyente.

En este texto presentamos una serie de discusiones que contribuyen a pensar los desafíos para las políticas educativas en un escenario que combina masividad y ampliación de la matrícula con permanencia de las desigualdades y la emergencia de tensiones. Se trata de un contexto que requiere tanto de iluminar nuevos temas en la agenda educativa como de diseñar otras estrategias de política pública. Para ello, nos apoyamos en los capítulos elaborados por las sedes FLACSO para el *Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional* realizado entre los años 2019 y 2020.

### Los paradigmas que explican la expansión secundaria

En las últimas décadas del siglo pasado las explicaciones acerca de por qué América Latina y el Caribe exhibieron un patrón de desarrollo

diferenciado y de distintas velocidades, se centraron en la estructura social y en los modelos de desarrollo de cada uno de los países. Aquellos que tempranamente ampliaron el acceso al nivel secundario, más allá del cerrado círculo de las élites dirigentes, fueron los que experimentaron procesos de industrialización en la postguerra, la emergencia y el crecimiento de clases medias urbanas, factor clave y beneficiaria principal de la dinámica de expansión de los sistemas educativos y de los procesos modernización cultural a partir de los años sesenta (Tedesco, 1984). Puede decirse que en estos países las élites se vieron obligadas a ceder terreno en el control social y político, frente a una creciente politización y sindicalización con marchas y contramarchas, de lo cual dan cuenta los períodos de dictaduras o democracias tuteladas. No ocurrió lo mismo en países en los que los procesos de industrialización, urbanización y modernización cultural siguieron otros ritmos y en los cuales las élites no tuvieron que afrontar la disputa por el control social y político y tuvieron éxito en el sostenimiento de una secundaria elitista.

A finales del siglo XX y principios del XXI, se registra un cambio en los paradigmas regionales que sustentan la expansión de la escuela secundaria, aunque su impacto no parece haber alterado radicalmente, sus rasgos organizacionales y pedagógicos principales, se han alterado, en cambio, los escenarios sociales económicos y culturales que definen a los sistemas educativos. Desde fines del milenio, por efecto combinado de la presión que produce la universalización de la educación primaria que incrementa de manera implícita y explícita las expectativas de la población por acceder a los siguientes niveles educativos y por el impulso de los organismos internacionales, los estados de la región han asumido un papel mucho más activo en la expansión del nivel secundario. El nuevo protagonismo del estado en ejercer el impulso de la escolarización secundaria en esta etapa asumió el discurso de la globalización y de la consecuente necesidad de adaptar a los países y sus poblaciones a las exigencias de la competitividad en una nueva fase de las sociedades capitalistas.

Este papel se manifestó de diversas maneras, siendo la más evidente la renovación normativa. Efectivamente, tal como registran varios trabajos en el informe, la mayor parte de los países realizó cambios en la legislación referida a los años de escolarización obligatoria, incorporando la educación secundaria a un ampliado marco de derechos sociales. En su gran mayoría los países de la región consideran la edad entre los 11 y 17 años, organizados en dos ciclos. Los países que lo hicieron hasta el tramo de la secundaria inferior son Cuba, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá. Aquellos que la extendieron hasta la secundaria superior son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Nicaragua permanece con una educación básica correspondiente a los estudios primarios (SITEAL, 2019).

La primera década y media en la región ha sido de expansión y consolidación de la escolarización de la educación secundaria como parte de la extensión de la educación básica. Este movimiento comparte los patrones generales de la trayectoria de mundialización del nivel señalados por los estudios de educación comparada (Benavot, 2006; Kamens y Benavot 2008). Las diferencias en los resultados entre países registrados en este Informe y en otros que caracterizan las principales tendencias de los sistemas educativos de la región en la primera década y media del siglo XXI, no se aleja sin embargo de estos patrones generales sino que, por el contrario, los confirman (Cetrángolo y Curcio, 2017; Poggi, 2014; Rivas y Sánchez 2016, SITEAL Atlas de las Desigualdades Educativas).

El proceso social de expansión de los sistemas educativos es una combinación de presión endógena del propio sistema escolar en crecimiento y de las tendencias a la expansión de los modelos mundiales de escolarización (Benavot *et al*, 1991). Los estados procesan la expansión de acuerdo con la configuración de fuerzas sociales y políticas y su capacidad para orientar las demandas sociales y la disputa por recursos públicos (Benavot y Reznik, 2006), por lo general escasos. No sorprende, por lo



tanto, que un primer panorama del mapa asimétrico de la cobertura de la escolarización secundaria en los trece países de la región encuentre sus raíces en las asimetrías previas trazadas por los patrones de expansión de sus respectivos sistemas educativos.

Durante la década de los sesenta y hasta mediados de los setenta del siglo pasado, la región experimentó un proceso de expansión de la escolarización secundaria en el que algunos países comienzan a diferenciarse por su cobertura y por su capacidad de incorporar sectores sociales a un nivel educativo concebido en su origen con carácter elitista y preparatorio para la universidad. En este período puede advertirse la conformación de un mapa regional dual en el que unos pocos países, los llamados de “modernización temprana” alcanzan una cobertura cercana al 45%, mientras otros rozan apenas un 15%. La década de los noventa, mostrará la persistencia de esta estructura elitista en algunos países al mismo tiempo que el inicio de la ruptura de esta matriz en aquellos otros que profundizan el proceso de incorporación social, apoyado en la promulgación de leyes que amplían los años de escolaridad básica. El mapa resultante es el de una estructura tripartita de 65%, 50% y 20% de cobertura. Finalmente, los primeros años del siglo XXI, muestran el punto de partida de la situación de escolarización analizada por este informe en donde persiste esta estructura tripartita aunque con porcentajes algo más elevados en cada grupo (SITEAL Atlas de las Desigualdades Educativas Capítulo 2).

La expansión matricular que se constata en esta tercera etapa de modernización de los sistemas educativos de la región se concentra en el nivel secundario y en menor medida en el inicial (Suasnabar, 2017) y se verifica durante el ciclo de notable incremento del gasto público en educación, como lo señalan varios de los capítulos nacionales incluidos en este Informe y estudios sobre otros países de la región (Susnabar, 2017; Rivas, Sanchez, 2016, Benza y Kessler, 2019). Es importante hacer notar, asimismo, que el ciclo de expansión acorta

brechas al beneficiar a sectores medios y bajos y al mejorar la cobertura en el ámbito rural, rasgos que también se advierten en los informes nacionales (Benza y Kessler, 2019).

Como también ha sido señalado, el ciclo de expansión de la década de los 2000 se diferencia notablemente del ciclo previo, el de la última década del siglo XX, caracterizado por la puesta en práctica de una reforma estructural y una consecuente reorganización de la matriz socioeducativa estado – sociedad, a la cual la región reacciona reforzando un plexo legal orientado a derechos educativos y promoviendo un conjunto de iniciativas de reparación social que configura una agenda que reconstruye y reformula las experiencias previas (Suasnabar, 2017).

La mayoría de los países alcanzaron el tramo de la secundaria superior en estos últimos 20 años que es el período comprendido por este Informe, aunque el proceso de sanción legal de la obligatoriedad se inició en la última década del pasado siglo en la que varios de ellos ampliaron su tramo de escolarización básica mediante la extensión del nivel primario. Esta estrategia puede ser explicada por la cobertura histórica de la red escolar primaria, cuya extensión en dos o tres años en unidades educativas ya instaladas, exige una menor inversión relativa en infraestructura. Esta estrategia, sin embargo, generó en algunos países un efecto de segmentación cuando la ampliación de la educación básica coexistió con establecimientos de educación secundaria independientes históricamente existentes (por lo general bajo el modelo propedéutico del bachillerato) como fue el caso de la Argentina (Pinkasz, 2013).<sup>132</sup>

La expansión asumió diversas maneras, siendo la más importante los cambios en las normativas. Este proceso no fue sencillo ni aconteció de un día para el otro. De hecho, algunos países con mayor tradición en el desarrollo del sistema educativo como Uruguay ya en el año 1973 había impulsado la obligatoriedad del primer tramo del nivel, aunque fue recién en el 2008 que la extiende a ambos ciclos. De esta forma,

132 Como es el caso de este país, la educación secundaria básica coexistió con un subsistema preexistente de educación secundaria de matriz elitista aunque cooptado por la clase media tempranamente, décadas antes de la sanción legal de su obligatoriedad, lo que generó una suerte de sistema de educación secundaria dual hasta que la Ley de educación de 2006 sancionó la obligatoriedad del ciclo superior y estableció el mandato de unificar la estructura.

un nivel históricamente orientado primero a las elites, y con posterioridad a los sectores medios, sufrió notables cambios en la morfología de su matrícula.

Al prestar atención a la trayectoria de la sanción normativa surgen dos aspectos relacionados, pero cada uno con cierto grado de especificidad. Por un lado, si establecen o no la obligatoriedad de todo el tramo del nivel secundario o únicamente del primero

y, por otro, cómo esto repercute en la estructura del sistema. Efectivamente, es plausible afirmar que aquellos países con mayor antigüedad en la normativa que establece la obligatoriedad de ambos ciclos presentan mejores posibilidades de ampliar la cobertura –incluso también mejores indicadores de eficiencia interna del nivel– que aquellos donde el paso entre una instancia y otra funciona más bien como una bisagra para las trayectorias educativas.

**Tabla 1. Regulaciones que establecen la obligatoriedad de la Educación Secundaria (CINE 2 y CINE 3, según clasificación internacional de la UNESCO) en 13 países de América Latina y el Caribe.**

País	Año	Ley	Descripción
Argentina	2006	Ley de Educación Nacional	Se establece la obligatoriedad del nivel secundario [CINE 2 y CINE 3]
Brasil	1996	Lei No. 9.394 de 1996	Se regula el funcionamiento del sistema y declara la obligatoriedad y gratuidad de la educación infantil y fundamental [CINE 2]
	2013	Lei 12.796 de 2013	Se sanciona la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica que comprende la educación infantil, la enseñanza fundamental y la enseñanza media. Es obligatoria y gratuita a partir de los 4 años y hasta los 17 [CINE 3]
Chile	2003	Ley 19.876	Obligatoriedad de la educación básica y media [CINE 2 y CINE 3]
	2009	Ley General de Educación 20.370	Decreta la universalidad de la oferta educativa y la implementación progresiva de la gratuidad de los establecimientos subvencionados
Costa Rica	1997	Ley 7676 (Reforma la Constitución)	Obligatoriedad de la educación general básica [CINE 2] y el Estado está obligado a velar por la oferta
	1998	Ley 7739 (Código de la Niñez y la Adolescencia)	Educación diversificada [CINE 3] gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado
	2011	Ley 8954 (Reforma la Constitución)	Adquiere rango constitucional
Cuba	1961	Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza	Gratuidad y nacionalización de la enseñanza
	1976	Constitución Nacional	Se establece la obligatoriedad de la educación básica incluyendo la educación secundaria no pre-universitaria [CINE 2]
Ecuador	2011	Ley Orgánica de Educación Intercultural	Se establece la obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el bachillerato [CINE 2 y CINE 3]
El Salvador	1996	Ley General de Educación Decreto 917	La educación parvularia y básica (que comprende el primer ciclo de la formación secundaria) es obligatoria [CINE 2]

Guatemala	1985	Constitución Política de la República de Guatemala	“Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley [CINE 2]
	1991	Ley General de Educación Decreto 12–91	Ratifica la obligatoriedad de la educación básica. Ordena el Sistema Nacional de Educación [CINE 2]
Honduras	2011	Ley Fundamental de Educación	Obligatoriedad “al menos desde un (1) año de educación pre–básica hasta el nivel medio” [CINE 2 y CINE 3]
México	1993	Ley General de Educación	Obligatoriedad de la educación básica y el primer ciclo de la secundaria [CINE 2]
	2012	Decreto DOF 09/02/2012	Se amplía la obligatoriedad a la educación media superior [CINE 3]
Paraguay	1998	Ley General de Educación 1.264	La educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria [CINE 2]
	2010	Ley 4088	Se incluye dentro de la educación obligatoria la educación inicial y la educación media [CINE 2 y CINE 3]
República Dominicana	2010	Constitución Política de la República Dominicana	Se declara obligatorio el nivel inicial, básico y medio [CINE 2 y CINE 3]
Uruguay	1973	Ley 14101	Se declara la educación “obligatoria común y general, en el primer nivel para la Escolar o Primaria y en el segundo nivel hasta tres años mínimos de la Educación Secundaria Básica” [CINE 2]
	2008	Ley 18.437	Se declaran obligatorias la educación inicial (4 y 5 años de edad), la educación primaria y la media básica y superior [CINE 2 y CINE 3]

Fuente: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los capítulos presentados en el Informe

Los cambios no se circunscriben a la estructura de los sistemas sino que implican modificaciones en el perfil de sus estudiantes toda vez que ingresan nuevos públicos a las aulas, se producen renovaciones en las modalidades y los contenidos de las propuestas pedagógicas, en los sistemas y requerimientos de formación de los docentes o en la organización institucional, entre muchos otros aspectos. Implican, de manera más o menos implícita, un conjunto de desafíos para quienes transitan cotidianamente las aulas, para los responsables políticos y técnicos de la gestión, y para los académicos. Una dimensión clave de las transformaciones es la vinculada a la matrícula del nivel, su volumen, sus cambios en la composición social y procedencia de los estudiantes. La dimensión temporal nos permite observar no sólo

el crecimiento de la matrícula sino el ritmo de los cambios, la temporalidad con la que cada país logra ampliar la cobertura.

La sanción de leyes que establecen la obligatoriedad así como el sostenido incremento de la matrícula, aún en países que contemplan como obligatorio únicamente a su ciclo inferior, actualiza las expectativas de las personas sobre las funciones sociales del nivel, supone nuevos retos para las políticas educativas, implica, en definitiva, una re significación de aquello que históricamente se ha entendido como escuela secundaria. Una nueva agenda de temas y problemas educativos se ha instalado de manera sostenida debido a las temáticas consideradas relevantes ante las sociedades del nuevo siglo.

El ciclo de crecimiento económico que abarcó a la mayoría de los países de la región debido al boom de las *commodities*, impactó en la inversión social y educativa y permitió que varios estados de la región movilizaran recursos hacia el desarrollo de programas de inclusión social de amplio alcance por medio de transferencias condicionadas de ingreso y del despliegue de políticas educativas que junto con ampliar el acceso a la educación secundaria participaron de la transformación de las expectativas de grupos sociales antes relegados del nivel.

### Problemas y tensiones

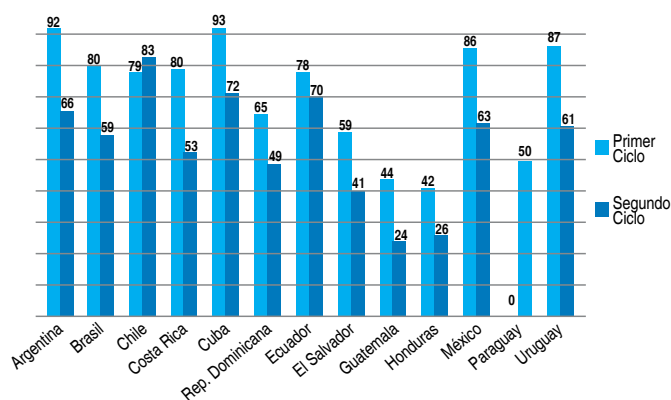
Los trece capítulos del Informe permiten realizar un registro de un conjunto de problemas y tensiones presentes en los procesos de expansión de la educación secundaria en las últimas dos décadas. No se trata, se advierte, de un inventario exhaustivo porque no están incluidos todos los países de América Latina y el Caribe y porque autores y autoras de algunos capítulos circunscriben los problemas o las tensiones de la escolarización al foco que han elegido para profundizar en los contextos nacionales.

Por otra parte, el carácter “regional” de este registro tampoco se configura por la “suma de problemas nacionales” en educación secundaria. Este es un punto central de larga data que ya ha sido planteado hace tiempo por los historiadores (Halperín Donghi, 1983) y que se ha actualizado con los procesos de globalización, aunque su caracterización sea materia de polémica y dependa de la manera en que se entienda su dinámica (Sassen, 2007). Probablemente, una perspectiva regional que proporcione un panorama más adecuado de los así llamados “desafíos regionales” en la educación secundaria se debería componer integrando diversas unidades de análisis y no exclusivamente la nacional que es la que aquí se ha adoptado. La especificidad latinoamericana se expresa en las temporalidades particulares de la región donde tiene lugar la coexistencia de tiempos diferentes, mixtos y trancos, tal como señala Ansaldi (2000) recuperando trabajos de Florestan Fernandes, Aníbal Quijano y Fernando Calderón. Esta temporalidad en la que persiste en lo contemporáneo estructuras del pasado, es clave para pensar en profundizar los derechos de ciudadanía en

un contexto donde las desigualdades sociales no han disminuido en los niveles deseados.

En primer lugar, se indican, los límites de la universalización de la educación secundaria en edades previstas por los marcos legales, como problema común. Ha sido señalado que los años bajo análisis fueron décadas que continuaron una expansión verificada, según los países, desde los años ochenta del siglo pasado (SITEAL, Atlas de las Desigualdades Educativas; Benza y Kessler, 2020). Sin embargo, como consignan la mayoría de los capítulos del informe y el gráfico de síntesis que se presenta a continuación, persisten dificultades para la cobertura universal de grupos etarios definidos en edad teórica de escolarización. Si bien se observa un grupo de países que ronda el 90% en la cobertura neta de la secundaria inferior (Argentina, Cuba, México) y otro grupo está muy por debajo del 50% (Guatemala, Honduras), son muy pocos los que superan la barrera del 60% en este indicador para la secundaria superior: sólo seis de cada diez adolescentes y jóvenes alcanzan la escolarización secundaria en las edades teóricas previstas en los países que mayores logros de cobertura muestran (Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, México, Uruguay).

**Gráfico 1. Tasa neta de cobertura para primer y segundo ciclo del nivel secundario, año 2015**



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de UNESCO Institute for Statistics (UIS)

Los capítulos registran como uno de los mayores desafíos para alcanzar la escolarización plena el problema de quienes dejan la escuela (que suele

conceptualizarse como abandono); aún allí donde la oferta llega, amplios grupos de jóvenes tienen grandes dificultades para finalizar sus estudios. La caída de matrícula entre el primer y el segundo ciclo y los porcentajes de estudiantes que no terminan la escuela secundaria es tal vez uno de los rasgos más destacables de los patrones de escolarización comunes a la región.

En el Cuadro 1 puede observarse la evolución de las tasas de terminación en las dos décadas estudiadas. El panorama general es de una sensible mejora para ambos ciclos y, al mismo tiempo, exhibe la

persistencia de obstáculos para la graduación. Asimismo, las diferencias entre países son enormes y muestra a Chile y a Cuba como los países mejor posicionados en este indicador en ambos ciclos. Cabe destacar que en el caso cubano, el segundo ciclo no es obligatorio, como sí lo es en Chile. Otro grupo de países como Costa Rica, Ecuador y República Dominicana lograron considerables incrementos en este indicador mientras que Paraguay y Brasil (especialmente entre 2000 y 2010) muestran un aumento que da cuenta de procesos de incorporación masiva de nuevos estudiantes.

**Cuadro 1. Tasa de terminación de la educación secundaria.**

País	2000		2010		2018	
	Primer Ciclo	Segundo Ciclo	Primer Ciclo	Segundo Ciclo	Primer Ciclo	Segundo Ciclo
Argentina	..	..	74,10	54,99	..	..
Brasil	66,76*	44,38*	82,95*	65,52*	85,69	67,32
Chile	90,29	65,13	94,24*	80,71*	95,90	85,75**
Costa Rica	44,50	36,24	61,49	47,72	73,47	58,38
Cuba	..	..	97,83	78,67	..	..
Ecuador	57,15	46,08	78,98	57,76	91,46	72,30
El Salvador	53,75	39,23	65,22	49,20	75,07	59,24
Guatemala	28,63	19,71	42,94*	24,51*	..	..
Honduras	26,80*	21,92*	45,98	34,75	53,35	37,80
México	67,16	32,63	81,42	48,29	88,56	58,73
Paraguay	53,09*	36,93*	69,75	50,34	79,25	63,62
República Dominicana	64,35	39,15	79,17	56,60	86,31	62,76
Uruguay	..	..	63,57	33,54	73,21	40,35

Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO Institute for Statistics (UIS) <http://data.uis.unesco.org/>

Nota:\*Datos tomados del año inmediatamente posterior (2001 o 2011)

\*\* Datos tomados del año inmediatamente anterior (2017)

El segundo patrón común es el de la desigualdad, aspecto en el que se profundizará más adelante en un apartado específico. Sus trazos principales se resumen en que las brechas de acceso, terminalidad y calidad, son más acentuadas entre quintiles altos y bajos, entre población indígena y afroamericana. En cuanto a las brechas de género, si bien éstas se han acortado, persisten entre las mujeres indígenas y no indígenas de manera evidente.

Un tercer patrón puede postularse. La información proporcionada por estudios sobre el gasto y el financiamiento regional confirma que el boom de las exportaciones experimentado por la región en la primera década del período y hasta entrada la segunda, se vio reflejado en el incremento de la inversión en educación en muchos de los países. El gasto educativo para enseñanza básica (primaria y secundaria) se incrementó del 4% al 5,1% de

PBI (entre 2000 y 2014 aproximadamente) y, si se considera que a lo largo del período se verificó un incremento en el producto real de los países, la inversión es más relevante aún. No obstante, la dispersión es alta si se consideran los extremos: Guatemala, El Salvador y Paraguay que rondan entre algo menos del 3% y el 3,8% de PBI hacia el final del período en el extremo más bajo y Costa Rica con un 7% en el extremo más alto (Cetrángolo y Curcio, 2017), donde habría que incluir Cuba, según se informa en el capítulo correspondiente.

Algunos de los capítulos precedentes reportan detalles de interés aunque no necesariamente comparables. Ecuador, entre 2006 y 2014 sobre duplica el gasto en educación en porcentaje de PBI, pasando del 2,3% al 4,8%. México incrementa de 5,03% en 2000 a 5,38% en 2009 del producto, y en la media superior el gasto se incrementa un 63% entre 2001 y 2018.

La trayectoria del gasto de República Dominicana mejoró sensiblemente en los últimos años del período considerado por el Informe. A partir del año 2013 alcanza una asignación a la educación preuniversitaria del 4%, que es lo que marca la ley y reporta un incremento del gasto por alumno del 53% entre 2013 y 2017, aunque dicho indicador todavía se ubica por debajo de algunos países de la región. En este país, el gasto en educación secundaria tuvo un crecimiento promedio de un 22,7% durante los últimos diez años, aunque señala el informe de este país, este incremento ha sido marcadamente irregular.

Cuba, uno de los países que más invierte en educación de región junto con Costa Rica, en proporción de gasto / PBI, muestra un incremento de 1,5% entre 2000 y 2010 y una caída de 3,4% entre 2010 y 2018 (en este año alcanzó un 8,1%), lo que lo sitúa 1,4% por debajo del comienzo del milenio.

Entre los países con financiamiento inconstante figuran tres centroamericanos y Paraguay, los que reportan trayectorias oscilantes o en disminución. Guatemala, en 2016 destinaba un el 2,8 de su PBI a educación. El Salvador entre 2000 y 2019, muestra un promedio de 3,8% del PBI con un pico de 4% en 2015 y una caída a 3,69 en 2019, junto

con Guatemala uno de los porcentajes más bajos comparado con el promedio de la región. Honduras reporta una caída del presupuesto en educación, respecto del presupuesto general, de 7% entre 2010 y 2019 (de 18,6% a 11,43). Paraguay, es el único país (junto con Panamá) que muestra una trayectoria descendente del gasto en educación en términos de porcentaje del PBI, cayendo de 5,3% (año 2000) al 3,6% (año 2018).

Aunque el balance general ha sido el de un incremento de los esfuerzos presupuestarios en educación, se observa que tal incremento no fue igual en todos los países. Se advierte asimismo en la segunda década el impacto a la baja del fin del ciclo de crecimiento económico regional.

Por otra parte, la comparación de la información disponible en los capítulos nacionales y de informes regionales, sugiere una agenda de investigación sobre la estructura del gasto en educación básica. Casos como el de México, por ejemplo muestran que gran parte del crecimiento del gasto en términos del PBI fue empleado para los esfuerzos de expansión de la media superior. Estudios regionales indican, a su vez, que la mayor proporción del gasto se destina a gastos corrientes (Cetrángolo y Curcio, 2017) con lo cual el margen para ampliación y renovación de infraestructura, para equipamiento y para innovación es exiguo y proviene de otras fuentes.

Forma parte de esta agenda, asimismo, profundizar en el estudio de los mecanismos y fuentes de financiamiento. El Salvador informa que una parte importante del presupuesto, destinada a ampliación de la cobertura territorial, programas educativos, la renovación del equipamiento informático y tecnológico y la provisión de materiales didácticos, depende en gran parte de fuentes de financiamiento alternativas como préstamos y donaciones. La Argentina, un país federal, registra disparidades provinciales, según la capacidad distributiva de los estados subnacionales.

Otro tópico nodal que surge de los informes nacionales es el referido a la conformación de un cuerpo profesional docente consistente con las necesidades de desempeño especializado que exige el nivel. Una manera de formular el problema es

visualizar la relación problemática que existe entre las competencias exigidas para la enseñanza secundaria y los sistemas de formación, de designación y de remuneración disponibles en cada país. Se trata de un sistema de tensiones que pareciera atravesar a todos los países independientemente del grado de desarrollo de sus sistemas educativos, de sus subsistemas de educación secundaria y de sus subsistemas de formación, aunque el tipo de abordaje y su integralidad por parte de cada uno de los países estará íntimamente relacionado con dichos factores.

En primer lugar, sobresale la falta de docentes especializados, carencia acentuada en el segundo ciclo de la educación secundaria, lo que en parte explica la baja oferta en la mayoría de los países. Un segundo aspecto, se refiere al desequilibrio en la distribución de docentes entre los centros urbanos y los centros poblacionales alejados; llevar la oferta a todos los rincones del territorio implica no sólo la creación de establecimientos sino también la designación de planteles docentes especializados y una configuración de incentivos que logre atraer a personal con la formación adecuada a regiones distantes o poco accesibles. De Argentina a Honduras, países con grandes diferencias en sus sistemas de escolarización secundaria, los estados nacionales exhiben dificultades para reclutar perfiles especializados.<sup>133</sup> Las exigencias de ofrecer un curriculum especializado con profesores de distintas disciplinas académicas se acentúa en el segundo ciclo del nivel. En tercer lugar, una problemática que se proyecta sobre las anteriores; el desfase entre la formación inicial y las necesidades del ejercicio profesional en el nivel secundario y su dinámica de transformación, tiene como consecuencia que aún los países con sistemas de formación inicial establecidos se encuentren con un flujo de docentes que egresan anualmente que presentan un tipo de formación que no responde adecuadamente a las múltiples exigencias de desempeño profesional planteadas por nuevos públicos y por nuevos requerimientos de formación juvenil.

La preocupación por el reclutamiento no sólo se concentra en aquellos países en los que el plantel de profesores es insuficiente. Existe una tendencia a la revisión de los mecanismos tradicionales de reclutamiento de personal de enseñanza, al fortalecimiento de su formación, a las mejoras de los estímulos salariales para convocar mejores perfiles. Chile reporta que las políticas docentes en el país adhieren a las tendencias globales de reclutar a los mejores y darles una sólida formación. Ecuador informa haber promovido una sensible mejora de los salarios docentes entre 2006 y 2014, haber generado un sistema meritocrático para la selección y la renovación de docentes.

Cuba informa haber sufrido en la década de los noventa un importante éxodo de profesores hacia puesto de trabajo mejor remunerados económicamente. Esta situación motivó a que las autoridades de ese país promovieran una reforma del perfil de profesores creando el profesor General Integral en Secundaria Básica, a cargo de todas las asignaturas del curriculum en un aula de 15 estudiantes. No obstante, esta reforma mostró sus limitaciones y el país continúa con algunas dificultades en la cobertura de las plazas docentes.

Varios países han dado impulso a sus sistemas formadores. En los últimos 15 años, Chile ha multiplicado sus programas de formación de profesores incrementando, la oferta aumentado con la creación de institutos profesionales y con la participación de universidades privadas que se sumaron al nutrido grupo de instituciones ya existentes. La Argentina cuenta con un sistema dual de formación docente impartido por institutos de profesorado y por universidades que son autónomas. El Salvador informa la creación en 2018 del Instituto Nacional de Formación Docente, un organismo para la formación inicial y permanente de los docentes, la formación de postgrado en diferentes especialidades y la actualización profesional. La Argentina creó en 2007 un instituto del mismo nombre, con las mismas funciones y con el propósito adicional de regular al sistema formador en un país en el que parte de

133 Si bien no ha sido trabajado especialmente por los informes nacionales, existe una relación de costo beneficio entre una oferta educativa que exige un plantel de docentes especializados por año para un modelo de escuela graduada y la usualmente baja densidad de población en regiones rurales.

la formación está descentralizada en los estados subnacionales y la otra parte bajo la autonomía de las universidades. Ecuador reporta un programa exitoso de estímulo para la realización de Maestrías por parte de los y las docentes.

Los requerimientos se complejizan cuando las políticas hacia los profesores y profesoras son parte de una visión crítica acerca de los modelos escolares vigentes y procuran su transformación. La Argentina, por ejemplo, se plantea la necesidad de diversificar el trabajo docente, ampliando las funciones de enseñanza impartidas por profesores de asignaturas frente a cursos, incorporando nuevas figuras docentes: tutores, coordinadores de curso, funciones de codocencia o roles de apoyo para fortalecer los aprendizajes de estudiantes que lo necesiten con modalidades de programas personalizados. Estas estrategias de diversificación y de reorganización, en particular la estructura de los puestos de trabajo, se encuentran ligadas a una definición más amplia que se plantea la reformulación del modelo y la organización institucional de la escuela secundaria. De manera similar, México, que centró gran parte de sus esfuerzos en un Marco Curricular Común para la Educación Media Superior, informa que el cambio de un currículum por contenidos centrado en un alumnado considerado como homogéneo a un currículum por competencias centrado en la calidad, impacta tanto en las estructuras de contratación docente en su formación y actualización, así como en las de los directivos. Asimismo, Chile enfrenta una complejidad similar en relación con los directivos sobre quienes considera que deben ser competentes en procesos administrativos, gestión de recursos humanos, y dirección pedagógica y didáctica y para los cuales ha desarrollado un amplio programa de profesionalización.

Como puede observarse, la complejidad de las políticas docentes no se circunscribe a los problemas de reclutamiento, formación y actualización, ya de por sí complejos, considerando la envergadura de las dotaciones de personal necesarias para un sistema en proceso de masificación. Se trata también de considerar las dimensiones de la gobernabilidad de los sistemas. Ha sido señalado que en las últimas

décadas se ha ido conformando un nuevo modelo de regulación de la tarea docente, no sólo para el nivel secundario, sino también para el primario (INEED, s/f), cuyos ejes se explican por la insuficiencia de los sistemas de regulación de la tarea docente que se configuraron con la creación de los sistemas educativos nacionales y su expansión durante el siglo XX. Los ejes de esta nueva regulación se expresan en la creación de mecanismos de evaluación docente y de mecanismos de regulación de las carreras profesionales, a través de sistemas de ingreso, de permanencia y de ascensos, así como de sistemas de incentivos salariales, asociados al desempeño profesional. Como señala Terigi, las políticas docentes esbozadas en varios de los capítulos están asociadas a un desplazamiento del par formación y control al par calidad y evaluación (INEED, s/f). Este es el caso de Chile, el de México y si no en el diseño de sus políticas, en las maneras de diagnosticar las dificultades del sector, recogidas en capítulo de Costa Rica.

En cuanto a la relación de la escuela con la tecnologías digitales, son posibles tres abordajes para su análisis. Una lectura, es el análisis de la esta relación en tanto entorno de enseñanza. El segundo abordaje se refiera a la tecnología digital como contenido cultural y su introducción en el currículum. El tercero, a la tecnología digital como modo de acceso remoto a una oferta escolar complementaria de la oferta presencial.

Los capítulos precedentes no abordan en profundidad esta relación (salvo Costa Rica) aunque tampoco la soslayan. La introducción de tecnologías digitales en la enseñanza es abordada en el Informe por Costa Rica, con la descripción y la evaluación del proyecto, pionero en la región, del Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE) y de los Laboratorios de Informática Educativa (LIE). Por su parte, Uruguay y Argentina mencionan, sin realizar un tratamiento específico, los programas “uno a uno”, Plan Ceibal y “Conectar Igualdad”, respectivamente. El marco curricular común de México en 2008 (MCC) estableció el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación que implicaba la formación y la actualización de directivos y docentes. El resto de los



países se refieren a la introducción de la tecnología en las escuelas, aunque por la información disponible, no es posible caracterizar el tipo de estrategias, sus alcances, ni su nivel de institucionalización.

Los estudios regionales señalan que, a diferencia de los países europeos y los Estados Unidos de América, la introducción de tecnologías digitales en el sistema educativo en la región latinoamericana y caribeña, asumió un enfoque para el desarrollo social, en lugar de un enfoque vinculado a la producción y al mercado de trabajo (CEPAL, 2014). El PRONIE y los LIE de Costa Rica, que fueron incorporados en los años ochenta, representan una primera etapa de innovación tecnológica digital en educación que asumió la modalidad de introducción de computadoras y la instalación de equipamiento en los establecimientos. El programa Enlaces de Chile, a inicios de los años noventa, representó la iniciativa de conectar a estudiantes y profesores de distintos liceos con la expectativa de introducir una experiencia innovadora que diera contenido a la incorporación de tecnología en las escuelas. Avanzada esta década, se consolidó la tendencia a incorporar tecnologías en los establecimientos y vínculos con la mejora de los procesos de aprendizaje enfatizando los objetivos de acceso, en particular, de los sectores vulnerables. Finalmente, desde mediados de la década de los 2000, se instala la tendencia de distribuir dispositivos portátiles entre docentes y estudiantes sumando el objetivo de acortar la brecha digital (CEPAL, 2014). En cuanto a la perspectiva del currículum, en los capítulos se registran menciones a distintos programas, como en el caso de Uruguay: Jóvenes a Programa, *LaP–Ted* (enseñanza de robótica) y un programa de pensamiento computacional.

### **Discusiones sobre la desigualdad: diferencias entre las esferas y superposición de desventajas**

A pesar del desarrollo de políticas que atenuaron el impacto de las brechas de desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos, el sistema educativo actúa como reflejo de sociedades que continúan siendo muy susceptibles a los cambios políticos y económicos. Durante muchos años, los estudios sobre pobreza plantearon una discusión

acerca de la tenue línea que separaba a las personas de la posibilidad de ser considerado indigente, pobre o no pobre; problemáticas que se complejizaron a partir de la introducción de otras variables para su estudio como dimensiones acerca de la satisfacción de necesidades básicas, las condiciones de habitabilidad o el acceso a servicios de salud de cierta calidad. Algo similar podemos señalar en relación a la desigualdad con dimensiones que implican pensar su carácter multidimensional más allá del acceso a recursos y considerar la desigualdad vital, la esperanza media de vida, la expectativa de salud, los indicadores de salud infantil a partir de datos referidos en las encuestas sobre el hambre o las de carácter existencial vinculadas con la autonomía, la dignidad, la libertad y el derecho al respeto y al desarrollo personal. Si el coeficiente de Gini permite acercarnos a alguna imagen sobre lo que ocurre en nuestras sociedades, lo cierto es que la misma es incompleta, tanto por el subregistro de los sectores de mayores ingresos como debido a las dificultades para contemplar otros aspectos.

Efectivamente, durante los años de mayor crecimiento económico y el despliegue de políticas de inclusión por la vía de transferencias condicionadas de ingreso, los gobiernos de la región han sido exitosos en la reducción de la pobreza extrema, pero a pesar de la mejora en la distribución del ingreso no sucedió lo mismo en términos de la desigualdad. Según la CEPAL (2016), el fenómeno de la desigualdad en América Latina es tal que impide el crecimiento inclusivo. En un sugerente artículo donde presenta la agenda de investigaciones sobre desigualdades en la región, Kessler recupera planteos de varios autores para explicitar los límites del análisis de acuerdo al indicador que utilizamos –por ejemplo la caída del Gini no permite conocer la primigenia división entre capital y trabajo o qué sucede con la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros, así como enfatizar la presencia de deudas acumuladas para todos los sectores subalternos que son seculares (Kessler, 2019).

La reflexión partiendo de la noción de desigualdad nos invita a comprender, en primer lugar, su carácter relacional y, en segundo lugar, hacer hincapié en

aquellas diferencias que se consideran ilegítimas. El estudio de la desigualdad implica también discutir sobre la categoría de diferencia. En este sentido, el trabajo de Therborn es clave para pensar su complejidad. Mientras las diferencias son dadas o elegidas (en términos de estilos) las desigualdades se construyen socialmente. En la base de la desigualdad siempre hay algo en común. Por lo tanto, la desigualdad puede ser pensada como una diferencia que viola alguna norma/supuesto de igualdad (Therborn, 2015).

Los aportes de cada capítulo nos invitan a repensar los conceptos de diferencia, diversidad y desigualdad. No toda diferencia se transforma en una desigualdad ni siempre la reivindicación de la diversidad opera como atenuante de las distancias sociales, sino que puede contribuir a exacerbar posiciones desiguales (Mayer y Nuñez, 2017). No pretendemos aquí agotar el debate sino más bien lo contrario.<sup>134</sup> A partir de los aportes de los Informes la intención es brindar elementos que permitan repensar las desigualdades considerando procesos de largo plazo y no sólo coyunturas específicas.

Ahora bien, explorar en las desigualdades implica considerar el análisis de distintas esferas así como sus interrelaciones. Esto lleva a contemplar tanto las desigualdades más clásicas (clase, género, etnia) junto a aquellas intra-categoriales (Fitoussi y Rosanvallon, 1997) y, fundamentalmente para los países de la región, la fragmentación del nivel secundario implica una expansión de la cobertura del nivel a través de inclusiones desiguales, en palabras de Gonzalo Saraví (2015). La inquietud por dar cuenta de las fronteras simbólicas y de creación de estigmas (Chaves *et al*, 2017) emerge como un aspecto esencial para desentrañar las características que adquiere la dinámica de la desigualdad en el sistema educativo.

Distintos trabajos señalaron que una arista insoslayable de los temas de agenda emergente de los resultados de la universalización del nivel medio, es la relacionada con la necesidad de reflexionar acerca de los factores endógenos que dificultan la escolarización (Mayer y Nuñez, 2017). Los problemas

señalados en los capítulos confirman esta agenda, dan cuenta de diferentes tensiones así como de la necesidad de precisar los tipos de desigualdad que tienen lugar. Tiempo atrás, Reygadas (2004) enfatizaba la necesidad de contar con estudios que apelen a enfoques que conjuguen la atención a las distribuciones de capacidades y recursos, las relaciones e intercambios y las características de las estructuras sociales. Aún con su carácter, este trabajo supone un aporte para precisar las distintas dimensiones de la desigualdad en la actualidad. Para ello en este apartado presentamos tres tipos de desigualdades: a) de acceso, b) de trayectoria, y c) percepciones.

### **Las desigualdades de acceso: Límites a la expansión**

Muchas de las desigualdades resaltadas por los capítulos que conforman este informe son de larga data y pre existentes al periodo considerado. Persisten incluso a la par de la expansión de la oferta educativa. Uno de los tipos de desigualdades más extendidos y arraigados en el sistema se vinculan con la cuestión del acceso, la permanencia (el tipo de trayectoria educativa) y el egreso.

La expansión del nivel secundario, si bien fruto de distintas temporalidades, es constatable en todos los países de la región aunque no implica necesariamente su democratización, si la entendemos como ampliación de la calidad de la ciudadanía y, por lo tanto, como de la relación de los sujetos con el gobierno y la autoridad. En una sugerente lectura, que recupera las ideas de Tilly sobre la relación ciudadanía, democracia y desigualdad, Auyero (2013) enfatiza la necesidad de observar aquellos procesos de la relación Estado-sujetos en los cuales las desigualdades categorías de clase y género “arbitran la relación entre los sujetos y el Estado y van en detrimento del ejercicio de ciudadanía” (Auyero, 2013: 39). Su texto brinda herramientas para problematizar las tensiones inclusión-ciudadanía-masificación-democratización, precisando los conceptos y evitando considerar que un proceso tiene necesariamente un tipo de resultado garantizado (por ejemplo que la masificación supone

<sup>134</sup> Para profundizar en esta discusión ver Dubet (2015) y Mayer y Nuñez (2017).

la democratización y una mejor calidad de ciudadanía a partir de la inclusión educativa).

Observemos el escenario. La literatura reciente ha mostrado las transformaciones del sistema educativo en América Latina y el Caribe. Sólo por señalar algunas de sus características, es factible observar que el acceso ocurrió de forma diferenciada (García–Huidobro, 2010). Tal como fue señalado por la investigación educativa en países del Cono Sur, además de las situaciones de inequidad, el proceso de selección de los establecimientos consolidó una distribución segmentada de la población en edad escolar (Redondo, 2009), mientras otros estudios refirieron a una configuración en el ámbito educativo de distintos fragmentos sin relación entre sí (Tiramonti, 2004). A pesar de la democratización del acceso a los estudios, las desigualdades sociales siguen teniendo peso en la trayectoria de los alumnos (Dubet, 2015).

En Latinoamérica y el Caribe el incremento de la cobertura y la consecuente democratización del acceso no siempre se tradujo en experiencias escolares gratificantes. El proceso de expansión de la matrícula no implicó necesariamente la reducción de brechas de desigualdad sino que la misma adquirió otras dinámicas. Este incremento de la cobertura ocurrió no exento de tensiones entre las tradiciones del nivel y las nuevas demandas que se cristalizan en cada sociedad. Así con las clásicas desigualdades de clase, género y etnia se solapan desigualdades territoriales, tanto en lo referido al acceso como al tipo de trayectoria educativa. Estas características obligan a pensar en las desigualdades considerando las interrelaciones entre las distintas dimensiones reconociendo tanto la multiplicidad de identidades como de posibilidades de exclusión. La historia de la región muestra la presencia de una desigualdad durable en el tiempo (Tilly, 2000) que afecta a individuos por el hecho de pertenecer a ciertas categorías y, por esa razón, recibir un tratamiento y beneficios distintos.

Asimismo, y de manera concomitante, los procesos de construcción de masculinidades y feminidades hegemónicas implican desigualdades para otras formas de vivir la sexualidad, situación sobre las cuales el movimiento LGBTIQ ha llamado la atención en nuestros países, ya que a pesar del logro de algunas leyes de reconocimiento de derechos y mayores posibilidades de expresión en el sistema educativo, sus experiencias se encuentran signadas, muchas veces, por procesos de discriminación y estigmatización que llevan a su exclusión. Por último, los procesos de segmentación y fragmentación así como la disparidad de ofertas educativas implican también la aparición de nuevas dinámicas de desigualdad.

Estas desigualdades en el acceso se manifiestan de múltiples maneras. En algunos casos se vinculan con la misma historia del nivel, en lo que el Informe de Uruguay denominó la tensión entre el nivel de los derechos consagrados y el de las tradiciones. Efectivamente, es plausible señalar que el aumento de la cobertura pone en tensión dos aspectos esenciales del nivel secundario desde sus inicios como son su carácter propedéutico y su orientación privilegiada hacia la educación de las elites y sectores medios (y en menor porcentaje los pobres meritorios). La escuela secundaria dada su matriz excluyente fue un ámbito privilegiado de socialización de sectores medios y altos, salvo excepciones como las figuras que Camus retrata con maestría en su novela autobiográfica “El primer hombre” o las referencias de Hoggart sobre su lugar como becario proviniendo de un hogar prototípico de la clase obrera inglesa. En la región la educación en algunos países implicó la posibilidad de acceder a otras posiciones de clase, sin desconocer la persistencia de infancias excluidas como la de los capitanes de la arena narrados por Jorge Amado o las dificultades para construir espacios educativos donde convivan distintas clases sociales, tal como retrata de manera elocuente la película chilena *Machuca*.<sup>135</sup>

135 El becario que atraviesa la sensación de no pertenecer a ningún grupo, punto de sutura de la fricción entre dos culturas mientras se aleja de la original sin haber logrado aún el soporte intelectual que lo acerca a sus nuevos compañeros (Hoggart, 2013) [1957]. Los capitanes de arena es el nombre de la novela de Jorge Amado que narra la vida de los niños de la calle en Salvador de Bahía, Brasil; mientras que *Machuca* es el título de la película de Andrés Wood que retrata el encuentro en la escuela de dos niños chilenos de 12 años de diferentes clases sociales que se hacen amigos en los meses previos al golpe de estado de 1973.

Esto se plasma en aspectos de la política educativa y su traducción en reglamentos, circulares y normativas ya mencionadas, pero que refieren a las dificultades entre la enunciación de la universalidad y la persistencia de procedimientos que dificultan el pasaje de año, o un régimen de asistencias imposible de cumplir para adolescentes embarazadas o madres o a cargo del trabajo doméstico, tal como señalan los informes de Uruguay y de Paraguay y otros que destacan el género como motivo de exclusión. Los países del Cono Sur que alcanzaron rápidamente la cobertura del nivel primario y contaron con una escuela media ampliamente consolidada que incorporaba nuevas poblaciones en diferentes oleadas, son quizás aquellos países donde existen mayores presiones de diferentes actores para abordar tales dificultades. Estas se expresan en el caso chileno, en la demanda por una igualdad en la calidad más allá de su amplia cobertura, en el caso uruguayo en las dificultades en la tasa de egreso mientras que Argentina las evidencia en las discusiones acerca de la necesidad de reformar un modelo organizacional excluyente y el régimen académico concebido originalmente para otros públicos. En este último país las desigualdades en el acceso se vinculan fundamentalmente al ámbito geográfico y la condición social de los estudiantes y sus familias.

Por su parte, la gran mayoría de los países muestran como problema el acceso diferencial. Es el caso de Paraguay, donde se observa como problema el lento avance de la cobertura de la educación secundaria. Este país, así como Guatemala y El Salvador muestran una tajante separación en las brechas de acceso a la educación escolar básica y al segundo ciclo. Costa Rica mantiene un comportamiento que la diferencia del resto de los países de América Central ya que la cobertura de ambos ciclos se encuentra muy por encima de lo que ocurre en los demás. Aún así, este país también se caracteriza por la marcada diferencia entre un ciclo básico y otro diversificado y, tal como sostiene el capítulo, para lograr avances en la universalización de la educación secundaria es importante abordar problemas que se relacionan con el desempeño y el logro durante ciclos anteriores y que se agravan en la secundaria. Por su parte, y tal

como se ha mencionado, Guatemala, Honduras y El Salvador muestran aún mayores dificultades en comparación con el resto para lograr una cobertura en todo el territorio, con el agravante que esto afecta fundamentalmente a las diferentes etnias presentes en dichos países. La cuestión étnica posee una trascendencia no siempre del todo abordada y que los informes de los países mencionados ponen de relieve.

La teoría social latinoamericana aportó diversas reflexiones acerca de las diferencias entre la noción de ciudadanía individual y las cosmovisiones colectivas en relación a la justicia y las decisiones acerca de los derechos así como la persistencia de prejuicios de carácter racial biologicista, aún cuando más recientemente países como Ecuador, y de manera muy especial Bolivia, plantearon el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. De esta forma, además de la situación de pobreza, de los procesos de estigmatización y de las violencias que padecen muchos jóvenes, se suma la falta de infraestructura y de oferta educativa en el interior del país que insume erogaciones económicas y tiempo, como muestra el informe de Guatemala en donde los jóvenes de distintas regiones deben incurrir en distintos gastos de transporte y vivienda para acceder a los centros educativos. El caso salvadoreño da cuenta de las dificultades posteriores a la salida del conflicto armado en el año 1992 y una de las problemáticas principales refiere a la baja cobertura de la educación básica. Por su parte, en Honduras los indicadores muestran la preeminencia de un clivaje urbano/rural que a su vez se solapa con otras cuestiones ya que es precisamente en estas últimas zonas donde se concentra mayormente la población indígena y afro–descendiente. En este caso, se superponen desigualdades a las que prestaremos atención en el siguiente punto. En definitiva, el panorama muestra que en la región se produjeron avances considerables en el acceso, pero que el de la desigualdad es un tema que está aún lejos de ser resuelto.

### **El comportamiento del sistema:**

#### **Multidimensionalidad de la desigualdad**

La segunda faceta que adquiere la desigualdad se vincula con el *comportamiento del sistema* y la

*situación de los grupos desaventajados.* Es decir, más allá de la posibilidad de acceder al nivel secundario y las discusiones que pueden darse en relación con su cobertura o con la diferencia en el ritmo de incorporación de los nuevos contingentes de estudiantes, América Latina y el Caribe muestran las dificultades que enfrentan distintos grupos desaventajados. Estas desventajas a veces se vinculan con la posición socio económica, en otras por la pertenencia a pueblos indígenas o afroamericanos, en muchas ocasiones ambas cuestiones se superponen. Asimismo, tal como constataron distintos informes el hecho de atravesar situaciones en su ciclo vital que dificultan la posibilidad de continuar los estudios, como el caso del embarazo adolescente, afecta fundamentalmente a las mujeres madres en edades tempranas, aspecto que permite cuestionar la idea de paridad numérica como indicador suficiente de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y varones en los entornos educativos (Informe PRIGGEP/FLACSO/UNESCO, 2019).

No es novedad que la escuela secundaria se enfrenta a dificultades para sostener la escolarización de todas las personas que acceden al sistema. Se trata de un problema recurrente en los distintos niveles educativos, pero que se manifiesta con suma claridad en el nivel secundario. La finalización del ciclo básico, funciona como un momento bisagra. La mayoría de los países de la región manifiesta dificultades en sus tasas de retención, que desde ya impactan en las tasas de egreso. Las trayectorias distan de ser lineales, asumiendo ritmos y formas que exceden los años teóricos. Ahora bien, ¿cuáles son los grupos más afectados? ¿Qué dinámicas adquiere la desigualdad en la actualidad? ¿De qué forma impacta en los territorios?

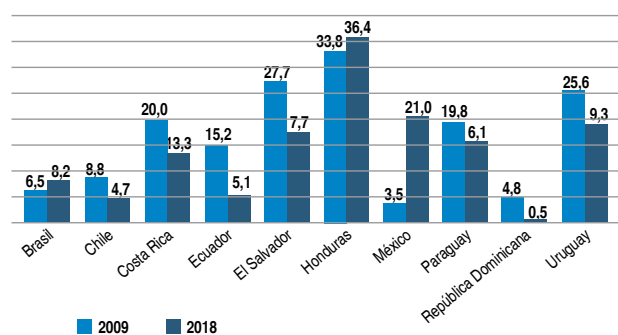
Si observamos el panorama descrito por los informes, hallamos que las desventajas se concentran en los pueblos indígenas o afroamericanos. Este fenómeno acontece con claridad en los países centroamericanos, Paraguay y Brasil, aunque con diferentes énfasis. En otros países, posiblemente debido a la menor presencia de estas poblaciones así como a la construcción de una idea de nación que los invisibiliza o con elementos de tensión

con el pueblo mapuche como el caso chileno, las desigualdades suelen presentarse más bien pensadas en términos socio económicos y configurarse en relación a trayectorias a futuro como la implementación del PACE (acceso educación superior) y la garantía de acceso, nivelación y aseguramiento de la permanencia de los alumnos de sectores vulnerables con alto rendimiento académico a este nivel de enseñanza. Aún así, pareciera que en el mapa de algunos países se sobreponen territorios y condiciones socioeconómicas, como el caso argentino donde el norte del país tiene un comportamiento en cuanto a infraestructura, acceso y permanencia que se diferencia del resto dando lugar a desigualdades territoriales. Por ejemplo, en materia de financiamiento educativo, indicadores como el porcentaje de inversión destinada a educación, el salario docente o el costo por alumno dan cuenta de una distancia importante entre los estados sub-nacionales.

Ahora bien, países como Argentina, Chile y Uruguay, muestran mayores niveles de cobertura en comparación con otros considerados para este estudio, pero, quizás precisamente por la mayor expansión, la agenda pública se encuentra orientada a repensar las experiencias escolares y trayectorias educativas. El gráfico 2 muestra otra lectura posible, en este caso haciendo hincapié en la tasa de asistencia de las personas comprendidas entre los 13 y los 19 años (sin distinguir niveles) y las diferencias entre quienes forman parte del primer y del último quintil. Tal como se puede apreciar para los países donde los datos están disponibles República Dominicana, Chile y Ecuador logran reducir notablemente las brechas, destacándose la disminución en este último país ya que reduce diez puntos (15,2 a 5,1 mientras los dos primeros ya tenían brechas menores en el año 2008 y continúan disminuyéndolas 4,8 a 0,5 y 8,8 a 4,7 respectivamente). Brasil es otro país donde, a pesar de un pequeño incremento en los años considerados, la brecha se ubica debajo del 10%. El efecto opuesto acontece en México (3,5 a 21%) así como en países donde más allá del aumento o disminución las brechas se encuentran cercanas al 20% como Uruguay y Honduras. En otros casos como Costa Rica, Paraguay o El Salvador encontramos que

la diferencia ha ido en tendencia a la baja. Los datos permiten observar que en el ritmo de incorporación en varios de los sistemas educativos de los países considerados el incremento de los niveles de cobertura se explica por el crecimiento de manera más sostenida en los quintiles más altos.

**Gráfico 2. Diferencia en los porcentajes de asistencia escolar de jóvenes entre los 13 y 19 años de los quintiles 1 y 5 (2009–2018)**

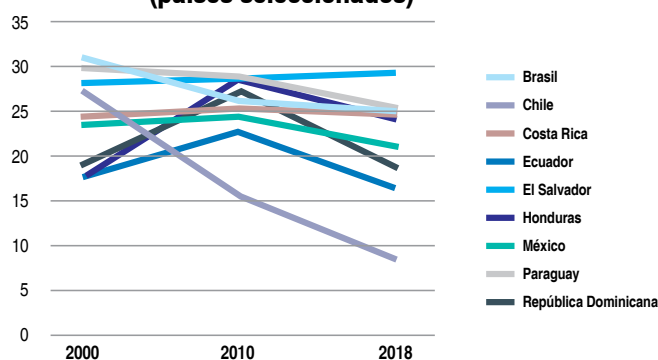


Fuente: Elaboración propia con base en Cepal [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

Otro ejercicio es comparar los porcentajes de terminación entre quintiles. A mayor diferencia entre la tasa promedio de terminación de la población y el quintil más bajo, nos encontramos ante una situación de mayor desigualdad. La comparación temporal permite observar qué países aumentaron o redujeron esa brecha. La tendencia general es la de una reducción de la brecha para la mayoría de los países, aunque es factible señalar algunas particularidades. Sólo por mencionar algunos ejemplos: para el segundo ciclo del nivel secundario El Salvador es el único país que tiene una tendencia a aumentar la brecha apenas por un punto de 28,33 del 2010 a 29,16, mientras que la República Dominicana y Ecuador logran compensar la tendencia al alza en la primera década del período (en el primer país, luego de un salto de 18,95 en el año 2000 a 27,21 en 2010, disminuye a 18,55 para el último dato disponible mientras que en el segundo el número pasa de 17,56 a 22,72 para finalmente disminuir a 16,25% en el año 2018). El resto de los países considerados logran disminuir la distancia, en algunos casos con

un desempeño muy eficiente como en Chile –que logra la diferencia más baja dentro de los países para los que hay datos disponibles 27,51 a 15,5 y 8,35.

**Gráfico 3. Diferencias entre la tasa de promedio de terminación de la población y la del quintil más bajo en segundo ciclo 2000–2018 (países seleccionados)**



Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO Institute for Statistics (UIS) <http://data.uis.unesco.org/>

En México hallamos un comportamiento similar a los países sudamericanos. En este caso se evidencia como problemática del nivel secundario la cuestión del abandono. Como es sabido se trata de un indicador clave, que ha sido estudiado por varias investigaciones, pero que presenta algunas dificultades al enfatizar en la responsabilidad individual en vez de contemplar el proceso de exclusión que tienen lugar. El estudio mexicano aporta otro elemento para comprender desde distintas aristas el fenómeno. Efectivamente, el trabajo insta una problemática referida a la insuficiencia de Programas de Becas que contemplen únicamente el aspecto económico. El texto enfatiza que el factor económico incide solo sobre un tercio de las causas del problema del abandono escolar, a pesar de lo cual las políticas continúan enfocándose en la implementación de becas educativas. Por su parte, el Informe de Ecuador también hace hincapié en la necesidad de asegurar la calidad de la educación y, sobre todo, en relación con subsanar las brechas que existen en términos del desempeño educativo y la matrícula de los diferentes grupos sociales. De acuerdo a la evidencia aportada, entre los estudiantes beneficiarios de uno de los programas analizados, el de Bachillerato Internacional, existe

un importante número que no obtiene el Diploma, cuestión que se asocia con la doble exigencia que los estudiantes enfrentan al tener que prepararse para las evaluaciones de la OBI y también para la prueba de finalización del ciclo. En tanto se trata de un problema central, que se repite en varios países de la región, es plausible destacar la necesidad de pensar de manera articulada distintos programas e intervenciones, prestando atención a las causas endógenas al sistema que podría contribuir a diseñar reformas que faciliten el proceso de escolarización.

Un segundo grupo de países, Cuba, República Dominicana y Costa Rica, hacen hincapié en cuestiones curriculares y en las diferencias entre el ciclo básico y diversificado. En estos casos el énfasis se coloca en las trayectorias que se diversifican al finalizar el primer ciclo, cuando de acuerdo a la modalidad que se opte se producen diferencias en las posibilidades futuras. Esto se manifiesta en el caso de República Dominicana, donde las políticas educativas se orientan a incentivar las modalidades de Educación Técnico Profesional y de Artes o en el caso cubano, donde el informe observa contradicciones entre la masividad expresada en la amplitud y extensión de los servicios brindados y la calidad de los resultados del aprendizaje y la formación propuesta a alcanzar en todos. Asimismo en Costa Rica emerge la preocupación acerca de la necesidad de abordar las problemáticas de desempeño y logros de aprendizajes pensando primer y segundo ciclo de manera articulada.

En países como Honduras, Guatemala y El Salvador la problemática está caracterizada por las diferentes trayectorias estudiantiles de la población indígena y afroamericana que difiere considerablemente de las del resto. En Brasil también se observan clivajes entre la tasa de cobertura y de egreso ya que la matrícula ha aumentado considerablemente entre el 2001 y 2018 –de 39,18% en el primer año de la serie aumenta a 52,25% en el 2011 y llega a 68,7% en 2018). Estos datos se complementan con el que indica que la tasa de egreso de jóvenes de 19 años correspondiente al año 2018 se sitúa en el 63,5%. Las trayectorias de los distintos grupos muestran de acuerdo a la declaración de color/raza las y los

jóvenes negros, mulatos e indígenas aumentan considerablemente su representación estadística en el número de matriculados entre los años 2010 y 2018. Sin embargo, si consideramos los años de escolarización de las personas hasta 15 años se aprecia la importancia del factor racial ya que incluso entre los más pobres la población negra es a la vez la que presenta menos tiempo de escolarización.

En algunos casos estas diferencias se expresan en términos de algún clivaje particular, pero fundamentalmente se trata de desigualdades multidimensionales donde se superponen etnia/raza, condición socioeconómica y diferencias en referencia lo urbano y lo rural. Tal como destaca el informe de Guatemala existe una falta de infraestructura y oferta educativa en el interior del país que lleva a la necesidad de migrar para continuar estudiando así como a la expansión de establecimientos privados (de acuerdo a datos del 2018 los establecimientos privados atienden al 37,3% de la población estudiantil del ciclo básico y al 70,8% del ciclo diversificado).

El caso hondureño es clave en tanto resalta las desigualdades hacia los pueblos indígenas y afroamericanos que se expresan de múltiples maneras. Por un lado en relación con la disponibilidad de infraestructura, pero también con la necesidad de contar con docentes con formación intercultural bilingüe. Por otro, en las trayectorias ya que los porcentajes de reprobación y repitencia de las comunidades indígenas y afroamericanas prácticamente se encuentran en el doble del promedio nacional ya que por ejemplo la tasa de reprobación anual llega al 14% en el caso de las escuelas Miskitas, y al 12% en el caso de las escuelas Lencas, mientras que en el caso de los centros escolares de los Garifunas llega al 10% y 7% en las escuelas de los negros de habla inglesa mientras que la estimación del dato de reprobación general de las escuelas de las comunidades mestizas ronda entre 5% y el 10% así como la repitencia en la comunidad indígenas llega al 5% cuando el promedio nacional es del 3% (UPNFM, 2012).

Tal como presentamos en el Cuadro 2 la tasa de asistencia escolar de las edades comprendidas entre 12 y 17 años (donde no todos se encuentran cursando

el nivel secundario), se incrementa entre los censos 2000 y 2010 de manera considerable en Costa Rica y Ecuador, pero también muestra datos alentadores en Honduras y México. Lamentablemente no contamos con datos para comparar en todos los países, como por ejemplo en Paraguay donde la asistencia en el año 2000 se situaba por debajo del 50% pero cuyo informe muestra una mayor presencia indígena en el nivel secundario, aún con la persistencia de dificultades para sostener la trayectoria. Por último, cabe destacar que el bajo registro estatal e internacional puede ser considerado un rasgo de invisibilización de la población juvenil indígena.

**Cuadro 2. Tasa de asistencia de la población indígena de 12 a 17 años (ambos sexos, ámbitos urbano y rural), años 2000 y 2010 según país.**

País	Censo	
	2000	2010
Argentina		87,97
Brasil	72,07	77,85
Costa Rica	52,91	75,29
Ecuador	51,69	76,82
Guatemala	62,38	
Honduras	46,95	55,39
México	62,23	74,70
Paraguay	45,20	
Uruguay		80,05

En definitiva, los datos muestran las problemáticas referidas a diferencias entre trayectorias reales e ideales vinculadas a la misma organización de la secuencialidad escolar, pero con dinámicas de desigualdad profundamente arraigadas. El crecimiento de la matrícula impacta positivamente en todos los sectores sociales aunque cuando observamos el recorrido de los distintos grupos al interior del sistema contemplamos que las trayectorias se diversifican de un modo tal que cristalizan desigualdades con base en la raza/color y etnia. Los problemas retratados dan cuenta de una realidad quizás ya conocida, pero sobre la cual es

necesario continuar advirtiendo. En América Latina y el Caribe persiste una sumatoria de desventajas que impacta principalmente en estos grupos y encadena una serie de procesos de desigualdad que lleva a que los jóvenes afroamericanos, indígenas, que habitan en zonas rurales y forman parte de los sectores socioeconómicos más bajos tengan menos oportunidades de escolarización.

### **Nuevas miradas: desigualdades en la percepción**

Un aspecto que el estudio deja en evidencia es la extendida percepción de la desigualdad en la calidad de los bienes educativos –tanto en recursos como infraestructura, equipamiento, recursos para la enseñanza, capacidades docentes o tiempo escolar como los vinculados con el acceso de los conocimientos –, en las interacciones que tienen lugar en los establecimientos y las características de cada institución.

Así como más arriba se hizo hincapié en las desigualdades propias del comportamiento del sistema y de las trayectorias de los distintos grupos sociales cabe ahora preguntarnos qué dinámicas novedosas adquieren estas diferencias. A simple vista es factible señalar que hay desigualdades en el tiempo que demoran en finalizar los estudios, la percepción sobre la calidad de la educación, las oportunidades a futuro. Así como en el apartado anterior señalamos que uno de los problemas clave refiere a las diferencias entre las tasas de ingreso y egreso y a la duración de las trayectorias, aspectos que repercuten más en sectores socio económicos bajos y sectores indígenas y afroamericanos la cuestión de la temporalidad emerge como eje central de la desigualdad, tanto en relación a la diferencia en los años que demanda a los distintos sectores sociales la finalización del nivel secundario como a la percepción sobre el valor de las experiencias escolares. Asimismo, los sistemas educativos tienen por delante desafíos que abarcan diferentes aspectos desde establecer al nivel secundario como una prioridad, declamada en la normativa y menos plasmada en la importancia otorgada en las políticas educativas, hasta aspectos más novedosos en la agenda emergente como los de la censura sobre la introducción de las problemática de las diferencias



de género en el curriculum escolar, señalada en Brasil con la intención de impulsar proyectos como “escola sem partido”.<sup>136</sup>

Asimismo, quizás sea necesario dar un paso más y considerar aquellos aspectos simbólicos que refieren a la construcción de fronteras entre los distintos grupos y la creación de estigmas. Estos procesos refieren a las dinámicas que tienen lugar en los distintos países de la región e implica propiciar otras formas de abordaje que den cuenta de las trayectorias educativas, así como de aspectos simbólicos de la experiencia escolar. El modo en que la desigualdad y la discriminación se expresa al interior de las aulas se plasma de múltiples maneras. En algunos casos por la discusión sobre el merecimiento (quién merece estar en la escuela, como muestran Chaves, Fuentes & Vecino (2017) para el caso argentino) así como las discusiones en torno a la calidad de la educación que acontece en varios países, fundamentalmente en Ecuador y Chile.

Las posibilidades de acceder a la tecnología que abordan con énfasis países como Uruguay y Costa Rica dan cuenta de otras dimensiones donde se expresan las experiencias escolares y se entrecruzan contenidos, aprendizajes y desigualdades en el territorio (de cada escuela y zona, tanto como de los aprendizajes en entornos virtuales). Finalmente, el proceso de masificación del nivel secundario lleva a que cobren preponderancia otros ejes de diferenciación, muchas veces vinculados al prestigio de la institución donde se estudia, a los consumos culturales, a las decisiones sobre la modalidad o las expectativas a futuro.

\*\*\*

En el momento en que finalizamos la escritura de estas reflexiones el mundo se encuentra atravesando una crisis de extrema magnitud a partir de la expansión del COVID-19. El texto que tienen en sus manos puede ser leído como una radiografía de la situación de la escuela secundaria en América Latina y el Caribe en el momento previo a la pandemia. El trabajo reúne textos que enfatizan y analizan distintos aspectos de la realidad de la región, dan cuenta del crecimiento de la matrícula y el desarrollo de políticas educativas con diferentes énfasis y también reflexiona acerca de los problemas pendientes y la necesidad de que ocupen un lugar preponderante en la agenda pública. Este es, sin dudas, un aporte central del Informe que el Consejo Directivo de FLACSO imaginó allá a principios del año 2019.

136 El movimiento Escola sem Partido de Brasil es un movimiento conservador con ramificaciones en la sociedad civil, grupos religiosos y partidos políticos creado en el 2004, pero cobró relevancia a partir de año 2015. Se presenta en contra del supuesto adoctrinamiento ideológico en las escuelas a partir de la presencia de ideas progresistas y se manifiesta, tal como movimientos similares como la campaña. “Con mis hijos no te metas” replicada en Uruguay, Chile, Argentina o Perú contra la “ideología de género” que implicaría la enseñanza de contenidos de Educación Sexual en el curriculum escolar.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ANSALDI, W. (2000) “La temporalidad mixta de América Latina, una expresión de multiculturalismo”, en Silveira Gorski, H (ed.) *Identidades comunitarias y democracia*. Madrid: Trotta, págs. 157–183.
- AUYERO, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Eudeba. Buenos Aires.
- BENAVOT A., AND JULIA RESNIK (2006) “Lessons from the Past: A Comparative Socio–Historical Analysis of Primary and Secondary Education”. In, Aaron Benavot, Julia Resnik, and Javier Corrales. *Global Educational Expansion Historical Legacies and Political Obstacles*, Cambridge, American Academy of Arts and Sciences.
- BENAVOT, A (2006) “La diversificación de la Educación Secundaria. Currículos escolares desde la perspectiva comparada”, En *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 10, 1 (2006)
- BENAVOT, A. Y OTROS, (1991). “El conocimiento para las masas. Modelos mundiales y currícula nacionales”. En *Revista de Educación* 295, monográfico Historia del Currículum I, mayo – agosto. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.
- BENZA, G. Y KESSLER, G. (2020) *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas.*– 1ª ed.– Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2020. Libro digital, EPUB.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014) “La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional” (Autores: Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Andrés Espejo). Santiago de Chile. CEPAL.
- CETRÁNGOLO O. Y JAVIER CURCIO (2017) “Financiamiento y gasto educativo en América Latina”. *Serie Macroeconomía y Desarrollo* N° 192. Santiago de Chile: CEPAL.
- CRUZ, P. & MONTEIRO, L. (Org). (2019) *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2019*, São Paulo, Ed. Moderna.
- CHAVES, M., FUENTES, S. & VECINO, L. (2016). *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires: Ed. GEU.
- DUBET, F. (2011) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades.*, Buenos Aires: Ediciones Siglo Veintiuno.
- FITOUSSI, J. P. Y ROSANVALLON, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- GARCÍA–HUIDOBRO, J. (2010). *Educación inclusiva y formación democrática*. En E. Duro (Coord.). *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes* (pp. 127–154). Buenos Aires: UNICEF.
- HALPERÍN DONGHI, T. (1983) *Historia Contemporánea de América Latina*. México: Alianza Editorial.
- HOGGART, R. (2013) [1957] *La cultura obrera en la sociedad de masas*. Ediciones Siglo Veintiuno. Buenos Aires.
- INFORME PRIGEPP/FLACSO/UNICEF (2019) Niñas adolescentes y mujeres jóvenes en la escuela secundaria en América Latina y el Caribe: Análisis de género de datos estadísticos, políticas e investigaciones sobre sus trayectorias y experiencias educativas en el ciclo medio
- INFORME UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL FRANCISCO MORAZÁN (2012): Situación de la Educación Bilingüe Intercultural en Honduras, retos y desafíos. Boletín No 11.

- KAMENS, D. Y BENAVIDES, A. (2008) "Modelos Mundiales de Educación Secundaria" En Benavot, A y Braslavsky, C (2008) *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica comparada*. Buenos Aires: Granica.
- KESSLER, G. (2019). "Algunas reflexiones sobre la agenda de investigación de desigualdades en Latinoamérica", *Desacatos* 59, enero-abril 2019, pp. 86–95.
- MAYER, L. & NÚÑEZ, P. (2017). "Nuevas y viejas desigualdades en la experiencia educativa juvenil en América Latina". *Temas*. Nº 87–88, 33–40.
- PINKASZ, D. (2013) "Re-sistematización de la educación secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Un marco conceptual para el estudio de los cambios recientes de los sistemas educativos". En *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4, 4, pp. 117 – 130 – CABA– SAECE.
- POGGI, M. (2014) *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- PORTES, A. & HOFFMAN, K. (2003). Latin American class structures: Their composition and change during the neo-liberal era. *Latin American Research Review*. Vol. 38, Núm. 1, 41–82.
- REDONDO, J. (2009). La educación chilena en una encrucijada histórica. *Diversia. Educación y sociedad*. 1 (1), 13–39.
- REYGADAS, L. (2004). Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*. (22), 7–25.
- RIVAS, A. Y SANCHEZ, B. (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000–2015). *RELIEVE*, 22(1), art. M3. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/relieve.22.1.8245>
- SARAVÍ, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO/Ciesas.
- SASSEN, S. (2007) *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- SITEAL Atlas de las Desigualdades Educativas Capítulo 2: accesible en [http://www.atlas.siteal.iipe.unesco.org/capitulo\\_2](http://www.atlas.siteal.iipe.unesco.org/capitulo_2)
- SITEAL, (2019) Informe sobre Educación Secundaria: Accesible en [https://www.siteal.iiep.unesco.org/eje/educacion\\_secundaria](https://www.siteal.iiep.unesco.org/eje/educacion_secundaria)
- SUASNABAR, C. (2017) "Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000" *Revista Española de Educación Comparada*. Nº. 30 (julio–diciembre 2017), pp. 112–135.
- TEDESCO, J. C. (1984) *Elementos para el diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina*. En Nassif, R, G. Rama y J.C. Tedesco. El sistema educativo en América Latina. Buenos Aires: Kapelusz / UNESCO / CEPAL PNUD.
- THERBORN, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TILLY, C. (2000). *La Desigualdad Persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- TIRAMONTI, G. (Comp.). (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.



---

## Sobre las autoras y autores

### FLACSO Argentina

#### **Nancy Montes:**

Profesora investigadora en FLACSO Argentina, es socióloga, especialista en estadísticas sociales y educativas. Es docente de la Maestría en Educación en los seminarios de Metodología y en el Taller de tesis, integra los equipos de investigación del Área Educación. Sus líneas de Investigación están relacionadas con la Desigualdad, la Educación secundaria y las Políticas educativas.

#### **Mariana Nobile:**

Investigadora Adjunta del CONICET con lugar de trabajo en el Área de Educación de FLACSO Argentina, participa de NEPEC, integra el equipo editorial de la revista Propuesta Educativa y es profesora del Laboratorio de Tesis y del Taller de Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Es Magíster en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural, IDAES – UNSAM y estudió la licenciatura en Sociología en la Universidad de La Plata, donde también dicta clases de Sociología de la Educación. Sus líneas de Investigación son: escuela secundaria, formato escolar, políticas educativas, experiencia escolar, vínculos, emociones, mérito y meritocracia, metodología cualitativa, sociología de la educación, sociología de las emociones.

#### **Pedro Núñez:**

Doctor en Ciencias Sociales (UNGS/IDES) e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con sede en el Área Educación de la FLACSO Argentina donde coordina el Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el Mundo Contemporáneo. Es Director Académico del Doctorado en Ciencias Sociales en la misma institución y docente de grado en Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de

Buenos Aires (UBA). Su línea de investigación es el estudio de la de la relación entre juventud–escuela, desigualdades y política. <https://www.flacso.org.ar/docentes/nunez-pedro/>

#### **Daniel Pinkasz:**

Licenciado en Ciencias de la Educación y Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Integra el equipo de investigación del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación de la FLASO. Es docente de grado en Historia de la Educación Argentina en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente investiga temas de Políticas Educativas. <https://www.ecys.flacso.org.ar/daniel-pinkasz>

#### **Luisa Vecino:**

Licenciada y Profesora en Sociología (UBA), Magister en Comunicación y Cultura (UBA). Actualmente se encuentra realizando el doctorado en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación están relacionadas con la condición juvenil, la reproducción de desigualdades sociales y la escuela secundaria. Participa como investigadora en el CEIPSU – UNTREF, bajo la dirección de la Dra. Mariana Chaves y en FLACSO y en la Unipe, bajo la dirección de Myriam Southwell y Pedro Nuñez.

#### **Sandra Ziegler:**

Investigadora en el Área de Educación de FLACSO Argentina, coordinadora Académica de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Coordina el Núcleo de Estudios sobre Elites y Desigualdades Socioeducativas (NEEDS) e integra el NEPEC. Forma parte del equipo editorial de la revista Propuesta Educativa. Profesora de las asignaturas Problemática Educativa y Didáctica General en la Carrera de Profesorado de Enseñanza Media y Superior (CCPEMS), Facultad de Ciencias Exactas

y Naturales de la UBA. Es Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO Argentina) y obtuvo la licenciatura en Ciencias de la Educación, en la UBA. Es consultora de UNICEF Argentina, miembro del Comité de Lectura de la revista “Recherche et Formation”, Institut National de Recherche Pédagogique (Francia) e integrante del Comité Académico del Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Sus líneas de investigación son: escuela secundaria, políticas educativas, docentes, curriculum, cambio escolar, formación de élites, educación privada, elección escolar, metodología cualitativa, sociología de la educación, desigualdades educativas.

### FLACSO Brasil

#### Miriam Abramovay:

Licenciada en Sociología y en Ciencias de la Educación, en la Université de Paris VIII y Magister en Educación: Historia, Política, Sociedad por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Tiene un doctorado en Ciencias de la Educación Université Lumière Lyon Francia École Doctorale EPIC Psicología de la educación Información y comunicación. Es la Coordinadora del Área de Juventud y Políticas Públicas de FLACSO Brasil. Profesora de la Universidad Católica de Brasilia, Vice Coordinadora del Observatorio de Violencia en las Escuelas (Convenio UCB / UNESCO). Coordinadora de investigaciones de RITLA (Red Latinoamericana de Información Tecnológica). Es autora y coautora de varios libros y artículos sobre los temas de Juventud, Violencia en las Escuelas, Género, con énfasis en educación, género, violencia en las escuelas, violencia y juventud, juventud y políticas públicas, pandillas y segregación social

#### Mary García Castro:

Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Bahía (1968), Magister en Sociología de la Cultura por la Universidad Federal de Bahía (1970), en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (1979) y doctora en Sociología – Universidad de Florida (1989). Es colaboradora como Investigadora Senior, campo de estudios sobre juventud, migración internacional,

género y etnia de la FLACSO Brasil, Profesora e investigadora del departamento de Sociología de la Universidad Federal de Bahía, UFBA, Brasil. Ha realizado diversas publicaciones sobre temas como: deporte y educación, violencia escolar, juventud, género, sexualidad, familia y escuela, jóvenes, adolescentes y narcotráfico, educación y trabajo.

#### Marcelle Tenorio:

Licenciada en Pedagogía por la Universidad Estatal de Río de Janeiro (2005). Actualmente es estudiante de maestría en el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (ProPEd/ UERJ) y Coordinadora de la Secretaría Académica de la Sede Académica en Brasil de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Brasil). Ha realizado publicaciones sobre los temas de: Políticas Educativas, agendas, actores, evolución, gestión y desarrollo de sistemas educativos, políticas de desarrollo docente.

### FLACSO Chile

#### Marcela Gajardo:

Investigadora Senior y Profesora, cofundadora y exdirectora del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (1995–2014), jefa del Departamento de Planificación e Investigación, Agencia Chilena para la Cooperación Internacional (1990–1995), investigadora senior y asesora de Agencias de Cooperación Internacional como UNESCO, OIT, OEA, IDRC (1974–1990) con sede en la FLACSO–Chile (1980–1990) y en la Universidad Católica de Chile (1969–1977). Ha publicado extensamente sobre políticas y prácticas educativas, y ha dictado conferencias en América Latina, Europa y Asia.

### FLACSO Costa Rica

#### Laura Barahona:

Magíster en Gestión y Políticas Públicas en la Sungkyunkwan University, Corea del Sur. Es investigadora y gestora de proyectos en políticas públicas con énfasis en desarrollo humano sostenible.

**Cathalina García Santamaría:**

Magíster en Estadística por el Iowa State University, Estados Unidos. Es investigadora de mercados, opinión pública, encuestas y entrevistas semi estructurada para evaluación de programas, proyectos, sistemas y otros.

**FLACSO Cuba****Roberto Almaguer:**

Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de la Habana. Su área de experiencia es el tema de la educación.

**Lino Borroto:**

Licenciado en Educación (Especialidad en Historia) en la Universidad de la Habana. Es doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de la Habana y presidente del Consejo Científico de FLACSO Cuba. Profesor Titular de FLACSO Cuba y en la Universidad de la Habana. Ha publicado numerosos artículos y ensayos en revistas nacionales e internacionales en temas sobre educación y desarrollo, integración e identidad cultural, entre otros.

**Tania Caram:**

Profesora Auxiliar e investigadora de FLACSO Cuba y de la Universidad de La Habana. Es Master en Desarrollo Social y Doctora en Ciencias de la Educación. Se especializa en temas sobre el desarrollo social cubano, con énfasis en la esfera de género y desarrollo. Ha realizado diversas publicaciones en temas como: Género y Educación, Mujer y Educación.

**Reynaldo Jiménez:**

Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de la Habana, profesor en la Maestría en Gestión y Desarrollo de Cooperativas y en la Maestría en Desarrollo Social en el Programa FLACSO Cuba. Ex director de FLACSO Cuba. Imparte docencia en el curso de sociedad cubana a grupos de estudiantes extranjeros de postgrado. Su línea de publicaciones se centra en educación y formación cooperativa.

**Yiglén Salazar:**

Socióloga por la Universidad de Oriente de Santiago de Cuba, tiene un Máster en Desarrollo Cultural Comunitario de este mismo centro de estudios. Es Asistente en la Universidad de Guantánamo, en la Universidad de la Habana y en FLACSO Cuba. Sus líneas de investigación son educación, cultura, género y desarrollo local.

**Enrique Verdecia:**

Profesor e Investigador de la FLACSO Cuba y de la Universidad de La Habana. Doctor en Ciencias Pedagógicas. Licenciado en Educación. Tiene una especialidad en matemática-computación. Es locutor y realizador de sonido de la emisora Habana Radio. Sus publicaciones se centran en temas como educación a distancia y tecnología educativa.

**FLACSO Ecuador****Mariangeles Cevallos Castella:**

Socióloga con una Maestría de Investigación en Estudios Sociambientales de FLACSO Ecuador. Trabaja temas relacionados con niñez y adolescencia en temáticas de derechos, protección, género y educación.

**Juan Ponce:**

Profesor de planta de la FLACSO Ecuador, es experto en Economía de la educación, economía laboral y en evaluación de impacto. Es Master of Arts. Economics of Development por el Institute of Social Studies. The Hague. The Netherlands. Tiene una especialidad en Estadística Aplicada, por la Escuela Politécnica Nacional; y una Maestría en Ciencias Políticas por la FLACSO Sede Ecuador. Ha publicado en temas como: políticas educativas y desempeño, gasto en educación, entre otros.

**FLACSO El Salvador****Miguel Huevo Mixco:**

Gerente de Productos de Conocimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Sus publicaciones giran alrededor de temas como migraciones, cultura, violencia y ciudadanía.

**Roberto Rodríguez Rojas:**

Actual director de la FLACSO El Salvador. Es Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas de Desarrollo por la Universidad de Paris I Pantheon Sorbonne, Francia.. Posee también una Maestría en Socioeconomía del Tercer Mundo por la misma universidad y estudios superiores en Antropología en la Universidad de Tours en Francia y en Derecho y Política Ambiental en la Universidad Paulo Freire de Nicaragua.

**Héctor Samour:**

Doctor en filosofía iberoamericana por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Desde 1975 es profesor–investigador del departamento de filosofía de esa universidad, y hasta el presente ha impartido numerosos cursos sobre temas diversos de cosmología, historia de la filosofía, metafísica, epistemología, lógica, filosofía política, filosofía del derecho y filosofía latinoamericana.

**FLACSO Guatemala****Jennifer Aimee Rodríguez:**

Socióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala y Magíster en Ciencias Sociales por el Posgrado Centroamericano de Ciencias Sociales FLACSO–Guatemala. Coordinadora del Programa de estudios sobre educación de la FLACSO desde el año 2010. Es Profesora en la Universidad Rafael Landívar en la Maestría en Gestión del desarrollo de la niñez y adolescencia. Sus trabajos se han centrado en la temática educativa (analizándola desde la sociología de la educación) y en la niñez y adolescencia (abordándolas desde la sociología de la infancia) especializándose en políticas públicas en el ámbito educativo, niñez y adolescencia, formación inicial docente, formación en servicio, democracia y ciudadanía, cultura de paz, violencia, prácticas pedagógicas, relaciones de poder, derechos de la niñez y adolescencia, salud sexual y reproductiva.

**FLACSO Honduras****César Castillo:**

Magister en Estadísticas con énfasis en Población y Salud por la Universidad de Costa Rica; Profesor

de Ciencias Naturales, con orientación en Biología y Química, por la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa Honduras. Docente Investigador de FLACSO Honduras y de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

**Rolando Sierra Fonseca:**

Director de FLACSO Honduras. Doctorando en Pensamiento y Análisis Político. Democracia y Ciudadanía, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Es Magíster en Ciencias Sociales, con mención en Cultura y Religión, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile; Magíster en Ciencias Sociales y del Desarrollo, con mención en Doctrina y Ética Social, ILADES/Universidad Gregoriana de Roma, Santiago de Chile y Licenciatura en Historia, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Catedrático de las asignaturas de Teorías y Gestión del Desarrollo en el Postgrado Latinoamericano de Trabajo Social, en las maestrías de Trabajo Social, Demografía Social y Gestión Social Urbana y profesor de epistemología de la investigación social de la Maestría de Investigación Económica y Social de la UNAH. Ha publicado más de veinte libros en temas de historia, pensamiento, gobernabilidad y desarrollo.

**FLACSO México****Martín De Los Heros Rondenil:**

Profesor e investigador en FLACSO México, tiene un doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Participa en la Especialidad en Política y Gestión Educativa, en la Maestría en Ciencias Sociales y la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Sus temas de interés son: Gestión del conocimiento, Formación en competencias, Política y gestión educativa, Políticas de capacitación, y Formación para el trabajo; sobre los cuales ha desarrollado numerosas y diversas publicaciones.

**Giovanna Valenti Nigrini:**

Profesora e investigadora en FLACSO México y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Es maestra en Sociología por la FLACSO México y doctora en Ciencias Sociales por la



Universidad Iberoamericana. Su línea de investigación es el diseño y evaluación de políticas públicas en el campo educativo, educación y mercado laboral y recursos humanos de nivel profesional e innovación. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

#### **Úrsula Zurita Rivera:**

Profesora investigadora en FLACSO México, tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la UNAM. Es coordinadora de la Especialidad en Política y Gestión del Desarrollo Social. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y es integrante del Comité Técnico Especializado en Evaluación de la Oferta Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Sus temas de investigación y publicaciones giran en torno a la educación, la ciudadanía, la democracia, los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales, las políticas educativas, la participación social, la violencia en las escuelas, el derecho a la educación, la interculturalidad y la educación para la vida democrática aunado a otros tópicos referentes a estudios de egresados y mundo del trabajo.

#### **FLACSO Paraguay**

##### **Rodolfo Elías:**

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica de Asunción y Master en Psicología social por la Universidad de Guelph, Canadá. Es Coordinador académico de la Maestría en Ciencias Sociales y docente en el área de metodología de la investigación de FLACSO – Paraguay. Ha realizado consultorías, evaluaciones e investigación para el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y para diversos organismos internacionales de cooperación. Es docente de la FLACSO – Paraguay y de la Universidad Nacional de Asunción.

##### **Claudia Spinzi:**

Licenciada en Psicología Comunitaria. Investigadora del área de educación del Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción. Sus líneas de investigación versan sobre educación, infancia y juventud, e inclusión social.

#### **FLACSO República Dominicana**

##### **Oscar Amargós:**

Candidato a Doctor en Filosofía Práctica por la Universidad Complutense de Madrid, España. Tiene una especialidad en Sociología del Desarrollo (ISDIBER, Madrid, España, Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña de República Dominicana. Profesor a tiempo completo e investigador de la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales de República Dominicana. Ha realizado publicaciones sobre los temas como: Formación Técnico Profesional, Política de Educación Secundaria, Escuelas Laborales, Educación para la inserción laboral, entre otros.

##### **Magda Pepen:**

Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la FLACSO Argentina, Licenciada en Pedagogía mención Preescolar y Primaria de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Postgrado en Educación Inicial, Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Algunas de sus publicaciones son: Informe de progreso educativo – República Dominicana, Gestión escolar, práctica pedagógica y calidad educativa: tendencia y estudio de casos, Educación y desarrollo y Balance del plan decenal de educación 2008–2018.

#### **FLACSO Uruguay**

##### **Silvana Darré:**

Coordinadora de Educación, Ciencia y Tecnología de FLACSO Uruguay. Especialista en Psicología en Educación, realizó una maestría en Estudios de Género en la Universidad Nacional de Rosario y se doctoró en Ciencias Sociales en FLACSO Argentina. En los últimos años su trabajo se ha concentrado en dos áreas temáticas: género, y educación y maternidad. Se ha desempeñado como profesora en los niveles de grado y posgrado en la Universidad de la República en Uruguay y en las Universidades Nacionales de Rosario y de San Martín en la Argentina. Algunas de sus publicaciones: Las pedagogías maternas como tecnologías de género y la producción de lo inapropiado, Pedagogía, vigilancia y control. El discurso pedagógico como categoría de análisis.

**Silvana Espiga:**

Doctoranda en Educación en FHCE–UdelaR. Magíster en Historia Sociedad y Cultura Facultad de Humanidades – UM (2014). Profesora de Historia egresada del IPA (1996). Diplomada del Posgrado: Historia Económica (FCS–UdelaR). Diseño y Desarrollo Curricular (UCU–UNESCO–OIE) y en Educación, Imágenes y Sociedad (FLACSO–Argentina). Se desempeña como profesora de formación docente en el IPA en el curso Historia Americana; en los IINN de Montevideo e INET es docente de Historia de la Educación y Coordinadora Audiovisual en los IINN por Cineduca–CFE. Es tutora de tesis de la Maestría en Educación, Sociedad y Política, FLACSO–Uruguay. Sus trabajos se han centrado en Escuela pública, Historia de la Educación, Instrucción sexual a la educación sexual.

**José Miguel García:**

Coordinador del Programa Educación, Ciencia y Tecnología de FLACSO Uruguay. Algunas de sus publicaciones versan sobre formación docente, la programación como parte del proceso educativo, educación y tecnología, robótica educativa, educación a distancia en Uruguay, desafíos a la pedagogía en la era digital, entre otros.



**FLACSO**