

La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria

(Colombia, Brasil y Argentina)

Patricia Ducoing Watty, coordinadora

educación

iisue

Por su importancia y problemática específica, hoy en día la educación secundaria se estudia cada vez más, si bien la de América Latina todavía espera un mayor análisis. A la diversidad de sus rasgos y de las metodologías que su estudio implica, debe añadirse la propia de cada país integrante de la región. Y si los alumnos de secundaria se hallan en una edad de transición, por su parte, los modelos curriculares no terminan de definir si se trata de una continuación de la primaria o un campo preparatorio para los estudios siguientes, o aun si debe formar al alumno para un oficio en caso de que abandone la vía escolar. Con un enfoque que incluye el contexto histórico y social, este tercer volumen de *La educación secundaria...* reafirma la importancia de este nivel educativo y profundiza en las causas de su estado actual, en busca de soluciones para sus mayores problemáticas. El lector tiene ante sí un análisis sobre la secundaria de América Latina en contraste con sus perfiles mundiales, tanto como tres estudios de caso que, quizá por vez primera, brindan una visión integral: Colombia, Brasil y Argentina.

La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria

(Colombia, Brasil y Argentina)

educación

issue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del [Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación](http://www.iisue.unam.mx/libros) de la Universidad Nacional Autónoma de México

**www.
iisue.
unam.
mx/
libros**

Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Colección Educación

La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria

(Colombia, Brasil y Argentina)

Patricia Ducoing Watty, coordinadora



iisue

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Ducoing, Patricia, editor.

Título: La educación secundaria en el mundo : el mundo de la educación secundaria (Colombia, Brasil y Argentina) / Patricia Ducoing Watty, coordinadora.

Otros títulos: Mundo de la educación secundaria (Colombia, Brasil y Argentina).

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2019. | Serie: IISUE educación.

Identificadores: LIBRUNAM 2003030 | ISBN: 978-607-30-2256-9

Temas: Educación secundaria -- Colombia. | Educación secundaria -- Brasil. | Educación secundaria -- Argentina.

Clasificación: LCC LA567.E39 2018 | DDC 373.09861—dc23

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externo conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria (Colombia, Brasil y Argentina), contó con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, mediante el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Proyecto IN402712.

Coordinadora Editorial
Bertha Ruiz de la Concha

Edición
Dania Fabiola Beltrán Parra

Edición digital
Jonathan Girón Palau

Primera edición (PDF): 2019

DR© Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, Ciudad de México,
www.iisue.unam.mx
Tel.: 56 22 69 86

ISBN (PDF): 978-607-30-2256-9



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC
BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

ÍNDICE

- 9 Introducción a toda la obra
Patricia Ducoing Watty
- 39 Presentación al tercer volumen
Patricia Ducoing Watty
- 59 La educación secundaria colombiana
Patricia Ducoing Watty
- 183 La educación secundaria en Brasil
Ileana Rojas Moreno
- 235 La educación secundaria en Argentina
Tiburcio Moreno Olivos
- 319 Siglas y acrónimos
- 325 Sobre los autores

Patricia Ducoing Watty

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL MUNDO: EL MUNDO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA es resultado de un proyecto de investigación, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), en el que participaron académicos de diferentes instituciones, quienes, interesados por este tema, logramos conformar un grupo que, heterogéneo como todos, se mantuvo activo durante cuatro años a través de seminarios, foros y reuniones diversas y, por supuesto, del trabajo de investigación asignado a cada uno. La denominación de la obra obedece a dos premisas:

1. “La educación secundaria en el mundo” es la primera parte del título debido a la intención de que nos guíe a una primera comprensión de la realidad de la educación secundaria en un entorno mundial, es decir, no sólo de la mexicana y latinoamericana, sino también de la de algunos países centrales. El propósito consiste en examinar si los problemas que atañen a unas naciones son compartidos por las otras, a pesar de las diferencias geográficas, históricas, económicas, políticas, sociales y culturales; también se pretende revisar las respuestas que en materia de políticas educativas (curriculares, de atención a la diversidad, de formación de profesores, entre otras) han planteado los países centrales –supuestamente avanzados en todos los órdenes, incluido el educativo– ante la problemática que viven los adolescentes en los establecimientos que ofrecen este nivel escolar. El estudio de los ca-

tos nacionales se ha venido hilvanado en el marco de ese mundo cercano, a la vez que lejano, de ese mundo singular a la vez que plural, y ha representado una posibilidad para examinar cómo cada país y cada región ha avanzado en el logro de la educación para todos –como compromiso de la comunidad internacional–, particularmente en lo que a este nivel corresponde.

2. En cuanto a la segunda parte del enunciado (“el mundo de la educación secundaria”), alude a la heterogeneidad estructural e institucional y a la riqueza del escenario escolar del ciclo básico de la educación media, signado por un conjunto de prácticas, de lenguajes, de relaciones, de experiencias, elementos todos que configuran un universo particular que se nutre de las historias y tradiciones propias de cada institución, de cada sistema educativo, de cada país y cada región, y cuya especificidad da cuenta de la diversidad y potencialidad de este ciclo, al constatar la presencia de lo diferente, de lo otro, de lo ajeno a lo nuestro. Acercarnos a las escuelas de este nivel ha significado una apertura hacia un mundo susceptible de mirar y de admirar, en el que el hecho de distinguir la singularidad de cada institución –en un punto geográfico y en un tiempo histórico determinado– ha posibilitado el reconocimiento de la complejidad que se comparte a través de un diálogo entre actores e instituciones, y países y regiones.

Los objetivos planteados en esta investigación son fundamentalmente dos:

1. Analizar la educación secundaria (ciclo básico de la educación media) de algunos países latinoamericanos y europeos en su específico contexto sociohistórico, político y cultural, a partir del estudio de casos nacionales.
2. Efectuar un estudio comparado entre ambas regiones y entre los diversos países de cada región, con base en determinadas categorías: sistemas escolares, currículum, formación de profesores y escolaridad de los adolescentes, entre otras.

En este proyecto de investigación se decidió abordar la educación secundaria en dos regiones, como arriba se puntualiza: la europea y la latinoamericana. Para tal efecto, elegimos los siguientes países centrales: Austria, Bélgica, España, Francia e Inglaterra. Y de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y Venezuela. La elección obedeció a la afinidad o familiaridad que cada uno de los investigadores que participaron pudiese tener con los diferentes países.

El interés por esta temática surge de la tradicional poca atención que se le ha brindado a este nivel en materia de políticas, programas y estrategias, tanto desde el punto de vista de los Estados –sobre todo los latinoamericanos y sus correspondientes ministerios de educación–, como desde las instituciones de educación superior y aun los mismos investigadores, tal como lo hemos reportado en trabajos previos (Ducoing, 2007). En efecto, difícilmente la educación secundaria ha sido un objeto prioritario de políticas públicas, en particular en Latinoamérica, puesto que en Europa, pese a las diferencias entre países, los problemas relativos a la universalización del nivel y a la búsqueda de la mejora están prácticamente encaminados, si no es que resueltos; asuntos que los latinoamericanos no hemos logrado concretar todavía. De acuerdo con la “Situación educativa de América Latina y el Caribe...” (OREAL/UNESCO/PRELAC/SEP, 2012), la región avanzó 11 puntos porcentuales entre 1998 y 2010 en la matriculación de alumnos de secundaria, al pasar de 63 a 74 por ciento. Por tanto, se estima que hacia 2015 se habría alcanzado un promedio de 76.4 por ciento, lo que significa que la brecha para lograr la universalización es todavía grande.

Hace ya varias décadas, la escuela primaria bastaba para ingresar al sector productivo, pero en la actualidad ni siquiera la educación media (ciclo básico y superior) es suficiente para incorporarse a la sociedad contemporánea, porque los mercados de trabajo, cada vez más competitivos y selectivos, reclaman formaciones superiores. Por tanto, la educación secundaria básica es esencial para acceder a una cultura mínima y desarrollar las competencias fundamentales para la vida, lo que si bien no garantiza el acceso al trabajo, sí representa una leve probabilidad extra de inclusión laboral, sobre todo en

nuestros países, los periféricos (aunque en años recientes el comportamiento del mercado laboral parezca contradecirlo).

Aun cuando los gobiernos latinoamericanos de las últimas décadas centraron su atención en la expansión del nivel con la finalidad de igualar las oportunidades para toda la población, la realidad es que persisten grupos sociales excluidos en cuanto al acceso; fundamentalmente se trata de la población indígena que habita, sobre todo, en zonas rurales de varios de los países de la región.

Aún más, América Latina destaca por la presencia de adolescentes que no sólo no cursaron el ciclo básico de la educación media, sino que son analfabetos, situación que se encuentra estrechamente vinculada con la pobreza o incluso con la pobreza extrema. En algunas zonas rurales de varios países, el analfabetismo adolescente alcanza cifras alarmantes –19 por ciento–; en otros países supera 10 por ciento y, en general, el promedio de analfabetismo de adolescentes es de tres por ciento en nuestra región.

Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan la situación más crítica: entre 10 y 14 por ciento de la población no sabe leer ni escribir, mientras que en zonas rurales los porcentajes se incrementan hasta cerca de 20 por ciento. Panamá y Colombia registran siete por ciento de población adolescente analfabeta, en general; no obstante, en algunas regiones de Colombia el analfabetismo llega a 50 y, en Panamá, a 35 por ciento. En México, Brasil y Ecuador se tiene un promedio de 10 por ciento de analfabetos, pero en algunas zonas rurales de Brasil se registra más de 20 por ciento de adolescentes que no saben leer ni escribir, mientras que en México el porcentaje se eleva hasta 40. Contrariamente, los países que presentan los índices más bajos de población analfabeta son Argentina, Chile y Costa Rica, los cuales exhiben un porcentaje inferior a tres, aunque también en algunas regiones internas se registra seis por ciento (OEI/UNESCO/SITEAL, 2013).

En fin, las transformaciones geopolíticas y económicas registradas desde fines del siglo pasado y en los albores del siglo XXI, asociadas a la incorporación y al inmenso desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), han planteado nuevos desafíos para la educación en general y, específicamente, para la del nivel

medio, tanto la correspondiente a la secundaria como la del bachillerato. Aunado a esto, los problemas de los adolescentes y jóvenes en las sociedades contemporáneas –drogadicción, violencia intraescolar e intrafamiliar y de género, embarazos prematuros, enfermedades sexuales, débil formación en valores democráticos, entre muchos más– han conducido al cuestionamiento de los sistemas escolares en el mundo y, particularmente, de la educación media. De ahí que los gobiernos de los diferentes países hayan comenzado, apenas en las últimas décadas, a enfocar su mirada en el ciclo básico de la educación media, ante la problemática que cotidianamente se vive, tanto en las aulas de los establecimientos que lo ofrecen como en los espacios extraescolares.

LA AMBIGUA IDENTIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

El ciclo básico de la educación media forma parte, en la mayoría de los países latinoamericanos y europeos, de la denominada escolaridad obligatoria, aunque esta determinación es relativamente reciente en los primeros. De hecho, la educación secundaria surge, de manera genérica en el mundo entero, como respuesta a la preocupación por elevar el nivel de conocimientos y de cultura de todas las poblaciones nacionales y como una posibilidad de contribuir a la formación integral de los alumnos.

A pesar de las diversas reformas que ha experimentado este ciclo básico de la educación media en los diferentes países –sobre todo en América Latina–, tendientes mayormente a mejorar la calidad y la equidad, estas aspiraciones parecen totalmente secundarias frente a la vaguedad –si no es que indefinición– de sus finalidades, su estructura, su función social y capacidad y posibilidad de formar ciudadanos. La mayoría de las reformas latinoamericanas efectuadas en las últimas décadas del siglo pasado se han circunscrito a cambios de carácter curricular, sin tocar elementos sustanciales, tales como la gestión y la organización del establecimiento, las evaluaciones internas, nacionales e internacionales, la formación y el desarrollo profesional del magisterio, la vida institucional, la atención a los

adolescentes, las condiciones de trabajo, el abandono y la reprobación de los alumnos, las relaciones de la institución con el contexto, la participación de los padres de familia en la educación, entre otros muchos aspectos que definen las condiciones en que cada escuela brinda aprendizajes, experiencias y vivencias significativos o no para la vida de los ciudadanos.

Son por lo menos dos las líneas de debate que respecto del sentido, la función y las finalidades de este nivel se han planteado tradicionalmente, las cuales se siguen refrendando tanto en los países europeos como en los latinoamericanos.

Una primera polémica, abierta en la actualidad, alude específicamente a las finalidades de este nivel, las cuales se han manejado discrecionalmente desde su institucionalización en el mundo entero y durante todo su desarrollo. Esta cuestión de las finalidades resulta fundamental para comprender y volver a interrogar el papel, el sentido y la función de este ciclo escolar.

Como dijimos, hoy por hoy se desarrolla la educación secundaria en los diversos sistemas educativos, en el marco de una cierta vaguedad e indeterminación con respecto a sus fines. Acerca de esto se han planteado dos visiones: la propedéutica y la de profesionalización temprana.

1. La propedéutica. Desde esta posición se concibe el ciclo básico de la educación media como el nivel destinado a ofrecer a los alumnos una formación “general” que los dote de los saberes y de los saber-haceres; es decir, de los medios que les permitan, por un lado, continuar con sus estudios el mayor tiempo posible y, por otro, ser capaces de ejercer plenamente su ciudadanía. Con ello se pretende dar continuidad a la educación de la escuela primaria, consolidando los conocimientos adquiridos y las competencias que ahí fueron desarrolladas.
2. La profesionalizante. Esta mirada, apoyada por varios países, sobre todo algunos de América Latina, da centralidad a la formación de los alumnos para la incorporación al mercado productivo, ofreciendo una cierta iniciación en alguna modalidad técnica. Se trata de una profesionalización temprana, incipiente

y probablemente deficiente ante las demandas de las transformaciones permanentes de los espacios laborales, especialmente con el desarrollo de las tecnologías.

Un segundo elemento de debate, aunque vinculado con el anterior, alude a la decisión de establecer o mantener una sola modalidad de enseñanza secundaria básica o bien de diversificarla; esto es, un modelo homogéneo curricular e institucional de alcance nacional o diferentes modalidades, tales como las de Bélgica, por ejemplo, en donde coexisten múltiples modalidades según las orientaciones e intereses de los alumnos.

Este debate suele situarse más en algunos países europeos, particularmente en Francia, nación que ha transitado por ambas opciones, pero que en 1975, por la reforma Haby del 11 de julio, logró concretar el proceso de unificación y de democratización del ciclo básico de la educación media, instaurando lo que ahí se denomina “le collège unique”, al cual viene asociada desde su institucionalización una pedagogía de apoyo y acompañamiento para ayudar a los alumnos que la necesiten. Este “colegio único” se funda en el principio de la heterogeneidad de los grupos, es decir, de la integración de los alumnos que habrían de continuar al bachillerato, de los alumnos medios y de los que presentan dificultades en el aprendizaje, los cuales trabajan con base en un currículum único que prioriza los saberes generales. Se privilegia, por tanto, una perspectiva incluyente ante las desigualdades sociales, culturales y de aprendizaje del alumnado, por la cual se concibe la escuela como un espacio proclive a la justicia y la equidad.

Los adversarios franceses de este modelo han aducido insistentemente su ineficiencia –más puntualmente durante esta década–, dados los resultados de los exámenes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en sus diferentes ediciones. Entre sus argumentaciones destaca ésta: “un hijo de obrero posee ahora 17 veces menos oportunidades de acceder a las grandes escuelas que un hijo de profesionales o de profesores” (Kuntz, en Davidenkoff y Lelièvre, 2009: 41). Así, arguyen que el “colegio único”, lejos de haber disminuido las desigualdades socia-

les, lo que ha hecho es profundizarlas; en consecuencia, su propuesta consiste en la diferenciación, estableciendo modalidades diversificadas desde el punto de vista disciplinar y, por tanto, en función de los niveles de desempeño de los alumnos.

En síntesis, el debate se mantiene en cuanto a los dos posicionamientos: por un lado, los que abogan por la abolición del “colegio único” y la introducción de formaciones especializadas y diferenciadas disciplinariamente y, por otro, los que pretenden preservarlo para garantizar una cultura común a todos, como Meirieu, quien señala:

Yo defiendo un colegio único que respeta y actualiza los principios planteados por René Haby [...] Dentro de la escolaridad obligatoria, no se puede aceptar la selección: salvo si nos resignamos a tener “ciudadanos de arriba” y “ciudadanos de abajo” [...] la realización del “colegio único” es siempre de actualidad. Está ligada a la revalorización indispensable de la instrucción obligatoria [...] No olvidemos que, en efecto, la escolaridad obligatoria tiene una relación orgánica con el Estado, puesto que está inscrita en la Constitución. Sus objetivos deberían estar más firmemente identificados y validados por la representación nacional. Ésta debe definir el tipo de ciudadano que queremos (Darcos y Meirieu, s.f.: 38 y 35).

Desde otro ángulo, en muchos de los sistemas escolares del mundo el ciclo básico de la educación media se encuentra en tensión entre la primaria y el bachillerato, y desprovisto de una identidad propia, a diferencia de aquellos ciclos educativos que sí la poseen. Los franceses aluden a este nivel educativo como “la malla débil” del sistema escolar. Según Meirieu, “el colegio” no se ha visto beneficiado de una verdadera fundación simbólica porque

nunca jamás ha estado verdaderamente creado, ni en el plano filosófico, ni en el plano político, ni en el plano pedagógico. Ésta es la razón por la que perpetuamente ha oscilado entre una prolongación de la primaria o, a la inversa, una anticipación del liceo [...] Nuestro colegio está, así, de alguna manera “filosóficamente” ligado a la escuela pri-

maria e “institucionalmente” ligado al bachillerato (Meirieu, en Davidenkoff y Lelièvre, 2009: 55 y 56).

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y LA POBLACIÓN ADOLESCENTE ACTUAL

Pero la tensión que ha vivido y que experimenta en la actualidad este nivel educativo no es exclusiva del sistema escolar francés o del europeo, sino que también se da en los sistemas latinoamericanos, incluido el mexicano, los cuales se debaten entre la cultura escolar de la primaria, como una continuidad de ésta, y la propia del bachillerato, como un tránsito al nivel superior.

Además de esta situación, en varios de los países latinoamericanos y en algunos europeos la escuela secundaria se encuentra totalmente desarticulada de la primaria y del bachillerato, tanto en lo institucional como en lo curricular, lo cual da cuenta de la débil estructuración de los sistemas escolares y de la atomización de los niveles. México ha sido un ejemplo de esta falta de coherencia y articulación en la educación obligatoria, porque no es sino hasta muy recientemente que la Secretaría de Educación Pública (SEP) se preocupó por integrar –aunque sólo en términos curriculares–, a partir de una reforma, los niveles de preescolar, primaria y secundaria, pero dejó totalmente fuera el bachillerato, que hoy por hoy es parte de la escolaridad obligatoria.

En fin, se advierte la necesidad de la refundación o reinstitucionalización de este ciclo educativo en el marco del sistema escolar y, específicamente, de la educación obligatoria, a fin de que ésta y aquél en su conjunto sean capaces de ofrecer una formación orientada al desarrollo de los niños, adolescentes y jóvenes, comprometida con la justicia, la convivencia, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el reconocimiento y la aceptación de la diferencia. Para tal efecto, la escuela –los establecimientos educativos– debe recuperar su inicial función institucional como formadora de los futuros ciudadanos.

La entrada al ciclo básico de la educación media representa una gran hecatombe para los alumnos al tener que enfrentar un mundo

totalmente diferente al de la escuela primaria: muchos profesores, horarios más amplios y rígidos, mayor tiempo de permanencia en la escuela, reglas y tradiciones distintas, organización escolar diferente, compañeros desconocidos, entre otros aspectos. Aquel niño que era el mayor en la primaria deviene el más chico en la secundaria. Pero no sólo es nuevo el escenario institucional, sino que también son novedosos los cambios físicos, fisiológicos y psíquico-afectivos y, con ellos, la búsqueda de la autonomía y de la identidad: los cambiantes episodios de calma, de euforia y de agitación, igual que de depresión que puede llegar hasta el suicidio; las inadecuadas conductas sexuales, frecuentemente vinculadas con una negligencia del otro y de sí que conduce a una ausencia de contracepción en la adolescente y a una carencia de responsabilidad y de protección en el joven adolescente; la tendencia a las adicciones, particularmente la droga, el alcohol y el tabaco, entre otras muchas. El problema más preocupante con los jóvenes es ignorar –ya sean los padres, los maestros o las escuelas– los riesgos a los que están sometidos, debido a que significa negar, desconocer o eludir conscientemente las graves secuelas que pueden marcar para toda la vida las conductas no positivas en las que pueden incurrir.

De acuerdo con Le Breton (2007), la toma de riesgos, propia de esta edad, representa el rito de transición de la infancia a la adolescencia, por el cual los jóvenes buscan su autonomía y su independencia, además de reconocimiento. En este proceso, los adolescentes tienden a experimentar frecuentemente conductas que resultan nocivas para ellos y para los demás, como una forma de ejercer su poder sobre la vida y la muerte, y también como una manera de hacerse ver ante los otros.

En otro orden de ideas y en torno a la institución que ofrece la enseñanza media, Darcos y Meirieu (s.f.) señalan que estuvo construida, hasta hace 20 o 30 años, con base en ciertos principios que mucho se alejan de los correspondientes a los de la escuela contemporánea. Tales principios eran los siguientes:

Los alumnos asistían a clases para asimilar los saberes que ellos demandaban, los saberes que sabían construir y para asimilar los saberes

sobre los que tenían ya capacidades “metacognitivas”, es decir, saberes respecto a los cuales podían situarse estratégicamente identificando los buenos procedimientos para poder apropiárselos (Meirieu, 1989: 1).

Contrariamente, lo que caracteriza a la escuela actual –apunta Meirieu– es que los alumnos no demandan saberes ni saben construirlos y, además, carecen de las capacidades para apropiarse de ellos, tal vez debido a que en su entorno familiar no fueron estimulados para ello. Sin embargo, afirma el autor:

Con la exigencia social –que es para mí una exigencia ética de hacer de la inmensa mayoría de los jóvenes, maestros de los saberes mínimos para comprender el mundo y no títeres manipulados de este mundo– es necesario, y es un reto totalmente extraordinario y difícil, convertir a los jóvenes en demandantes de saberes (Meirieu, 1989: 1).

Ahora bien, no se trata de hacer de los jóvenes solamente demandantes de saberes, sino también constructores de éstos y, aún más, “estrategas” de su propio saber, lo que implica conocerse lo suficientemente bien para poder decidir qué es lo mejor y lo más efectivo para sí. Con ello se pretende hacer intelectualmente eficaces a los alumnos.

En la actualidad, un elemento importante por analizar en las instituciones que ofrecen este nivel básico de la educación media es el relativo al clima escolar, el cual se supone fuertemente vinculado con los logros de los alumnos, ya que hay establecimientos en los que la degradación de ese clima ha generado un cierto tipo de violencia, promovida por grupos de adolescentes, ciertamente una minoría, pero que acosan a sus compañeros o incluso a sus maestros.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2009), el clima escolar puede comprenderse a partir del análisis de diferentes factores, entre los que destacan:

1. El entorno físico. Con éste se alude a la calidad del edificio de la escuela; la limpieza, la luminosidad y el tamaño de las aulas y los espacios comunes; el estado de los baños y las escaleras, entre

otros puntos, todos los cuales influyen en el ánimo de profesores y alumnos y, en consecuencia, en el clima de la institución.

2. El nivel de ánimo de los docentes, ya que los profesores que trabajan dos turnos o que están cansados, contrariados o enojados tienen pocas posibilidades de sacar adelante a sus alumnos y de invertir esfuerzos en atender a los más débiles, dado que su interés ha decaído. Estos maestros serán mal percibidos por sus alumnos e influirán de manera negativa en el clima escolar.
3. El compromiso de los profesores. Es éste un factor determinante en la creación de un clima escolar positivo y favorable para el aprendizaje. Profesores fuertemente comprometidos con la educación, con los adolescentes, generan un ambiente saludable, tranquilo y creativo y un sentido de pertenencia al grupo y a la institución.
4. La relación entre profesores y alumnos. Las relaciones positivas entre todos los actores de los establecimientos –directivos, profesores, personal administrativo y alumnos– revelan el grado de pertenencia a una comunidad determinada donde se comparten valores, prácticas, reglas y normas, y de ellas depende fuertemente el clima escolar.
5. El orden y la disciplina. Mientras mayores sean las tensiones relativas a la disciplina, mayor será el nivel de degradación del clima escolar. Como abajo revisaremos, el clima escolar ha mejorado según el reporte de la OCDE de 2011.
6. El *bullying*, en sus diferentes modalidades –acoso, humillación, intimidación, degradación–, entre los alumnos y entre éstos y los profesores genera un muy mal clima escolar, sobre todo si se presenta de manera recurrente. Estos problemas de violencia en el aula y en la escuela suelen gestarse por la falta de tolerancia ante las diferencias y por la negación de las situaciones de riesgo a las que están expuestos los adolescentes, o como reacción a las conductas de riesgo de los compañeros.

En la encuesta PISA de 2009, efectuada a los alumnos de 15 años en la materia de lengua, se debate la cuestión del clima escolar –entendido como disciplina en el aula– y su relación con el desempeño

de los alumnos (OCDE, 2013). Aquí se plantea que los alumnos provenientes de un medio socioeconómico bajo son menos susceptibles de beneficiarse de un buen clima en las clases que aquellos que proceden de medios favorables. No obstante, se afirma que, de manera general, el buen clima educativo, independientemente del nivel socioeconómico del alumnado, se encuentra asociado a un mejor desempeño escolar. En efecto, se asevera que el aprendizaje requiere un entorno favorable, propicio, tanto en el interior de los salones como fuera, que promueva el orden y las buenas relaciones entre profesores y alumnos y entre los estudiantes mismos.

En el señalado estudio de PISA 2009 se solicitó a los alumnos indicar la frecuencia de las interrupciones en los cursos de comprensión de textos. Aquí se planteaban varias opciones –jamás, a veces, frecuentemente y sistemáticamente– en las siguientes situaciones:

Los alumnos no escuchan al profesor; hay ruido y agitación en el salón; el profesor debe esperar a que los alumnos se calmen para poder comenzar su sesión; los alumnos no pueden trabajar bien; los alumnos no comienzan a trabajar sino bastante después del inicio del curso (OCDE, 2013: 2).

Los resultados de la encuesta a los alumnos muestran que, en general, éstos consideran que el clima escolar es bueno en los países participantes. Sin embargo, algunas naciones cuentan con un clima de disciplina más favorable para el aprendizaje que otras, aunque hay diferencias entre los países, los establecimientos y aun dentro de éstos.

De manera general, son tres los países que registran los porcentajes más altos en cuanto a que nunca o casi nunca se presentan las siguientes situaciones en sus cursos (cuadro 1): a) los alumnos no escuchan lo que dice el profesor; b) hay ruido y agitación; c) el profesor debe esperar un largo momento para que los alumnos se calmen; d) los alumnos no pueden trabajar bien, y e) los alumnos no pueden trabajar sino hasta después de un rato de haber comenzado la clase (OCDE, 2013).

CUADRO 1

Porcentaje de alumnos que afirman que las situaciones de interrupción
NO se presentan nunca o casi nunca en sus salones

Países OCDE	A	B	C	D	E
Alemania	85	84	78	82	81
Australia	68	61	71	82	76
Austria	73	74	71	77	70
Bélgica	72	63	68	85	71
Canadá	71	61	72	82	73
Corea	90	77	88	90	87
Chile	74	63	65	82	70
Dinamarca	72	65	78	88	82
Eslovenia	59	66	68	78	70
España	73	74	73	83	73
Estados Unidos	76	72	79	87	82
Estonia	70	69	73	80	78
Finlandia	60	52	63	80	68
Francia	64	56	64	76	63
Grecia	55	58	62	56	65
Hungría	71	71	69	80	78
Irlanda	64	65	70	81	75
Islandia	74	67	73	84	81
Israel	78	75	73	77	74
Italia	66	68	70	81	74
Japón	92	90	93	87	91
Luxemburgo	60	65	64	71	64
México	79	73	79	83	77
Noruega	67	61	66	77	67
Nueva Zelanda	68	61	68	72	74
Países Bajos	68	59	63	81	55
Polonia	67	74	74	79	80
Portugal	78	76	80	86	79
Reino Unido	73	68	74	86	81
República Checa	63	66	68	75	70
República Eslovaca	67	74	73	81	75
Suecia	75	67	71	83	76
Suiza	72	74	74	81	76
Turquía	86	77	74	77	78

Fuente: OCDE (2011a: 99).

Para hablar de casos específicos –aunque no siempre aparezcan en el cuadro anterior–, en Corea y Tailandia menos de un alumno sobre 10 afirma no poder trabajar en la clase debido al desorden; también en Japón, Kazakstán y Tailandia, menos de un alumno sobre 10 señala que no puede comenzar a trabajar sino hasta después

de un rato de comenzada la clase; igualmente, en Japón, Kazakstán y Shanghai, un estudiante sobre 10 opina que su profesor tiene que esperar un largo rato para que los alumnos se calmen, antes de comenzar su clase.

Contrariamente, hay países donde el clima escolar no es nada favorable para el aprendizaje. Entre éstos destacan los siguientes: en Grecia, por ejemplo, cerca de un alumno sobre dos afirma no poder trabajar en la mayoría de las materias; en Croacia, Grecia y Eslovenia, también un estudiante sobre dos afirma que los alumnos no escuchan lo que dice el profesor; a su vez, en Argentina, Finlandia, Francia, Grecia y Países Bajos cerca de un alumno sobre dos asevera que hay ruido y agitación en las clases; finalmente, en Corea y Tailandia menos de un alumno sobre 10 declara que no puede trabajar en clase debido al desorden (OCDE, 2013).

En el mencionado estudio se concluye que existe una estrecha correlación entre el clima escolar y el desempeño de los alumnos. El clima escolar –para la OCDE, tanto el disciplinario de la clase como el del establecimiento– influye fuertemente en el desempeño de los estudiantes. De ahí que las escuelas y las clases que presentan fuertes problemas de disciplina son menos propicias al aprendizaje, ya que los profesores se ven obligados a pasar mucho tiempo en poner en orden al grupo antes de poder iniciar sus cursos.

Asimismo, la relación que mantienen profesores y alumnos se encuentra fuertemente vinculada con el clima de la disciplina de las escuelas, el cual –como hemos venido reiterando– representa un factor tanto para la buena conducción de la enseñanza como para el aprendizaje. En la encuesta de PISA se muestra que en todos los países existe una correlación positiva entre estas dos variables, pero destacan algunos que concentran un alto índice de correlación, tales como Australia, Hungría, Israel y Noruega, mientras que en otros, como Turquía, México, Grecia, Estonia, Corea y Chile, el coeficiente es más bajo (cuadro 2).

CUADRO 2

Correlación entre armonía relacional de profesores y alumnos y clima de disciplina en clase

Países OCDE	Índice de correlación
Alemania	0.21
Australia	0.24
Austria	0.20
Bélgica	0.18
Chile	0.15
Canadá	0.18
Corea	0.14
Dinamarca	0.20
España	0.16
Estados Unidos	0.20
Estonia	0.14
Eslovenia	0.16
Finlandia	0.20
Francia	0.17
Grecia	0.15
Hungría	0.24
Irlanda	0.22
Islandia	0.21
Israel	0.24
Italia	0.21
Japón	0.19
Luxemburgo	0.18
México	0.14
Noruega	0.24
Nueva Zelanda	0.22
Países Bajos	0.21
Polonia	0.18
Portugal	0.18
Reino Unido	0.23
República Checa	0.20
República Eslovaca	0.20
Suecia	0.19
Suiza	0.26
Turquía	0.15

Fuente: OCDE (2011a: 278).

Con base en la encuesta, se muestra que en más de 50 por ciento de los países miembros de la OCDE existe una correlación entre el clima de la escuela y el nivel socioeconómico de los alumnos; son 13 los países en los que no se detectó relación entre estos dos

factores (cuadro 3). Por otro lado, existe una estrecha correlación entre el clima del establecimiento y el nivel de desempeño de los alumnos de 15 años en la comprensión de textos, en todos los países de la OCDE.

Con respecto a la correlación entre estos dos factores –el clima de la escuela y el desempeño de los estudiantes en la comprensión de textos–, después de haber controlado el nivel socioeconómico y el perfil demográfico de los alumnos y de la escuelas, así como los recursos educativos de que disponen, se observó que más de la mitad de los países pertenecientes a la OCDE no registró relación entre estas dos variables. De ahí que la fuerte relación registrada entre el clima de disciplina y el nivel socioeconómico de los alumnos, según la OCDE, haga pensar que el impacto del primero sobre el desempeño de los alumnos puede atenuarse si se logra establecer un buen clima de disciplina en la escuela.

CUADRO 3

Correlación entre el clima del establecimiento y a) nivel socioeconómico de los alumnos, b) desempeño de los alumnos en comprensión de textos y c) desempeño con control del nivel socioeconómico y el perfil demográfico

Países de la OCDE	A	B	C
Alemania	Correlación	Correlación	No relación
Australia	Correlación	Correlación	Correlación
Austria	Correlación	Correlación	No relación
Bélgica	Correlación	Correlación	No relación
Canadá	Correlación	Correlación	No relación
Chile	No relación	Correlación	No relación
Corea	Correlación	Correlación	Correlación
Dinamarca	Correlación	Correlación	No relación
Eslovenia	Correlación	Correlación	No relación
España	No relación	Correlación	Correlación
Estados Unidos	Correlación	Correlación	Correlación
Estonia	No relación	Correlación	Correlación
Finlandia	No relación	Correlación	No relación
Francia	Correlación	Correlación	No relación
Grecia	No relación	Correlación	Correlación
Hungría	Correlación	Correlación	No relación
Irlanda	No relación	Correlación	No relación
Islandia	Correlación	Correlación	No relación
Israel	No relación	Correlación	No relación
Italia	Correlación	Correlación	Correlación
Japón	Correlación	Correlación	Correlación

Luxemburgo	Correlación	Correlación	No relación
México	No relación	Correlación	Correlación
Noruega	No relación	Correlación	Correlación
Nueva Zelanda	Correlación	Correlación	Correlación
Países Bajos	No relación	Correlación	Correlación
Polonia	No relación	Correlación	No relación
Portugal	No relación	Correlación	Correlación
Reino Unido	Correlación	Correlación	No relación
República Checa	Correlación	Correlación	No relación
República Eslovaca	No relación	Correlación	Correlación
Suecia	Correlación	Correlación	No relación
Suiza	Correlación	Correlación	Correlación
Turquía	Correlación	Correlación	No relación

Fuente: OCDE (2013: 3).

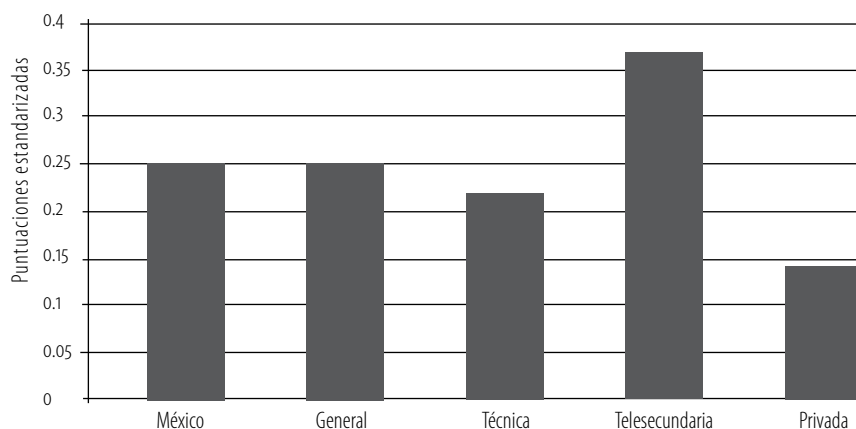
Por lo que se refiere a México, con base en el Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés)¹ de la OCDE, elaborado en 2008, la secretaría del ramo puntualiza que los profesores de las secundarias consideran que existe un ambiente propicio para el aprendizaje en el salón de clases (SEP, 2009), ya que México, entre todos los países que participaron, obtuvo un cuarto de desviación estándar por encima del promedio –que fue de cero–, ocupando así el segundo lugar (gráfica 1).

Entre las conductas de los profesores que afectan el buen desarrollo de la enseñanza –de acuerdo con sus directivos– se consideraron los siguientes indicadores: llegar tarde, ausentarse y carecer de formación pedagógica. En cuanto a las de los alumnos, se tiene llegar tarde, ausentarse, perturbar la clase, hacer trampas, blasfemar, vandalizar, robar, intimidar a alumnos, golpear a alumnos, intimidar a profesores o trabajadores, poseer o usar drogas y alcohol. Destacan los altos puntajes, con respecto al promedio internacional, en las siguientes conductas, como reporta la SEP (2009): robar, golpear a compañeros, poseer y utilizar drogas, hacer trampas, llegar tarde, ausentarse e intimidar a los profesores.

1 Además de los países de la OCDE –Australia, Austria, Bélgica (Flandes), Dinamarca, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Corea, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, España, Portugal y Turquía–, participaron en este estudio Brasil, Bulgaria, Estonia, Lituania, Malta, Malasia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Esta encuesta fue aplicada a más de 70 000 maestros, lo que representa a cuatro millones de directivos y docentes de escuelas secundarias.

GRÁFICA 1

Puntuaciones estandarizadas de los docentes en la escala de clima en el aula (disciplina)



Fuente: SEP (2009: 101).

Presentamos a continuación dos dimensiones, a manera de ejemplo, que dan cuenta de la situación no favorable del clima en las escuelas, una relacionada con los comportamientos de los alumnos y otra referente a los profesores, ambas según los respectivos directores de los maestros.

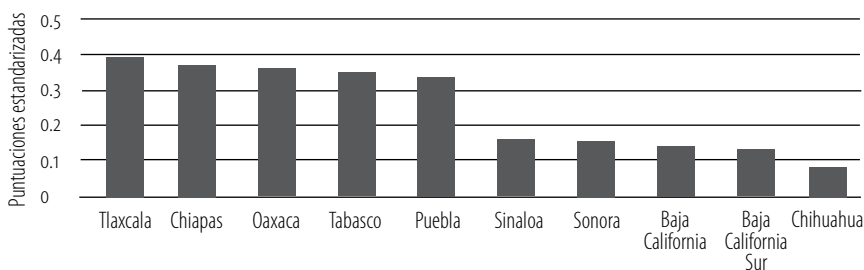
Los docentes de varias entidades del centro y sureste del país sobresalen por alcanzar los puntajes más altos –de acuerdo con sus directivos– respecto de comportamientos negativos en sus alumnos que afectan el desarrollo de la enseñanza y el aprendizaje. Aquí se ubican entidades como Tlaxcala, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Puebla. En sentido inverso, varios estados del norte registran los puntajes más bajos, aunque superiores al promedio de TALIS: Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Chihuahua (gráfica 2).

Un dato crucial, a la vez que alarmante, de la situación mexicana alude al tiempo que los profesores de secundaria destinan a las clases y a otras actividades. El promedio general de tiempo destinado a las actividades de enseñanza en TALIS es de 79 por ciento, en tanto que en México sólo alcanza 70 por ciento, lo que da una diferencia de nueve puntos. Esto significa que 30 por ciento del tiempo se ocupa en otras actividades. Así, se tiene que para los asuntos administrativos los profesores dedican 17 por ciento y para controlar la discipli-

na 13 por ciento, cuando el promedio de los países es de ocho por ciento a actividades administrativas y 13 por ciento a poner orden en el aula (gráfica 3).

GRÁFICA 2

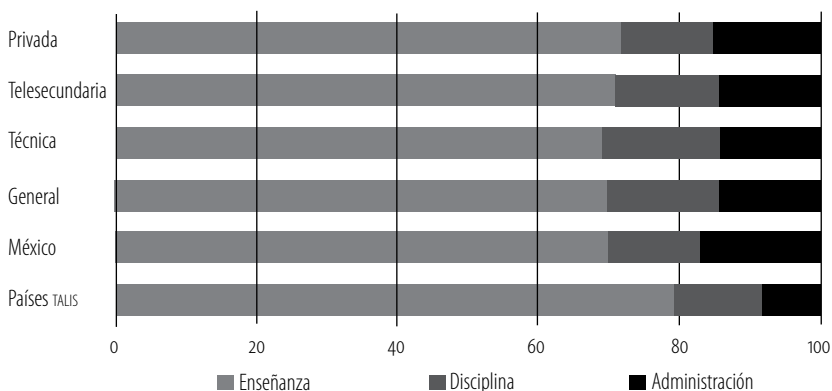
Puntuaciones estandarizadas de los docentes en la escala de clima en el aula (disciplina), por entidad federativa



Fuente: SEP (2009: 102).

GRÁFICA 3

Porcentaje de tiempo invertido por los docentes en actividades de enseñanza, tareas administrativas y control de la disciplina en una clase promedio



Fuente: SEP (2009: 103).

Sobre esta misma temática de la violencia escolar, el jefe de la División de Innovación y Medición del Progreso de la OCDE, Dirk van Damme, subrayó en junio de 2014² que nuestro país, a partir

2 En la reunión efectuada sobre TALIS en el Museo Interactivo de Economía, en la Ciudad de México, el 26 de junio de 2014.

del mencionado estudio, se ubicaba en el nivel más alto de *bullying* o acoso escolar entre los 34 países integrantes de la organización, y que esta situación imperaba desde 2008 hasta esa fecha.

SOBRE LOS PARTICIPANTES Y LA METODOLOGÍA DE TRABAJO

La elección de los integrantes en este grupo de investigación respondió a varios criterios: que hubiesen tenido algún vínculo o experiencia con la educación básica; que estuviesen interesados en la temática-objeto de investigación –la educación secundaria– y en el trabajo comparado; que se encontraran adscritos a alguna institución de educación superior; que estuviesen dispuestos a trabajar grupalmente con base en la interrelación entre los participantes y, al mismo tiempo, a hacerse cargo de uno de los estudios nacionales, en el entendido de que se asumía como finalidad colectiva el mapeo de este ciclo básico de la educación en los países elegidos de América Latina y de Europa, para más adelante hacer un trabajo comparativo.

El grupo se caracteriza por estar conformado por académicos procedentes de diversas instituciones de educación superior e incluso de varios países. El subgrupo más amplio es el conformado por los adscritos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pero no todos pertenecientes a una misma entidad académica; de ahí que tengamos una profesora de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), otra de la Facultad de Estudios Superiores (FES) de Aragón y cinco del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Los subgrupos más pequeños son los siguientes: de la Universidad La Salle se tiene a dos profesoras; de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), dos profesoras; de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa, un profesor; de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), un profesor; de la Universidad Iberoamericana, uno más, y de la Universidad del Trabajo (UTU) y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) de Uruguay, tres profesoras. En suma, se trata de un grupo de profesores muy heterogéneo, no sólo por la diversidad de nacionalidades –tres uruguayas, un peruano y 13 mexicanos–, sino también por las

trayectorias formativas y profesionales, que así consintió en participar durante un tiempo más o menos amplio.

Admitimos, en este sentido, que la conformación de este grupo, como la de cualquier otro, ha implicado, por un lado, favorecer el aprendizaje –aprender unos de otros: aprendizaje colaborativo– y, por otro, reconocer y aceptar la diversidad de puntos de vista y posiciones, elemento este último que fortalece y enriquece académicamente a todos.

Como arriba señalamos, si bien el trabajo de investigación de cada caso nacional ha sido responsabilidad de cada uno de los autores, el proceso que emprendimos con todos los participantes estuvo basado en un seminario permanente, en el que fuimos presentando los avances, igual que los cuestionamientos, los problemas y, por qué no, las dudas que hemos tenido que enfrentar y superar.

La riqueza de esta metodología de trabajo radicó en las aportaciones que fueron emitiendo los académicos que integraron este gran grupo de investigación sobre los diferentes tópicos que posibilitaban visualizar la problemática de la educación secundaria; esto es, acercarnos a comprender la realidad de este ciclo en lo que significa para sus actores en los diversos países: ministerios de educación nacional, investigadores, directivos, docentes y alumnos.

Reconocemos, de entrada, que no todos los países, sobre todo los latinoamericanos, disponen de fuentes de información actualizadas, sino justamente lo contrario: la heterogeneidad de la región (en términos económicos, sociales, culturales, de desarrollo humano y de escolaridad, entre otros) se replica en la heterogeneidad de las fuentes de información y en la calidad de ésta en términos de confiabilidad. Así, se tiene que los países con mejores niveles de educación y con los puntajes más bajos de pobreza y de inequidad, entre otros, disponen de fuentes accesibles y bien construidas, mientras que algunos donde los niveles de escolaridad son bajos, en consonancia con las desigualdades culturales, sociales y económicas de la población, disponen de escasas fuentes. No obstante, de manera general, podemos señalar que los académicos del grupo fuimos usuarios tanto de fuentes escritas como electrónicas.

Con respecto a las fuentes escritas, trabajamos con elementos bibliográficos y hemerográficos. En relación con las electrónicas, también ubicamos libros, revistas, periódicos, manuales, leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, bases de datos y muchos otros más, a través de la red de redes –internet–, material que superó por mucho al escrito.

Por otro lado, algunos de los investigadores tuvimos la oportunidad de visitar escuelas secundarias de varios países, tanto de la región como de Europa, es decir, de estar ahí, en el campo, confrontando nuestras visiones, nuestras explicaciones, con la realidad, la realidad de los otros. Aunque breve, la estancia en las instituciones públicas o privadas posibilitó un acercamiento cara a cara con algunos directivos, maestros y alumnos, quienes accedieron con gusto a dialogar con nosotros y a responder nuestras preguntas; a su vez, nos condujeron a visitar los planteles. De hecho, seleccionamos en cada caso a informantes clave, a fin de obtener datos valiosos sobre nuestro objeto con base en sus opiniones, experiencias, visiones y vivencias. Además, varios de nosotros participamos en algunas sesiones de clase, situación que nos permitió introducirnos en la compleja, pero muy rica realidad del aula de adolescentes de una determinada escuela secundaria, en la que interactuamos con los maestros y los alumnos. La experiencia de vivir el aula, aunque muy incipientemente, nos permitió realizar un análisis e interpretación de las conductas de los participantes del grupo y, con ello, comprender las particularidades de cada institución, de cada país y de cada región.

Cabe señalar que en las últimas décadas, la investigación comparada se ha proyectado como un ámbito teórico y metodológico cada vez más importante, sobre todo a partir de los vertiginosos procesos de internacionalización y globalización. Diferentes expertos en el tema (Altbach, 1990; Schriewer y Kaelble, 2010, entre otros) coinciden en señalar que, mediante las aproximaciones comparativas en el campo educativo, es posible identificar tendencias y procesos de convergencia y divergencia.

Para efectos de la presente investigación y de acuerdo con la estructura metodológica de la educación comparada, el trabajo se desarrolló en dos fases: en la primera de ellas se realizó el acercamien-

to sistemático a la educación secundaria de los países del universo de estudio; la segunda fase correspondió propiamente al ejercicio de comparación entre países.

Respecto de la primera fase, el abordaje de la educación secundaria en cada uno de los países de referencia se realizó mediante la estrategia de estudio de caso, tal como se puntualizó, con una caracterización definida basada en un guión de aspectos comunes construido de manera colectiva, a partir de investigación documental y, en su caso, visitas a las escuelas secundarias de los países elegidos, entrevistas a funcionarios y personal docente, sistematización y análisis de fuentes bibliohemerográficas, textos digitalizados y referencias electrónicas, principalmente.

Los estudios de caso, como base del siguiente trabajo comparativo, nos han permitido lograr una mejor comprensión de las culturas escolares y de las características de la educación secundaria en el marco de contextos diferentes, en los que se evidencian ciertas realidades y problemáticas comunes, pero, a su vez, varias diferencias, ciertas distinciones, todas fuertemente ancladas en las especificidades y procesos experimentados por cada país: su historia, el desarrollo de su sociedad, sus grupos poblacionales, su cultura, sus políticas, su economía, sus lenguas y sus tradiciones educativas.

La escuela secundaria en cualquiera de sus condiciones y estructuras en los diferentes contextos –Europa y Latinoamérica–, y de sus especificidades locales y nacionales, pasó de ser una educación elitista a una enseñanza masificada, en el marco de la denominada enseñanza obligatoria y de su universalización, conforme a los mandatos de los organismos internacionales. Esta condición ha enfrentado a las escuelas del nivel y a los sistemas educativos en general a una heterogeneidad de adolescentes en el marco de la democratización de la educación. En efecto, los nuevos grupos poblacionales de la secundaria de ahora no son los adolescentes del siglo xx, como tampoco la escuela. La diversidad étnica, cultural, lingüística, de ritmos de aprendizaje y de capital cultural, entre otros, de los alumnos, representa el gran desafío que los gobiernos nacionales han reconocido para atender a estas poblaciones a través de políticas y programas específicos que, por un lado, pretenden orientar a los maestros

para desplegar prácticas educativas incluyentes y, por otro, intentan adaptar este nivel educativo a las necesidades y condiciones del contexto donde se inscriben las escuelas. Se trata del intento de acercar la escuela secundaria a los grupos más vulnerables, los cuales, en América Latina, se ubican usualmente en zonas rurales y periféricas a las grandes ciudades y, en Europa, comúnmente, entre los adolescentes hijos de migrantes.

En la segunda fase, correspondiente a la aplicación de la estrategia comparativa propiamente dicha, se delimitaron los ejes transversales para sustentar y perfilar una visión panorámica de contraste, a partir de dos categorías centrales:

1. Tendencias mundiales de internacionalización de la educación (acuerdos, organismos, estrategias, etcétera), en el marco de la globalización económica, el impacto de los avances científico-tecnológicos y los modelos basados en competencias.
2. Currícula de educación secundaria, en el plano internacional y en la mirada nacional.

Algunas de las preguntas que orientaron el análisis fueron las siguientes:

- ¿Cómo se caracteriza la educación secundaria en el panorama internacional?
- De acuerdo con las particularidades sociohistóricas y económicas de cada país, ¿cuáles son las semejanzas y las diferencias de este nivel educativo?
- ¿Cuál ha sido la influencia de los contextos nacionales en la configuración del currículum del nivel educativo en cuestión?
- ¿Cómo se ha enfrentado la diversidad del alumnado en los diferentes contextos nacionales?

LA ESTRUCTURA DE LA OBRA

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL MUNDO: EL MUNDO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA presenta los estudios sobre este ciclo en los diferentes países seleccionados, que conforman los cuatro primeros volúmenes, en tanto que el quinto está destinado específicamente al resultado del trabajo comparativo.

El primer volumen contiene el tratamiento de tres casos nacionales, los cuales son precedidos por dos capítulos relativos a la adolescencia y la escolarización, y la adolescencia en el mundo globalizado (cuadro 4). En este texto participaron académicos de instituciones mexicanas de educación superior y un académico peruano.

CUADRO 4

Volumen I

Capítulos	Autores	Instituciones
1. Adolescencia y escolarización	Patricia Ducoing Watty	IISUE-UNAM
2. La adolescencia en el mundo globalizado	Ana María Ornelas Huitrón	UPN
3. La educación secundaria en México	Lilia Ortega Villalobos	FES Acatlán, UNAM
4. La educación secundaria peruana en el marco de la educación básica	Jerson Chuquilin Cubas	UPN-Tlaxcala

Los volúmenes II y III integran los resultados de las investigaciones de cuatro países latinoamericanos (cuadros 5 y 6). Los investigadores participantes en el II, a excepción de Laura Rodríguez –quien es de casa–, pertenecen también a diversas instituciones de educación superior y, en el caso de Uruguay, las tres investigadoras son originarias de ese país. El volumen III incorpora los trabajos de dos académicas de la UNAM y dos investigadores de otras universidades.

El volumen IV se encuentra conformado por las investigaciones correspondientes a la región europea, de la que, como arriba señalamos, se trabajaron cinco países. A excepción de Bertha Fortoul, los demás autores estamos adscritos al IISUE (cuadro 7).

CUADRO 5

Volumen II

Capítulos	Autores	Instituciones
1. La educación secundaria en Venezuela: retos y perspectivas al inicio de siglo	Ana María Ornelas Huitrón	UPN
2. La educación secundaria en Costa Rica: un acercamiento a su condición actual	Laura Rodríguez del Castillo	IISUE-UNAM
3. Bolivia: la educación secundaria comunitaria productiva	Olivia González Campos	UPN
4. La educación secundaria en Uruguay	Malena Domínguez González Viviana Uri Wajswol Silvia Píriz Bussel	UTU UTU INEED, Uruguay

CUADRO 6

Volumen III

Capítulos	Autores	Instituciones
1. La educación secundaria colombiana	Patricia Ducoing Watty	IISUE-UNAM
2. La educación secundaria en Brasil	Ileana Rojas Moreno	FFYL, UNAM
3. La educación secundaria en Argentina	Tiburcio Moreno Olivios	UAM-Cuajimalpa

CUADRO 7

Volumen IV

Capítulos	Autores	Instituciones
1. Austria	Patricia Mar Velasco	IISUE-UNAM
2. Bélgica (sección francesa)	Bertha Fortoul Ollivier	Universidad La Salle
3. España	Concepción Barrón Tirado	IISUE-UNAM
4. Francia	Patricia Ducoing Watty	IISUE-UNAM
5. Inglaterra	Bertha Orozco Fuentes	IISUE-UNAM

REFERENCIAS

“Asegura OCDE que México tiene el nivel más alto de violencia en las aulas”, <www.sdpnoticias.com/search?q=OCDE>, consultado el 26 junio, 2014.

“México, con el más alto nivel de violencia entre estudiantes: OCDE”, *Proceso*, <<http://www.proceso.com.mx/?p=375686>>, consultado el 26 de junio, 2014.

Altbach, Philip G. (1990), “Tendencias en la educación comparada”, *Revista de Educación*, núm. 993, pp. 295-309.

- Darcos, Xavier y Philippe Meirieu (s.f.), “Deux voix pour une école. Rencontre animée par Marielle Court, Desclée de Brouwer”, <http://www.meirieu.com/LIVRESEPUISES/deux_voix_une_ecole.pdf>, consultado el 10 de septiembre, 2013.
- Davidenkoff, Emmanuel y Claude Lelièvre (2009), *Faut-il en finir avec le collègue unique? Entretiens croisés de Bernard Kuntz et de Philippe Meirieu*, París, Magnard.
- Ducoing Watty, Patricia (2007), “La educación secundaria: un nivel demandante de especificidad y un objeto de estudio emergente”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 12, núm. 32, pp. 7-36.
- Dumont, Hanna, David Istance y Francisco Benavides (2010), *Comment apprend-on ? La recherche su service de la pratique*, París, OCDE.
- Le Breton, David (2007), *En souffrance: adolescence et entrée dans la vie*, París, Métailié.
- Meirieu, Philippe (1995), “Accueillir les jeunes exclus du système éducatif”, transcripción de la entrevista filmada en 1995 por los DDJS de Morbihan y de Finistère, <http://www.meirieu.com/ARTICLES/aaccueillir_exclus.pdf>, consultado el 14 de abril, 2013.
- Meirieu, Philippe (1989), “Apprendre oui, mais comment?”, video producido por los DDJS de Morbihan y de Finistère, Atelier de Création Audiovisuelle, Saint-Cadou (transcripción manuscrita del video), <<http://jenn02as.free.fr/EPS/Agreg/E2/COURS%20E2/APPRENDRE%20OUI%20ms%20comment%20meirieu.doc>>, consultado el 14 de abril, 2013.
- OCDE (2013), “Les élèves sont-ils plus performants dans les établissements où règne un bon climat de discipline?”, *Pisa à la Loupe*, núm. 32, <<http://www.oecd-library.org/docserver/download/5k40d63dct7j.pdf?expires=1388369420&id=id&acname=guest&checksum=9F95F959B0C189F1F09D29F0D5021BCA>>, consultado el 6 de octubre, 2013.
- OCDE (2011a), *Résultats du PISA 2009: les clés de la réussite des établissements d'enseignement. Ressources, Politiques et Pratiques (Volume IV)*, <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9810102e.pdf>>, consultado el 9 de octubre, 2013.
- OCDE (2011b), *Résultats du PISA 2009: Tendances dans l'apprentissage: L'évolution de la performance des élèves depuis 2000 (Volume V)*,

- <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091603-fr>>, consultado el 9 de octubre, 2013.
- OCDE (2010), *Comment apprend-on ? : la recherche au service de la pratique*, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264086944-fr>>, consultado el 10 de septiembre, 2013.
- OCDE (2009), “Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS”, <<http://www.oecd.org/edu/school/creatingeffectiveteachingandlearningenvironmentsfirstresultsfromtalis.htm#TOC>>, consultado el 9 de octubre, 2013.
- OEI/UNESCO/SITEAL (2013), *El analfabetismo en América Latina, Dato Destacado*, 27, <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_datodestacado20130218.pdf>, consultado el 10 de octubre, 2013.
- OREALC/UNESCO/PRELAC/SEP (2012), “Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2014”, <http://www.orealc.cl/educacionpost2015/wp-content/blogs.dir/19/files_mf/efainformefinaldef57.pdf>, consultado el 24 de agosto, 2013.
- Schriewer, Jürgen y Hartmut Kaelble (comps.) (2010), *La comparación en las ciencias sociales e históricas: un debate interdisciplinar*, Barcelona, Octaedro/ICE-UB.
- SEP (2009), *Estudio internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS): resultados de México*, México.

Patricia Ducoing Watty

Una sociedad que se aísla de sus jóvenes, corta sus amarras: está condenada a desangrarse [...] Cuando se protegen los derechos de los adolescentes, su fuerza, su creatividad y su pasión pueden transformarse en esperanza, incluso en las situaciones más desesperadas. El mundo no resolverá sus problemas hasta que aprenda a escuchar mejor lo que los jóvenes tienen que decir y luego colabore con ellos para hacer realidad el cambio necesario.

UNICEF, Adolescencia, una etapa fundamental...

Como hemos reiterado, la universalización de la educación secundaria ha constituido, de unos años a la fecha, una preocupación prioritaria en los países latinoamericanos. En la región, la mayoría de los niños en edad escolar se encuentran matriculados y logran egresar satisfactoriamente, aun cuando en algunos casos rebasen la edad teórica prevista. En el Centro de Noticias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya se puntualizaba:

El Fondo de la ONU para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pidieron hoy políticas públicas específicas y una perspectiva de igualdad de género para hacer frente al abandono escolar y el retraso en la educación secundaria (ONU, 2014: s.p.).

Esto debido a que los adolescentes tienen más probabilidades de quedar excluidos de los sistemas escolares, que los niños de la escuela primaria.

La secundaria representa una posibilidad de adquirir las habilidades y los conocimientos para postergar el matrimonio y disminuir

las tasas de fecundidad en adolescentes,¹ situaciones que aquejan a la región, así como para reducir la violencia, la pobreza, la marginación y varias enfermedades, como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Como se documenta, las niñas que se casan durante la adolescencia tienen menos probabilidad de continuar estudiando y más posibilidades de parir frecuentemente, “carecen de poder para exigir prácticas sexuales seguras, lo que las convierte en más vulnerables incluso al VIH/sida y a las enfermedades de transmisión sexual (ETS) que las niñas solteras” (UNICEF, 2002: 27).

Son cinco las razones por las que el UNICEF (2011) se pronuncia a favor de invertir en la adolescencia:

- 1) Desde la *Convención de los Derechos del Niño*, signada por 192 países del mundo en 1989 (UNICEF, 2006), se estableció el derecho de los niños a adquirir conocimientos y a acceder a servicios tales como la educación, la salud y la justicia, pero también “el derecho a convertirse en ciudadanos responsables, productivos y sanos” (UNICEF, 2002: 13). Por tanto, todos los países firmantes tienen la obligación, con base en el compromiso internacional, de destinar recursos para el desarrollo de los adolescentes, en tanto que

sólo es posible producir cambios duraderos en las vidas de los niños, las niñas y los jóvenes complementando las inversiones en la primera década de la vida con una mayor atención y unos recursos más cuantiosos en la segunda década (UNICEF, 2011: 2).

- 2) La consolidación de los grandes logros alcanzados en los niños durante la primera década de su vida –tales como la reducción de la tasa de mortalidad y de la disparidad de géneros, así como las altas tasas de matriculación en la escuela primaria y el acceso a la vacunación, entre otros– puede verse amenazada por la falta de cuidado, atención y apoyo a la población adolescente.

1 En Latinoamérica, 50 por ciento de los jóvenes menores de 17 años ya han tenido relaciones sexuales (UNICEF, 2002: 29).

- 3) La inversión en los adolescentes representa, para el UNICEF, la posibilidad de contribuir en la larga lucha contra la inequidad y la pobreza, particularmente contra la transmisión intergeneracional de esta última, ya que la que se sufre en la adolescencia influye negativamente en el futuro personal y económico del joven y del adulto. Los adolescentes que viven en situaciones de marginación suelen tener hijos que desde su nacimiento viven en la pobreza. Las adolescentes con más carencias son quienes, por lo general, tienden a casarse de manera precoz y las que se arriesgan a embarazos prematuros y a altos índices de morbilidad. Es un hecho que las oportunidades de los adolescentes dependen en gran medida de su género, de su pertenencia a familias de altos o bajos recursos, de su lugar de residencia (urbano o rural) y del desarrollo general de su país.

La forma de contribuir a disolver la transmisión intergeneracional de la pobreza consiste en “adoptar un enfoque del desarrollo infantil basado en el ciclo vital, que conceda más importancia a la atención, la protección y la promoción de la autonomía de los adolescentes y, en particular, de las niñas adolescentes” (UNICEF, 2011: 4). Aquellas que cuentan con mayor escolaridad reducen sus probabilidades de embarazarse tempranamente y de contraer enfermedades, además de que aumentan las de tener hijos sanos y bien nutridos.

- 4) Los adolescentes latinoamericanos de hoy tendrán que estar capacitados para enfrentar y superar la actual crisis económica mundial, así como la degradación del medio ambiente, el cambio climático, el desempleo, el envejecimiento de la población, la migración, las epidemias, los desastres naturales y la violencia, entre otras dificultades. En los países en desarrollo, el número de adolescentes rebasa con mucho al de los adultos, y es aquí donde estos problemas se agudizan y profundizan, pero también donde no se dispone de suficientes recursos, donde los niveles de ingreso son menores, donde la inestabilidad política es más frecuente, y donde la inversión en educación es exigua. Por esta razón, los adolescentes latinoamericanos requerirán competencias, conocimientos y habilidades que les permitan afrontar

la diversidad de dificultades y contrariedades que aquejan a la compleja sociedad contemporánea.

- 5) Por último, la necesidad de invertir en los adolescentes se encuentra vinculada con el no reconocimiento de su existencia y la negación de su valor como un grupo humano y como sector poblacional que reclama protección, apoyo y acceso a los servicios básicos, y que además contribuye económicamente al desarrollo de los países.

Es indudable que invertir en los adolescentes y, sobre todo, en las adolescentes, es imperativo para combatir la violencia, el abuso y la explotación de los niños y las mujeres [...] Vulnerar el derecho de los adolescentes a una educación de calidad, a la atención médica, a la protección y a la participación, perpetúa su pobreza o genera condiciones de vida que desembocan en la exclusión y la imposibilidad de adquirir las herramientas para salir adelante en la vida (UNICEF, 2011: 7).

En suma, la educación, particularmente la secundaria, constituye un elemento nodal en el desarrollo del adolescente y, por tanto, en la preparación para la vida, así como en el logro de varios derechos humanos. En efecto, desde el enfoque de los derechos de los niños y adolescentes, y desde la visión del aprendizaje a lo largo de toda la vida, los Estados están obligados a generar mecanismos y estrategias pertinentes para que este sector poblacional no abandone los estudios y concluya exitosamente su trayectoria escolar con las competencias requeridas para insertarse, en su momento, en el mercado laboral.

América Latina, igual que otras regiones del mundo, cuenta con una amplia población de adolescentes: en 2012 eran más de 111 millones de habitantes entre 10 y 19 años, que representan cerca de 20 por ciento de la población total (UNICEF, 2014: 95), pero con 19 por ciento de mortalidad entre menores de cinco años (UNICEF, 2014: 35) y nueve por ciento de niños con bajo peso al nacer (UNICEF, 2014: 41), esto debido, entre otros factores, a los matrimonios y embarazos tempranos en adolescentes en situación de pobreza. Hacia 2011, del total de las adolescentes de la región, 19 por ciento se

encontraban casadas o en unión libre, entre las cuales se registró 76 por ciento de partos (UNICEF, 2014: 95).

En materia de escolarización, mientras la tasa neta de inscripción a la escuela primaria era en 2011 de 95 por ciento en hombres y 96 por ciento en mujeres, la matrícula en la educación secundaria sólo alcanzaba 74 y 78 por ciento, respectivamente, lo que significa que en el tránsito de la primera a la segunda se pierden más de 20 puntos porcentuales (UNICEF, 2014: 55). En 2012, se encontraban fuera de la educación secundaria básica cerca de 2 800 000 adolescentes (7.5 por ciento de la población de esa edad): 1 500 000 hombres y 1 300 000 mujeres (UNESCO y UNICEF, 2015: 8).

De cara a esta realidad latinoamericana y como continuidad de los trabajos previos,² es una prioridad aproximarse a los sistemas educativos de la región, para identificar qué pasa con la educación secundaria básica, cómo está conformada, bajo qué modelos educativos y curriculares opera, y qué formación recibe el profesorado que la atiende, entre otros tópicos, con el objeto de lograr puntear un panorama educativo del nivel y, así, ubicar, comprender y coadyuvar al debate sobre algunos de los obstáculos de su universalización, así como repensar las políticas, las propuestas y los programas que los adolescentes requieren en la actualidad. En este volumen III se presentan los casos nacionales de tres países: uno del norte de Sudamérica (Colombia) y dos del sur (Argentina y Brasil).

Entre los indicadores más utilizados en el ámbito internacional para ubicar el desarrollo de las naciones se encuentra el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que integra tres componentes fundamentales –la salud, la educación y los ingresos–, de acuerdo con el PNUD. Para el caso de los tres países analizados y según datos de 2013, Argentina encabeza el *ranking* con 0.808 puntos, seguido por Brasil con 0.744 y Colombia con 0.711 puntos. En 2013, México supera a Brasil por 12 puntos al alcanzar 0.756 (PNUD, 2014a).

2 Los presentados en los volúmenes I y II de esta colección, en los que se desarrollan los estudios nacionales de otros países de la región.

En la actualidad se ha ampliado el manejo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-D), el cual posibilita la relación con las desigualdades de las diferentes dimensiones.

El IDH-D combina los logros medios de un país en los ámbitos de la salud, la educación y los ingresos con la forma en que se distribuyen dichos logros entre los ciudadanos “descontando”, al promedio obtenido en cada dimensión, un valor que depende del nivel de desigualdad del país. Por tanto, el IDH-D es el nivel promedio de desarrollo humano sensible a la distribución. Dos países con diferente distribución de logros pueden tener el mismo valor promedio de IDH. En una situación de igualdad perfecta, el IDH-D es idéntico al IDH, pero es inferior a éste cuando aumenta la desigualdad (PNUD, 2014b).

El IDH-D expresa, en consecuencia, la pérdida de desarrollo humano por causa de la desigualdad. En este caso y también con datos de 2013, Argentina continúa en primer lugar con 0.680 de IDH-D, le sigue Brasil con 0.542 y Colombia con 0.521. El puntaje mexicano (0.583) supera al de Brasil y al de Colombia, pero se encuentra muy por debajo del argentino, lo que significa que las desigualdades en México, Colombia y Brasil son mucho más pronunciadas.

En el último *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2015), Argentina continúa a la delantera, ya que incrementó tanto su puntaje general a 0.836 y el ajustado por desigualdad a 0.711, seguida por Brasil con 0.755 y 0.557 en el ajustado, y finalmente Colombia, con 0.720 en el IDH y 0.542 en el IDH-D. México se ubica arriba de Brasil con sólo un punto, al registrar 0.756 y 0.587 en el ajustado por desigualdad (PNUD, 2015; cuadro 1).

Es importante destacar que los tres países –Argentina, Brasil y Colombia–, durante los dos últimos años, incrementaron sus puntajes tanto en el IDH como en el IDH-D, y es lamentable observar que México no avanzó ningún punto en el IDH y sólo cuatro puntos en el ajustado por desigualdad, hecho que significa que las grandes brechas en materia de ingresos, de condiciones de vida, de salud y de educación no han podido ser superadas o, peor aún, se han am-

pliado. En efecto, tal como lo destaca Diego Castañeda en la revista *Forbes*:

El 1% más rico del país captura 17% de todo el ingreso nacional; así el 10% más rico (el decil X en conjunto) captura 50.2% del ingreso nacional. Mientras, la suma de los deciles del I al V (el 50% de menos ingresos) apenas captura 11.8% del ingreso. Estos niveles tan elevados de concentración del ingreso impactan de forma negativa en el crecimiento económico, afectan la vida pública y, por ende, la vida democrática del país, formando un círculo vicioso de desigualdad económica y política (Castañeda, 2017: s.p.).

CUADRO 1.

IDH e IDH-D en 2013 y 2014

	IDH 2013	IDH 2014	Incremento	IDH-D 2013	IDH-D 2014	Incremento
Argentina	0.808	0.836	28	0.680	0.711	31
Brasil	0.744	0.755	11	0.542	0.557	15
Colombia	0.711	0.720	9	0.521	0.542	21
México	0.756	0.756	0	0.583	0.587	4

Fuente: PNUD (2014a y 2015).

La alfabetización de adultos en los tres países ha sido una preocupación para sus gobiernos, de tal forma que en todos se registran altas tasas, pero Argentina, como es usual, ocupa el primer lugar con 98 por ciento de población alfabetizada, seguida por Colombia con 94 y Brasil con 90 por ciento. La tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años también es elevada en las tres naciones: Argentina con 99 por ciento en hombres y mujeres, Brasil con 97 en hombres y 98 en mujeres, y Colombia con 98 por ciento en hombres y 99 en mujeres (UNICEF, 2014).

En cuanto a matriculación en secundaria, de acuerdo con la CEPAL, se puede destacar que Argentina va a la delantera en la escolarización de adolescentes, al registrar más de 88 por ciento de la población en edad de asistir al nivel, superando en más de ocho puntos porcentuales a Colombia. De hecho, este último país, tras un

incremento en la matrícula entre 2009 y 2011, presenta un decremento a partir de 2012 (cuadro 2).

CUADRO 2.

Matrícula neta en porcentaje de educación secundaria

	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	82.4	84	85.2	87.3	88.2
Brasil	78.8	--	78	78.5	81.9
Colombia	77.2	78.8	80.9	79.2	79.6

Fuente: CEPAL (2016a).

Por lo que se refiere a la equidad de géneros, se puede destacar que en estos tres países, al igual que en América Latina de manera general y a diferencia de otras regiones, no son las adolescentes quienes registran menores tasas de inscripción con respecto a los hombres, sino que la matriculación de las primeras rebasa a la de los segundos, probablemente por la incorporación temprana de éstos al mercado laboral (cuadro 3). Se puede afirmar que en los tres países, la tasa de matriculación de mujeres rebasa hasta por seis puntos porcentuales a la de los varones.

CUADRO 3.

Tasa neta de matrícula por género

	2009		2010		2011		2012		2013	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Argentina	78.0	86.9	80.3	87.8	81.3	89.3	83.9	90.8	85.2	91.2
Brasil	75.0	82.7			74.7	81.4	75.7	81.5	79.3	84.6
Colombia	74.1	80.5	75.8	81.8	78.0	84.0	76.1	82.4	75.6	82.8

Fuente: CEPAL (2016a).

A continuación presentamos una breve introducción a los estudios de caso nacionales de los países que conforman el volumen III de la serie *La secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria*, los cuales fueron elaborados por académicos de diversas instituciones de educación superior: Colombia, Patricia Ducoing, del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Brasil, Ileana Rojas, de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la

UNAM, y Argentina, Tiburcio Moreno, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Cuajimalpa.

COLOMBIA

Este caso nacional, referido a la educación secundaria básica colombiana, inicia con una breve introducción sobre la pobreza en el país y su vinculación con la no escolarización de la población más vulnerable, aunque esta situación se ha revertido en las últimas décadas para cerrar las brechas existentes en materia educativa.

El trabajo se encuentra conformado por seis apartados. En el primero se esboza la trayectoria histórica de este país sudamericano, su organización político-administrativa, su economía y su demografía, particularmente la distribución de la población étnica, así como algunos tópicos de corte social y educativo, tales como la esperanza de vida, el IDH, la población alfabetizada por grupos étnicos y la escolaridad de la población en general. Al respecto, es importante subrayar que el gobierno colombiano, a pesar de los conflictos que ha experimentado, ha tenido importantes progresos en materia educativa, puntualmente en cuanto a cobertura y permanencia.

En el segundo punto, intitulado “Sistema educativo nacional y educación secundaria”, se analiza su estructura, pues no sólo se encuentra conformado por el sistema formal, sino también por el informal, en el marco de un esquema descentralizador iniciado desde la década de los ochenta del siglo pasado. Mediante este esquema, las responsabilidades y los recursos se encuentran transferidos a los diferentes ámbitos gubernamentales; es decir, nacional, departamental, distrital y municipal. Con respecto a la educación básica obligatoria, se señala que ésta comprende 10 años de escolaridad: uno de preescolar, cinco de primaria y cuatro de secundaria; esta última atiende a los alumnos de entre 12 y 15 años.

Al revisar la evolución de la matrícula de primaria y secundaria, destaca la expansión que ha experimentado esta última al pasar de 2981273 alumnos matriculados en 2002 –sobre una población de 3493118 adolescentes en la edad teórica correspondiente al ciclo– a

3 330 288 alumnos en 2009 –sobre un total de 3 569 989. Un elemento adicional relevante es que esta ampliación de la cobertura no sólo se registró en las áreas urbanas, sino en la mayoría de los departamentos colombianos, hecho que no supone haber logrado la universalización de este ciclo educativo. Sin embargo, pese al incremento de la matrícula en la educación obligatoria, la diversificación de la oferta y la creación de programas específicos, en Colombia prevalecen ciertos rezagos educativos: en primer lugar, en materia de alfabetización, particularmente en adultos y en zonas rurales; el abandono y la inasistencia de los alumnos; la matriculación con extraedad, y el bajo logro educativo, entre otros.

En cuanto a políticas educativas, las cuales conforman el tercer apartado, se emprende un recorrido sobre las que el Estado colombiano ha definido durante los últimos años, las cuales han otorgado centralidad a la calidad de la educación para todos los ciudadanos. Son éstas las definiciones de política educativa: la democratización de la educación, aquí comprendida como universalización de la enseñanza obligatoria; los programas compensatorios, destinados a ampliar el acceso y la permanencia en el sistema educativo; la descentralización de los servicios educativos, por la cual el Estado ha otorgado competencias a las entidades territoriales para responsabilizarlas de la prestación del servicio educativo desde el punto de vista financiero, técnico y de gestión; la modernización del sector, asunto estrechamente vinculado con la descentralización y la autonomía institucional; el financiamiento de la educación, particularmente el destinado a la básica y a la media; las concernientes al currículo, tendientes a instrumentar la autonomía de cada establecimiento, aun cuando el ministerio tiene establecidos lineamientos e indicadores de logro para cada grado de la educación básica; de evaluación y certificación educativas, operadas a través de pruebas nacionales y participación en exámenes internacionales, y de gestión educativa, con la finalidad de coordinar las diversas instancias educativas, las secretarías de educación y las escuelas.

El cuarto apartado, que aborda la caracterización de la actualmente llamada educación básica secundaria, se inicia con un esbozo histórico de su incipiente origen en el marco de la conformación del

sistema de instrucción pública del país. Como en toda América Latina, este ciclo educativo estaba a cargo de diversas órdenes religiosas y destinado a una reducida élite. Durante la segunda mitad del siglo pasado, la educación primaria y secundaria experimentaron una gran expansión, gracias, entre otras cuestiones, al incremento del gasto en educación, proceso que vino acompañado de la urbanización del país, la migración del campo a la ciudad y el aumento de la aportación fiscal. Sin embargo, no es sino hasta la década de los noventa cuando la educación secundaria se define como obligatoria y dirigida a los adolescentes de 11 a 14 años.

Aquí se apunta que con base en la diversidad étnica del país, el Estado ha diseñado y operado programas alternativos flexibles para atender a los grupos que por condiciones diferentes no tienen acceso a las secundarias generales. Entre estos programas, cuya finalidad consiste en adaptarse a los tiempos de los usuarios y a las condiciones rurales o de desplazamiento, sobresalen los siguientes: Proyecto de Educación Rural y Proyecto Multinacional de Educación Básica, en el que se inscribe el modelo posprimaria y la telesecundaria, que fue apoyada inicialmente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, aunque con el tiempo fue reformulada con la finalidad de adaptarla a las particularidades del contexto colombiano y del propio servicio educativo del país.

En un siguiente apartado se desarrolla el currículum de la educación básica secundaria, en el cual se plantea como objetivo central la búsqueda de la calidad educativa. Llama la atención el concepto de currículum que se maneja, en el cual se incluyen no sólo los planes de estudio y las metodologías, sino también los recursos humanos, académicos y físicos para desarrollar el proyecto educativo institucional, con base en la autonomía de los establecimientos.

En cuanto al plan de estudios, éste se comprende como el conjunto de áreas obligatorias y optativas, y las asignaturas que de ellas se derivan. Hay que subrayar que existe un currículum común para toda la educación básica y media, el cual es adecuado conforme a las características de la población que se atiende y los requerimientos regionales. De ahí que cada escuela elabora su currículo específico y su proyecto educativo institucional, gracias a la autonomía de que

gozan todos los establecimientos colombianos. Sin embargo, en el ámbito nacional y a partir de 2002 se estipulan estándares básicos de competencias, que constituyen los referentes comunes de todo lo que los alumnos deben aprender; es decir, los estándares expresan los criterios de calidad que se deben alcanzar y se encuentran planteados por grupos de grados en toda la educación básica y media, de manera semejante al modelo francés. Por otro lado, estos estándares de competencias se encuentran especificados con base en una secuencia de complejidad que se inicia del primero al tercero de primaria, pasando por otros tres grupos de grados hasta llegar al grupo final de la educación media, correspondiente al bachillerato. Con base en esta organización, se puede afirmar que la propuesta curricular colombiana se caracteriza por ser integrada y coherente tanto horizontal como verticalmente, rasgos que no todos los currículos latinoamericanos han atendido.

En Colombia, la evaluación y acreditación de los alumnos se despliega a través de tres instancias: la institucional, la nacional y la internacional, con el objetivo de verificar los avances de los alumnos y, por tanto, la calidad de la educación a partir de los estándares básicos de competencias.

La formación del profesorado de secundaria constituye el último apartado de este capítulo, en el que se puntualiza que desde 2002 el Estado colombiano expidió un decreto por el que se coloca la evaluación como elemento central para el ingreso, la permanencia y la promoción del personal docente, planteamiento apenas establecido en México a partir de la reciente reforma educativa. La formación inicial de profesores se ofrece en tres instancias: las escuelas normales superiores, las facultades universitarias de educación y otras áreas de las universidades. En estas instancias, los estudios se encuentran organizados en tres campos de conocimiento: el general, el específico y el práctico profesional. Por lo que se refiere a la formación de docentes en servicio, ésta es promovida por las diferentes entidades territoriales certificadas y es financiada por las entidades gubernamentales regionales.

Cierra este capítulo con la afirmación de que pese a los esfuerzos desplegados por Colombia, la universalización de la educación bá-

sica secundaria no se ha alcanzado debido, entre otros factores, a la inequidad en el acceso y al abandono escolar, particularmente de los alumnos situados en las zonas rurales y los desplazados hacia zonas periféricas o tugurios.

BRASIL

El segundo capítulo, de la autoría de Ileana Rojas, es una aproximación a la especificidad de la educación secundaria brasileña en el contexto sociohistórico, demográfico, económico y político de ese país.

Brasil comparte con Argentina, Colombia y México varias problemáticas, tanto de corte económico, social y político, como de naturaleza educativa, que es la que aquí nos atañe. Como reportó la *BBC Mundo* (2012): “países latinoamericanos como Brasil, México, Colombia y Argentina figuran entre los países con los sistemas educativos menos exitosos del mundo”, aun cuando es importante destacar que la escolarización en Brasil ha alcanzado logros importantes tanto en la alfabetización de adultos y de jóvenes como en lo que se refiere al incremento de matrícula en los diversos niveles del sistema educativo.

Volviendo al trabajo de Rojas, después de una breve apertura destinada al contexto socioeconómico latinoamericano, se elabora un perfil sintético sobre Brasil, con base en su historia, su demografía y su economía en la actualidad. Con respecto a esta última dimensión, es preciso destacar que este país ha incrementado su producto interno bruto (PIB), por lo cual queda ubicado en el rango de los países con ingresos medios-altos, aunque, como en buena parte de los países latinoamericanos, no se haya alcanzado la distribución equitativa de la riqueza, debido a que en coeficiente Gini –desigualdad de ingresos– alcanza un puntaje de 0.52 (BM, s.f.), lo que significa que todavía tiene un gran camino por recorrer.

Pese a que la tasa de pobreza ha ido disminuyendo, hacia 2013 todavía se registraba 18 por ciento de personas pobres, de las cuales 15.7 por ciento correspondía al sector urbano y 31.1 al rural (CEPAL,

2016b); además, la población en situación de indigencia conformaba 5.9 por ciento de la población. En 2014, la tasa de pobreza experimentó un decremento de 1.5 puntos porcentuales; esto es, había 16.5 por ciento de pobres, de los cuales 14.3 correspondía al sector urbano y 28.7 al rural. En cuanto a la situación de pobladores en situación de indigencia, en ese mismo año hubo una disminución a 4.6 por ciento (CEPAL, 2016b).

En el segundo y tercer apartados, Rojas delinea, por un lado, la configuración histórica del sistema educativo brasileño y subraya los subsistemas educacionales que, aunque interrelacionados, mantienen su autonomía: sistema federal, sistemas estatales y el del Distrito Federal, y sistemas municipales. Por otro lado, presenta un panorama de la educación en la actualidad, en donde revisa algunos indicadores relativos a la alfabetización, las tasas de población escolarizada en primaria y secundaria, así como las de distribución de los alumnos en los tres niveles del sistema educativo: primaria, secundaria y superior.

En el cuarto apartado, la autora analiza las políticas educativas actuales en el Estado brasileño, a partir de varias de las líneas adoptadas durante algunos gobiernos.

El tratamiento sobre la educación secundaria, materia del quinto apartado, parte de la revisión de la trayectoria sociohistórica del nivel y su institucionalización en Brasil. Rojas revisa la oferta académica y la orientación, en donde destaca la denominada base común nacional que alude a los cursos obligatorios. Señala aquí mismo la lógica instaurada en cuanto a la formación de profesores que atienden el nivel.

Cierra este capítulo con algunas observaciones referentes al recorrido que Brasil ha emprendido en la conformación de su estructura educativa, el cual sin duda alguna posibilita la comprensión de su estado actual, particularmente el relativo a la escolarización de los adolescentes de 11 a 14 años que acuden al llamado nivel fundamental o ciclo básico de educación secundaria.

ARGENTINA

El tercer capítulo de este libro, a cargo de Tiburcio Moreno, está dedicado a la educación secundaria argentina. Como se indicó, Argentina, junto con Chile, son países que ocupan una alta posición en las clasificaciones internacionales en varios rubros. En materia de educación y en comparación con otros países, Argentina masificó más tempranamente el egreso de la educación primaria y el acceso a la secundaria, además de que, en la actualidad, presenta un alto porcentaje de conclusión de esta última, mientras que otros Estados de la región registran puntajes más bajos debido al abandono y la repetición. Las adolescentes argentinas destacaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, aplicación de 2009) por ser las únicas de la región en aventajar a los hombres en ciencias y en presentar la tasa más baja de inasistencia escolar entre la población de 12 a 18 años (Rico y Trucco, 2014).

Moreno presenta, en primer lugar, un acercamiento sociohistórico a Argentina, en el que repasa de manera breve la historia del país y la organización de los poderes, para introducirse posteriormente en cuestiones de carácter demográfico y económico. La situación argentina es singular entre los Estados de la región, al tratarse de un país casi por completo urbano, ya que sólo aproximadamente 10 por ciento de la población reside en zonas rurales.

En un segundo apartado, el autor enfatiza que, como en la mayoría de los países subdesarrollados, la educación secundaria se originó para favorecer a los grupos privilegiados y que, aun cuando en la actualidad se ha masificado, de alguna forma mantiene las estructuras organizativas con las que fue creada. De ahí que, afirma Moreno, “el tránsito de una escuela secundaria de élite a una secundaria de masas no parece una metamorfosis fácil de lograr”. Analiza esta transición puntualmente desde la etapa fundacional en el siglo XIX, pasando por el peronismo, el desarrollismo y el autoritarismo, hasta llegar a la democracia y la reforma de la última década del siglo pasado, cuando se estableció la obligatoriedad del nivel, mucho antes que en México y otras naciones de la región.

El sistema argentino, motivo de desarrollo en otra sección, se encuentra en proceso de integrar y articular todos los niveles y las modalidades educativas del país. Los niveles que conforman este sistema son: la educación primaria, la secundaria y la superior. A su vez, la educación secundaria se estructura en dos ciclos: el básico, que es común a todas las modalidades y cuya duración es de dos o tres años, y el ciclo orientado, que es de carácter diversificado y se cursa en tres o cuatro años.

Por lo que se refiere a las políticas educativas, Moreno analiza tres:

- 1) La de organización institucional y pedagógica del ciclo, con la cual se pretende fortalecer la institución por medio de diversas estrategias y el acompañamiento a los cuerpos directivos de la escuela secundaria; promover la gestión democrática y la inclusión, así como la reorganización de los equipos docentes, entre otros.
- 2) Las de carácter socioeducativo, que intentan superar la brecha de las desigualdades, ya no referidas exclusivamente al acceso, sino a las diferencias en los desempeños de los alumnos, para lo cual se diseñaron diversos programas, como la Propuesta de Apoyo Socioeducativo y el Proyecto para la Prevención del Abandono. Destaca el autor las distintas alternativas para garantizar la inclusión de todos los adolescentes en la educación secundaria con conocimientos y valores básicos. Entre dichas alternativas destacan: la regularización de la trayectoria escolar, las unidades articuladas a la educación secundaria y las estrategias para zonas rurales aisladas.
- 3) La relativa a la descentralización del sistema educativo, que consiste en transferir los servicios educativos a Buenos Aires y a las jurisdicciones provinciales, y que se encuentra vinculada con la búsqueda del federalismo y de la autonomía provincial.

En el cuarto y último apartado del capítulo, Moreno caracteriza la educación secundaria argentina, cuyo objetivo consiste en ase-

gurar la formación de los adolescentes para ejercer la ciudadanía, incorporarse al trabajo y continuar sus estudios. Aquí se abordan las diversas líneas que sigue la educación secundaria: orientada, técnico-profesional, artística y educación permanente de jóvenes y adultos.

La primera (orientada) pretende fomentar la adquisición permanente de conocimientos y la inserción al mercado laboral. Se definen diversas ofertas educativas, desde las humanidades, pasando por las ciencias naturales, hasta las artes. La técnico-profesional, como su nombre lo indica, tiende a profesionalizar a los estudiantes por medio de la incorporación en diferentes áreas laborales. La tercera línea (artística) plantea una formación general en las diversas disciplinas del arte, tales como la música, la danza, el diseño, etcétera. Por último, la educación permanente de jóvenes y adultos se propone una formación integral para fomentar la adaptación a situaciones diversas y al mundo del trabajo.

Como arriba se puntualizó, la educación secundaria se encuentra estructurada en dos ciclos –el básico y el orientado– cuya organización curricular se diversifica en las distintas jurisdicciones, pero en todas se contemplan dos campos formativos: el general y de fundamentos, y el específico. El primero alude a los saberes básicos y comunes de la educación secundaria y representa la plataforma inicial para posteriores formaciones. Se inicia en el ciclo básico y se extiende hasta el fin de la obligatoriedad, en el ciclo orientado. En cuanto al campo de la formación específica, pretende ampliar y profundizar la formación general en el área de conocimiento elegida por el joven.

En el nivel curricular, se encuentran definidos los denominados núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP), que constituyen conjuntos de saberes significativos tendientes a desarrollar las capacidades cognitivas, expresivas y sociales de los alumnos, y se utilizan para organizar la enseñanza de manera secuenciada y con base en relaciones horizontales y verticales.

Otro de los temas fundamentales sobre educación secundaria se refiere a la formación del profesorado que atiende este nivel. En el caso argentino, los maestros estudian en los institutos superiores de formación docente, los cuales integran tanto estos institutos como

las escuelas normales de nivel superior. Por otro lado, se cuenta con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), responsable de definir las políticas nacionales de formación inicial y continua de los profesores, articulando de esta manera las acciones federales y provinciales. Con respecto al currículum destinado a la formación inicial, se consideran tres niveles: la regulación nacional, la jurisdiccional y la institucional.

La formación de personal educativo en servicio también se considera entre los programas formativos; de este modo, se tienen programas para directores, tutores y facilitadores pedagógicos, así como de formación docente continua (virtual).

Para cerrar este capítulo, Moreno emite algunos comentarios sobre el actual proceso que experimenta la secundaria argentina, destacando las estrategias emprendidas por el Estado desde la década de los noventa para promover la equidad y el respeto a la multiculturalidad.

REFERENCIAS

- BBC Mundo* (2012), “América Latina tiene mala nota en educación”, 27 de noviembre, <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121127_educacion_ranking_america_latina_rg>, consultado el 13 de diciembre, 2013.
- BM (s.f.), “Índice Gini”, *Datos*, <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>, consultado en noviembre, 2015.
- Castañeda, Diego (2017), “Desigualdad, el principal problema de la economía mexicana”, *Forbes*, 14 de enero, <<http://www.forbes.com.mx/desigualdad-principal-problema-la-economia-mexicana/#gs.UUVVLbs>>, consultado el 14 de enero, 2017.
- CEPAL (2016a), “Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza”, *Bases de datos*, <<http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>, consultado el 10 de noviembre, 2016.
- CEPAL (2016b), “Pobreza e indigencia”, *Bases de datos*, <<http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>, consultado el 10 de noviembre, 2016.

- ONU (2014), “La CEPAL y UNICEF piden políticas públicas que impulsen la educación secundaria”, *Centro de Noticias*, 31 de marzo, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29087#.VnhSpdJ5P_E>, consultado el 14 de septiembre, 2014.
- PNUD (2015), *Informe sobre el Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf>, consultado el 14 de enero, 2015.
- PNUD (2014a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>>, consultado el 14 de enero, 2015.
- PNUD (2014b), *El IDH ajustado por desigualdad (IDH-D)*, <<http://hdr.undp.org/es/content/el-idh-ajustado-por-la-desigualdad-idh-d>>, consultado el 14 de enero, 2015.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), *Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro*, Santiago de Chile, ONU/UNICEF/CEPAL.
- UNESCO/UNICEF (2015), *Subsanar la promesa incumplida de la educación para todos. Conclusiones de la iniciativa global por los niños fuera de la escuela*, Montreal, <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/oosci-global-exsum-es.pdf>>, consultado el 10 de noviembre, 2015.
- UNICEF (2014), *El estado mundial de la infancia de 2014 en cifras. Todos los niños y niñas cuentan. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez*, Nueva York, <<http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/documents/spanish/SP-FINAL%20FULL%20REPORT.pdf>>, consultado el 26 de agosto, 2015.
- UNICEF (2011), *Estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia, una época de oportunidades*, Nueva York, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/SOWC-2011-Main-Report_SP_02092011.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2014.
- UNICEF (2006), *Convención sobre los derechos del niño*, Madrid, UNICEF-Comité Español, <https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf>, consultado el 16 de agosto, 2014.

UNICEF (2002), *Adolescencia, una etapa fundamental*, Nueva York,
<http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub_adolescence_sp.pdf>, consultado el 10 de septiembre, 2014.

Patricia Ducoing Watty

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con un reporte efectuado por Vakis y otros (2015), uno de cada cinco habitantes de Latinoamérica vive todavía en la pobreza, a pesar de que en esta última década se han logrado importantes avances en cuanto a la reducción de la desigualdad. En efecto, 70 millones salieron de la pobreza en América Latina y el Caribe, cifra extraordinaria en la región. En este rubro, Colombia, que representa la cuarta economía de América Latina, no es la excepción, ya que su tasa de incidencia de la pobreza transitó de 40.3 en 2009 a 30.6 en 2013 (BM, 2015). De la misma manera, en 2014 se registró una tasa de 29.3, es decir, una reducción de 1.3 por ciento con respecto al año anterior (DANE, 2014b). Esto marca una tendencia decreciente en dicho país, gracias, entre otros elementos, al crecimiento económico y al atinado manejo de los programas sociales.

Sin embargo, aunque disminuyó la tasa nacional de pobreza extrema, al pasar de 15.8 en 2008 a 8.4 en 2014, en las zonas rurales el porcentaje en este último año asciende a 18.2 (DANE, 2014b). Es aquí justamente donde habita la mayoría de los grupos indígenas, afrocolombianos y gitanos, quienes representan cerca de 15 por ciento de la población total y quienes, en décadas pasadas, no tenían la posibilidad de acceder al servicio educativo, particularmente a la secundaria básica, como tampoco la tenían varios sectores de la población mestiza.

La secundaria colombiana nació, como en el resto de los países latinoamericanos, destinada a la élite, y perduró bajo esta lógica durante buena parte del siglo xx. El elitismo, en este caso, alude a dos escenarios: por un lado, a la posibilidad de acceso y conclusión del nivel –ya que no en todos los departamentos y municipios del país se ofrecía este servicio–, y por otro, a la alta presencia del sector privado –sobre todo en zonas urbanas– y, contrariamente, al reducido número de escuelas públicas, situación que se ha revertido al incrementarse de manera sostenida la participación del Estado en las últimas décadas. En este marco, la pobreza ha constituido un factor asociado a la no escolarización, lo que en Colombia y en todos los países en desarrollo ha contribuido al incremento de las desigualdades sociales, económicas y educativas. Tal como lo señalan Sarmiento y otros (2001), de acuerdo con el índice de calidad de vida, la población de cinco años y más ubicada en el decil de menores ingresos sólo incrementó un grado de escolaridad promedio en más de 10 años, al pasar de 3.84 a 4.95 años entre 1985 y 1997, mientras que la población más rica, correspondiente al decil de mayores ingresos, incrementó su escolaridad de 9.94 a 11.53 años. Esto significa que la población que percibe menores ingresos apenas alcanza en promedio cinco años de escolaridad, lo que representa menos de la mitad de lo que logran los de mayores ingresos.

Fue apenas a fines del siglo pasado que el Estado colombiano se fijó nuevas prioridades en materia educativa: emprendió acciones y estrategias puntuales para ampliar la cobertura de la educación básica –preescolar, primaria y secundaria– por medio de políticas y programas específicos para atender a la población en general y, de manera específica, a estos grupos vulnerables, con el fin de democratizar la educación, universalizando el servicio educativo. A pesar de estos esfuerzos, prevalecen todavía rezagos no sólo en materia de calidad, sino también de cobertura. Un total de 1 100 000 niños y adolescentes se encuentran fuera del sistema educativo, de los cuales 70 por ciento se ubica en zonas rurales. Así, mientras en las ciudades concluyen la educación media 82 de cada 100 alumnos, en los ámbitos rurales sólo 48, lo que significa que todavía hay camino por recorrer para lograr la equidad en el acceso, la permanencia y la

conclusión de la educación obligatoria (MEN, 2015). Por otro lado, en las pruebas Saber, de carácter nacional, hay una brecha importante entre los resultados de escuelas públicas y privadas: en 2009, en lenguaje de 5.º grado de primaria,¹ los alumnos de las escuelas privadas alcanzaron en promedio un puntaje de 342, los de públicas urbanas, 288, y los de públicas rurales, sólo 272 puntos. La misma situación ocurrió en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de 2009: en lectura, Colombia se encuentra debajo de Chile y de México; en matemáticas, debajo de Chile, de México, de Argentina y de Brasil (MEN, 2015).

Con la finalidad de cerrar las brechas existentes en el país, el MEN ha emprendido diversas acciones, entre las que destaca la creación del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa: Todos a Aprender, con el objetivo de mejorar los aprendizajes en los centros escolares de los alumnos que se encuentran en situación vulnerable. Este programa tiene cuatro componentes: el pedagógico, el de formación situada (para los maestros), el de gestión educativa y el de condiciones de infraestructura. Por el primero se pusieron a disposición de las escuelas diferentes materiales (referentes curriculares, guías para el aula) y se implementaron diversos programas (Plan Nacional de Lectura y Escritura, evaluación de los aprendizajes). En cuanto a la formación situada, ésta se concibe como el acompañamiento a directivos y profesores por parte de formadores y tutores expresamente preparados para ello. El componente de gestión educativa se centra en la formación, acompañamiento y seguimiento de los rectores (directivos) de los establecimientos, así como en la evaluación externa del mismo programa. Finalmente, acerca de las condiciones básicas de infraestructura, se ha trabajado en materia de alimentación, transportes, infraestructura física y tecnológica.

Este programa ha producido importantes y favorables efectos: en 2012 se atendieron cerca de 3 000 establecimientos educativos, que concentran a más de dos millones de alumnos con cerca de 70 000

1 Las pruebas Saber son evaluaciones auspiciadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se aplican a los alumnos de 3.º y 5.º grados de primaria y 9.º de educación media.

educadores, 70.85 por ciento de los cuales se ubican en zonas rurales y 22.15 en urbanas (MEN, 2015).

Colombia ha apostado por mejorar la cobertura y la calidad de la educación y ha movilizadado todos los recursos humanos, financieros, de gestión y tecnológicos para avanzar como una sociedad equitativa y democrática que busca cerrar las brechas entre pobres y ricos, entre escolarizados y no escolarizados, entre población rural y urbana, entre mestizos, grupos originarios y migrantes. Este trabajo pretende dar cuenta de la situación de la educación básica secundaria en términos de su ubicación en el sistema educativo y de éste en el contexto sociopolítico, económico y cultural del país; de las modalidades adoptadas para atender a los diferentes grupos étnicos; de los logros y rezagos en materia de cobertura y calidad; de la última reforma curricular puesta en marcha, y de la formación de los profesores que atienden este ciclo educativo. A su vez, es producto de un trabajo de gabinete y de campo efectuado en Bogotá, en varias escuelas básicas secundarias, públicas y privadas, en las que se tuvo la oportunidad de entrevistar a directivos y profesores, pero también a algunos funcionarios del MEN, quienes nos proporcionaron documentación importante para llevarlo a cabo.

MARCO SOCIOHISTÓRICO, POLÍTICO Y ECONÓMICO

Un breve recorrido histórico de Colombia

Colombia se conforma como Estado en 1810, a partir del Virreinato de la Nueva Granada, colonia del imperio español que había sido fundada en 1550. De acuerdo con Low (1971), los periodos que conforman la historia del país son: Época Precolombina (termina con el descubrimiento); Conquista (desde el descubrimiento hasta 1550); Colonia (de 1550 a 1810); Independencia (de 1810 a 1819), y República (de 1819 a la fecha). Únicamente aludiremos a la Colombia contemporánea a partir de un breve bosquejo.

Hacia fines de 1819 se reunió el Congreso de Angostura en Venezuela y se proclamó la República de la Gran Colombia, entonces

integrada por la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Al separarse Venezuela en 1829 y Ecuador en 1830, el territorio colombiano quedó con el nombre de Nueva Granada, que fue modificado por el de Confederación Granadina en 1857, con una organización semifederal. No fue sino hasta la Constitución de 1863 cuando se le dio al país una organización totalmente federalista y se le cambió de nuevo el nombre por el de Estados Unidos de Colombia. Sin embargo, el carácter democrático de la nación se adoptó hasta la Constitución de 1886 –cuyos postulados generales permanecen vigentes, aunque con reformas–, que fue la que definió su actual denominación: República de Colombia. De acuerdo con Low (1971), entre los acontecimientos más importantes del periodo cabe destacar: las luchas entre liberales y conservadores; la disociación de Panamá en 1903; el asesinato del líder popular de izquierda, Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, y los sangrientos motines en Bogotá y otras ciudades; la violencia política; el golpe militar de 1953; la caída de la dictadura en 1957, y el establecimiento del Frente Nacional, por el cual se introducía la paridad política y la alternancia de los partidos en el poder (1958-1974). Hacia 1990 y ante la necesidad de reformar la Constitución de 1886, por iniciativa de un grupo estudiantil se aprobó un plebiscito en el que se disponía la conformación democrática de la Asamblea Constituyente, integrada por diferentes fuerzas (liberales, conservadores, estudiantes, indígenas, guerrilleros reinsertados). De ahí se originó la Constitución Política de 1991, que proclamaba la participación ciudadana, el respeto a los derechos fundamentales y la consolidación de la tradición democrática.

En efecto, con la nueva Constitución se habrían de modificar muchos elementos de corte social y político del país, tales como la acción de tutela; la descentralización; la libertad religiosa; el reconocimiento de las minorías étnicas y la equidad de género; el reconocimiento de los derechos fundamentales; la instauración de la defensa de la naturaleza y la preservación del medio ambiente; el establecimiento de varios mecanismos de participación directa para la toma de decisiones políticas (plebiscito, consulta popular y referendo, entre otros); la fundación de la Defensoría del Pueblo y de un sistema de salud con los principios de universalidad, solidaridad y

eficiencia, así como la atención integral a la familia (Asamblea Nacional Constituyente, 2011).

Con base en los principios adoptados en la Constitución de 1991 se habrían de redefinir las orientaciones y las directrices de la educación nacional, de ahí que resulte fundamental conocerlos a fin de poder entender las particularidades de este sistema educativo con su multiplicidad de programas y modalidades.

Organización político-administrativa

La organización político-administrativa del Estado colombiano es complicada, pero constituye la base sobre la cual se ha edificado el servicio educativo en los diferentes niveles, por lo que es de primera importancia comprenderla. Con base en la Constitución Política, particularmente en su artículo 1.º, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Asamblea Nacional Constituyente, 2011).

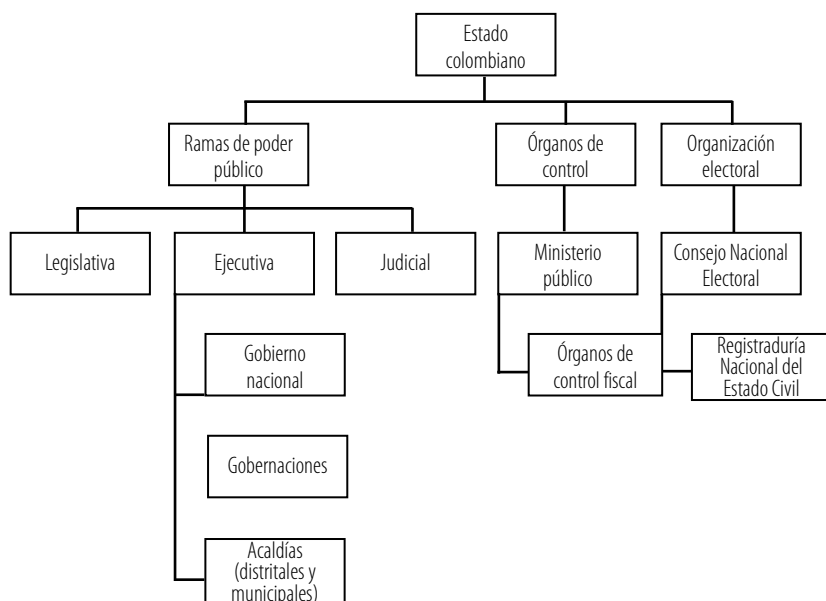
El poder público se conforma por las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial (Asamblea Nacional Constituyente, 2011; esquema 1). El gobierno está formado por el presidente, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos. Si bien el castellano es la lengua oficial, también lo son las de los diversos grupos étnicos, asunto que ha resultado relevante para la organización y gestión del servicio educativo en las zonas semiurbanas y rurales, tal como se verá más adelante (DNP, 2011: 54)

Colombia es un Estado unitario que mantiene una centralización política y una descentralización administrativa, lo que significa que el Estado se reserva el despliegue de las funciones legislativa y judicial, en tanto que la función administrativa ha sido transferida a diferentes entidades territoriales. Las entidades, como parte del poder público, son autónomas y, por tanto, tienen capacidad para tomar decisiones con respecto a sus finanzas, fijar impuestos, gobernarse y administrar sus recursos. En este sentido, se puede señalar que el Estado colombiano –a diferencia de otros países latinoameri-

canos– ha sabido llevar la delantera en materia de desconcentración de los servicios, particularmente los educativos (DNP, 2011: 48).

ESQUEMA 1.

Estructura del Estado colombiano



Fuente: DNP (2010).

De acuerdo con el artículo 286 constitucional, las entidades territoriales son los departamentos, los distritos y los municipios, pero también los territorios indígenas, todos los cuales son autónomos, como arriba apuntamos. Tanto las entidades territoriales como los resguardos indígenas reciben aportaciones a través del Sistema General de Participaciones para financiar los servicios que les son encomendados, tales como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, entre otros.

Política y administrativamente, Colombia se encuentra organizada en 32 departamentos, 1 123 municipios y varios distritos. Los departamentos son las unidades territoriales de primer nivel y están a cargo de un gobernador y una asamblea de diputados elegidos por

la población. Son varias las funciones de los departamentos; sin embargo, sólo destacaremos las siguientes:

Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, promover su desarrollo y el bienestar de sus habitantes. Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen (DNP, 2011: 150).

A su vez, los departamentos se encuentran organizados con base en municipios, unidades de segundo nivel que constituyen las entidades territoriales básicas de la división política con autonomía administrativa y fiscal. Las autoridades de los municipios son el alcalde, como jefe del gobierno local, y el concejo. Éste es una corporación administrativa integrada por concejales electos popularmente, que goza de autonomía administrativa y presupuesto propio.

Los municipios se encuentran divididos en dos zonas: la urbana y la rural. La primera, que cuenta con toda clase de servicios –agua, luz, drenaje, hospitales, colegios, etcétera–, alude a todas las edificaciones agrupadas en manzanas y delimitadas por avenidas y calles. Corresponde a las capitales y cabeceras municipales. Por el contrario, la zona rural se caracteriza por contar con una dispersa disposición de viviendas y establecimientos agropecuarios que carecen de un trazado y que, usualmente, no cuentan con todos los servicios públicos.

Como entidades territoriales con un régimen administrativo especial, los distritos son municipios que destacan por presentar características particulares vinculadas con su tamaño, población, economía, industria y cultura, entre otros. Actualmente existen cinco distritos: el capital de Bogotá; el turístico y cultural de Cartagena de Indias; el de Santa Martha; el industrial y portuario de Barranquilla, y el industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura (DNP, 2011).

Los territorios indígenas son el tercer nivel de división administrativa en Colombia. Son áreas de régimen especial creadas de común acuerdo entre el gobierno y las comunidades indígenas, que pueden tener el carácter de entidad territorial cuando cumplen los requisitos legales. Estos territorios son gobernados por consejos, conforme los usos y costumbres de sus respectivas comunidades.

La economía colombiana

Colombia es uno de los países considerados emergentes, que ocupa el cuarto lugar entre las economías más grandes de Latinoamérica, después de Brasil, México y Argentina, y el sexto en el continente americano. Así lo suscribió Browne (2011): “Colombia es ya una potencia emergente con una economía diversificada, una creciente clase media y un gobierno democrático sólido con un líder de gran fortaleza a la cabeza”. La economía colombiana ocupa el lugar 31 a nivel mundial. De acuerdo con *El Economista* (2014), el mejor desempeño de América Latina entre enero y marzo de 2014 fue el de Colombia, al crecer su producto interno bruto (PIB) 6.4 por ciento anual. Este crecimiento ha sido más o menos constante, salvo en los últimos dos trimestres de 2012 y el primero de 2013, en el que se mantuvo alrededor de dos por ciento. La evolución del PIB por trimestre desde 2011 hasta el inicio de 2014 se puede ver en cuadro 1.

CUADRO 1.

Evolución del PIB de Colombia

Periodo	Variación anual	Periodo	Variación anual	Periodo	Variación anual	Periodo	Variación anual
2011-1	5.7	2012-1	6.0	2013-1	2.9	2014-1	6.4
2011-2	6.3	2012-2	5.1	2013-2	4.6		
2011-3	8.0	2012-3	2.5	2013-3	5.8		
2011-4	6.4	2012-4	2.7	2013-4	5.3		

Fuente: DANE (2014a: 2).

La fortaleza de la economía colombiana se fundamenta en importantes transformaciones económicas, políticas y sociales, cam-

bios que se pueden demostrar con cifras contundentes. Se trata de un país cuyo PIB aumentó de menos de 100 000 millones de dólares en 2000, a más de 375 000 millones de dólares en la actualidad; cuyo PIB per cápita que supera los 8 000 dólares, cuando a principios de la década era de 2 000, y tiene un comercio exterior que se multiplicó por seis y actualmente bordea 120 000 millones (ANDI, 2012: 7).

A pesar de esta favorable situación de la economía en general, Colombia tiene una histórica deuda externa que se inició desde el siglo XIX y continúa siendo muy grande. Al respecto, se destaca que la deuda aumentó 13 por ciento anual en 2013, equivalente a 90 164 millones de dólares y a 24 por ciento del PIB nacional. Esto significa un incremento de 2.5 puntos porcentuales en este último. Del total del aumento de la deuda, 11.8 por ciento –es decir, 38 970 millones de dólares– corresponde al sector privado y 13.9 al público –esto es, 51 195 millones de dólares (Portafolio, 2014).

La economía colombiana se basa en actividades de los diferentes sectores. Entre las del sector primario se pueden señalar las agrícolas, ganaderas y pesqueras. Dentro de las agrícolas, el café constituye un elemento básico de la economía. De hecho, Colombia devino en un importante productor de café en la década de los noventa y desde entonces se convirtió en gran exportador. Ocupa el segundo lugar como productor de café en el mundo, después de Brasil. Estados Unidos, Alemania, Japón, Holanda, Suecia y la Unión Europea son los principales compradores del café colombiano. Asimismo, produce plátano, caña de azúcar y coco, principalmente, pero además cultiva soya, algodón, arroz y frijol. En cuanto a la ganadería, el país se ha destacado por contar con grandes cantidades de cabezas de ganado vacuno, ovino, porcino y caprino, algunas de las cuales exporta. Colombia también produce pescado, pero no en gran escala, debido a la falta de vías de comunicación.

En cuanto al sector secundario, éste se ha concentrado además de en la capital –Bogotá– en otras ciudades como Medellín y Cali, aunque son varias más las que han introducido actividades industriales, como Barranquilla y Cartagena. En general, Colombia ha experimentado un gran desarrollo industrial a partir de los años setenta. Las industrias de la alimentación, el tejido y el hilado son las más

significativas del país, por la cantidad de empleados que ocupan, el volumen de la producción, el número de establecimientos y el nivel de consumo (ANDI, 2012). Son también importantes las actividades relacionadas con la minería, la producción petrolera y la carbonífera. En realidad, Colombia destaca por la producción de petróleo y oro, aun cuando se extraen grandes cantidades de diversos minerales, como plata, esmeraldas, cobre, níquel, platino, gas natural y carbón. Como bien se sabe, el trabajo con el oro se origina en el mundo prehispánico y se mantiene a la fecha con gran intensidad. Colombia es el primer productor de oro de Latinoamérica.

En relación con el sector terciario, en Colombia sobresalen la banca, la construcción, las comunicaciones, la hotelería y el turismo.

En 2010, la participación de las actividades económicas en el PIB se encontraba distribuida de la siguiente manera: actividades primarias, 9.3 por ciento; secundarias, 38 por ciento, y terciarias, 52.7 por ciento.

Salvo la industria manufacturera, los diferentes sectores han registrado crecimiento (cuadro 2).

CUADRO 2.

Crecimiento económico de Colombia: crecimiento del PIB

Actividades	2010	2011	Enero-septiembre 2012
Agropecuaria	1.0	2.1	2.1
Minería	12.3	14.5	7.2
Carbón	2.6	15.3	6.1
Petróleo	19.2	17.5	6.0
Industria manufacturera	2.9	4.1	-0.0
Electricidad, gas y agua	1.2	1.7	3.8
Construcción	-1.7	5.5	0.6
Edificaciones	-2.1	4.8	2.5
Comercio, restaurantes y hoteles	5.1	6.0	4.2
Transporte, comunicaciones	5.0	6.7	4.3
Finanzas, servicios a empresas	2.9	5.9	5.5
Servicios sociales, comunales, personales	4.8	3.2	4.3
Gobierno	5.5	1.8	4.3
PIB total	4.0	5.9	3.9

Fuente: ANDI (2012: 11).

Hacia 2012, el avance del país se tradujo en una mayor presencia mundial, en tanto que pasó de ocupar el número 38 entre las economías, al 31. Esta situación se debe, en parte, a las inversiones extranjeras que han ido aumentando de manera exponencial. El gran crecimiento económico se ha visto también reflejado en el aumento de los ingresos de la población y en la tendencia de disminución de la pobreza.

Entre los indicadores que dan cuenta de la favorable economía entre 2010 y 2012 destacan: el incremento en las exportaciones, la desaceleración de la pobreza y el desempleo, la generalización de los servicios de salud y la mejora, aunque reducida, del Índice de Gini (cuadro 3).

CUADRO 3.

Algunos indicadores de la economía

Indicadores	2010	2011	2012
PIB (millones de dólares)	94 075	333 155	376 821
PIB per cápita en dólares	2 385	7 235	8 089
Exportaciones (millones de dólares)	13 158	56 954	61 500
Inflación	8.8	3.7	2.8
Tasa de desempleo (promedio anual)	16.7	10.8	10.4
Afiliados salud (miles)	22 756	41 231	42 400
Tasa de pobreza	55.0	34.1	30.0
Índice de Gini	0.570	0.548	0.540

Fuente: ANDI (2012: 8).

Según datos del primer trimestre de 2013, la población económicamente activa estuvo conformada por 13 212 000 hombres (59.3 por ciento) y 9 713 000 mujeres (40.7 por ciento). El porcentaje de hombres ocupados alcanzó 68.3, mientras que el de mujeres fue mucho menor, tan sólo 44.8. El desempleo total nacional fue de 23.7 por ciento (14.9 por ciento fueron mujeres, contra 8.8 por ciento de los hombres). En relación con la ocupación de la población activa, destacan los siguientes datos: 43.8 por ciento de los hombres y 42 por ciento de las mujeres trabajan por cuenta propia. La ocupación principal de la población es la de obrero o empleado particular, ya que representa 43 por ciento en hombres y 35.4 en mujeres. Por otro

lado, sólo 5.9 por ciento de los hombres y 2.8 de las mujeres están ocupados como patronos o empleadores (DANE, 2013).

Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población en edad de trabajar, con respecto a la población total, se incrementó en dos puntos porcentuales en el primer trimestre de 2014, comparada con el mismo periodo de 2013, al pasar de 79.2 a 79.5 por ciento. Igualmente, se incrementó en tres puntos la tasa de ocupación, al pasar de 56.3 por ciento en el primer trimestre de 2013 a 56.5 por ciento en el de 2014. Esta situación se explica por el incremento de la población en edad de trabajar, que pasó de 36 110 643 personas en 2013, a 36 632 122 en 2014; es decir, 1.4 por ciento.

En el cuadro 4 se muestra la evolución de los indicadores del mercado laboral colombiano del primer trimestre de 2012 al primer trimestre de 2014.

CUADRO 4.
Algunos indicadores del mercado laboral

Periodo	Población en edad de trabajar	Tasa de población ocupada sobre población en edad de trabajar	Tasa de población desempleada sobre población económicamente activa	Tasa global de participación de población económicamente activa sobre población en edad de trabajar	Subempleo sobre población económicamente activa
2012-I	79.0	56.7	11.6	64.2	31.1
2012-II	79.0	58.2	10.5	65.0	33.2
2012-III	79.1	57.5	10.2	64.1	33.0
2012-IV	79.2	58.9	9.2	64.9	32.4
2013-I	79.2	56.3	11.4	63.5	30.4
2013-II	79.3	57.9	9.6	64.0	32.8
2013-III	79.3	58.1	9.4	64.1	30.2
2013-IV	79.4	59.6	8.2	65.0	31.4
2014-I	79.5	56.5	10.5	63.2	28.4

Fuente: DANE (2014a: 7).

El salario mínimo legal mensual para 2014 quedó fijado en 616 000 pesos colombianos, que equivalen a 333 dólares aproximadamente. Sin embargo, los trabajadores que ganen hasta dos salarios mínimos (1 232 000 pesos colombianos) tienen derecho a una ayuda para transporte de 72 000 pesos. En suma, el monto total mensual que

perciben los trabajadores es de 688 000 pesos colombianos; esto es, cerca de 372 dólares.

Población

Hacia 2013, Colombia registró un total de 48 321 405 habitantes, lo que significó un incremento de 616 978 con respecto a 2012. Del total poblacional, las mujeres sumaron 24 562 767 y los hombres 23 758 638, lo que representó 50.83 y 49.16 por ciento, respectivamente. En 50 años, la población colombiana casi se ha triplicado (cuadro 5). La densidad de población es de 42 habitantes por metro cuadrado.

CUADRO 5.
Evolución de la población

Año	Población total	Hombres	Mujeres
2013	48 321 405	23 758 638	24 562 767
2008	45 153 037	22 229 055	22 923 982
2003	41 872 051	20 640 581	21 231 470
1998	38 568 056	19 039 644	19 528 412
1993	35 260 456	17 453 463	17 806 993
1988	32 009 024	15 894 148	16 114 876
1983	28 803 276	14 325 346	14 477 930
1978	25 725 336	12 808 874	12 916 462
1973	22 924 755	11 416 552	11 508 203
1968	20 234 946	10 078 388	10 156 558
1963	17 497 712	8 713 044	8 784 668

Fuente: Datos Macro (s.f.).

Hacia 2012, a través de la distribución de la población colombiana según la edad, se puede subrayar que es mayoritario el grupo de entre 15 y 64 años, el cual representa más de dos tercios del total poblacional, seguido por el de entre 0 y 14 años, con 27 por ciento, y finalmente el de 65 años y más, que alcanza tan sólo 6.1 por ciento (Index-Mundi, 2012).

En materia de religión, más de 90 por ciento de la población profesa la católica, que había sido la oficial del Estado hasta 1991, cuando se estableció constitucionalmente la separación Estado-Iglesia. El

resto de los habitantes pertenece, sobre todo, a una diversidad de cultos de origen cristiano y, en menor medida, a otras religiones, como judaísmo, islamismo o budismo.

En Colombia existen varios grupos étnicos, entre los que destacan los indígenas y los afrocolombianos, aunque mucho más recientemente se han incorporado los rom o gitanos; de manera sorprendente, y a diferencia de otros países, en estos grupos se ha incrementado la población en el curso de los años, sobre todo los afrocolombianos. Si en la década de los cincuenta del siglo pasado la población de estos grupos era de 11 millones de habitantes, a inicios de este siglo había aumentado casi cuatro veces, lo que significa que el Estado colombiano ha promovido la conservación de la diversidad étnica (cuadro 6).

CUADRO 6.
Grupos étnicos

Año	Indígenas	%	Negros	%	Gitanos	%	Total
1951	157 791	1.37	--	--	--	--	11 548 172
1964	119 180	0.68	--	--	--	--	17 484 508
1973	383 629	1.86	--	--	--	--	20 666 920
1985	237 759	0.79	--	--	--	--	30 062 200
1993	532 233	1.61	502 343	1.52	--	--	33 109 840
2005	1 392 623	3.40	4 311 757	10.60	4 858	0.01	41 468 384

Fuente: Hernández (s.f.).

Según el censo de 2005, en Colombia se encuentran establecidos 87 pueblos indígenas, junto con otros más que pertenecen a distintos grupos procedentes de Ecuador, Brasil, México y Guatemala, entre otros. Estos grupos originarios se sitúan en diferentes departamentos, localizados en las áreas rurales del país, ya sea en los resguardos indígenas,² en las parcialidades indígenas³ o en territorios ilegales.

- 2 Con base en la legislación, los indígenas tienen derecho sobre los territorios que han ocupado tradicionalmente para aprovecharlos y hacer uso de sus recursos naturales. La figura jurídica por la que se reconocen estos derechos es la de *resguardos indígenas*: se trata de una propiedad colectiva con una organización social propia que es intransferible e inembargable.
- 3 "Definidas por el decreto 2164/95 como agrupaciones de descendencia amerindia que tienen conciencia de su identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas formativos propios que los distinguen de otras comunidades, pero

Usualmente se sitúan en regiones naturales como la selva, las sabanas de Orinoquia, los Andes, los valles interandinos y la planicie del Caribe. Los departamentos que concentran mayor cantidad de indígenas son Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas, Vichada, Cauca y Nariño; más específicamente, la mitad de los indígenas de toda la nación se ubica en La Guajira, Cauca y Nariño.

Existen actualmente 796 resguardos, ubicados en 27 departamentos y en 234 municipios. Estos resguardos ocupan aproximadamente 34 millones de hectáreas, que representan cerca de 30 por ciento del territorio total del país; ahí se localiza 43 por ciento de los bosques naturales de la nación. En ocho resguardos se concentra 75 por ciento del total de bosques naturales de todos los resguardos: Witoto, Curripaco, Cubeo, Puinave Nuk, Cubeo-Curripaco-Piapo-co-Piaroa-Puinave, Embera-Katio, Yucuna-Tanimuka-Matapi-Makuna-Cubeo y Tanimuca (SIAC y Minambiente, 2011; ver anexo 1).

Entre la población afrocolombiana se pueden distinguir cuatro grupos, según se localicen en: 1) el corredor del Pacífico colombiano; 2) los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; 3) San Basilio de Palenque, y 4) las cabeceras municipales o las ciudades grandes.

Los primeros se ubican en los bosques húmedos ecuatoriales, en las cuencas, en los manglares y litorales; es ahí donde se localizan 132 territorios colectivos de comunidades negras que ocupan casi cinco hectáreas. Su cultura es la propia de los descendientes africanos. Con una marcada identidad caribeña, se identifican las comunidades de San Andrés, cuyas raíces culturales son afro-anglo-antillanas. Su lengua es el bandé y su religión, la protestante. En el pueblo de San Basilio se habla otra lengua criolla afrocolombiana: el palenquero.

Los departamentos que concentran gran población afrocolombiana son Chocó, San Andrés, Bolívar, Valle y Cauca, seguidos de Nariño, Sucre, La Guajira, Córdoba, César, Antioquia y Atlántico;

que no tienen el carácter de resguardos indígenas sino que poseen títulos individuales o comunitarios" (DANE, 2007: 22).

los demás departamentos representan porcentajes menores a 10 por ciento de la población total (ver anexo 2).

El grupo de rom o gitanos posee características culturales que los diferencian de los demás. Se trata de una población sobre todo urbana, distribuida en kumpanias, que son

unidades variables de coresidencia y cocirculación que se asientan en barrios o se dispersan por familias entre las casas de los habitantes no gitanos en los sectores populares de las ciudades, y en segundo lugar en grupos familiares de tamaño variable que de todas maneras mantienen vínculos culturales y sociales con alguna de las kumpanias (DANE, 2007: 26).

Fue apenas en el censo de 2005 cuando se manifestó la presencia de este grupo. En la actualidad se ubican principalmente en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Nariño y Bogo. La composición de la población censada (2005) de acuerdo con su género y grupo étnico muestra que el grupo de gitanos registra el porcentaje más alto de hombres (cuadro 7).

CUADRO 7.
Composición porcentual de la población por etnia y género

Grupos	Hombres	Mujeres
Indígena	50.5	49.5
Afrocolombiana	49.7	50.3
Rom	52.4	47.6

Fuente: DANE (2007: 41).

Según el censo de 2005, la distribución de la población, considerando la edad y la pertenencia a un determinado grupo étnico, indica que los indígenas registran la tasa más alta en población joven (39.5 por ciento), aunque se puede observar una disminución con respecto al censo de 1993, en el que alcanzó 45.1 por ciento (cuadro 8).

CUADRO 8.

Distribución porcentual de la población étnica por grandes grupos de edad, 2005

Población	0 a 14 años	De 15 a 64	65 y más años
Indígena	39.5	55.2	5.2
Gitana	24.7	69.7	5.6
Afrocolombiana	33.4	61.3	5.3
Sin pertenencia étnica	30.0	63.6	6.5
Nacional	30.7	63.0	6.3

Fuente: Hernández (s.f.: 34).

Como arriba se señaló, la lengua que actualmente se habla en Colombia es el castellano, que es la utilizada por casi la totalidad de la población, aun cuando existen variaciones en el interior del país, tales como el costeño, el paisa y el bogotano, entre otros. Además, cerca de 400 000 personas ubicadas en 22 de los 32 departamentos hablan 65 lenguas indígenas, las cuales se han agrupado en 12 familias lingüísticas y 10 lenguas aisladas; entre las primeras destacan el chibcha, arhuaca, caribe, quechua y tupí, y entre las últimas, andoque, awácuaiquer, cofán, guambiano, kamentsá, páez, ticuna, tinigua, yegua y yaruro. Finalmente, los grupos de origen africano hablan dos lenguas criollas.

En otro orden de ideas, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (UNESCO, 2011) se plantea la necesidad de obtener un índice de ruralidad a partir de los siguientes elementos: combinación de la densidad demográfica con la distancia de los centros de los poblados menores a los mayores; adopción del municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones, así como la concepción de ruralidad como un continuo y no como una dicotomía. El resultado para Colombia es que 75.5 por ciento de los municipios son fundamentalmente rurales, en los que habita 31.6 por ciento de la población, con sus jurisdicciones que ocupan 94.4 por ciento del territorio nacional.

Esa ruralidad más amplia, compleja y no reconocida desborda los marcos institucionales actuales (...) Ese nuevo enfoque deja ver con claridad que hay más ruralidad que institucionalidad pública; en pocas palabras, más ruralidad que Estado.

Reconocer la ruralidad que aquí se plantea sería el primer paso para empezar a cambiar la forma como se planea, ejecuta y evalúa la gestión de los gobiernos, tanto del nacional como de los territoriales (PNUD, 2011: s.p.).

Esto significa que aunque cerca de 70 por ciento de la población se considera urbana, la mayor parte del territorio colombiano es rural, del cual 31 por ciento corresponde a resguardos indígenas. En el análisis de la UNESCO se subraya la frágil situación de Colombia, a pesar del reciente mejoramiento de su economía:

Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo (PNUD, 2011: s.p.).

En este Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (UNESCO, 2011) se presenta, asimismo, un análisis sobre la situación de pobreza de los habitantes urbanos y rurales. En este punto se enfatizan dos hechos fundamentales: 1) el descenso de la pobreza, al pasar de 53.7 por ciento en 2002 a 45.5 en 2009, aunque el número de pobres se mantiene muy elevado (cerca de 20 millones), y 2) esta reducción en Colombia es menor que la de América Latina. En los centros urbanos, la pobreza es 2.3 veces inferior a la de los municipios altamente rurales, debido a que en éstos prevalecen diferencias sustantivas con respecto a las condiciones de las viviendas, el acceso a servicios de salud, de educación, de asistencia técnica, de agua potable, disponibilidad de crédito, de medicamentos, de empleo y, por tanto, de ingresos dignos.

Si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Colombia se incrementó en seis puntos en promedio entre 2000 y 2010 –de 0.780 a 0.840– este aumento no fue homogéneo en todo el país, ya que

prevalecen grandes diferencias entre los municipios y entre los departamentos. Se pueden destacar los casos de los departamentos que registran incrementos considerables: Bogotá, que pasó de 0.844 a 0.904, y Valle del Cauca, de 0.801 a 0.861, cuyo aumento fue de 60 puntos. A su vez, en el extremo opuesto se observa el débil incremento de varios departamentos, tales como La Guajira, que pasó de 0.686 a 0.691, cuyo crecimiento fue de cinco puntos. He aquí algunos ejemplos de la diferenciación de los avances en varios departamentos (anexo 3).

Con base en la Ley 100 de 1993, el servicio público de seguridad social se caracteriza por ser universal; es decir, todas las personas, independientemente de su origen étnico y edad, tienen derecho a éste durante cada una de las etapas de su vida, y es brindado a través del Sistema de Seguridad Social Integral. De hecho, la seguridad social se encuentra prácticamente generalizada, ya que el promedio nacional es superior a 90 por ciento (DANE, 2014C).

La esperanza de vida de la población se ha incrementado muy lentamente en los últimos años: de 1995-2000 a 2009-2014, el incremento ha sido de tan sólo tres años aproximadamente. Sin embargo, la esperanza de vida es superior en las mujeres; la diferencia registrada entre ambos géneros en el intervalo 2009-2014 es de más de seis años (cuadro 9).

CUADRO 9.

Esperanza de vida

Periodo	Hombres	Mujeres	Total
1995-2000	67.25	74.25	70.66
1997-2002	68.25	74.69	71.39
1999-2004	68.90	75.12	71.93
2001-2006	69.40	75.52	72.39
2003-2008	69.87	75.90	72.81
2005-2010	70.34	76.27	73.23
2007-2012	70.58	76.62	73.53
2009-2014	70.83	76.94	73.81

Fuente: DANE (2011).

Es importante destacar el decremento de la mortalidad infantil en el país, al transitar de 31 por ciento en el periodo 1994-1999 a 20 por ciento en la actualidad (anexo 4).

De acuerdo con los datos del Censo de 2005, la población alfabetizada mayor de 15 años asciende a 91.6 por ciento, cifra que representa un incremento importante si se compara con años precedentes. Esto significa que el analfabetismo ha disminuido, al pasar de 27.1 por ciento en 1964 a 8.4 en 2005 (cuadro 10).

CUADRO 10.

Evolución porcentual de la alfabetización en población mayor a 15 años

Año	Hombres	Mujeres	Total
1964	75.0	71.1	72.9
1973	83.1	81.1	82.0
1985	88.1	87.3	87.7
1993	90.6	90.6	90.6
2005	91.3	91.8	91.6

Fuente: DANE (2005a).

No obstante, hay diferencias importantes en este rubro entre la población de las cabeceras y la que reside en otras zonas. Así, mientras el promedio nacional de analfabetismo en 2011 fue de 5.8 por ciento, en las cabeceras fue sólo de 3.6, aunque en las demás regiones se incrementó hasta alcanzar 13.6 puntos porcentuales. Todavía hacia 2013 el promedio nacional era de 5.7, no obstante que en las cabeceras era de 3.8 y en las entidades territoriales restantes de 12.7 por ciento (DANE, 2014c).

Si se analiza el alfabetismo en los diferentes grupos étnicos censados en 2005, se observa que el grupo de los indígenas es el que presenta la puntuación más baja, al registrar solamente 71.4 por ciento los hombres, y las mujeres son las que obtienen el peor puntaje: 68.6. Destaca la población denominada “sin pertenencia étnica” por alcanzar el mayor porcentaje: 92.6 (cuadro 11).

CUADRO 11.

Porcentaje de población alfabetizada por grupos étnicos, 2005

Grupos poblacionales	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	91.6	91.3	91.8
Indígenas	71.4	74.1	68.6
Afrocolombianos	88.8	88.6	89.0
Gitanos	93.8	94.0	93.7
Sin pertenencia étnica	92.6	92.2	92.9

Fuente: DANE (2005a).

Con respecto a la asistencia escolar de niños, adolescentes y jóvenes, se puede detectar un incremento importante en los diferentes grupos de edad, gracias sobre todo a las políticas y los programas diferenciados establecidos durante los últimos años. Así, se tiene que mientras en 1973 el grupo de cinco y seis años presentaba una asistencia de 11.1 por ciento, en 2005 la tasa es de 78 por ciento, lo que significó un aumento de casi 67 puntos porcentuales. Para el rango de siete a 11 años, se registraba en 1973 una asistencia de 58.5 por ciento y para 2005, el incremento fue de 33.5 puntos porcentuales. En cuanto a los adolescentes de 12 a 17 años, cuya asistencia en 1973 era de 57.4 por ciento, para 2005 ascendió a 77.8, lo que significó un incremento de 20.4 puntos. Para los alumnos de 5 a 17 años el aumento fue más notorio, al pasar, en 1973, de 50.8 a 83.3 por ciento, lo que significa un incremento de 32.5 puntos. Para los estudiantes de 18 a 24 años, el aumento ha sido un poco más reducido, al pasar de 19.1 a 27.1 por ciento; esto es, sólo ocho puntos porcentuales (cuadro 12).

CUADRO 12.

Porcentaje de asistencia escolar

Años	Niños de 5 y 6 años	Niños de 7 a 11 años	Alumnos de 12 a 17 años	Alumnos de 5 a 17 años	Alumnos de 18 a 24 años
1973	11.1	58.5	57.4	50.8	19.1
1985	45.1	81.4	64.9	67.8	24.7
1993	58.8	85.2	68.0	73.4	26.1
2005	78.0	92.0	77.8	83.3	27.1

Fuente: DANE (2005a).

En cuanto a la escolaridad promedio de la población de 15 a 64 años de edad, de acuerdo con el Censo de 2005 se tiene lo siguiente por hogar: padre, madre o suegro, 4.53 años; jefe o jefa del hogar, 7.58 años; hijo o hija, 9.29 años (DANE, 2005a: 2), por lo que se aprecia que con el cambio generacional se incrementa la escolarización. Por otro lado, se puede observar que en los últimos tres años el promedio de escolaridad de la población infantil es sumamente reducido, lo que indica que la primaria y la secundaria no han sido generalizadas, a pesar de que forman parte de la educación obligatoria. Posiblemente en las zonas de resguardo, donde habitan los grupos indígenas y afrocolombianos, no hay escuelas para atender a la población en edad escolar. La media de los cuatro grupos de edad alcanza apenas 7.6 años de escolaridad, lo que cubre la primaria y algún grado de la secundaria en el mejor de los casos (cuadro 13).

CUADRO 13.

Promedio de escolaridad por intervalos de edad

5 a 14 años			15 a 24 años			25 a 34 años			35 años y más		
2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
2.9	2.9	2.9	9.4	9.6	9.7	10.1	10.2	10.3	7.3	7.4	7.5

Fuente: DANE (2014C: 16).

Si revisamos ahora la distribución de la población por niveles cursados, conforme datos de 2010, encontramos que más de 10 por ciento carece de escolaridad alguna y que 4.7 por ciento cuenta con preescolar, 37.2 con primaria, 31.8 con secundaria, 3.9 con media técnica, 0.2 con normal y 11.9 con educación superior y posgrado (DANE, 2010).

En materia de logro educativo, en términos generales se puede señalar que hubo un buen progreso durante la última década, al pasar de 0.836 como índice en el año 2000 a 0.932 en 2010, lo que significa un incremento de 96 puntos (UNESCO, 2011: 28).

Un dato relevante es el que alude al manejo de la computadora en las personas de cinco años y más: sólo 36 por ciento de la población sabe usar la computadora, lo que da cuenta del rezago del mo-

mento (2005), que seguramente después de 10 años se ha de haber superado (DANE, 2005b: 6).

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y EDUCACIÓN SECUNDARIA

Composición del sistema educativo nacional

El sistema educativo colombiano se caracteriza por estar articulado y administrarse a partir de un esquema de descentralización de los servicios. Es importante reconocer que no sólo tiene institucionalizado el sistema formal, sino también el no formal. Esto significa que la autoridad, la responsabilidad y los recursos son transferidos a diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal. A partir de este contexto, la Ley General de Educación expedida en 1994, aún vigente, establece que el servicio educativo colombiano comprende:

las normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación (Congreso de Colombia, 1994).

La educación formal es impartida por instituciones oficiales y privadas que son vigiladas por el Estado; los periodos escolares llevan una secuencia regular y los contenidos son progresivos. Se organiza por niveles, ciclos y grados de acuerdo con las siguientes puntualizaciones: los niveles son etapas de la educación formal (pre-escolar, básica, media y superior); los ciclos son el conjunto de grados en la educación básica (ciclo de primaria y ciclo de secundaria), y por último, los grados corresponden a la ejecución ordenada del plan de estudios durante un año lectivo (UNESCO, 2011: 11).

Si bien la educación no formal se llevaba a cabo como complemento de la formal, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), adscrito al Ministerio de Trabajo, y algunas instituciones privadas autorizadas por el Estado habían sido los encargados de ella (Serrano, 1993). Con la puesta en marcha de la Ley 1064, el término “educación no formal” fue remplazado por “educación para el trabajo y el desarrollo humano” (Congreso de Colombia, 2006a). Su objetivo es “brindar las competencias necesarias para satisfacer las necesidades del mercado laboral, dando lugar a la obtención de un certificado de aptitud ocupacional” (UNESCO, 2011).

De acuerdo con el MEN:

la educación preescolar, la básica, la media, la del servicio especial de educación laboral, la universitaria, la técnica y la tecnológica, constituyen un solo sistema interrelacionado y adecuadamente flexible, como para permitir a los educandos su tránsito y continuidad dentro del proceso formativo personal (2004: 6).

En efecto, a diferencia del mexicano, el colombiano es un sistema coherentemente articulado a través de sus diferentes niveles, en lo que se refiere al currículum y, por tanto, a la progresión de los logros educativos. Para la organización, conducción y prestación del servicio educativo se elaboran y desarrollan los siguientes elementos, gracias a los cuales se da coherencia y continuidad a este servicio:

- 1) El Plan Nacional de Desarrollo Educativo, formulado cada 10 años por el MEN y las entidades territoriales, “tiene carácter indicativo, es evaluado, revisado y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo” (Congreso de Colombia, 1994).
- 2) El Proyecto Educativo Institucional (PEI), elaborado por cada establecimiento educativo, en el cual se señalan, entre otros aspectos, los principios y los fines de la escuela, los recursos docentes y didácticos –disponibles y necesarios–, la estrategia pedagógica, el reglamento para maestros y estudiantes, y el sistema de gestión. Este PEI, tal como se observó en las visitas efectuadas a las

escuelas, funciona de manera eficaz para atender las necesidades específicas de los alumnos, de la comunidad y de la región. Se trata de un proyecto muy puntual y concreto –y en consecuencia realizable–, que es sometido a evaluación, tal como lo estipulan las normas correspondientes.

- 3) El Sistema Nacional de Acreditación, cuya función es la de garantizar la calidad de los programas educativos y de la educación –tanto formal como no formal–, así como el desarrollo de los fines establecidos en la Ley General de Educación. El sistema es regulado por el MEN con la asesoría de la Junta Nacional de Educación (June).
- 4) El Sistema Nacional de Información, que opera de manera descentralizada, pero regulado por el MEN con la asesoría de la June. Entre sus objetivos destacan: difundir información valiosa para la comunidad sobre la calidad y las características de las instituciones educativas y constituir un elemento para la planeación y gestión de la educación, tanto en el ámbito territorial como nacional.

El PEI es obligatorio y se configura como el documento que representa la autonomía de la que goza cada escuela. La estructura y el contenido están definidos claramente en cuanto a los componentes esenciales que debe incluir, tales como los fundamentos de la acción educativa, el análisis de la situación institucional, los objetivos, las estrategias, la organización de los planes de estudio y los criterios de evaluación, entre otros.

En el marco de la educación formal, la obligatoria y básica comprenden un grado de preescolar, la primaria y la secundaria.

Educación preescolar. Es el primer nivel del sistema educativo y es obligatorio cursar, cuando menos, un año lectivo. Su objetivo general es desarrollar integralmente diversos aspectos del niño, poniendo énfasis en la comunicación, la autonomía y la creatividad, con el fin de contribuir al buen ingreso a la primaria. Comprende tres grados: pre-jardín (tres años de edad), jardín (cuatro años de edad) y transición (cinco o seis años de edad, correspondiente al grado obligatorio). La universalización de la educación preescolar

fue reglamentada en 1997. Entre los servicios adicionales que ofrecen estos establecimientos se encuentra la atención psicológica, que se encarga de la orientación escolar si el niño lo requiere, y los servicios médicos y odontológicos en las instituciones populares, estos últimos coordinados con el centro de salud más cercano (OEI, 1993). En cambio, en los planteles privados, los servicios sanitarios corren por cuenta de los padres de familia, cuando éstos no pueden afiliar a sus hijos a dichos servicios en el lugar de trabajo. Debido a la falta de presupuesto, los jardines populares no cuentan con comedor ni transporte, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde sí se dispone de estos servicios, ya que se cobra por ellos.

Educación básica primaria y secundaria. Después del preescolar se cursa la educación básica, que se divide en dos: la primaria y la secundaria. La primaria se compone de cinco grados (1.º a 5.º) y atiende niños desde los siete hasta los 11 años de edad. Este tipo de educación se imparte en instituciones privadas y públicas. Promueve el desarrollo de habilidades comunicativas, conocimientos matemáticos, formación artística y en valores, comprensión del medio físico, social y cultural, entre otros. Por su parte, la secundaria comprende cuatro grados (6.º a 9.º) y atiende a la población desde los 12 hasta los 15 años de edad; también se ofrece en instituciones oficiales y privadas. En este nivel se fomenta el desarrollo del razonamiento lógico, el conocimiento científico, de la historia y del universo, así como el desarrollo del sentido crítico, entre otros.

Educación media. Equivale al bachillerato mexicano, se imparte entre los 16 y 17 años de edad y comprende dos grados (10.º y 11.º). Cuenta con dos modalidades: la académica y la técnica. En general, se pretende que el alumno sea capaz de comprender las ideas y los valores universales, y prepararlo para la educación superior y el trabajo. En particular, la educación media académica permite al estudiante, según sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades, en tanto que la educación media técnica prepara al alumno para el desempeño laboral o para continuar en la educación superior (MEN, 2001: 5). En la educación media académica se trabajan obligatoriamente las mismas áreas de la educación básica, más las ciencias económicas,

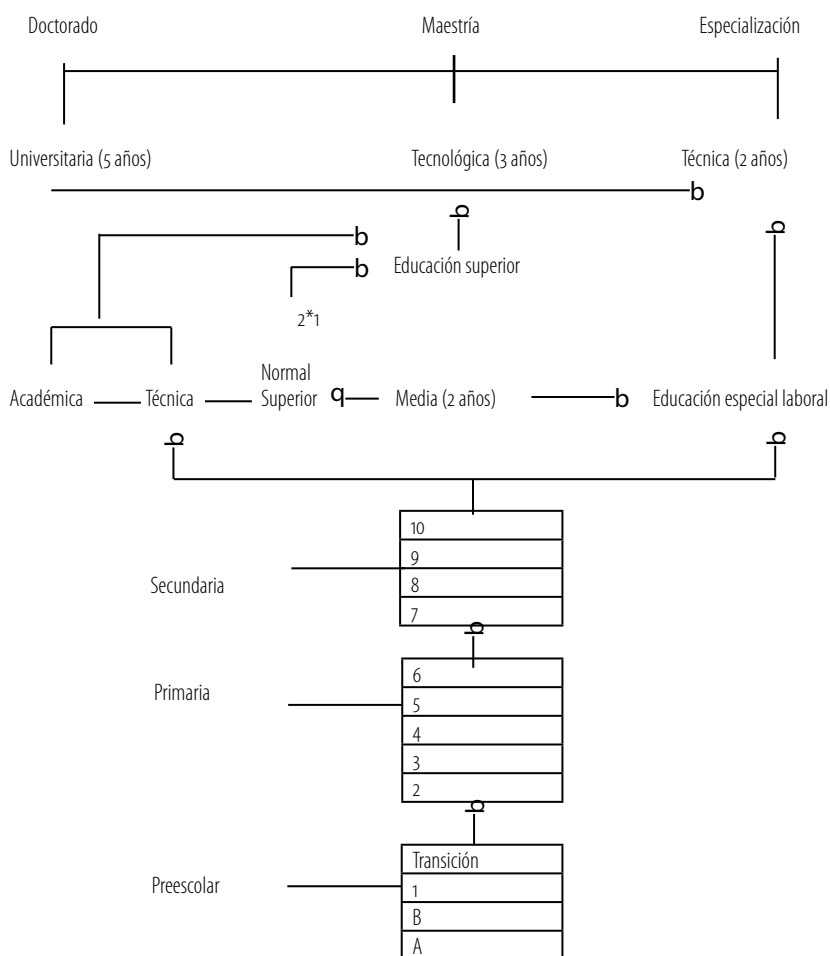
la política y la filosofía. En la técnica se ofrecen especialidades en diferentes ámbitos: agropecuario, comercio, finanzas, industria, informática, minería y turismo, entre otros. Los estudiantes que concluyen la educación media, sea académica o técnica, obtienen el título de bachiller, con lo cual quedan habilitados para el ingreso a la educación superior (MEN, 1994a). Adicionalmente existe un ciclo complementario denominado normal superior, que integra dos grados más (12.º y 13.º) y su objetivo es formar a docentes normalistas (no profesionales). En realidad, el sistema educativo colombiano es muy semejante al mexicano, tanto en el número de años de escolarización como en los objetivos y la función de cada nivel. Una diferencia es que mientras la secundaria y el bachillerato en México son de tres años cada uno, la secundaria colombiana es de cuatro, pero la media (el bachillerato) es tan sólo de dos.

Educación superior. Se imparte en dos niveles: pregrado y posgrado. El pregrado se subdivide a su vez en tres niveles de formación: técnico-profesional, tecnológico y profesional universitario. Por su parte, la educación de posgrado comprende los siguientes niveles: especializaciones –técnica-profesional, tecnológica y profesional–, maestrías y doctorados. Para ingresar a la universidad o a cualquier programa académico se necesita acreditar la calidad de bachiller y demostrar los conocimientos, las aptitudes, las habilidades y las destrezas necesarias para continuar los estudios.

Para la inscripción a cualquier institución universitaria se requiere aprobar los exámenes de Estado que aplica el Servicio Nacional de Pruebas a todos los bachilleres. Sin embargo, todas las instituciones, tanto públicas como privadas, llevan a cabo exámenes o entrevistas para seleccionar a los alumnos. Las áreas del conocimiento para efectos de la educación superior son las siguientes: agronomía, veterinaria y afines; bellas artes; ciencias de la educación; ciencias de la salud; ciencias sociales, derecho y ciencias políticas; economía, administración, contaduría y afines; humanidades y ciencias religiosas; ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; matemáticas y ciencias naturales (MEN, 1980b). Con respecto a las titulaciones, cada universidad otorga el título de manera genérica y, si es el caso, le agrega el énfasis correspondiente de acuerdo con el tipo de currí-

culum. Las universidades ofrecen todos los niveles de la educación superior –licenciaturas, especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados–, mientras que las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas no pueden ofrecer el doctorado. “En la educación por ciclos, los estudiantes pueden comenzar estudios técnicos o tecnológicos mientras están en educación media, pero deben obtener el bachillerato para poder recibir el título de educación superior” (MEN, 2010: 88; esquema 2).

ESQUEMA 2.
Sistema Educativo Nacional



*Periodos semestrales
Fuente: MEN (2010: 91).

Educación obligatoria

La Constitución establece que el Estado, la sociedad y la familia son las instituciones responsables de la educación, que ésta es obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad, y que comprende –como antes se apuntó– mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, dividida en dos ciclos: primaria (cinco años) y secundaria (cuatro años). Por otro lado, el derecho a la educación se considera fundamental y se conforma de los siguientes elementos básicos (MEN, 2009a): disponibilidad de un servicio educativo de calidad y garantía de acceso y permanencia de los alumnos. El acceso al sistema educativo se inicia en preescolar, a la edad de cuatro o cinco años; en primaria, entre seis y siete años, y en secundaria, entre 10 y 11 años. La educación básica se cursa en establecimientos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro (MEN, 1994a). Adultos o personas en condiciones excepcionales pueden recurrir al Sistema Nacional de Educación Masiva, donde no es indispensable someterse a grados o modalidades presenciales.

Si bien hay planteamientos generales en cuanto a las edades de la educación obligatoria, como un rasgo del carácter autónomo, cada establecimiento, a través de su PEI, establece los límites superiores e inferiores de edad, considerando el desarrollo personal del alumno para garantizar su acceso a los diversos grados, tal como explicaron los directivos en las entrevistas realizadas. Para tal efecto, se atienden los rangos establecidos por la entidad territorial, los cuales responden a factores regionales, culturales, sociales y étnicos. Los alumnos que se encuentran fuera del rango pueden optar por la validación o formas de nivelación que brinda el establecimiento educativo.

Como ya se ha señalado, en el marco de la educación básica existen modalidades dirigidas especialmente a grupos étnicos, a la población campesina y rural, y para la prevención social, así como a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales (MEN, 2004). La atención a grupos étnicos se ofrece a las comunidades que poseen una lengua, costumbres y valores comunes, esto es, una cultura autóctona, con la finalidad de desarrollar un proyecto de vida global de acuerdo con sus particularidades. Por su parte, el servicio

educativo para la población adulta se ofrece a las personas cuya edad ha rebasado los límites regularmente establecidos y que desean completar su formación o validar sus estudios. La educación para personas con necesidades especiales se encuentra integrada al sistema formal, a través de aulas especializadas en los planteles públicos. La educación para la rehabilitación social está destinada a dos grupos: el primero, a jóvenes de entre 12 y 18 años recluidos en instituciones de reeducación por haber cometido alguna infracción, y el segundo, a menores de 18 años en condiciones de calle (MEN, 2001).

Cobertura, permanencia y egreso

En una visión diacrónica y de acuerdo con el trabajo de Ramírez y Téllez (2006), se puede señalar que durante la primera mitad del siglo XX el crecimiento de la educación primaria y secundaria fue muy incipiente, en tanto que a partir de la década de los cincuenta, cuando se efectuaron las principales transformaciones en materia de educación, debido, entre otros factores, al rápido y sostenido crecimiento económico del país, se presentó un aumento relevante de alumnos inscritos que fue superior al crecimiento de la población. En la década de los cincuenta y de los sesenta, el incremento anual en primaria y secundaria fue el más alto del siglo, con excepción del obtenido a inicios de éste. No obstante, a partir de la mitad de los setenta y hasta el inicio de los ochenta se registró una disminución, la cual fue superada en los años posteriores con un crecimiento continuo, concomitante con la mayor inversión en educación. Ciertamente, gracias al proceso descentralizador iniciado en 1986, por el que se pretendía otorgar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales, se concede a los municipios la capacidad de construir y mantener la infraestructura que había estado a cargo del gobierno central y de nombrar y remover al personal docente (cuadros 14 y 15).

CUADRO 14.

Evolución por décadas de la educación primaria en Colombia (total nacional)

Periodo	Alumnos		Establecimientos		Docentes	
	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio
1903-1910	194 811	12.8	3 126	12.4		
1911-1920	320 520	5.4	5 078	4.4	5 417	
1921-1930	438 856	4.1	6 828	3.0	8 646	3.3
1931-1940	575 118	1.2	8 499	1.7	11 627	3.4
1941-1950	716 266	3.0	10 919	2.9	16 511	4.2
1951-1960	1 266 611	7.7	15 922	5.0	32 309	8.8
1961-1970	2 450 884	6.9	24 073	3.4	66 917	6.8
1971-1980	3 934 603	2.3	31 356	2.2	122 468	4.5
1981-1990	4 079 153	0.4	36 433	1.5	134 592	0.6
1991-2000	4 681 813	2.2	51 760	4.4	185 272	3.8

Fuente: Ramírez y Téllez (2006: 44).

CUADRO 15.

Evolución por décadas de la educación secundaria en Colombia (total nacional)

Periodo	Alumnos		Establecimientos		Docentes	
	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio
1903-1910	20 574	6.60	280	6.05		
1911-1920	25 632	5.68	307	3.03		
1921-1930	27 177	2.99	323	4.22		
1931-1940	49 257	5.61	648	3.02	4 871	5.16
1941-1950	63 293	4.11	733	1.28	6 677	2.78
1951-1960	15 685	12.37	1 319	10.89	13 976	11.65
1961-1970	49 332	12.95	2 759	7.54	33 960	8.49
1971-1980	1 352 712	7.82	4 091	1.38	70 220	5.83
1981-1990	1 901 860	2.80	5 523	5.74	90 255	1.67
1991-2000	3 074 631	4.67	10 126	6.93	158 497	6.81

Fuente: Ramírez y Téllez (2006: 44).

Si bien en términos generales la educación básica vivió una importante expansión durante la última mitad del siglo pasado, todavía en la década de los noventa se presentaban niveles deficientes en materia de cobertura, pero fundamentalmente de calidad y eficiencia.

Según Schiefelbein y Heikkinen (1992), hacia la década de los noventa se registró un destacable progreso en la educación básica colombiana en lo que se refiere al acceso y a la retención de los alum-

nos en el sistema y, contrariamente, un déficit importante en materia de desempeño académico, particularmente en las zonas rurales y en las urbano-marginales. En efecto, al inicio del decenio, cerca de 80 por ciento de los niños y jóvenes en edad escolar se encontraban matriculados. Siete de cada 10 alumnos de un mismo grupo de edad permanecían, por lo menos, cinco años en la escuela, aunque es probable –advierten los autores– que la elevada retención en la matrícula ocultara el fenómeno de deserción temporal, debido a la participación de los alumnos en los periodos de cosecha, aun cuando se reinscribieran en el siguiente periodo. Pese a que algunos estudiantes repetían tres o más grados, más de 87 por ciento completaban la educación primaria. No obstante la vasta capacidad de retención en el sistema, las tasas de reprobación en el primer grado de primaria, durante la década de 1982 a 1992, alcanzaron un porcentaje cercano a 45, lo que significa para Schiefelbein y Heikkinen (1992) que los niños permanecían en la primaria 6.1 años en promedio, pero sólo avanzaban 4.6 grados; esto es, requerían 1.3 años para acreditar cada uno de los cinco grados de la escuela primaria.

Es importante destacar el esfuerzo que el gobierno colombiano ha emprendido en los últimos años en materia de cobertura y permanencia en todos los niveles, gracias a la mayor inversión en gasto educativo, a la mejora de la gestión del MEN y de las secretarías, a la descentralización, a la autonomía otorgada a las escuelas, al seguimiento y control de las administraciones territoriales, a la mejora de los sistemas de información, al seguimiento de cada alumno y a los diversos programas especiales puestos en marcha.⁴

En 2002, la población de cinco a 14 años estaba conformada por 8 955 942 niños, de los cuales 8 660 464 eran atendidos en los niveles de transición (el grado obligatorio de preescolar) y de educación básica, lo que implica que la cobertura bruta de alumnos inscritos, independientemente de su edad, era de 96.7 por ciento. En 2009, los inscritos ascendieron a 9 719 775, con lo que se logró una tasa

4 Información proporcionada por las autoridades colombianas.

de cobertura bruta de 110.5 por ciento;⁵ también disminuyó en 40 por ciento la población de cinco a 14 años que no se encontraba incorporada en el sistema escolar. Es importante subrayar que el crecimiento en la educación básica se registró fundamentalmente en la secundaria, pues de los 1 059 311 matriculados en 2009, 866 872 corresponden a este nivel. Con esto se confirma que la cobertura de matrícula en secundaria pasó de 79.45 en 2002 a 102.02 por ciento en 2009 (MEN, 2010: 90; cuadro 16).

CUADRO 16.

Cobertura en transición y básica

	2002	2009	Cambios absolutos*	Porcentaje*
Total de población de 5 a 14 años	8 955 942	8 795 650	-160 292	-1.79
Total de matrícula de 5 a 14 años	8 015 042	8 232 360	217 318	2.71
Población de 5 a 14 años fuera del sistema	940 900	563 290	-377 610	-40.13
Tasa de asistencia. Población de 5 a 14 años (%)	89.49	93.60	--	--
Matrícula en transición y básica	8 660 464	9 719 775	1 059 311	12.23
Matrícula de menores de 5 años y mayores de 14 años	645 422	1 487 415	841 993	130.46
Tasa de cobertura bruta en transición y básica. Población de 5 a 14 años (%)	96.70	110.51	--	--
Matrícula oficial en transición y básica	6 980 089	8 356 881	1 376 792	19.72
Matrícula privada en transición y básica	1 680 375	1 362 894	-317 481	-18.89
Matrícula oficial en transición y básica (%)	80.60	85.98	--	--

* Los blancos aparecen en el original.

Fuente: MEN (2010: 89).

Estos resultados provienen de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, de los esfuerzos por atender a poblaciones vulnerables y de mecanismos de contratación para situaciones especiales. Buena parte de la atención a grupos vulnerables se hizo mediante modelos educativos flexibles, diseñados para poder llegar mejor a estos grupos [...]. Entre los grupos vulnerables el énfasis estuvo en ampliar la cobertura de los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos y Rom), y de los niños de familias en situación de desplazamiento (MEN, 2010: 88).

5 La tasa superior a 100 por ciento se explica a partir de alumnos mayores inscritos de los que en principio deberían acudir al nivel.

En suma y de manera general, Colombia ha experimentado un crecimiento notable en materia de cobertura educativa durante los últimos años, al incorporar un total de, por lo menos, 500 000 estudiantes al sistema educativo formal, que corresponden a la diferencia de la matrícula de 2002 que integraba 9 011 661 alumnos y la de 2009 con 9 550 429 (MEN, 2010: 89; cuadro 17).

CUADRO 17.

Población matriculada por edad entre 2002 y 2009

		5 años	6 a 10	11 a 14	15 a 16	Total 5 a 16
2002	Población	907 427	4 555 397	3 493 118	1 656 191	10 612 133
	Estudiando	696 020	4 337 749	2 981 273	996 619	9 011 661
	Por fuera	211 407	217 648	511 845	659 572	1 600 472
	Asistencia (%)	76.7	95.2	85.3	60.2	84.9
2009	Población	857 560	4 368 101	3 569 989	1 781 836	10 577 486
	Estudiando	689 653	4 212 419	3 330 288	1 318 069	9 550 429
	Por fuera	167 907	155 682	239 701	463 767	1 027 057
	Asistencia (%)	80.4	96.4	93.3	74.0	90.3
	Variación en estudiantes atendidos	-6 367	-125 330	349 015	321 450	538 768

Fuente: MEN (2010: 89).

Además, mientras en 2002 la cobertura variaba sustancialmente de acuerdo con el departamento y la zona de residencia, la situación socioeconómica o la pertenencia a grupos vulnerables, hacia 2009 se registró un aumento de cobertura en la mayoría de los departamentos, sobre todo en secundaria y bachillerato, lo que no significa que se haya generalizado la escolaridad obligatoria y menos aún el bachillerato en las poblaciones vulnerables. Entre estas últimas destacan: las rurales, usualmente dispersas y de difícil acceso; los niños y jóvenes provenientes de familias que vivieron la violencia, ya fuese como víctimas de minas, de condiciones de desplazamiento o de reclutamiento ilegales, y los adultos desmovilizados que vivieron diferentes conflictos, que se encuentran en situación de desplazamiento o que sufrieron un desastre ambiental. Un ejemplo de los avances de la cobertura es el que se presenta en el cuadro 18, en el cual destaca La Guajira como un departamento que registraba menos de 80 por ciento en este rubro.

CUADRO 18.

Avance en la cobertura bruta por departamento 2002-2009 (%)

Departamento	Cobertura 2002	Cobertura 2009	Avance
Bolívar	92.42	113.145	20.71
Casanare	84.17	107.45	23.27
Cauca	85.35	105.95	20.60
Cesar	87.22	112.30	25.08
La Guajira	78.50	98.49	20.00
Magdalena	90.80	119.91	29.11

Fuente: MEN (2010: 93).

En un análisis más detallado y revisando la matrícula histórica por niveles (2002 a 2012), reiteramos que son la educación secundaria y la media (bachillerato) las que han experimentado el mayor crecimiento al pasar, la primera, de 2 775 249 a 3 568 511 alumnos en 2012, y la segunda, de 951 196 a 1 334 951; estos incrementos representan cerca de 29 y 40 por ciento, respectivamente. El nivel de transición, esto es, el único grado obligatorio de la educación preescolar, también aumentó, ya que pasaron de 686 890 niños inscritos al inicio del periodo a 829 717 hacia 2012, lo que representa un crecimiento de 20 por ciento. Sin embargo, contrario a estos comportamientos, la educación primaria sufrió un proceso inverso, debido a que disminuyó en cerca de 0.09 por ciento la matrícula durante estos 10 años (cuadro 19).

Es fundamental revisar de nuevo el comportamiento de la matrícula por niveles, esta vez también por zonas –rural y urbana– para determinar cuánto se ha avanzado en materia de atención a la población vulnerable que, como señalamos, es la que habita las zonas rurales. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el ámbito rural ha registrado un mayor incremento que el urbano en los diversos niveles. Así, tenemos que en el grado de transición, el sector rural registró 161 832 alumnos en 2002 y 239 255 en 2012, en tanto que el urbano pasó de 525 058 a 590 462 niños en ese mismo lapso. En el primer caso, el incremento del sector rural fue de 48 por ciento, mientras que en el urbano fue de tan sólo 12 por ciento. La educación secundaria y el bachillerato también aumentaron su matrícula en ambos sectores. Por lo que respecta a la secundaria, en la zona ru-

ral el crecimiento fue espectacular, de 102 por ciento, y en la urbana, de 18 por ciento. En el bachillerato rural también fue grandioso el crecimiento, de 176 por ciento, y en la zona urbana, de 28 por ciento. En cuanto a la educación primaria, tanto la zona rural como la urbana registraron un decremento en la matrícula, la primera en 16 y la segunda en 0.05 por ciento, situación que hipotéticamente puede explicarse a partir de la disminución del crecimiento poblacional, ya que las nuevas generaciones han reducido el número promedio de hijos.

CUADRO 19.

Matrícula por nivel. Educación básica y media

Año	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2002	689 890	5 198 325	2 775 249	951 196
2003	799 887	5 257 660	2 972 811	1 015 443
2004	781 560	5 304 693	3 062 669	1 048 908
2005	842 402	5 298 263	3 191 795	1 116 990
2006	824 514	5 369 864	3 348 003	1 199 058
2007	787 812	5 292 472	3 340 285	1 243 747
2008	812 789	5 291 005	3 514 615	1 266 252
2009	778 399	5 233 916	3 613 955	1 340 667
2010	761 817	5 084 966	3 681 469	1 398 263
2011	754 748	4 924 341	3 707 307	1 423 469
2012	829 717	4 742 456	3 568 511	1 334 951

Fuente: MEN (2012a).

Con lo anterior se constata que los programas implementados por el gobierno colombiano para la atención de la población vulnerable están logrando avances relevantes (cuadro 20).

Un primer tópico en materia de rezago educativo es el analfabetismo, el cual se concentra en la población rural y de mayor edad. En efecto, hacia 2008 la tasa de analfabetos en las cabeceras era de 4.2 por ciento, en tanto que en las zonas rurales de 15 por ciento. En cuanto a la edad del grupo analfabeto y según datos del mismo año, se puede señalar que en la población joven de 15 a 24 años era de 2.01 por ciento, en general, y de 1.1 por ciento en las cabeceras, mientras que en el grupo mayor a 35 años era de 14 por ciento y en el de 45 o más años de 18 por ciento. La situación se acentúa en

las zonas rurales con la población mayor de 45 años, al alcanzar 28 puntos porcentuales, aunque la situación más grave es la de la población indígena.

CUADRO 20.

Matrícula por nivel y zona. Educación básica y media

Año	Transición		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
2002	525 058	161 832	3 484 889	1 713 436	2 427 954	347 295	880 957	70 239
2003	589 079	210 808	3 570 609	1 687 051	2 581 431	391 382	932 472	83 971
2004	579 372	202 188	3 664 982	1 639 711	2 651 011	411 658	960 622	88 286
2005	594 289	248 113	3 552 539	1 745 724	2 690 237	501 558	1 010 346	106 644
2006	594 896	229 618	3 620 163	1 749 701	2 821 065	526 938	1 079 050	120 008
2007	568 425	219 387	3 547 524	1 744 948	2 868 648	571 637	1 111 874	131 873
2008	580 674	232 115	3 569 489	1 721 516	2 905 625	608 990	1 124 752	141 500
2009	565 342	213 055	3 554 378	1 679 538	2 956 368	657 587	1 182 009	158 658
2010	550 929	210 888	3 477 116	1 607 850	2 974 740	706 729	1 215 734	182 529
2011	529 955	224 793	3 294 104	1 630 237	2 742 902	964 405	1 136 505	286 964
2012	590 462	239 255	3 295 518	1 446 938	2 868 149	700 362	1 140 621	194 330

Fuente: MEN (2012a).

Pese a que también ha habido avances en materia de alfabetización, al pasar de 7.6 por ciento de analfabetos mayores de 15 años en 2002 a 6.7 en 2009, hasta este año prevalecían dos millones de analfabetos, sobre todo en zonas rurales y con las poblaciones de mayor edad, además de los analfabetos funcionales, a quienes se les han ofrecido programas especiales para completar la educación básica (MEN, 2010: 108-109).

Desde otro ángulo, se puede comprender el rezago en educación a partir de la combinación de carencias del propio sistema educativo y de factores contextuales. Entre las primeras se ubica la falta de oferta educativa y la no pertinencia del servicio ofrecido. En cuanto a los segundos, destacan la pobreza, la marginación, las problemáticas familiares, la violencia y la incorporación temprana de los niños al mundo del trabajo. Para enfrentar esta realidad y procurar la permanencia en el sistema escolar, se han creado diversos programas, tales como el de la gratuidad, por el que se reduce el costo en educación para las familias de menos recursos; el de subsidios a las

familias, condicionados con la asistencia de los niños a la escuela, y el de apoyo alimentario, entre otros.

Como resultado de los programas puestos en marcha para promover la permanencia y prevenir el abandono de los alumnos en riesgo en la educación básica, la deserción transitó de ocho a 5.15 por ciento entre 2002 y 2009; esto es, un decremento de 2.85 puntos porcentuales (MEN, 2010: 106). Es importante señalar el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE), cuyo objeto es que las escuelas y las entidades territoriales dispongan de un mecanismo de seguimiento permanente del abandono y de los alumnos en riesgo de deserción para emprender acciones preventivas (MEN, 2010: 106).

Entre los indicadores de los años 2012 y 2013 sobre el retraso educativo en el país –bajo logro, analfabetismo, inasistencia y rezago escolar– se tiene el promedio nacional y los puntajes por zona (DANE, 2014c). En materia del bajo logro educativo, el promedio nacional descendió 1.5 puntos, al pasar de 53.1 a 51.6 por ciento. En las cabeceras municipales o zonas urbanas el decremento fue de 1.3 puntos (de 44.1 a 42.8), mientras que en el resto del país (zonas marginales y rurales) se pasó de 84.9 a 83.4, es decir, 1.5 puntos menos; sin embargo, es en este sector donde la situación es aún muy crítica. El promedio nacional de analfabetismo en 2012 era de 12.1 por ciento y en 2013, de 11.7 por ciento, lo que significa que sólo se redujo 0.4 puntos. En las zonas urbanas se registró un decremento de 0.2 puntos (de 8.2 a ocho), mientras que en las rurales la reducción fue de un punto (de 26 a 25), aunque la cifra sigue siendo más alta, lo que muestra el enorme retraso en este rubro. En materia de inasistencia escolar, la media general disminuyó exclusivamente 0.3 puntos (de 4.1 a 3.8). En las cabeceras, este rubro transitó de tres a 2.8 por ciento y en el resto del país de 7.9 a 7.3 por ciento, lo que equivale a una disminución de 0.2 y 0.6 puntos, respectivamente. Por último, la media nacional del rezago escolar descendió 1.6 puntos (de 33.3 a 31.7); en las zonas urbanas, el decremento fue superior, de 1.8 puntos (de 31.3 a 29.5), en tanto que en el sector rural fue sólo de 0.8 puntos (de 40.6 a 39.8) (DANE, 2014c).

Desde el punto de vista del género, se puede observar que mientras en preescolar y primaria es más alta la frecuencia de niños que de niñas, en secundaria y bachillerato sucede exactamente lo contrario: el número de mujeres rebasa de manera considerable el de hombres, particularmente en la educación media (cuadro 21).

CUADRO 21.

Matrícula por género y nivel. Educación básica y media

Año	Transición		Primaria		Secundaria		Media	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
2002	350 484	336 406	2 668 397	2 529 928	1 365 235	1 410 014	448 047	503 149
2003	410 005	389 882	2 699 783	2 557 877	1 462 100	1 510 711	477 364	538 079
2004	401 460	380 100	2 721 756	2 582 937	1 501 037	1 561 632	489 624	559 284
2005	435 635	406 767	2 729 302	2 568 961	1 565 486	1 626 309	529 028	597 962
2006	420 053	404 461	2 747 140	2 622 724	1 633 107	1 714 896	554 662	644 396
2007	406 374	381 438	2 711 158	2 581 314	1 684 940	1 755 345	578 054	665 693
2008	420 596	392 193	2 709 416	2 581 589	1 729 659	1 784 956	590 864	675 388
2009	402 032	376 365	2 676 924	2 556 992	1 780 972	1 832 983	623 288	717 379
2010	393 442	368 375	2 618 705	2 466 261	1 820 914	1 860 555	650 101	748 162
2011	389 399	365 349	2 556 817	2 367 524	1 844 700	1 862 607	660 874	762 595
2012	425 356	404 361	2 461 515	2 280 941	1 778 165	1 790 346	617 249	717 702

Fuente: MEN (2012a).

POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas educativas definidas por Colombia durante la última década partieron de la preocupación por ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos, para ello se estableció como elemento central al alumno, lo que implicó, primeramente, conocer a la población e identificarla a través de sistemas integrales de información, así como ampliar y diversificar la oferta para cubrir la demanda, a través de mejorar la distribución de los recursos y definir qué tipo de formación se pretendía ofrecer. Bajo la llamada revolución educativa se impulsó este proyecto que, como punto de partida del plan sectorial 2002-2006, abarcaba tres ejes: 1) la ampliación de la cobertura en todos los niveles; 2) mejoramiento de la calidad por medio de un

sistema de pruebas y evaluaciones, y 3) eficiencia del sector. Este plan sectorial fue reformulado para el periodo 2006-2010, el cual incluyó el Plan Decenal de Educación. Para tal efecto se establecieron cinco líneas de política educativa: 1) educación para todos durante toda la vida; 2) educación para la innovación, la competitividad y la paz; 3) fortalecimiento de la institución educativa; 4) modernización del sector, y 5) participación de la comunidad en la formulación y gestión de políticas (MEN, 2010: 46). Las dos primeras líneas aluden a la cobertura y a la calidad del servicio educativo, mientras que las tres siguientes a la gestión y a la administración de la educación.

A continuación se abordarán algunas de las políticas y los programas emprendidos al respecto.

Democratización de la educación

En Colombia, la idea de la democratización de la educación, entendida como la universalización de la enseñanza básica y, más que eso, la educación para todos, se traduce en dar cobertura educativa a diferentes tipos de población, buscando la calidad del servicio. En este sentido, se ha planteado una educación que se inicia desde el nacimiento y se mantiene durante toda la vida. Como se puntualizó con anterioridad, se han establecido modalidades de atención educativa a distintas poblaciones, con las cuales se pretende dar cobertura desde las diferencias, bien sea a través de los programas de educación formal o utilizando estrategias de educación no formal. Asimismo, se han implementado programas especiales para atender a las poblaciones vulnerables, entre los que destacan (MEN, 2010: 103-106):

- 1) Atención pertinente y flexible para la población rural, a través del Proyecto de Educación Rural (PER). Este proyecto está dirigido al grupo de niños y jóvenes que por razones de edad, de disponibilidad de tiempo o de condiciones sociales, entre otras, no acuden al sistema formal escolarizado. En este proyecto se han introducido programas flexibles, tales como preescolar escolarizado y no escolarizado, aceleración de aprendizaje, Escue-

la Nueva, telesecundaria, posprimaria, educación media rural y servicio de educación rural.

- 2) Atención a poblaciones en situación de desplazamiento, con el objeto de ofrecer atención educativa en las diversas entidades territoriales, utilizando modelos flexibles, tales como Escuela y Desplazamiento, Círculos de Aprendizaje, Grupos Juveniles Creativos, Bachillerato Pacicultor y Bachillerato Virtual.
- 3) Atención a poblaciones con necesidades especiales, para alumnos discapacitados o con talentos excepcionales. Ambas poblaciones fueron integradas al sistema formal en aquellas entidades territoriales e instituciones que cumplieran las condiciones establecidas por el MEN, incluyendo a docentes formados para tal efecto. Además, se mantiene el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos Illetrados y los proyectos relativos a la atención de diversos grupos étnicos, denominados proyectos etnoeducativos, a partir de los cuales se reconoce la diversidad de la población desde el punto de vista cultural, social y económico. Estos últimos, comúnmente destinados a las poblaciones indígenas y afrocolombianas, orientan la vida de los pueblos y buscan afirmar su cultura con base en la territorialidad, la autonomía, la lengua y su propia concepción de vida; aplican modelos flexibles que se actualizan a partir de las experiencias (MEN, 2010: 161-165). En suma, cada escuela enfrenta el desafío de incluir a todos, independientemente de sus características personales o culturales.

Programas compensatorios

De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas con directivos y profesores, en Colombia se han desarrollado diversos programas compensatorios con los que se busca ampliar el acceso y la permanencia en el sistema educativo nacional. A continuación se presentan algunos:

- 1) Escuela Nueva en Colombia. Son escuelas multigrado rurales en las que se capacita a los docentes por medio de talleres, ya que es importante que manejen adecuadamente los materiales educativos, las guías de los estudiantes y la biblioteca escolar. En el aspecto curricular, se puede señalar que esta modalidad de escuela se basa en guías para los alumnos, los maestros y los supervisores. Ha sido una estrategia para combatir los índices de deserción y repetición, y el escaso número de maestros en el campo, mediante la incorporación de sistemas multigrado, metodologías activas y de enseñanza personalizada, lo que ha contribuido en la mejora de la educación primaria, tanto en cobertura como en eficiencia y calidad.
- 2) Posprimaria rural. En las zonas rurales, las escuelas que no cuentan con secundaria se organizan en redes para que, en alguna de ellas, uno o dos maestros se hagan cargo de cada grado. Esto se realiza de manera independiente a las asignaturas como una estrategia para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en estas regiones.
- 3) Hogares de Bienestar Infantil. Este programa proporciona acceso a la educación preprimaria a los niños más desfavorecidos; cuenta con el apoyo de los programas de alimentación complementaria y de guardería diurna. El Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF) capacita a los voluntarios y les ayuda a conseguir préstamos para el mejoramiento de su hogar; también les brinda los alimentos y los materiales necesarios.
- 4) Vales para las escuelas privadas. Con este programa se busca el incremento de la cobertura en la educación secundaria. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) gestiona los vales, en tanto que el MEN es el responsable de 80 por ciento del financiamiento y el resto está a cargo de los municipios. Así, al egresar de la primaria pública, se da un vale a todos los graduados que han sido admitidos en los centros participantes y cumplen con los requisitos de ingreso (Reimers, 2002).

Descentralización de los servicios educativos

El origen del proceso descentralizador se ubica en la década de los ochenta, cuando se pretendió devolver a los municipios las funciones de planeación y manejo de los recursos educativos, así como el nombramiento y asignación de maestros, tareas que fueron centralizadas entre 1957 y 1980. Entre 1986 y 1989 se buscó una mayor eficiencia administrativa y económica, consolidando la llamada nuclearización educativa, comprendida como el proceso a partir del cual se pretendía organizar el servicio educativo en los ámbitos local, regional y nacional, con la finalidad de resolver las problemáticas propias de cada ámbito y racionalizar los procesos y los recursos educativos, así como adecuar el servicio a las necesidades de las diversas comunidades (MEN, 1990).

Si con las leyes de 1988 y 1989 se sentaron las bases para municipalizar la educación al transferir a los municipios muchas de las funciones que tenía asignadas el MEN, en la Constitución de 1991 se estableció que la nación, junto con las entidades territoriales, se harían cargo de la conducción, financiamiento y administración de la educación básica –preescolar, primaria y secundaria– y de la media, fracturando con esto el centralismo de la Constitución de 1886.

La nación ha apoyado y acompañado la descentralización a través de la certificación,⁶ la cual se fundamenta en acciones de asesoría y formación para el manejo responsable y autónomo de los recursos económicos y de los diferentes procesos administrativos de la educación. “La certificación implica que el Estado entrega unas competencias a una entidad territorial para responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo en términos técnicos, administrativos y financieros” (MEN, 2009a: 9). De ahí que las responsabilidades en educación varíen según se trate de una entidad territorial certificada o no. Los departamentos y distritos, igual que los municipios con poblaciones de más de 100 000 habitantes, son entidades territoriales certificadas y, por tanto, los recursos les son

6 Información obtenida en las entrevistas a maestros y directivos.

conferidos de manera directa, de acuerdo con la cantidad de estudiantes atendidos o por atender.

Así, el sistema educativo colombiano funciona bajo un exitoso modelo de descentralización administrativa, a partir del cual se han transferido las competencias relacionadas con el manejo de recursos y del personal en los diferentes niveles de gobierno; este esquema descentralizado funciona con una “organización sectorial diferenciada”, lo cual implica que las competencias y responsabilidades de cada nivel gubernamental se ejercen de forma coordinada (MEN, 2009a: 7; cuadro 22).

CUADRO 22.

Niveles administrativos y órganos responsables

Nivel administrativo	Órgano responsable	Competencias
Nacional	Ministerio de Educación Nacional	Es el rector de las políticas educativas: define los lineamientos generales para la prestación del servicio.
Territorial	Secretarías de educación departamentales, distritales y municipales de entidades certificadas	Ejercen la administración del servicio educativo: dirigen, planifican y administran recursos físicos, humanos y financieros.
Departamental	Secretarías de educación departamentales	Son responsables de la educación de los municipios no certificados: administran los recursos destinados a la calidad y alimentación escolar; cofinancian proyectos de infraestructura y calidad.
Establecimiento educativo	Centros escolares	Aquí se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr la cobertura, la calidad y la eficiencia educativas.

Fuente: MEN (2009a).

Con el objetivo de optimizar el servicio educativo y su coordinación en los diferentes niveles territoriales, el sistema cuenta con un órgano de participación denominado juntas de educación que, de acuerdo con el nivel territorial al que correspondan, adquieren diferentes nombres: Junta Nacional de Educación (June), Juntas Departamentales de Educación (Jude), Juntas Distritales de Educación (Judi) y Juntas Municipales de Educación (Jume) (MEN, 2009a: 9).

Modernización del sector educativo

Una línea de política estrechamente vinculada con el proceso de descentralización y formulada con base en los diagnósticos emprendidos fue la modernización del sector educativo, la cual se consideró un elemento fundamental para concretar el proceso descentralizador y la autonomía de las escuelas. La modernización se operó en varias dimensiones: la reorganización administrativa del MEN; la transformación organizacional y la búsqueda de la transparencia; la incorporación de sistemas de información para la mejora de la gestión, y la redefinición del papel de las secretarías de educación, entre otras.⁷ El proceso modernizador comprometía cambios en el MEN, las entidades administrativas, los institutos públicos de apoyo y las secretarías de educación, por lo que se inició con la reorganización del MEN desde el punto de vista administrativo: se crearon dos viceministerios, el de Educación Básica y Media y el de Educación Superior, y se definieron los ejes fundamentales de política (cobertura, calidad y eficiencia), entre otros temas. Entre los aspectos más relevantes del cambio organizativo se encuentran los relativos a la estructura interna, la valoración de la información como elemento sustantivo de la gestión, la comunicación interna permanente para la coordinación y la administración de actividades, así como el seguimiento de metas.

En cuanto a la modernización de las secretarías de educación certificadas, se emprendió un proceso para que éstas administraran el servicio educativo de manera eficaz, fortalecieran sus procedimientos administrativos y de gestión, y pusieran en marcha herramientas tecnológicas y sistemas de información con el objeto de mejorar el servicio y acompañar a las instituciones educativas en sus procesos de mejora.

Como núcleo de la modernización, desde 2001 se había desarrollado un sistema eficiente de información en línea sobre la matrícula de educación básica y media, con el objeto de que cada secretaría distribuyese los recursos en los diferentes establecimientos, de acuer-

7 Información obtenida en entrevistas con funcionarios del MEN.

do con el número de alumnos inscritos. Para tal efecto, este sistema se alimentó descentralizadamente, registrando alumno por alumno, aula por aula, docente por docente, escuela por escuela (pública y privada), información financiera y elementos vinculados con la calidad, con el fin de que la información estuviese disponible en todo el territorio. Con base en esta infraestructura informativa, el sector educativo ha apuntalado los elementos sustantivos para analizar el servicio, tomar decisiones, mejorar la gestión y asignar recursos de acuerdo con las necesidades locales de la población; esta tarea se efectuó también en el marco de la educación superior y constituye un factor determinante para la conducción nacional del servicio educativo.

A diferencia de la situación mexicana, el sistema de información generado en Colombia ha estado orientado a mejorar la gestión, por lo que cada una de las secretarías de educación puso en marcha mecanismos de información que apoyasen sus tareas administrativas y que complementaran el sistema nacional informativo. Entre éstos se tiene:

- 1) El Sistema Integrado de Matrícula (Simat) en línea, que incorpora los datos de inscripción, promoción, traslados, retiros y graduación de los alumnos.
- 2) El Sistema de Información Nacional de Educación Básica (SINEB), conformado por el directorio de todas las escuelas, la planta administrativa y docente, los recursos financieros, la infraestructura, la matrícula, los resultados de las pruebas y las evaluaciones comparadas.
- 3) El Sistema Integrado de Recursos Humanos (Humano), que posibilita la gestión de la nómina, la salud ocupacional, la seguridad social, la planta administrativa y docente, la selección de personal, y la administración de la carrera magisterial.
- 4) El Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), que atiende lo relativo a trámites, quejas, solicitudes y reclamaciones.
- 5) El Sistema de Gestión Financiera, que permite analizar, planear y evaluar el ejercicio presupuestal de cada entidad territorial.

- 6) El Sistema de Gestión de la Calidad Educativa, que apoya la mejora de la calidad en la escuela, la secretaría y la nación, además de gestionar los programas de mejoramiento institucional, evaluaciones, proyectos y recursos.
- 7) Los Sistemas Nacionales de Seguimiento de la Gestión, que incluyen la planeación estratégica, la cual es apoyada por varios sistemas de información, tales como el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y el Sistema de Información de Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos, los que a su vez se integran con otros sistemas de información.

La relevante y exitosa experiencia posibilitó reunir toda la información del sector educativo, considerándola como un elemento indispensable para su gestión, administración, planeación y organización.

Financiamiento de la educación

De 2002 a 2010, el gasto en educación se incrementó en 48 por ciento: la participación del gasto público representó 67.3 por ciento del crecimiento, mientras que el privado 25 por ciento (MEN, 2010: 217). Además del presupuesto procedente del MEN, el gasto público para este servicio proviene de otras dependencias nacionales, así como de los departamentos y municipios (anexo 5).

Desde otro ángulo, en el mismo periodo, el presupuesto total del MEN se incrementó con respecto al presupuesto general del país, al pasar de 12.7 a 14.5 por ciento (MEN, 2010: 223). Por otro lado, la participación del gasto en educación con respecto al PIB prácticamente se mantuvo, ya que pasó de ocho a 8.1 por ciento, aunque –como antes se puntualizó– el gasto privado decreció de 3.6 a 3.1 por ciento, disminución que fue ampliamente compensada por el incremento del gasto público de cerca de 13.6 por ciento (cuadro 23).

CUADRO 23.

Gasto en educación como porcentaje del PIB, 2002-2010

Año	Gasto total en educación	Gasto público	Gasto privado
2002	8.0	4.4	3.6
2003	7.7	4.4	3.3
2004	7.7	4.5	3.2
2005	7.5	4.4	3.1
2006	7.6	4.6	3.0
2007	7.3	4.4	2.9
2008	7.3	4.4	2.9
2009	7.9	4.8	3.1
2010	8.1	5.0	3.1

Fuente: MEN (2010: 219).

La transformación más relevante en cuanto a la evolución del financiamiento se ubica en lo destinado a la educación básica y media, que es donde más se redujo la participación del sector privado en el PIB. En estos niveles, el gasto con respecto al PIB ha crecido de manera relevante: mientras en el año 2000 era de dos por ciento, en 2002 fue de 3.3 y en 2010 de 3.9 por ciento (MEN, 2010: 219; anexo 6). Entre 2009 y 2010, la inversión del MEN sin transferencias creció 8.7 por ciento. En el presupuesto de 2010, 55 por ciento se destinó a educación básica y atención a la primera infancia y 39 por ciento a educación superior (anexo 7).

El esquema de financiamiento de la educación también ha cambiado en cuanto a la forma de distribución de los recursos. El sistema fiscal de Colombia inició su reestructuración en la década de los sesenta con el objeto de descentralizar los servicios de salud y de educación primaria, y transferirlos a los departamentos, territorios y al Distrito de Bogotá, mediante un sistema denominado Situado Fiscal, que no funcionó de manera óptima. Con la Constitución de 1991 y sus reglamentaciones se incrementaron las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios, se reestructuraron las funciones de los diversos ámbitos gubernamentales y se les asignaron mayores responsabilidades. En 1993 se establecieron puntualmente las funciones de los departamentos y municipios, así como sus competencias legales y administrativas; se definieron los criterios de distribución del Situado Fiscal y las responsabilidades

de las entidades territoriales para la asignación de recursos (Iregui *et al.*, 2001). El Situado Fiscal debía cubrir los salarios del personal docente y administrativo, así como los gastos de las escuelas. En 1994 se expidió el Decreto 2886 (MEN, 1994c), en el cual se reglamentaron los requisitos para la administración de los recursos del Situado Fiscal por parte de los departamentos, distritos y municipios mayores de 100 000 habitantes. Para 2001, el Situado Fiscal se unificó en un Sistema General de Participaciones (SGP) consignado para financiar la salud y la educación preescolar, básica y media. Además, se estableció y se puso énfasis en que los recursos debían distribuirse de acuerdo con la población atendida (promoviendo los esfuerzos orientados al aumento de la cobertura) y por atender (incentivando la escolarización de los niños ausentes de la escuela), entre población urbana y rural, impulsando la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad. Lo anterior derivó en la expedición de la Ley 715 de 2001, que actualmente es la base del sistema de financiación de la educación básica y media en el país, cuyo objetivo es regular los sistemas de transferencias y precisar las responsabilidades y competencias de la nación y de las entidades territoriales.

A esto se añade la normatividad de 2007, en la cual se efectuaron algunos cambios en las normas de distribución, manteniendo el criterio de garantizar un crecimiento real de las transferencias de cuatro por ciento para 2008 y 2009, 3.5 para 2010 y tres por ciento hasta 2016. De ahí que el incremento de transferencias registrado de 2002 a 2010 fue de 26.9 por ciento (MEN, 2010: 226).

Para reconocer las particularidades de cada entidad territorial, evitar la inequidad en la distribución de las transferencias y distinguir las necesidades y costos de la planta de personal docente, se determinaron tipologías para agrupar a las diferentes entidades territoriales en conjuntos con rasgos similares y poder definir un valor único de pago por alumno en cada grupo: “Esto quiere decir que se puso en marcha un esquema de financiación que estimula y paga los aumentos de cobertura y que promueve una asignación de docentes orientada por el afán de dar atención a todos” (MEN, 2010: 95). En 2010 se redefinió la tipología para incluir los costos provenientes por la dispersión de la población, para lo cual se consideró la densi-

dad de cada entidad territorial certificada, el porcentaje de alumnos rurales, las relaciones alumno-docente y la matrícula por escuela y sede. El porcentaje asignado por cada niño correspondiente a gastos transitó de seis a 11.5 por ciento entre 2008 y 2010 (cuadro 24).

CUADRO 24.

Costos, estándar y grupos diferenciados de los nuevos departamentos

Regiones 2010	Urbana		Rural	
	Preescolar y primaria	Secundaria y media	Preescolar y primaria	Secundaria y media
Grupo 1. Resto de departamentos y municipios certificados	1 020 000	1 310 000	1 140 000	1 480 000
Grupo 2. Santander, Cesar, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Bolívar, Boyacá, Tolima, Huila, Magdalena, Quibdó y la Guajira	1 060 000	1 340 000	1 220 000	1 540 000
Grupo 3A. Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Meta y Uribia	1 110 000	1 400 000	1 260 000	1 630 000
Grupo 3B. Putumayo y San Andrés	1 310 000	1 400 000	1 310 000	1 630 000
Grupo 4. Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada	1 100 000	1 400 000	2 850 000	3 040 000

Fuente: MEN (2010: 230).

Curriculares

Hasta inicios de 1994 existía un currículum nacional, diseñado por el MEN, que debían utilizar todas las escuelas. Con base en las políticas de descentralización administrativa y fiscal de los servicios educativos, cuyo objetivo principal ha sido distribuir las funciones entre el Ministerio y las entidades territoriales, las políticas curriculares, aunque definidas desde el centro con base en parámetros y estándares de competencias básicas, han propiciado la autonomía del trabajo de las escuelas y de los profesores. El propósito es otorgar flexibilidad y autonomía para la determinación del currículum y, con ello, favorecer la experimentación e innovación pedagógicas (MEN, 2010).

Desde la legislación de 1994 se estableció que el MEN determina los lineamientos generales de los procesos curriculares y los indicadores de logros para cada grado en la educación básica. A su vez, se estipuló que las secretarías de educación departamentales o dis-

triales son las responsables de asesorar en el diseño y desarrollo del currículum en las instituciones de su jurisdicción.

El instrumento nacional con el que se opera la autonomía de cada establecimiento es el PEI, el cual debe ajustarse a las orientaciones fijadas por el MEN. Se trata del proyecto elaborado obligatoriamente por cada escuela que, aunque puede ser modificado si se requiere, define su ruta para atender los problemas y las necesidades de los alumnos, de la comunidad, de la localidad, de la región y de la nación. Una vez que el PEI ha sido concertado con toda la comunidad educativa –alumnos, docentes, padres de familia y directivos–, tiene que ser registrado en la secretaría de educación del municipio o departamento de adscripción, con el fin de que sea aprobado y pueda dársele seguimiento. Cada establecimiento escolar presenta regularmente los avances de su proyecto, así como los reajustes a la secretaría correspondiente, la cual está obligada a analizar y asesorar a las instituciones escolares.⁸ El proyecto incluye los siguientes componentes:

- 1) El de fundamentación, que se refiere al concepto de educación y modelo educativo, entre otras cuestiones.
- 2) El administrativo, que alude tanto a los recursos humanos –personal directivo, docente, administrativo– como a la infraestructura que se requiere para alcanzar los objetivos.
- 3) El pedagógico-curricular, que incluye, entre otros, el enfoque pedagógico de la institución, las metodologías, el plan de estudios y la atención a la población.
- 4) El comunitario, que remite a las relaciones de la escuela con su contexto a través de los diferentes proyectos que emprende con la comunidad.

Son varios los ejes que se han definido en materia de política curricular (Martínez y Herrera, 2002): la conformación del currículum con base en saberes básicos y universales, sin menoscabar los propios de las localidades; la inclusión de la evaluación como proceso

8 Información obtenida en la entrevista a directivos de las escuelas secundarias colombianas visitadas.

permanente para analizar el desempeño de los centros educativos, identificar sus fortalezas y debilidades, así como disponer de información para formular políticas y conocer la calidad y el significado de los aprendizajes de los alumnos; el establecimiento unificado de parámetros y criterios de evaluación; la recuperación de la escuela como una institución flexible, pertinente, atractiva y formadora; la participación de la comunidad educativa en las decisiones relacionadas con los estudiantes; la concepción de la evaluación como medio para mejorar el servicio educativo; el respeto a la autonomía de las escuelas, y la supervisión como estrategia para mejorar la calidad.

Evaluación y certificación

La política de evaluación emprendida por el MEN se encuentra regulada por varias normas jurídicas. Si bien el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES, 2012) se creó en 1968 con el objeto de ofrecer servicios de evaluación educativa en todos los niveles, fue hasta 1991 cuando se estableció el Servicio Nacional de Pruebas que, para el caso de educación básica, comenzó a implementarse a través de muestreos con las pruebas Saber, con la finalidad de contar con un mecanismo de evaluación de la calidad. En ese mismo año, Colombia inició su participación en pruebas internacionales. Hacia 1994 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, a cargo del MEN, para que, junto con el Servicio Nacional de Pruebas y las entidades territoriales, se contara con los elementos base para la definición de los programas de mejora del servicio educativo. Las funciones atribuidas a este sistema fueron varias: el diseño y la aplicación de procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza; mejorar el desempeño de los docentes, los directivos y los alumnos; la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales, así como la organización administrativa de las escuelas y la eficiencia del servicio educativo.⁹

9 Información proporcionada por autoridades colombianas.

A decir de los profesores de secundaria entrevistados, los lineamientos para la evaluación y promoción de los alumnos de educación básica se encuentran definidos en el Decreto 230 de 2002 (MEN, 2002a), en el cual se establece que la evaluación tendrá que ser continua e integral, principios que ellos dicen acatar. Según los maestros, los objetivos de la evaluación son: valorar los logros, las competencias y los conocimientos de los estudiantes; determinar su promoción; definir y poner en marcha estrategias de apoyo para los alumnos con dificultades, y ofrecer información que posibilite la autoevaluación de la escuela y la actualización del plan de estudios.

En consonancia con la “moda internacional”, Colombia redefinió los currícula de todos los niveles con base en competencias y estándares básicos, decisión que los condujo a establecer un nuevo marco normativo con respecto a los referentes de calidad. A partir de estas determinaciones, se tuvieron que efectuar cambios fundamentales en las pruebas, en tanto que, según los profesores, se transitó de los exámenes “tradicionales” destinados a medir conocimientos, a los exámenes por competencias, que pretenden “medir” los saberes en el contexto, para valorar la capacidad de los alumnos de aplicar los conocimientos y las habilidades adquiridos en diferentes situaciones. La pregunta que nos hacemos es si los exámenes “tradicionales” y los “nuevos” realmente miden conocimientos, capacidades o habilidades. Nuestra posición es que, en sentido estricto, ningún examen puede medir el aprendizaje. El problema que aquí se plantea es la creencia de que lo educativo puede ser considerado como cualquier objeto de las ciencias naturales –medicina, física, química, biología– y, por tanto, capaz de someterse a una medición. Se piensa que “medir el aprendizaje” implica una tarea semejante a medir el colesterol o el bióxido de carbono.

Además de la evaluación de los logros de los alumnos, se previeron desde 2002 otras tres modalidades de evaluación:

- 1) La institucional, ya fuese en la modalidad de autoevaluación o externa, por la que la escuela analiza si ha logrado los objetivos y las metas de calidad establecidas en su PEI, así como en su plan de estudios, y define planes para el mejoramiento.

- 2) La autoevaluación, consistente en el ejercicio anual por el que se revisan las metas de calidad propuestas en el plan de estudios y se proponen proyectos para superarlas.
- 3) La externa, por la cual las diferentes entidades territoriales pueden contratar instituciones avaladas por el MEN, destinadas al servicio de evaluación de los establecimientos educativos.

Asimismo, desde 2009 Colombia decidió participar en pruebas internacionales, además de las nacionales. Las primeras, con la finalidad de conocer la calidad de la educación con base en los estándares internacionales, y las segundas, a cargo del MEN y del ICFES, son pruebas censales para monitorear la calidad educativa a partir de los estándares básicos definidos en el currículo. El ICFES se convirtió en una entidad pública descentralizada, autónoma y nacional que actualmente se destina a la evaluación de la educación en todos sus niveles y realiza investigaciones sobre la calidad del servicio, con el fin de ofrecer información para mejorarla.

Como se dijo con anterioridad, Colombia ha implementado el sistema de evaluación por competencias en todos los niveles del sistema educativo. En educación básica, la prueba Saber que inicialmente (1991) se aplicaba a muestras de población de 3.º, 5.º y 9.º grados, en 2009 se aplicó en más de 90 por ciento de las escuelas públicas y privadas, alcanzó 87 por ciento del alumnado nacional. Lo mismo se ha hecho con Saber 11, destinada a la educación media, y en educación superior con otras pruebas. Las pruebas Saber valoran las competencias en lenguaje, lectura y escritura; en matemáticas, razonamiento, argumentación, comunicación, representación, modelación, planteamiento y resolución de problemas; en ciencias naturales, uso comprensivo del conocimiento científico, explicación de los fenómenos e indagación; en competencias ciudadanas, uso del conocimiento científico y pensamiento crítico.

Colombia también ha participado en diferentes evaluaciones internacionales, tales como:

- 1) En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en 2006 y 2009, que evalúa com-

petencias en lectura, matemáticas y ciencias en los alumnos de 15 años.

- 2) En el Estudio del Progreso Internacional en Competencia Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés) en 2001 y 2011, que valora la comprensión lectora y se administra a los estudiantes de 4.º grado de primaria.
- 3) En el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) en 2006 y 2009, que evalúa el desempeño de los alumnos en matemáticas y ciencias. En Colombia se ha aplicado en 1995 a los alumnos de 7.º y 8.º (secundaria) y, en 2007, a los de 4.º y 8.º grados.
- 4) En el Primer y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE y SERCE, respectivamente) en 1997 y 2006, que valora los aprendizajes de los alumnos latinoamericanos de primaria en lectura, escritura, matemáticas y ciencias. El PERCE se aplicó en 3.º y 4.º grados, y el SERCE en 3.º y 6.º grados.
- 5) En el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés) en 1999 y 2009, que pretende evaluar los conocimientos acerca de la educación cívica y ciudadana, así como las actitudes, los principios, las creencias y los comportamientos. Se ha aplicado a los alumnos de 14 años que cursan el 8.º grado (secundaria).

Gestión educativa

A partir de la descentralización administrativa de los servicios educativos, la definición de políticas públicas sobre gestión se orienta a fortalecer la coordinación entre las distintas instancias educativas nacionales, las secretarías de educación de cada una de las entidades territoriales y las instituciones de enseñanza. Para el MEN, la gestión educativa es

el proceso de organización que está orientado hacia el mejoramiento continuo de la calidad educativa, a través del desarrollo de subprocesos como la caracterización, la planeación, la ejecución, el seguimiento, la

evaluación y el reconocimiento de experiencias significativas en relación con el quehacer educativo y el fortalecimiento institucional (Colombia Aprende, s.f.).

Desde otra mirada, y considerando que las instituciones educativas son concebidas como organizaciones abiertas, autónomas y complejas (MEN, 2008: 27), las políticas en esta materia también buscan establecer en cada institución educativa nuevas formas de gestión que permitan cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEI (MEN, 2008: 27). Con base en las entrevistas efectuadas, podemos decir que, en Colombia, existen dos tipos de políticas en este rubro: las dirigidas a mejorar la coordinación entre instancias del sector y las enfocadas a la gestión en el establecimiento educativo.

Para las primeras, el MEN establece que la política educativa sobre gestión debe focalizarse en:

Diseñar mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de recursos financieros para la prestación del servicio educativo y formular estrategias para fortalecer el modelo de gestión de las secretarías de educación y sus establecimientos educativos (MEN, 2013).

Para el periodo 2011-2014, el MEN ha definido ocho líneas de política en materia de gestión: 1) atención integral a la primera infancia; 2) cerrar brechas con enfoque regional en educación preescolar, básica y media; 3) cerrar brechas con enfoque regional en educación superior; 4) calidad en educación preescolar, básica y media; 5) calidad en educación superior; 6) pertinencia para la innovación y la productividad; 7) modelo de gestión del sistema educativo, y 8) prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia. Como aquí se especifica, una de estas líneas se dirige de manera particular al modelo de gestión de todo el sistema educativo, debido a que se subraya que la adecuada gestión fortalece la autonomía institucional y es capaz de convocar a la comunidad

académica a que participe, además de legitimar al gobierno (MEN, 2013). En esta línea se han planteado siete proyectos: 1) fortalecimiento de la gestión de los servicios del MEN; 2) consolidación de la gestión de las secretarías de educación y sus establecimientos educativos; 3) mejora de la eficiencia y transparencia de la gestión en la educación superior; 4) fortalecimiento de la gestión tecnológica del sector; 5) comunicación pública para el fortalecimiento y la consolidación de la política de educación de calidad; 6) modernización de las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales, y 7) modernización de las entidades adscritas o vinculadas (MEN, 2011).

Para el segundo caso, la gestión de la escuela es definida como

un proceso sistemático que está orientado al fortalecimiento de las instituciones educativas y a sus proyectos, con el fin de enriquecer los procesos pedagógicos, directivos, comunitarios y administrativos; conservando la autonomía institucional, para así responder de una manera más acorde a las necesidades educativas locales, regionales y mundiales (MEN, 2018: s.p.).

Para tal efecto, y según los directores de secundarias, se reconocen cuatro áreas de gestión institucional:

- 1) Directiva: define la orientación y promoción estratégica del mejoramiento y alude a la cultura institucional, al clima y al gobierno escolar a través de los procesos de formulación, organización, desarrollo y evaluación del funcionamiento de la escuela.
- 2) Académica: representa el eje central del trabajo institucional orientado a la formación de los alumnos. Su objetivo consiste en que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para su desempeño personal y social. Aquí se analizan los procesos de diseño curricular, las prácticas pedagógicas y el seguimiento académico.
- 3) Administrativa y financiera: es la que apuntala todo el trabajo académico institucional y se ocupa del manejo de recursos y ser-

vicios, de los sistemas de información, de la administración de la planta física y del manejo contable y financiero.

- 4) Comunitaria: se ocupa del vínculo con la comunidad a través de proyectos de prevención, participación y convivencia (MEN, 2008: 27).

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Origen de la educación secundaria

Como en varios de los países latinoamericanos, durante el siglo XIX la educación colombiana se vio sometida a los vaivenes y conflictos entre los partidos políticos y los vínculos o discrepancias de éstos con la Iglesia. Por la Constitución de 1886 (Consejo Nacional Constituyente, 1886) y el Concordato de 1887 (Vázquez y Palmas, 1973), el Estado entregó la educación a la Iglesia: “Artículo 41. La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica” (Consejo Nacional Constituyente, 1886: 226). En efecto, se impuso como asignatura obligatoria la religión y la Iglesia se atribuyó la función de inspeccionar los textos; el arzobispo determinaba cuáles se ceñían al dogma y podían ser utilizados. Se estableció, a su vez, que la instrucción primaria sería gratuita, no obligatoria, aunque financiada por el Estado.

Con el Decreto 349 de 1892 (MIP, 1892) se dispuso que la educación se dividiera en departamental y nacional. La primera corresponde a la instrucción primaria o de primeras letras, en tanto que la nacional alude a la educación secundaria y profesional. Sin que estuviese definida con claridad la educación secundaria (secundaria básica y bachillerato) y su distinción con respecto a la primaria, particularmente en cuanto a las edades de los alumnos, se pueden ubicar algunos antecedentes de la actual educación básica secundaria. En dicha normatividad se alude a colegios y liceos, los cuales parecería que corresponden a la secundaria básica y al bachillerato, respectivamente, en virtud de que se señala que para ingresar al liceo se requiere tener más de 15 años y el título que se obtiene es el de

bachiller. Entre los colegios se mencionan tres –el de San Bartolomé, el Colón y el Menor del Rosario– y entre los liceos, uno sólo –el Nacional–, además de anunciar que el Estado crearía nuevos colegios fuera de la capital. Aunque se especifica que para ingresar al colegio Colón se requiere ser menor de 15 años, este colegio, el de San Bartolomé y el Menor del Rosario también otorgan el título de bachiller. En el nivel secundario se ubican, asimismo, otras instituciones –la Escuela de Bellas Artes, las escuelas de artes y oficios, el Instituto Salesiano, la Academia Nacional de Música y las escuelas normales–, algunas de las cuales ofrecían una formación equivalente a la secundaria básica. Tal es el caso del Instituto Salesiano, que estaba destinado a la formación de artesanos y obreros de los hijos de familias de escasos recursos y que admitía niños no menores de 12 años ni mayores de 15; aquí se ofrecían enseñanzas de herrería, carpintería, sastrería, talabartería, zapatería, tipografía, encuadernación y música.

Esta organización da cuenta de que en torno a la escuela secundaria –colegios y liceos– se despliega un doble proceso segregacional de elitización. Por un lado, los colegios y liceos –esto es, la educación secundaria– estaban destinados a las clases privilegiadas, a la burguesía, en tanto que los hijos de obreros, trabajadores y campesinos podían acceder, en el mejor de los casos, a otro tipo de escuelas, orientadas a la capacitación para actividades manuales y técnicas. Pero además, dado el reducido número de este tipo de instituciones, el proceso de segregación también se desplegaba, igual que en la actualidad, con base en las zonas de ubicación: las escuelas se instalaban en las escasas zonas urbanas, mientras que los territorios rurales quedaban al margen. La educación secundaria queda signada, desde su origen, por privilegiar a las clases altas y por considerar que los grupos de trabajadores sólo tenían derecho a otro tipo de educación, planteamientos que, de manera semejante –si no idéntica– son asumidos a lo largo del continente latinoamericano durante el siglo XIX e inicios del XX.

Después de la denominada Guerra de los Mil Días (de 1899 a 1902), se instituye la Ley 39 de 1903 (Congreso de Colombia, 1903), por la que se ratifica que la instrucción pública sería organizada y

conducida de conformidad con la religión católica, y que se dividiría en primaria, secundaria, industrial y profesional. La instrucción secundaria tendría dos modalidades: la clásica y la técnica. Mientras en la primera se cultivarían las letras y la filosofía, en principio, destinada a las clases privilegiadas, en la segunda se ofrecerían los elementos básicos de la cultura, los idiomas y las asignaturas preparatorias para la instrucción profesional, a fin de preparar mano de obra calificada. Esta Ley de 1903 y su Decreto reglamentario 491 de 1904 (MIP, 1904) definieron las bases para la conformación del sistema de instrucción pública del país y precisaron la distribución de las responsabilidades financieras y de gestión en materia educativa entre el Estado, los departamentos y los municipios, iniciándose con ello un proceso descentralizador. No obstante las intenciones, los resultados no fueron favorables, ya que sólo los departamentos más avanzados y con recursos pudieron asumir sus obligaciones, en tanto que los que carecían de éstos prácticamente nada pudieron hacer.

Según Ramírez y Téllez (2006), entre 1903 y 1906, la matrícula de educación primaria se incrementó de manera importante, al pasar de 110 000 alumnos a cerca de 254 000, mientras que en secundaria el incremento fue muchísimo menor: de 14 000 a 22 000 alumnos, los cuales se concentraban, sobre todo, en escuelas privadas; es decir, este nivel educativo continuaba atendiendo a los hijos de las clases privilegiadas. El número de escuelas secundarias pasó de 180 a 300.

Diversos autores como Urrutia (1976) y Helg (2001) argumentan que el bajo nivel de matrícula en la educación secundaria reflejaba la baja de demanda por este tipo de educación, debido a que solamente eran los hijos de las élites los que la cursaban (Ramírez y Téllez, 2006: 24).

A pesar de que con la Ley 56 de 1927 (Congreso de Colombia, 1927) se definieron puntualizaciones para la educación secundaria, ésta continuaba dirigida exclusivamente a una élite, en tanto que ni siquiera 10 por ciento de la población de primaria accedía a ella (Ramírez y Téllez, 2006). En efecto, dicho nivel estaba confiado a las

órdenes religiosas. Hacia 1933, existían 288 establecimientos, de los cuales 76 por ciento estaba a cargo del sector privado.

De acuerdo con Herrera (s.f.), en el cuatrienio denominado “la revolución en marcha (1934-1938)”, el Estado colombiano emprendió una serie de reformas entre las que destacan las educativas y, fundamentalmente, aquella que coloca a la educación como una estrategia destinada a promover la integración nacional, como hicieron buena parte de los países latinoamericanos. Esta situación era totalmente comprensible ante la incapacidad del Estado para hacerse cargo de dicho nivel educativo. Sin embargo, también estableció normatividades para controlarlo: un plan de estudios obligatorio en el que se consideraban las materias y los programas, la carga horaria y, específicamente, se atribuyó el derecho de la expedición de los diplomas de bachiller; además, se creó la inspección nacional de secundaria. Ante la ausencia de personal docente formado, se crearon tres facultades de educación que posteriormente se convertirían en la Escuela Normal Superior.

Estas transformaciones se inscribieron en la reforma constitucional de 1936, por la que se garantizaba la libertad de enseñanza y se incrementaba la intervención del Estado en el campo educativo, en tanto que tendría derecho a inspeccionar y vigilar los institutos públicos y privados, con el fin de garantizar la formación intelectual, moral y física de los alumnos. Se inició, en consecuencia, el proceso de secularización de la educación y se declaró la libertad de culto; igualmente, se decretó la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria (AGN, 1997).

A pesar de la violencia experimentada en el país a partir de 1946 y hasta 1957 por las luchas entre conservadores y liberales, del analfabetismo y del rezago en que se encontraba la educación, su proceso de expansión mostró notables avances al inicio de la segunda mitad del siglo. Durante la década de los cincuenta y de los sesenta el incremento anual en la matrícula de primaria fue de 7.7 y 6.9 por ciento, y en secundaria de 12.4 y 13 por ciento (Ramírez y Téllez, 2006). El crecimiento de la matrícula en primaria y secundaria superó al de la población y fue el más alto del siglo, con excepción del registrado durante los primeros años del siglo xx.

Otro hecho importante comenzado en la década de los cincuenta fue la iniciativa de basar el desarrollo del sector educativo en las necesidades de la población, creando para ello la Oficina Sectorial de Planeación Educativa dentro del MEN, en cuyo Primer Plan Quinquenal de Educación Integral se enfatizó la unificación de la escuela primaria a partir del establecimiento de la duración de cinco años, tanto en el área urbana como rural; igualmente, se definió la división de la escuela secundaria en dos modalidades: una orientada a carreras prácticas y técnicas, y la otra para los que continuarían estudios en la universidad y las escuelas normales (Ramírez y Téllez, 2006). En pleno siglo XX se mantiene, por tanto, un esquema diferenciador y discriminatorio al brindar el servicio educativo en este nivel: el de la élite, para los alumnos con supuestas capacidades para ingresar a la vida universitaria, y el de la formación técnica, para aquellos que, por no contar con las suficientes habilidades, sólo podrían prepararse para la incorporación al trabajo técnico.

En las siguientes décadas se continuó el avance en materia educativa. En 1969 se creó el Instituto Nacional de Enseñanza Media Diversificada, con el objeto de apoyar a las clases populares. El gasto en educación, como porcentaje del PIB, se fue incrementando; así, en los sesenta alcanzó uno por ciento y en los setenta tres por ciento. A su vez, el presupuesto destinado a la educación por parte del MEN se acrecentó entre 1950 y 1976 de 6.7 a 19.8 por ciento, gracias a lo cual se obligó, desde fines de los cincuenta, a los departamentos y municipios a destinar un porcentaje fijo a la educación. La matrícula continuó ascendiendo de manera importante: mientras en 1950 se tenía un registro de 808 494 alumnos de primaria, para 1976 se llegó a 4 223 959, incremento que se dio tanto en escuelas públicas como en las privadas. En secundaria, se transitó en ese lapso de 773 111 a 1 418 091 alumnos; de éstos, 42 por ciento estaba matriculado en escuelas públicas en 1950, pero para 1976 el porcentaje aumentó a 53, de manera que, paulatinamente, la presencia de los establecimientos públicos fue superando a la de los privados.

Esto último responde tanto a una política activa de los gobiernos del Frente Nacional por multiplicar los establecimientos públicos de edu-

cación secundaria como a la intensificación del uso de la doble jornada en los establecimientos oficiales (Ramírez y Téllez, 2006: 48).

Este favorable escenario de la educación estuvo pautado por la urbanización del país, la migración del campo a la ciudad, el cambio en la estructura poblacional por edad y el aumento de la aportación fiscal debido a la prosperidad económica. Hacia la década de los setenta, el país alcanzó una tasa de escolaridad en primaria de 100 por ciento; la totalidad de los niños de entre siete y 11 años se encontraban en la escuela, mientras que en 1951 sólo 54.5 por ciento lo estaba. Si bien en el ciclo de secundaria también se registró un incremento, al pasar de 6.2 por ciento en 1951 a 36.3 en 1976, la tasa de escolaridad continuó muy limitada (Ramírez y Téllez, 2006), lo que significa que el acceso a este nivel se mantuvo sumamente restringido y, por tanto, no generalizado para toda la población en edad de cursarlo.

Debido a los problemas en la gestión de la educación en cuanto a las atribuciones de los diferentes niveles –nacional, departamental y municipal– como estrategia operada desde la Constitución de 1886, en 1968 se impulsó una reforma administrativa del sector educativo que buscó mejorar el esquema de centralización de la política educativa y descentralización de su administración. Para tal efecto, se crearon instancias administrativas en las entidades territoriales –Fondos Educativos Regionales– destinados a manejar las finanzas; igualmente, se fundaron las Juntas de Escalafón Departamental, responsables de la gestión referida al personal docente.

A mediados de los setenta se intentó reorganizar el sistema educativo mediante la descentralización administrativa de los planteles y recursos; se impulsó la nacionalización del gasto en educación primaria y secundaria públicas, y la modernización del MEN. Un hecho muy relevante fue que se enfatizó el carácter del servicio público de la educación secundaria.

La Ley 43 acentúa la nacionalización de la educación primaria y secundaria de los sesenta al establecer:

Artículo 1º.- La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley (Congreso de Colombia, 1975).

No obstante, la nacionalización no logró resolver los problemas relativos al financiamiento y las responsabilidades entre el gobierno y las entidades territoriales.

Entre 1977 y 1986 la tasa de escolaridad bruta de la educación secundaria aumentó de 36.3 a 41.5 por ciento, mientras que la de la educación primaria se mantuvo estable (Ramírez y Téllez, 2006). En este periodo se promovió la universalización de la educación primaria tanto en las áreas urbanas como en las rurales y se construyeron escuelas primarias y secundarias; también se abrieron nuevas plazas para profesores. Un asunto fundamental fue la ampliación de la noción de educación básica al añadir, después de la primaria, cuatro años de educación secundaria, tal como se estipula en el artículo 7 del Decreto 88 de 1976: “La educación básica [cinco grados de primaria y cuatro de secundaria] se impartirá a la población escolar a partir de los seis años de edad” (MEN, 1976: s.p.). De esta forma, la educación secundaria quedaba totalmente desligada de la educación media (dos años después de la secundaria) y de la intermedia (dos años después de la media), por las que se obtendrían los diplomas de bachiller y de técnico profesional, respectivamente.

A inicios de los ochenta, alrededor de 65 por ciento de la población se ubicaba en zonas rurales y sólo 24 por ciento de la matrícula de educación básica pertenecía a esta zona. Ante la baja cobertura de educación secundaria, se dio importancia tanto a la expansión como a la diversificación de acuerdo con la vocación productiva regional. Por lo que se refiere a los profesores, después de un amplio proceso de concertación, la enseñanza quedó regulada por el Estatuto Docente, según el Decreto 2277 de 1979 (MEN, 1979).

También en los ochenta se fomentó la modernización, descentralización y planificación de la educación, así como la adecuación

del currículo de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales. Asimismo, se promovió la ampliación del acceso y la permanencia en la educación básica. Por otro lado, se pretendió integrar todos los niveles educativos con base en objetivos comunes, conformando de esta manera el sistema educativo del país.

Para atender la problemática de la escuela rural, se suplantó el modelo de Escuela Unitaria, instaurado desde hacía más de 10 años, por el de Escuela Nueva.

Este esquema fue diseñado de tal forma que se pueda atender en una sola aula a todos los alumnos de la zona en edad escolar y garantizarles promoción flexible y escolaridad completa. Los métodos de aprendizaje en este esquema son activos e incluyen la participación de los padres de familia y la comunidad campesina (Ramírez y Téllez, 2006: 60)

Con la Escuela Nueva se logró incrementar la cobertura y la calidad en las zonas rurales.

Durante el periodo 1986-1990 se retomaron los esfuerzos para mejorar la descentralización de la administración pública, por la que se pretendía otorgar una mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Este proceso no comenzó a consolidarse hasta 1995 y, al finalizar el siglo, los avances en esta materia fueron significativos, aunque no se reflejaron en la mejora de la eficiencia, eficacia y equidad del servicio educativo.

Con la publicación de la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 2011), se definió la educación obligatoria con una duración de 10 años: uno de preescolar, cinco de primaria y cuatro de secundaria. Es entonces cuando, tardíamente, la educación secundaria colombiana tomó el carácter obligatorio: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” (Asamblea Nacional Constituyente, 2011: s.p.).

Se realizaron esfuerzos importantes para ampliar la cobertura y mejorar la calidad con el apoyo de organismos internacionales. Así, en 1987 se inició el Plan para la Universalización de la Educación

Básica Primaria y, en 1992, se instaló el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, con la intención de universalizar este ciclo.

Gracias al esfuerzo del gobierno por promover la educación secundaria y al apoyo financiero ofrecido, la tasa bruta de escolaridad para los adolescentes de entre 12 y 17 años se incrementó de 41.5 por ciento en 1986 a 70.5 en 2000. De esta forma, a fines de siglo se tiene que, del egreso de primaria, 68.5 por ciento del alumnado se incorporó a la secundaria, frente a los pobres porcentajes registrados en etapas previas: 9.6 en 1950 y 45.9 en 1986. En los últimos años del siglo, la matrícula de educación secundaria creció en promedio cinco por ciento anual, duplicándose el número de alumnos, de escuelas y de docentes. Por otro lado, la oferta oficial de secundaria también se incrementó, al pasar de 61 por ciento de la matrícula total en 1986 a 70 por ciento en 2000 (Ramírez y Téllez, 2006). Con esto se avanzó en la democratización de la educación secundaria, al transitar del elitismo a la universalización y, también, al proceso masificador.

Orientaciones de la educación secundaria

La educación básica secundaria, que comprende cuatro grados (de sexto a noveno) en el marco del sistema de educación formal, es impartida tanto por instituciones educativas del Estado como por particulares, está dirigida a los jóvenes de 11 a 14 años y opera con base en una modalidad de manera general. Se imparte en establecimientos educativos aprobados por el gobierno a través del MEN, tiene secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y es conducente a la obtención de grados y títulos. La Ley General de Educación establece en sus artículos 22 y 23 los objetivos generales de la educación básica, así como las áreas obligatorias y fundamentales:

Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que

necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional (Congreso de Colombia, 1994: 8).

Por otro lado, queda igualmente establecido para la educación básica secundaria, así como para toda la educación obligatoria pública y privada, el cumplimiento de los siguientes temas:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad (Congreso de Colombia, 1994: 4-5).

Con excepción de los incisos a y b, cuyas temáticas sí suponen su inclusión en asignaturas, el resto de los temas se incorpora en el currículum y se aborda en el plan de estudios de cada establecimiento. Por otro lado, se ha previsto que en todas las escuelas correspondientes a la educación básica debe fomentarse una cultura del emprendimiento (Congreso de Colombia, 2006c). Para tal efecto, se reglamentan, entre otros, los siguientes temas:

1. Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas.
3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados “Cátedra Empresarial” que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades (Congreso de Colombia, 2006c: s.p.).

Como se señaló con anterioridad,¹⁰ para los sectores de población en donde el acceso al sistema educativo está limitado, se han implementado programas orientados a atender a estos grupos, cuyas condiciones de vida o características socio-económicas son diferentes; programas que funcionan con base en modelos educativos flexibles, con el fin de adaptarse a los tiempos de los usuarios y a las condiciones rurales o de desplazamiento. Entre éstos tenemos el PER, que incluye los modelos etnoeducativos y particularmente los de telesecundaria y posprimaria, los cuales promueven la participación de la comunidad en proyectos productivos, procurando una atención psicoafectiva, alimentación escolar y dotación de útiles.

El modelo de posprimaria fue iniciado hacia 1990, en el marco del Proyecto Multinacional de Educación Básica promovido por la Organización de los Estados Americanos (OEA, s.f.). Es un modelo flexible que promueve la ampliación de la cobertura de la educación básica secundaria. La atención se da a niños y jóvenes de entre 12 y 17 años del sector rural que terminan el 5.º grado, además de que se incluye a la población en edad escolar que está fuera del sistema educativo. Este modelo da la posibilidad de acceder al nivel considerando las características y las expectativas del medio rural, con el fin de frenar la migración a la ciudad. Funciona a través de procesos presenciales, semipresenciales y a distancia. Pretende fortalecer el aprendizaje acti-

10 Cfr. “sistema educativo nacional y educación secundaria”, p. 82.

vo, flexible y productivo para fomentar los proyectos pedagógicos de acuerdo con las necesidades locales, a partir de las áreas curriculares básicas y obligatorias. Se encuentra conformado por:

- 1) El componente de organización, administración y gestión, que se opera con base en procesos participativos y de autogestión, propiciando la autonomía escolar, la organización y el funcionamiento del gobierno estudiantil. Aquí se fortalece el Proyecto Institucional de Educación Rural y su relación con el Proyecto Educativo Municipal.
- 2) El componente pedagógico, que alude a las propuestas educativas y metodológicas adaptables a las necesidades del medio rural, garantizando la flexibilidad de los procesos curriculares.
- 3) El componente de articulación comunitaria, encauzado al fortalecimiento de la participación, la organización y la vinculación de la escuela con la comunidad.
- 4) Finalmente, en el componente de proyectos pedagógicos productivos, que se considera el eje articulador del currículum a partir del cual se vincula la teoría con la práctica, se desarrollan competencias laborales y se fomenta la autogestión. La posprimaria ha operado en la mayoría de los departamentos del país con recursos del MEN y del Banco Mundial (BM), entre otros (MEN, s.f.a).

Por su parte, el modelo de telesecundaria es producto de un acuerdo de cooperación entre el MEN colombiano y la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, firmado en 1998, después de lo cual fue adaptado y ajustado según las políticas educativas y el contexto particular del país, con el objetivo de aumentar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar el ingreso y la permanencia de los niños de 12 a 17 años. Dicha adecuación implicó la revisión de los programas de televisión educativa transmitidos por la red satelital Edusat, hecho que derivó en el diseño de nuevos módulos más acordes con el currículo colombiano. Aunque originalmente la telesecundaria colombiana se diseñó como un programa educativo dirigido a la población rural de 12 a 17 años, se ha extendido para cubrir necesidades educativas de la población urbano-marginal. El

componente principal de esta propuesta es la televisión educativa, que rompe con la lógica clásica de la enseñanza, armonizando la educación presencial con la educación a distancia a partir de los medios de comunicación. Esta propuesta educativa fomenta

la adquisición de valores esenciales, conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que le permite a los alumnos lograr un aprendizaje permanente, reflejándose en la capacidad de adquirir destrezas para la vida activa productiva, en la calidad de vida y en el aprovechamiento pleno de oportunidades de acceso a los niveles educativos superiores (MEN, s.f.b).

En telesecundaria se aplican dos modalidades: una consiste en la presentación de videos que se graban para ser llevados al aula; la otra, en la transmisión satelital de los programas a través del canal regional de Telepacífico. El valor del video reside en la posibilidad de presentarlo en diferentes momentos de la sesión de aprendizaje, mientras que la emisión satelital abierta sólo cuenta con dos horarios de repetición. Se utiliza una *Guía de aprendizaje* para cada uno de los cuatro grados, que apoya el proceso metodológico en el aula y que está estructurada con base en núcleos temáticos y sesiones de aprendizaje. Esta guía ofrece al docente –uno por grado– criterios y estrategias para orientar la metodología de trabajo, le ayuda a verificar los logros y las dificultades de aprendizaje, así como a tomar decisiones pertinentes.

Los componentes de este modelo son iguales que los de post-secundaria, aunque con variaciones propias de su especificidad: componente de organización, administración y gestión; componente pedagógico; componente de articulación con el contexto, y componente de proyectos pedagógicos productivos (MEN, s.f.a).

Regulación de la educación secundaria

Los artículos 67 y 69 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1996) y la Ley General de Educación (Congreso de Co-

lombia, 1994) son las principales normas que regulan el sistema educativo colombiano, por cuanto establecen el marco general a partir del cual tanto los gobiernos departamentales como las instituciones organizan el servicio educativo, cuya dirección y gestión se caracterizan por ser descentralizadas. En este sentido, tiene una gran relevancia el análisis de las normas jurídicas que han regulado la educación en las últimas décadas, especialmente en este país, en el cual, por más insignificante que parezca, cualquier modificación referente a las políticas educativas, a la gestión, al financiamiento, a los programas, a las acciones, a la formación de profesores, etcétera, queda legislada en términos de ley, decreto, resolución, circular o directiva ministerial.

Entre las regulaciones de primer orden se encuentran los artículos constitucionales mencionados y varias leyes, aunque destaca, por su relevancia, la Ley General de Educación (Congreso de Colombia, 1994).

Desde el punto de vista constitucional, la educación se considera un servicio público con una función social asignada: el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y, en general, a la cultura. El Estado colombiano propone una educación que fomente el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia. Los rasgos distintivos de esta educación son: la obligatoriedad entre los cinco y 15 años; la gratuidad, sin que esto signifique que no se cobren cuotas por concepto de derechos académicos a quienes pueden pagarlas, y la coparticipación en la dirección, el financiamiento y la administración de los servicios por parte de la nación y las entidades territoriales. Asimismo, la intervención del sector privado en la educación también se encuentra regulada por el artículo 68 constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1996).

En orden de importancia, y también como regulación primaria, se ubica la Ley General de Educación de 1994, que se fundamenta en los principios sobre el derecho a la educación que tiene toda persona y en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra establecidos en la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1996). Concibe la educación como proceso de formación permanente, personal, cultural y social; establece las normas generales para re-

gular y gestionar la educación pública; organiza la impartición de la educación formal y no formal en todos sus niveles, dirigida a niños, adolescentes y jóvenes, igual que a adultos, grupos étnicos, campesinos, personas con necesidades educativas especiales y personas que requieren rehabilitación social; define las finalidades de la educación y las particularidades de la estructura de cada uno de los niveles educativos y sus correspondientes áreas básicas de formación; organiza también la educación informal, aludiendo principalmente a los medios de comunicación masiva en la educación permanente y la difusión de la cultura, y al Sistema Nacional de Educación Masiva, que se despliega a través de medios electrónicos, tales como radio, televisión y telemática; asimismo, concreta las modalidades de educación dirigidas a diferentes grupos poblacionales. Por otro lado, regula de manera general el currículum, la evaluación, la formación y la carrera docente, así como el funcionamiento y el gobierno de los establecimientos educativos públicos, privados y por cooperación; el papel del Estado y de las entidades territoriales en la atención a la demanda educativa, y la distribución y asignación de recursos financieros, entre otras funciones.

En cuanto a las leyes complementarias destacan, entre otras:

- 1) La Ley 1324 de 2009, en la que se definen los parámetros y los criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad educativa, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación para facilitar la inspección y la vigilancia del Estado, y se transforma el ICFES (Congreso de Colombia, 2009a).
- 2) La Ley 1098 de 2006, que representa un código de la infancia y la adolescencia por el cual se garantiza su derecho a un desarrollo armonioso en la familia y la comunidad, cuyo objetivo consiste en normar la protección integral de niños y adolescentes (Congreso de Colombia, 2006b).
- 3) La Ley 1295 de 2009, por la que se reglamenta la atención integral a los niños de la primera infancia desde el nacimiento hasta los seis años, así como a las madres gestantes (Congreso de Colombia, 2009d).

- 4) La Ley 715 de 2001, que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre los diferentes ámbitos territoriales, así como otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud (Congreso de Colombia, 2001).
- 5) La Ley 1297, que regula el ingreso como docente al servicio educativo en las zonas de difícil acceso y en poblaciones especiales (Congreso de Colombia, 2009b).

Por lo que respecta al trabajo legislativo, tal como se apuntó anteriormente, el Congreso colombiano ha sido muy prolífico en materia educativa, al grado de que en tan sólo dos años (2008-2009) promulgó 16 decretos destinados exclusivamente a la educación básica, por lo que resulta imposible abordarlos. Únicamente haremos una breve alusión a algunos de éstos:

- 1) El Decreto 1860, que regula la Ley 115 en lo que se refiere a cuestiones pedagógicas y organizativas (MEN, 1994a).
- 2) El Decreto 1290, que reglamenta la evaluación del aprendizaje y la promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media, estableciendo tres tipos de evaluación: internacional, nacional e institucional (MEN, 2009b).
- 3) El Decreto 230, que norma aspectos técnicos vinculados con el currículum, la evaluación y la promoción de los alumnos, así como la evaluación institucional, correspondientes a los niveles de educación preescolar, básica y media. También reglamenta las funciones de inspección y vigilancia (MEN, 2002a).
- 4) El Decreto 2886, que pauta los procedimientos que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación, la cual les permite asumir la administración de los recursos fiscales para la prestación del servicio educativo (MEN, 1994c).
- 5) El Decreto 804, que establece las normas relativas a la atención educativa dirigida a los diferentes grupos étnicos; es decir, la denominada etnoeducación –orientaciones curriculares especiales, administración y gestión institucionales– y la correspondiente a la formación de los etnoeducadores (MEN, 1995).

En relación con las normatividades secundarias, se dispone de abundantes resoluciones y directivas ministeriales formuladas en los últimos años, además de circulares y otras prescripciones. Exclusivamente aludiremos a algunas de las primeras. En materia de resoluciones, la 7168 de 2012 asigna recursos provenientes del sistema general de participaciones para la educación por concepto de la gratuidad educativa (MEN, 2012d), mientras que la 6082 del mismo año define el cronograma de actividades para el proceso de evaluación de competencias para docentes y directivos (MEN, 2012e).

Entre las directivas ministeriales, la 1 de 2012 ordena articular los planes de desarrollo de nivel territorial con el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (MEN, 2012g). Por su parte, la 2 de 2012 determina las responsabilidades de los rectores y de los directores en los establecimientos educativos (MEN, 2012f).

EL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Con base en el análisis sobre las tendencias políticas, económicas y tecnológicas, así como su importancia para el progreso de la sociedad, el desarrollo curricular en Colombia ha tenido como principal objetivo la búsqueda de la calidad educativa; en torno a esto se ha orientado la concepción sobre el currículo, cuya principal característica es la autonomía escolar y, aunado a ello, el desarrollo curricular flexible.

La actual forma de organizar el currículo tiene antecedentes en reformas implementadas desde 1975 con el Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo en la Educación, iniciado “con el cambio del modelo tradicional de enseñanza ‘clase magistral’ por una participación más activa de los educandos” (Martínez y Herrera, 2002: 18). Dicho programa fue mejor conocido como “renovación curricular” e implicó el reordenamiento del MEN así como del sistema educativo con el objetivo de

mejorar cualitativa y cuantitativamente la educación sistematizando el empleo y generación de tecnología educativa, para ampliar las condiciones de acceso a la educación en forma equitativa, a toda la población colombiana, fundamentalmente de las zonas rurales (Martínez y Herrera, 2002: 18).

El programa se compuso de tres subprogramas: 1) mejoramiento de los currículos; 2) formación y perfeccionamiento de docentes, y 3) producción y distribución masiva de materiales y medios educativos.

La experimentación curricular iniciada en 1975 concluyó, entre otros puntos, con la definición de las áreas de formación de la educación básica, comprendidas como “el conjunto estructurado de conceptos, habilidades, destrezas, valores y actitudes afines, relacionados con un ámbito determinado de la cultura, anteriormente desglosados en materias y asignaturas” (MEN, 1984). Estas áreas se clasifican en comunes y propias. Las primeras se refieren a la formación general que se ofrece a todos los alumnos de educación básica y media vocacional, mientras que las segundas coadyuvan a orientar al alumno hacia una formación específica en la educación media vocacional.

Desde 1994, con base en la autonomía concedida a las escuelas para los asuntos de orden pedagógico, de gestión y financiero, el Estado colombiano ha definido algunas orientaciones y normatividades obligatorias para todas las instituciones –públicas, privadas, comunitarias y de carácter solidario– de la educación preescolar, básica y media. La temática curricular forma parte de estas normas técnicas tendientes a “favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el desarrollo del proceso de formación de los educandos” (MEN, 2002a). De ahí que se encuentran normadas las concepciones de currículum y de plan de estudios, así como las prácticas relacionadas con éstos.

Concepción de currículum

Por currículum se entiende

el conjunto de criterios, planes de estudio, metodologías y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional (MEN, 2002a).

Con base en esto se puede plantear que el sentido que el Estado colombiano otorga al currículum alude, en primer lugar, a una visión humanista, vinculada con la preocupación de contribuir a la construcción de la identidad nacional, en la perspectiva de fomentar el sentido de pertenencia a la nación, y en segundo lugar, a los recursos humanos –maestros– y físicos necesarios para la formación de los alumnos. Así, el papel de la educación a través del currículum está puntualmente focalizado en los sujetos –su formación–, dejando a un lado la posibilidad de conducirlos hacia una transformación de la sociedad, aunque más adelante se analizarán las características específicas del currículum colombiano como un proyecto valioso que asume las particularidades nacionales, regionales y locales de los alumnos y, por tanto, de la comunidad.

El plan de estudios es conceptualizado como el esquema de las áreas obligatorias y optativas con sus correspondientes asignaturas, y contiene, entre otros, los siguientes elementos: las intenciones, los contenidos, los temas y los problemas de cada área con las respectivas actividades; la distribución del tiempo y las secuencias del proceso educativo; los logros, las competencias y los conocimientos que se pretende alcanzar al final del periodo escolar por área y grado, conforme hayan sido definidos en el Proyecto Educativo Institucional; los criterios y los procedimientos para evaluar el aprendizaje y desarrollo de las capacidades de los estudiantes; los planes de apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje; la metodología aplicable en cada área y el material recomendable; los indicadores de desempeño y las metas de calidad que posibiliten el desarrollo de la autoevalua-

ción (MEN, 2002a). La autonomía de las instituciones en educación básica constituye un elemento central de la educación colombiana, cuya conceptualización y operación se analizan más adelante.

Asimismo, se establece que el currículum es un proceso permanente de construcción social del quehacer pedagógico, comprendido como un medio puesto al servicio de la formación de los alumnos y “de la renovación crítica de saberes pedagógicos y de su aplicación” (MEN, 1996). Para la construcción curricular se consideran tres elementos: los referentes, los componentes y la estructura. Entre los referentes que se aluden obligatoriamente para la construcción social del currículum se tienen: las teorías curriculares convenientes para promover los fines y los objetivos constitucionales; los factores pedagógicos, culturales, étnicos, sociales y éticos, que a la vez que orientan, también afectan su pertinencia, y finalmente, el desarrollo humano. En cuanto a los componentes curriculares, se abordan: los fundamentos conceptuales de la actividad pedagógica, los objetivos generales de la educación y los relativos al nivel y ciclo correspondientes, los indicadores de logros, los planes de estudio, los actores de la formación, los métodos, la gestión y los criterios de evaluación, entre otros. La estructura curricular está conformada por las relaciones entre referentes y componentes, a partir de los cuales se establecen las prioridades y se orienta la consecución de objetivos; los referentes y los componentes se articulan y jerarquizan considerando siempre las características y las necesidades de la comunidad educativa, así como las especificidades del nivel y el ciclo de educación (MEN, 1996).

Es importante remarcar que hay un currículum común en educación básica y media, el cual hace referencia a los procesos, los saberes, las competencias y los valores fundamentales que coadyuvan al desarrollo integral de los sujetos en las diferentes culturas de la nación. El currículum específico institucional se estructura con base en el común y contempla el concepto de educación y formación del alumno, los fines, los objetivos, los grupos de áreas obligatorias y fundamentales. De ahí que el currículum común representa la base para el específico y el proyecto institucional de cada escuela, garantizando con ello la transferencia de estudiantes entre diferentes esta-

blecimientos y posibilitando las evaluaciones nacionales de calidad. El currículum que elabora cada escuela tiene que atender los fines de la educación y los objetivos de cada nivel, los indicadores de logro y la organización de las diferentes áreas (Congreso de Colombia, 1994).

En cuanto a la autonomía institucional, ésta radica en la capacidad de cada escuela para incorporar las asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas, para adaptarlas a los requerimientos regionales y para adoptar métodos de enseñanza y promover diversas actividades formativas, culturales y deportivas. La autonomía significa, por tanto, la capacidad para tomar decisiones, pero también el compromiso y la responsabilidad que asume la comunidad educativa en relación con la formación de los alumnos. Para tal efecto, las secretarías departamentales y distritales tienen la obligación de asesorar a las instituciones en el diseño y el desarrollo del currículum de las escuelas a su cargo.

El ejercicio de esta autonomía se realiza a través de un proceso secuencial y sistemático que deberá comprender, entre otros, la conformación de una comunidad pedagógica investigadora y constructora del currículo, el diseño, desarrollo, seguimiento, evaluación y retroalimentación del mismo y su adopción como parte del proyecto educativo institucional (MEN, 1996).

Si bien la legislación colombiana otorga autonomía a cada institución educativa acerca de elementos fundamentales en la elaboración del currículo y los planes de estudio –como se ha reiterado–, el MEN establece los referentes comunes que toda escuela debe seguir al elaborar su PEI (Congreso de Colombia, 1994). En la educación formal se determinaron inicialmente indicadores de logro, comprendidos como “síntomas, indicios, señales, rasgos o conjuntos de rasgos, datos e información perceptible, que al ser confrontados con el logro esperado, nos dan evidencias significativas de los avances en pos de alcanzar el logro” (MEN, s.f.b).

Estos indicadores se definieron con base en dos niveles, el general y el particular: indicadores de logro del conjunto de grados y los

específicos. Los primeros se refieren a logros de carácter nacional y remiten a los fines de la educación y, por tanto, al desarrollo humano. Los específicos aluden puntualmente a los estipulados en el proyecto educativo institucional y “permiten a cada institución educativa y a su comunidad educativa, prever autónomamente respuestas a la acción formativa que desarrolla, otorgarle identidad a su proyecto educativo e imprimirle dinámica a la construcción permanente del currículo” (MEN, 1996). Los indicadores de logro también fueron conceptualizados como

medios para constatar, estimar, valorar, autorregular y controlar los resultados del proceso educativo, para que a partir de ellos y teniendo en cuenta las particularidades de su proyecto educativo, la institución formule y reformule los logros esperados (MEN, s.f.b).

Si en una primera etapa se formularon indicadores de logro y lineamientos curriculares para cada área obligatoria, a partir de 2002 los referentes comunes aluden a estándares básicos de competencias, con el objetivo de superar la enseñanza enciclopédica y memorística. El MEN y un equipo de especialistas definieron un marco normativo con respecto a los referentes de calidad, comprendidos como estándares básicos de competencias para conformar un sistema integrado que se ajustara a la evolución de los aprendizajes y las competencias de los alumnos desde la educación inicial hasta la superior. Por estándar se entiende

un criterio claro y público que permite juzgar si un estudiante, una institución o el sistema educativo en su conjunto cumplen con unas expectativas comunes de calidad; expresa una situación deseada en cuanto a lo que se espera que todos los estudiantes aprendan en cada una de las áreas (MEN, 2006a: 11).

La noción de estándares se encuentra estrechamente vinculada con la de calidad y evaluación, por cuanto es fundamental conocer si los estudiantes están alcanzando sus metas como resultado de su tránsito por la escuela. De esta forma, estándares, evaluación y pla-

nes de mejoramiento institucional se han convertido en las estrategias empleadas por el MEN colombiano para la mejora de la calidad de la educación.

Los estándares especifican el nivel de calidad que se pretende lograr en los alumnos y se encuentran formulados por grupos de grados en la educación básica y media: de 1.º a 3.º, de 4.º a 5.º, de 6.º a 7.º, de 8.º a 9.º y de 10.º a 11.º. Si bien las instituciones poseen autonomía para definir su currículum y plan de estudios, también están convocadas a respetar los referentes comunes, cuyas funciones son: incluir en todos los planes de estudio los conocimientos, las habilidades y los valores requeridos para el desempeño ciudadano y productivo; garantizar el acceso de todos los alumnos a estos aprendizajes; mantener elementos de unidad nacional en el marco de la descentralización, y facilitar el tránsito de los estudiantes entre centros educativos y regiones (MEN, 2006a: 10).

Las competencias son comprendidas

como un saber hacer flexible que puede actualizarse en distintos contextos, es decir, como la capacidad de usar los conocimientos en situaciones distintas de aquellas en las que se aprendieron. Implica la comprensión del sentido de cada actividad y sus implicaciones éticas, sociales, económicas y políticas (MEN, 2006a: 12).

Las competencias constituyen el elemento central del quehacer educativo, a la vez que el núcleo común de los currícula de todos los niveles. Al estar planteados por competencias, se ha posibilitado su integración, así como las diversas ofertas institucionales, bajo una lógica de educación permanente. Si bien los estándares enfatizan las competencias y no los contenidos, éstos no están excluidos, puesto que para cada competencia se requieren conocimientos, habilidades, actitudes y disposiciones específicas en un ámbito determinado del saber qué, cómo, por qué y para qué. Los estándares no son objetivos, aunque cuando se fijan y se busca alcanzarlos sí se convierten en propósitos o metas; tampoco son logros, aunque se convierten en ellos cuando se fijan, alcanzan y superan.

Los estándares básicos de competencias como referentes comunes de lo que todos los alumnos deben aprender constituye una guía para:

- el diseño del currículo, el plan de estudios, los proyectos escolares e incluso el trabajo de enseñanza en el aula;
- la producción de los textos escolares, materiales y demás apoyos educativos, así como para que instituciones y docentes decidan cuáles utilizar;
- el diseño de las prácticas evaluativas adelantadas dentro de la institución;
- la formulación de programas y proyectos, tanto de la formación inicial del profesorado como de la cualificación de docentes en ejercicio (MEN, 2006a: 11).

La definición de estándares de competencias como referentes comunes por parte del MEN no anula ni socava la autonomía de los establecimientos educativos, porque en éstos queda estipulado el qué, pero no el cómo, lo que posibilita que cada institución le dé sentido a su PEI conforme al contexto inmediato, regional y nacional. Es de esta manera como se atiende y enfrenta la diversidad de los diferentes grupos sociales a los que se dirige la acción educativa. En efecto, el PEI es el medio a través del cual las instituciones educativas guían su labor pedagógica; rescata los estándares básicos de competencias, de forma tal que éstas sean transversales, es decir, que se encuentren presentes durante toda la vida escolar e incluso fuera de ella. Asimismo, especifica los principios y los fines del establecimiento, el personal docente y los recursos didácticos necesarios, las estrategias pedagógicas, los reglamentos de maestros y alumnos, y finalmente, las modalidades de gestión. En suma, el PEI responde a las necesidades de los alumnos, de la comunidad y de la región, de ahí que sea factible y evaluable.

Sustento teórico

El MEN adoptó el enfoque de la formación del alumnado con base en competencias debido a la necesidad de

superar visiones tradicionales que privilegiaban la simple transmisión y memorización de contenidos, en favor de una pedagogía que permita a los y las estudiantes comprender los conocimientos y utilizarlos efectivamente dentro y fuera de la escuela, de acuerdo con las exigencias de los distintos contextos (MEN, 2006a: 12).

Los estándares de competencia se establecieron como referentes comunes que buscan, a través del proceso educativo

el desarrollo de un conjunto de *competencias* cuya complejidad y especialización crecen en la medida en que se alcanzan mayores niveles de educación. La noción de competencia, históricamente referida al contexto laboral, ha enriquecido su significado en el mundo de la educación en donde es entendida como *saber hacer* en situaciones concretas que requieren la aplicación creativa, flexible y responsable de conocimientos, habilidades y actitudes (MEN, 2006a: 12)

En esta visión del currículo basado en competencias se especifica que los estándares no se refieren a criterios mínimos, sino que expresan criterios de calidad que todos los alumnos deben alcanzar, porque enuncian lo fundamental para conducir el proceso de enseñanza. Las competencias, desde esta perspectiva, son transversales a las áreas del currículo y del conocimiento, y aun cuando usualmente se promueven a través del trabajo particular en una o varias áreas, se pretende que sean transferidas a diferentes ámbitos de la vida de los alumnos y de los futuros trabajadores. En consecuencia, la concepción de enseñanza que se promueve para el desarrollo de las competencias consiste en generar situaciones de aprendizaje significativas con base en la formulación de problemas y la búsqueda de respuestas, el reconocimiento de los saberes previos de los alumnos, el cuestionamiento permanente y el debate argumentado. En

este sentido, podría afirmarse que se pretende la formación de un pensamiento crítico en los estudiantes.

En cuanto a la concepción de aprendizaje, queda configurada a partir de la noción misma de competencias, que no se reduce al manejo de conocimientos, a la posesión de destrezas o la expresión de actitudes, sino a la capacidad para desempeñarse exitosamente o para actuar de manera eficaz frente a problemas de diversa naturaleza.

Para que una persona pueda mostrarle a alguien que tiene una competencia, no basta mostrarle que tiene los conocimientos necesarios, ni que posee las habilidades, ni que tiene las comprensiones, actitudes y disposiciones adecuadas, pues cada uno de estos aspectos puede estar presente sin que la persona muestre que es competente para esa actividad, si no los relaciona y organiza en función de un desempeño flexible, eficaz y con sentido (MEN, 2006a: 13).

Con el fin de favorecer un desarrollo integrado y gradual durante toda la educación básica y media, los estándares de competencias se encuentran estructurados en una secuencia creciente de complejidad y, como se puntualizó antes, por grupos de grados: de 1.º a 3.º, de 4.º a 5.º, de 6.º a 7.º, de 8.º a 9.º y de 10.º a 11.º De cada grupo se indica de manera específica lo que los alumnos deben saber y saber hacer al finalizar cada ciclo. Podemos señalar dos rasgos que caracterizan el currículo colombiano: la coherencia vertical y horizontal. En cuanto a la primera, se trata de un currículo en el que las competencias parten desde el primer grado hasta el bachillerato; esto es, el 11.º grado, de tal forma que los estándares de un grupo determinado implican necesariamente a los del grupo anterior, en concordancia con el desarrollo psicológico y biológico de los alumnos. Por lo que se refiere a la coherencia horizontal, en cada área se formularon los estándares de acuerdo con desarrollos propios de la disciplina correspondiente y sus procesos de enseñanza a través de ejes articuladores que permiten interrelacionar los estándares relativos a cada uno. Además de las relaciones horizontales entre los diferentes ejes de un área, se propicia la interrelación horizontal de los estándares de un área con los de las otras.

Obedeciendo al principio de autonomía de toda institución educativa, las metodologías de enseñanza no están prescritas, sino que cada establecimiento las especifica en el PEI, de acuerdo con el enfoque pedagógico que se determine para cumplir con los estándares básicos de competencias. Para el caso de la educación básica secundaria, las metodologías de enseñanza giran en torno a las modalidades en las que se imparte este nivel educativo: la secundaria regular, la denominada posprimaria, la telesecundaria y la etnoeducación. El PEI “admite y facilita la contextualización de los estándares porque en él se definen las concepciones, procesos y formas de llevar a la práctica la propuesta pedagógica de cada institución” (MEN, 2006a: 14). En el trabajo áulico, los estándares básicos de competencias se configuran como marco central para la planeación y el desarrollo de las prácticas educativas, así como para la evaluación. No obstante, se busca que las estrategias puntuales adoptadas por los profesores se caractericen por ser activas, vivenciales y diversificadas; esto es, que se haga uso de exposiciones, observaciones, prácticas, experimentos, trabajos de laboratorio, talleres e informática, entre otros, con el objeto de contribuir al desarrollo cognitivo de los alumnos y a la conformación de un pensamiento crítico y analítico (MEN, 1994a).

Criterios de acreditación y evaluación

Los objetivos que se han asignado a la evaluación de los alumnos son varios, entre los que destacan: identificar las características personales así como sus intereses, ritmos y estilos de aprendizaje; obtener información para reorientar los procesos educativos que aluden al desarrollo integral de los estudiantes, y proveer información para redefinir e implementar las estrategias pedagógicas pertinentes y determinar su promoción.

Como se dijo con anterioridad, la evaluación de los alumnos es emprendida por tres instancias: internacional, nacional e institucional. La primera alude a las pruebas que, aplicadas por organismos internacionales, dan cuenta de la calidad de la educación colombiana de acuerdo con estándares internacionales. La segunda,

la nacional, es la efectuada por el MEN y el ICFES, con el fin de monitorear la calidad del servicio educativo en las escuelas a partir de los estándares básicos. La evaluación institucional es la promovida por los establecimientos de educación básica y media (MEN, 2009b). A nivel áulico, la evaluación de los alumnos es continua e integral y se desarrolla con base en los cuatro periodos en que se divide el año escolar. Al finalizar cada uno de éstos, se tiene que elaborar un informe de evaluación en el que se da cuenta de los avances formativos del alumno en cada una de las áreas del currículum, especificando las fortalezas y las dificultades registradas, así como las propuestas o las recomendaciones para seguir en el proceso educativo. Además de los informes parciales, se tiene que elaborar un informe final del desempeño del estudiante desde una visión integral. Tanto los informes parciales como el final se entregan a los padres de familia y en ellos se deben incluir los desempeños de los alumnos en términos cualitativos. Si bien cada escuela define y adopta su propia escala de valoración del desempeño estudiantil, ésta debe expresar su equivalencia con la formulada a nivel nacional: desempeño superior, alto, básico y bajo, en donde el primero corresponde a la superación del desempeño necesario en las áreas obligatorias conforme a los estándares básicos, y el bajo representa la no superación de éstos (MEN, 2009b).

Perfiles de egreso

En general, se espera que los alumnos que cursen la secundaria logren el siguiente perfil: capacidad para comprender textos y expresar correctamente mensajes complejos, tanto de forma oral como escrita; uso de la lengua como medio de expresión literaria y conocimiento de la creación literaria nacional y mundial; capacidad de razonamiento lógico a través del dominio de sistemas numéricos, geométricos, métricos, lógicos, analíticos, de operaciones y relaciones, así como su uso en la solución de problemas de la ciencia, de la tecnología y de la vida cotidiana; manejo del conocimiento científico de los fenómenos físicos, químicos y biológicos, y capacidad para resolver problemas; actitudes favorables en torno a la naturaleza y el

medio ambiente; comprensión de la dimensión práctica del conocimiento teórico y de la dimensión teórica del conocimiento práctico, así como su utilización en la resolución de problemas; conocimiento de la historia nacional y mundial y de las ciencias sociales para comprender la realidad social; iniciación al campo de la tecnología moderna; conocimiento de los derechos y los deberes como ciudadano, de la Constitución y de las relaciones internacionales; capacidad para expresarse en lengua extranjera, y práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre (Congreso de Colombia, 1994).

En particular, el MEN espera que la formación basada en competencias, además de ser un elemento fundamental para mejorar la calidad educativa, promueva que el estudiante sea competente al no sólo poseer el conocimiento, sino saber usarlo en su vida cotidiana:

Tener una competencia es usar el conocimiento para aplicarlo a la solución de situaciones nuevas o imprevistas, fuera del aula, en contextos diferentes, y para desempeñarse de manera eficiente en la vida personal, intelectual, social, ciudadana y laboral (MEN, s.f.c: 5).

Las competencias que el sistema educativo pretende desarrollar en los estudiantes son de tres tipos: básicas, ciudadanas y laborales. Con las primeras, el alumno será capaz de comunicarse y pensar lógicamente para conocer e interpretar el mundo. Estas competencias se desarrollan a lo largo de toda la educación primaria, secundaria y media. Las competencias ciudadanas promueven la convivencia y la participación en la vida democrática, y se desarrollan también desde la primaria hasta la educación media. Las competencias laborales integran los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarios para que los egresados se desempeñen de manera eficaz como seres productivos. Se desarrollan fundamentalmente en la educación media técnica.

Organización curricular general

La organización del currículum colombiano se encuentra basada en las denominadas áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y la formación, con las que supuestamente se pretende alcanzar los objetivos de la educación básica y superar el manejo atomizado y fragmentario del saber, aunque, en realidad, éstas desembocan en asignaturas. Estas áreas corren a lo largo de toda la educación básica, es decir, desde la primaria hasta la educación media, y se abordan con base en los estándares de competencias. Sin embargo, como se ha reiterado, por la autonomía de las escuelas, cada una define su currículum y su PEI, en el que se incluye su propio plan de estudios, que comprende un mínimo de 80 por ciento de lo establecido en general para todos los establecimientos educativos. Cada uno tiene un margen de 20 por ciento para incorporar áreas o asignaturas que considere pertinentes para alcanzar los objetivos establecidos en su PEI. Las áreas son nueve: 1) ciencias naturales y educación ambiental; 2) ciencias sociales, historia, geografía, Constitución política y democracia; 3) matemáticas; 4) educación artística; 5) educación ética y en valores humanos; 6) educación física, recreación y deportes; 7) educación religiosa; 8) humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, y 9) tecnología e informática. Las modificaciones con respecto al modelo de 1984 (MEN, 1984) radican en lo siguiente: la sustitución de ciencias naturales y salud por ciencias naturales y educación ambiental; la reconfiguración del contenido de las ciencias sociales que incluye la historia, la geografía, la Constitución política y democracia; el reemplazo de la educación estética por la educación artística; la orientación de la educación física, ahora comprendida también como recreación y deportes; la modificación de la asignatura de español y literatura de 1984 por humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros (y la desaparición de estos últimos como área independiente); la incorporación de la educación religiosa, no obligatoria para los alumnos, y la transformación de la llamada educación en tecnología, por tecnología e informática. La única asignatura que no sufrió alteración alguna fue la de matemáticas (Congreso de Colombia, 1994).

Por otro lado, en el marco de la educación obligatoria, es decir, en todos los niveles y en todos los establecimientos públicos y privados, se deben considerar los siguientes temas: la comprensión y práctica de la Constitución; el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas y la práctica del deporte; la protección del ambiente; el fomento de la justicia, la paz y la convivencia, así como la promoción de los valores humanos y la educación sexual conforme a las necesidades psíquicas, físicas y emocionales de los alumnos.

El currículum de toda la educación básica se encuentra estructurado con base en los señalados estándares básicos de competencias para cada una de las áreas obligatorias y los diferentes grados. En todas las áreas, el MEN elaboró los llamados lineamientos curriculares, los cuales fundamentan cada área y orientan al docente sobre cómo trabajarla. Como se puntualizó con anterioridad, estos estándares buscan un desarrollo secuencial y graduado de lo que los estudiantes deben saber y saber hacer desde el primer grado de primaria hasta la educación media. Aquí aludiremos específicamente a los relativos a los cuatro años de educación secundaria básica; esto es, de 6.º a 9.º grados, cuyos estándares precedentes corresponden a la educación primaria, de 1.º a 5.º grados, y los posteriores a la media, es decir, 10.º y 11.º grados. Es preciso subrayar que estos estándares se formulan por grupos de grados y que solamente se especifican los relativos al último grado del grupo, de ahí que los de la secundaria conforman dos grupos: por un lado, 6.º y 7.º grados, y por otro, 8.º y 9.º, y únicamente se especifican los correspondientes a 7.º y 9.º grados, que son los terminales de cada ciclo. A continuación haremos un muy breve análisis de los estándares relativos al nivel en estudio, referentes a algunas de las distintas áreas curriculares.

Lenguaje. Es conceptualizado como una habilidad comunicativa eje y sustento de las relaciones sociales. Como capacidad fundamental del hombre, se reconoce su doble valor: el subjetivo, relativo a la dimensión individual, y el social. Son seis las metas de la formación en lenguaje: 1) la comunicación, 2) la transmisión de información, 3) la representación de la realidad, 4) la expresión de los sentimientos y las potencialidades estéticas, 5) el ejercicio de una ciudadanía

responsable, y 6) el sentido de la propia existencia. Para lograr estas metas se han establecido tres pedagogías fundamentales: una de la lengua castellana, una de la literatura y una de otros sistemas simbólicos, los cuales se espera que se aborden desde una perspectiva multidisciplinaria y crítica. Los estándares básicos de competencias establecidos giran en torno a cinco dimensiones (MEN, 2006a): 1) producción textual, 2) comprensión e interpretación textual, 3) literatura, 4) medios de comunicación y otros sistemas simbólicos, y 5) ética de la comunicación. Todos los estándares se plantean con base en tres elementos: 1) el enunciado identificador, que expresa un saber específico; 2) una finalidad de ese saber, y 3) varios subprocesos básicos que permiten evidenciar el estándar. A manera de ejemplo, señalamos uno de los estándares correspondientes a la producción textual (sintetizado), en los que se evidencia la graduación entre 7.º y 9.º grados a través de un enunciado identificador, su finalidad y algunos de los subprocesos correspondientes (cuadro 25).

CUADRO 25.
Producción textual

7.º grado		9.º grado	
Enunciado identificador	Finalidad	Enunciado identificador	Finalidad
Conozco y utilizo algunas estrategias argumentativas para la construcción de textos orales en situaciones comunicativas reales.	Produzco textos escritos que responden a necesidades de comunicación y establezco nexos intertextuales y extratextuales.	Produzco textos orales de tipo argumentativo para exponer mis ideas.	Produzco textos escritos que evidencian el conocimiento que he alcanzado acerca del funcionamiento de la lengua y el uso de las estrategias de producción textual.
Algunos subprocesos			
- Defino una temática para la elaboración de un texto oral con fines argumentativos. - Formulo una hipótesis para demostrarla en un texto oral con fines argumentativos.	- Defino una temática para la producción de un texto narrativo. - Llevo a cabo procedimientos de búsqueda, selección y almacenamiento de información acerca de la temática de mi texto narrativo.	- Organizo previamente las ideas que deseo exponer y me documento para sustentarlas. - Identifico y valoro los aportes de mi interlocutor y del contexto en el que expongo mis ideas.	- Diseño un plan textual para la presentación de mis ideas, saberes y pensamientos en los contextos en que así lo requiera. - Utilizo un texto explicativo para la presentación de mis ideas, pensamientos y saberes.

Fuente: MEN (2006a).

Matemáticas. La formación del pensamiento matemático se fundamenta en su utilidad en el mundo del acelerado desarrollo tecnológico; se parte de la idea de que este tipo de conocimiento es imprescindible y necesario para que los ciudadanos se desempeñen de forma activa y crítica en su vida social y política. Dicho conocimiento se divide en dos tipos básicos: el conceptual (teoría) y el procedimental (práctica), y se especifica que la competencia matemática debe radicar en que el alumno sea capaz de saber hacer no sólo de manera procedimental, sino reflexiva; es decir, que sepa qué, cómo, cuándo y para qué hacer uso de las matemáticas. Esto se reconoce como ser matemáticamente competente y, para llegar a ello, se han contemplado cinco procesos generales: 1) formulación, tratamiento y resolución de problemas correspondientes a la vida cotidiana, de otras ciencias y de las mismas matemáticas; 2) modelación de procesos y fenómenos, comprendido como la identificación de esquemas que se repiten en situaciones reales, científicas y matemáticas; 3) comunicación a través de los diferentes lenguajes con los que se expresan y representan las matemáticas; 4) razonamiento lógico para detectar regularidades y relaciones, predecir, justificar, rechazar y dar explicaciones, y 5) formulación, comparación y ejercitación de procedimientos y algoritmos (MEN, 2006a). A partir de estos procesos generales se plantean cinco formas de pensamiento matemático con base en los cuales se establecen los estándares de competencias en esta materia: 1) el pensamiento y los sistemas numéricos; 2) el pensamiento espacial y los sistemas geométricos; 3) el pensamiento métrico y los sistemas métricos o de medidas; 4) el pensamiento aleatorio y los sistemas de datos, y 5) el pensamiento variacional y los sistemas algebraicos y analíticos. Retomamos un ejemplo de estándares relativos al pensamiento espacial y los sistemas geométricos (cuadro 26).

Ciencias sociales y ciencias naturales. Para el planteamiento de los estándares básicos en estas ramas de conocimiento, se partió de describir lo que se entiende por ciencia:

más que hablar de la ciencia en singular, se habla de disciplinas científicas, consideradas como cuerpos de conocimientos que se desarrollan en el marco de teorías que dirigen la investigación [...], [con el fin]

de comprender lo que ocurre en el mundo, la compleja trama de relaciones que existe entre diversos elementos, la interrelación entre los hechos, las razones que se ocultan tras los eventos (MEN, 2006b: 97).

CUADRO 26.

Pensamiento espacial y sistemas geométricos

7.º grado	9.º grado
<ul style="list-style-type: none"> - Utilizo números reales en sus diferentes representaciones y en diversos contextos. - Resuelvo problemas y simplifico cálculos usando propiedades y relaciones de los números reales y de las relaciones y operaciones entre ellos. - Utilizo la notación científica para representar medidas de cantidades de diferentes magnitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conjeturo y verifico propiedades de congruencias y semejanzas entre figuras bidimensionales y entre objetos tridimensionales en la solución de problemas. - Reconozco y contrasto propiedades y relaciones geométricas utilizadas en demostración de teoremas básicos. - Aplico y justifico criterios de congruencias y semejanza entre triángulos en la resolución y formulación de problemas.

Fuente: MEN (2006c: 135 y 138).

A partir de esta concepción, se especifica la noción de ciencias sociales y naturales. Con respecto a las primeras, se considera que su objeto de estudio es la reflexión sobre la sociedad, mientras que las segundas se ocupan de los procesos naturales que se despliegan en el mundo de la vida. La visión sobre los conceptos de ciencias se hizo bajo la convicción de que es necesario desarrollar las competencias de los alumnos a partir de la conjugación de conceptos científicos, metodologías y maneras de proceder científicamente, así como el compromiso social y personal. Se pretende que las competencias favorezcan el desarrollo del pensamiento científico, la capacidad de continuar aprendiendo y la aptitud para valorar la ciencia desde una perspectiva crítica; esto es, la formación de hombres y mujeres miembros activos de una sociedad (MEN, 2006b).

La estructura de los estándares básicos de competencias en ciencias sociales y naturales es común, aunque no homogénea, porque esto implicaría negar los procesos de configuración específica que cada una de estas disciplinas ha alcanzado, particularmente en sus componentes epistemológicos y metodológicos, los cuales les confieren su propia especificidad e identidad. Esto no significa que las formas, los estilos, los métodos y los enfoques para hacer ciencia en lo social y lo natural no se complementen y enriquezcan, a pesar

de las especificidades que les son propias (MEN, 2006b: 112). Las acciones concretas de pensamiento y de producción en el desarrollo de los estándares de competencias se definen a partir de tres ejes articuladores: la manera de aproximarse al conocimiento, el manejo de los conocimientos propios y el desarrollo de compromisos personales y sociales. Sobre el manejo de conocimientos propios, las ciencias sociales se subdividen en las siguientes ramas: relaciones con la historia y la cultura; relaciones espaciales y ambientales, y relaciones ético-políticas. Las ciencias naturales, por su parte, consideran los siguientes ejes: entorno vivo, entorno físico y relación entre ciencia, tecnología y sociedad.

Para la construcción de los estándares básicos en las ciencias sociales se adoptó una perspectiva abierta, crítica, problemática y transdisciplinaria. Como ilustración de dichos estándares de competencias, presentamos algunos correspondientes al primer eje (aproximación al conocimiento científico-social), específicamente los relativos a 7.º y 9.º grados (cuadro 27).

Para el caso de las ciencias naturales, retomamos unos ejemplos del eje denominado “manejo conocimientos propios” y del tema “entorno vivo” (cuadro 28).

CUADRO 27.

Aproximación al conocimiento científico social

7.º grado	9.º grado
- Formulo preguntas acerca de hechos políticos, económicos, sociales y culturales.	- Formulo preguntas acerca de hechos políticos, económicos, sociales y culturales.
- Planteo conjeturas que respondan provisionalmente estas preguntas.	- Planteo hipótesis que respondan provisionalmente estas preguntas.
- Recolecto y registro sistemáticamente información que obtengo de diferentes fuentes (orales, escritas, iconográficas, virtuales. . .).	- Hago planes de búsqueda que incluyan posibles fuentes primarias y secundarias (orales, escritas, iconográficas, virtuales. . .) y diferentes términos para encontrar información que conteste mis preguntas.
- Identifico las características básicas de los documentos que utilizo (qué tipo de documento es, quién es el autor, a quién está dirigido, de qué habla. . .).	- Recolecto y registro la información que obtengo de diferentes fuentes.
- Clasifico correctamente las fuentes que utilizo (en primarias o secundarias, y en orales, escritas, iconográficas. . .).	- Clasifico las fuentes que utilizo (en primarias o secundarias, y en orales, escritas, iconográficas, estadísticas. . .).

Fuente: MEN (2006b: 135 y 138).

CUADRO 28.

Manejo de conocimientos de las ciencias naturales. Entorno vivo

7.º grado	9.º grado
<ul style="list-style-type: none"> - Explico la estructura de la célula y las funciones básicas de sus componentes. - Verifico y explico los procesos de ósmosis y difusión. - Clasifico membranas de los seres vivos de acuerdo con su permeabilidad frente a diversas sustancias. - Clasifico organismos en grupos taxonómicos de acuerdo con las características de sus células. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconozco la importancia del modelo de la doble hélice para la explicación del almacenamiento y transmisión del material hereditario. - Establezco relaciones entre los genes, las proteínas y las funciones celulares. - Comparo diferentes sistemas de reproducción. - Justifico la importancia de la reproducción sexual en el mantenimiento de la variabilidad.

Fuente: MEN (2006b: 135 y 138).

Educación ética y en valores humanos. Actualmente se denomina competencias ciudadanas. Para abordar esta área, se parte de la premisa básica por la que se reconoce que es característico de los seres humanos vivir en sociedad; es con base en esta noción como se definen los correspondientes estándares básicos de competencias ciudadanas. Se busca formar ciudadanos que ejerzan su derecho a participar de forma activa y constructiva en la sociedad, que tomen sus decisiones con responsabilidad y de manera democrática, para resolver conflictos y reconocer y respetar la diversidad humana. En otras palabras, se trata de promover los derechos humanos (MEN, 2006c: 154). Si bien los conocimientos al respecto son importantes, no son suficientes para actuar reflexiva y responsablemente en la construcción de una nueva sociedad. En consecuencia, el desarrollo de competencias ciudadanas implica el trabajo cognitivo, comunicativo, emocional e integrador. Se busca entonces que los estándares básicos promuevan el desarrollo de estas competencias (MEN, 2006c) con base en tres dimensiones: aportar a la construcción de la convivencia y la paz; promover la participación y la responsabilidad democráticas, y fomentar la pluralidad, la identidad y la valoración de las diferencias humanas. Con base en estas dimensiones se encuentran organizados los estándares básicos de competencias ciudadanas. En la presentación de éstos, se distinguen no sólo las tres dimensiones anteriormente apuntadas, sino el tipo de competencias a las que aluden; también se presenta un gran enunciado como estándar, del

que se desprenden varias competencias básicas (MEN, 2006c). Como ejemplo, citamos algunos estándares de la dimensión relativa a la participación y la responsabilidad democrática, indicando diferentes competencias en cuanto a conocimientos, cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras (cuadro 29).

Tecnología e informática. El propósito de esta área es lograr la alfabetización tecnológica de los alumnos, que consiste en la capacidad para comprender, usar y transformar los objetos y los sistemas tecnológicos, así como adoptar actitudes críticas frente a éstos. Las dimensiones que aquí se consideran para la definición de los estándares básicos de competencias son: naturaleza y conocimiento de la tecnología; apropiación y uso de la tecnología; solución de problemas con tecnología, y tecnología y sociedad (MEN, 2006d). Se presenta un ejemplo de un estándar para ambos grados relativo a la dimensión “tecnología y sociedad” con algunos indicadores (cuadro 30).

CUADRO 29.

Participación y responsabilidad democrática

7.º grado	9.º grado
Identifico y rechazo las situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales y utilizo formas y mecanismos de participación democrática en mi medio escolar.	Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos.
<ul style="list-style-type: none"> - Conozco los mecanismos constitucionales que protegen los derechos fundamentales (como la tutela) y comprendo cómo se aplican (conocimientos). - Exijo el cumplimiento de las normas y los acuerdos por parte de las autoridades, de mis compañeros y de mí mismo/a (integradora). - Escucho y expreso, con mis palabras, las razones de mis compañeros/as durante discusiones grupales, incluso cuando no estoy de acuerdo (comunicativa). - Manifiesto indignación (rechazo, dolor, rabia) cuando se vulneran las libertades de las personas y acudo a las autoridades apropiadas (emocionales). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comprendo las características del Estado de derecho y del Estado social de derecho y su importancia para garantizar los derechos ciudadanos (conocimientos). - Participo en la planeación y ejecución de acciones que contribuyen a aliviar la situación de personas en desventaja (integradora). - Cuestiono y analizo los argumentos de quienes limitan las libertades de las personas (cognitiva). - Identifico los sentimientos, necesidades y puntos de vista de aquellos a los que se les han violado derechos civiles y políticos y propongo acciones no violentas para impedirlo (emocional).

Fuente: MEN (2006c: 135 y 138).

CUADRO 30.

Tecnología y sociedad

7.º grado	9.º grado
Analizo y explico la relación que existe entre la transformación de los recursos naturales y el desarrollo tecnológico, así como su impacto sobre el medio ambiente, la salud y la sociedad.	Participo en discusiones y debates sobre las causas y los efectos sociales, económicos y culturales de los desarrollos tecnológicos y actúo en consecuencia de manera ética y responsable.
<ul style="list-style-type: none"> - Indago sobre posibles soluciones para preservar el ambiente de acuerdo con normas y regulaciones. - Evalúo las ventajas y desventajas antes de adquirir y utilizar productos y artefactos tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indago sobre sistemas tecnológicos en diversos ámbitos y explico sus implicaciones para la sociedad (las telecomunicaciones, la salud). - Ejerczo mi papel como ciudadano responsable a través del uso adecuado de los sistemas tecnológicos (transporte, ahorro de energía...).

Fuente: MEN (2006d: 19-21).

Sobre las áreas de educación física, recreación y deporte, educación artística y religión no existen estándares básicos de competencias, sino únicamente lineamientos curriculares (como en todas las áreas), en los cuales se explicita el objetivo del área, la fundamentación teórica, los componentes curriculares, las propuestas metodológicas y, en algunos casos, los indicadores de logro.

Podemos cerrar este apartado señalando que el currículum colombiano es conceptualizado como el medio para potenciar el desarrollo de las capacidades y las competencias de los alumnos, y para fomentar la convivencia pacífica. El currículum se ha actualizado desde hace 20 años con base en los avances de la ciencia y la tecnología, los nuevos enfoques de las disciplinas y las innovaciones didácticas correspondientes. Los lenguajes (nativo, extranjero y matemático) constituyen las herramientas fundamentales para el aprendizaje en todas las áreas y para la formación de los estudiantes.

A diferencia de otros países, y particularmente de México, no se establece a nivel nacional el tiempo que debe asignarse a cada materia en ninguno de los grados de la educación básica, ya que esta determinación corresponde a cada escuela. Únicamente se fijan las horas totales que debe cumplir durante los dos semestres cada nivel educativo; con respecto a secundaria, se consideran 1 200 horas, 200 más que en primaria. Esta decisión se inscribe en la autonomía insti-

tucional de la que gozan todos los planteles de la educación obligatoria, que, como se ha reiterado, otorga la responsabilidad a los centros escolares para que los currícula respondan a las características, las tradiciones y las necesidades de las comunidades, pero también a las innovaciones de la ciencia y la tecnología, a las articulaciones entre lo local, lo nacional y lo global. Ésa es la razón por la que son diseñados, desarrollados y evaluados con la participación de la comunidad educativa, considerando la articulación y la graduación de los estándares de competencias entre los diferentes niveles y grados de la educación.

LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA

Según el MEN de Colombia, hay 315 971 docentes de educación preescolar, básica, secundaria y media para aproximadamente ocho millones de estudiantes de escuelas públicas, lo que significa que por cada 25 alumnos hay un maestro. Esta planta docente está conformada por cerca de 75 por ciento de bachilleres normalistas y licenciados en educación, y 25 por ciento de profesionales de diversas áreas. El servicio educativo de la educación básica ha estado, durante muchos años, a cargo de personal que contaba con el equivalente al bachillerato o algunos años más, pero no con profesionales de la docencia, tal como sucedía en México y en otros países.

La carrera docente para toda la educación básica –y no exclusivamente para la secundaria–, ha estado y continúa estando regulada por el llamado Estatuto Docente, que se opera con base en dos decretos con importantes diferencias: el 2277 de 1979 (MEN, 1979), que agrupa a dos terceras partes de la planta docente, y el 1278 de 2002, denominado de Profesionalización Docente (MEN, 2002b), conformado por el tercio restante.

En el primero, que congrega a los profesores de mayor antigüedad que se incorporaron al servicio antes de la publicación del segundo decreto, se establece como requisito para ingresar el tener una profesión relacionada con la educación (bachiller pedagógico, tec-

nólogo en educación, licenciados). Para ascensos y promociones, los maestros en servicio son regulados por el escalafón que los clasifica de acuerdo con su preparación y méritos en 14 grados de formación académica (desde bachiller pedagógico hasta estudios de posgrado), correspondientes a salarios diferenciados. Son dos los requisitos básicos para ascender en el escalafón: probar la permanencia en el nivel de por lo menos tres años y haber aprobado cursos de capacitación.

El decreto de 2002 (MEN, 2002b), contrariamente al anterior, coloca a la evaluación como elemento central para el ingreso, la permanencia y la promoción. Los objetivos de la evaluación son: promover el compromiso del docente y directivo con su desarrollo profesional y formación continua; valorar los méritos del personal, al verificar la calidad de su actuación ante los alumnos y la comunidad; valorar su actuación y sus conocimientos específicos, y estimularlo para el buen desempeño mediante incentivos. Para ingresar a la carrera docente se debe contar con el título de licenciado o profesional, expedido por alguna institución reconocida por el Estado o bien el título de la Normal Superior (para trabajar en preescolar y primaria), así como aprobar el concurso consistente en una prueba de competencias y conocimientos (aptitud numérica, aptitud verbal, examen específico del área), una prueba psicopedagógica, la valoración del currículum y una entrevista. Una vez que el candidato a docente o a directivo superó todos los requisitos, tiene que someterse a un periodo de prueba de un año, en el cual muestra su capacidad para asumir el cargo respectivo, la eficiencia para cumplir con sus funciones y su capacidad para integrarse a la comunidad educativa; aquí, los candidatos tienen la oportunidad de conocer las condiciones en las que habrán de desplegar sus funciones y, del otro lado, las autoridades cuentan, a su vez, con el tiempo necesario para verificar si los docentes y los directivos están capacitados para desempeñarse en el cargo que se les asignó. Este requerimiento constituye una verdadera innovación en el proceso de reclutamiento del magisterio que seguramente beneficia tanto al sistema educativo como a los candidatos mismos. Al terminar el periodo de prueba, el candidato se incorpora al servicio educativo y después de tres años ya puede solicitar ascenso, como se detalla más adelante.

En el nuevo decreto se pueden distinguir tres tipos de evaluaciones: la del periodo de prueba (explicado en el párrafo anterior), la del desempeño anual y la de competencias. La evaluación anual del desempeño se realiza con base en observaciones sistemáticas en el aula y la institución, y en reuniones con el personal en proceso de examinación. La evaluación de competencias es la que permite moverse en el sistema escalafonario.

El escalafón que funciona en esta nueva reglamentación sólo establece tres grados: 1) normalistas, licenciados y profesionales, 2) maestros, y 3) doctores, cada uno con cuatro niveles de remuneración (A, B, C, D). Para el ascenso en los niveles, que es voluntario, se requiere haber cumplido tres años de servicio y haber aprobado satisfactoriamente las evaluaciones de desempeño anual, así como la evaluación de competencias con un mínimo de 80 por ciento. Al igual que en México, con esta nueva normatividad pueden ingresar al servicio educativo profesionales de diferentes áreas disciplinares, pero, a diferencia de la situación mexicana, en Colombia los aspirantes con los mayores puntajes tienen derecho a escoger primero entre las plazas disponibles, tal como sucede en algunos países europeos.

A pesar de que quizá no se ha operado cabalmente la nueva reglamentación –según afirman los maestros–, se trata de un avance sin precedentes en el sistema de formación del profesorado de la educación básica, ya que este proceso de selección ha permitido: la puesta en marcha de una estrategia técnica fundada en los méritos; la organización de la planta docente en función de las necesidades del servicio; la incorporación de los mejores profesionales en la educación, y la gestión de la carrera magisterial. Por otro lado, el periodo de prueba posibilita que cada entidad territorial establezca las condiciones del docente para prestar el servicio y, a su vez, que éste valore si las condiciones laborales del sector le interesan.

En el concurso de ingreso de 2009 para la educación secundaria y media se presentaron 53 543 candidatos procedentes de licenciaturas en educación y normalistas, de los cuales quedó aprobado 31 por ciento; de los posgrados en educación se inscribieron 952 candidatos y 34 por ciento aprobó el concurso; en cuanto a profesionales de otras áreas, se inscribieron 94 381 y aprobó 28.9 por ciento; es decir,

aproximadamente sólo un tercio de los candidatos fue aceptado en los tres niveles (MEN, 2011).

La permanencia en el servicio educativo está determinada, entonces, por el desempeño docente, para lo cual se ha instaurado la evaluación permanente, como arriba se puntualizó, con el fin de localizar las fortalezas y las debilidades de los docentes en servicio. Por otra parte, la posibilidad de mejoras salariales se determina con base en el desarrollo profesional del maestro. El primer proceso de evaluación de competencias lo aplicó el MEN en 2010 con la colaboración del ICFES, la Universidad Nacional de Colombia y 75 entidades territoriales; participaron 33 487 docentes y directivos, de los cuales 32 954 presentaron la prueba y sólo 8 890 la aprobaron (MEN, 2011).

Frente a la coexistencia de estas dos lógicas que operan en la carrera docente, hacia 2006 el Estado colombiano decidió construir una política pública nacional más reguladora de la formación de maestros con el apoyo de diferentes actores de la educación, de diversas instituciones educativas, de las secretarías de educación y de diversos grupos de académicos, con el fin de establecer el Sistema Colombiano de Formación de Educadores para fomentar el desarrollo de competencias básicas y profesionales de los futuros maestros y de los que ya se encuentran en servicio. Esta propuesta se justifica en la coexistencia de diferentes instancias de formación docente: las escuelas normales superiores, las universidades pedagógicas y las facultades de educación de las universidades.

Entre los principios que sustentan el sistema se tiene:

- 1) Articulación, por la cual se pretende trabajar colaborativamente y promover la interacción entre docentes, instituciones formadoras, comunidad académica e instancias del gobierno.
- 2) Transparencia en las acciones para asegurar la claridad de las relaciones desde y en el interior del sistema.
- 3) Continuidad, al ser un sistema anclado en una política pública que rebasa las administraciones gubernamentales.
- 4) Comunicación oportuna para garantizar que la información circule de manera ágil por los diferentes subsistemas y en relación con otros sistemas.

- 5) Autonomía de los diferentes subsistemas, instituciones para orientar y tomar decisiones en el desarrollo de la formación de educadores.
- 6) Participación, debido a que la formación de los maestros se comprende como el resultado de la reflexión concertada de los distintos sectores y actores de la educación.

Algunos de los objetivos de este nuevo sistema son:

- 1) Garantizar la calidad de los programas de formación de los directivos y docentes a partir del reconocimiento local y nacional, y de acuerdo con las necesidades formativas de los alumnos.
- 2) Orientar la formación desde el punto de vista disciplinar, ético, comunicativo y pedagógico en función de los diferentes niveles y ámbitos del sistema educativo.
- 3) Promover el desarrollo humano integral.
- 4) Generar espacios para la reflexión y construcción de los saberes pedagógicos, disciplinares, sociales y culturales que requieren los maestros y directivos con respecto a la educación inclusiva e intercultural.
- 5) Promover y consolidar actividades locales, regionales y nacionales tendientes a mantener la articulación de los programas y los proyectos de las diversas instituciones formadoras.

La formación docente en este nuevo sistema se basa en tres subsistemas en los que confluyen el MEN, las instituciones educativas y las secretarías de educación: la formación inicial, en servicio y avanzada. Cada subsistema se constituye por unidades que adquieren una especificidad de acuerdo con su organización interna, entre éstas destacan: las orientaciones de la formación, los sujetos y las instituciones formadoras, los sujetos en formación y los programas formativos. A su vez, el sistema se encuentra atravesado por tres ejes transversales: pedagogía, evaluación e investigación, “que articulan y potencian el sistema como un todo y desde cada subsistema, según las especificidades que toman tales ejes en cada uno de ellos” (MEN, 2013: s/p). Los tres subsistemas se encuentran en estrecha vincula-

ción interna y externa por su relación con otros sistemas y subsistemas. Por tanto, el Sistema Colombiano de Formación de Educadores es permeable a las políticas, al sistema educativo en su conjunto y, puntualmente, al sistema de educación superior, a los planes y los programas de educación, a las normatividades y a la evaluación, entre otros.

La formación inicial pretende que los futuros docentes se apropien de los fundamentos y saberes básicos de corte pedagógico y disciplinar, para que comprendan los problemas de la enseñanza y del aprendizaje, y puedan guiar el pensamiento de los alumnos en los diferentes campos del conocimiento, además de que desarrollen las competencias para ejercer como profesionales de la educación. Al igual que el sistema, en este subsistema se inscriben las mismas unidades constitutivas: sentido de la formación, sujetos e instituciones (facultades de educación, normales superiores, diversas áreas o programas universitarios), y los programas de formación (licenciaturas, complementarios –normalistas– y de pedagogía para profesionales que no son de educación).

En el sistema de formación inicial participan tres instancias: las escuelas normales superiores, las facultades de educación de las universidades y otras áreas universitarias. Estas instancias posibilitan el tránsito hacia el subsistema de formación avanzada y el correspondiente al de maestros en servicio. A continuación describimos algunos rasgos de cada una de estas tres instancias.

Las escuelas normales superiores brindan formación complementaria a los bachilleres pedagógicos o a los egresados de escuelas normales en un periodo de dos años; los egresados obtienen el título de normalista superior y pueden desempeñarse en las escuelas de preescolar y primaria. Por su parte, las universidades y las facultades de educación ofrecen el título de licenciatura en un determinado campo disciplinar, para cuyo ingreso se requiere el título de bachiller académico o técnico. Por último, los programas de formación de profesionales (no licenciaturas) brindan formación pedagógica o posgrados en educación a quienes deseen incorporarse a la docencia, para lo cual se establecieron requisitos de calidad; estos programas se encuentran regulados por normas específicas.

Todos los programas de formación inicial cumplen con las condiciones establecidas por el MEN, particularmente en los aspectos curriculares, de duración, perfiles de egreso, competencias básicas y profesionales, y prácticas pedagógicas (residencias). Sin embargo, aún está pendiente articular los diferentes programas con las necesidades del contexto local y nacional, las particularidades de las regiones y la diversidad de la población. A la fecha, de las 137 normales superiores, sólo 12 ofrecen áreas de informática; cinco, educación física, y cuatro, formación ética y valores. En cuanto a las 157 licenciaturas en educación, sólo 21 se orientan hacia la educación especial; 17, hacia la etnoeducación, y 31, hacia la informática. Además, un porcentaje mínimo (cerca de dos por ciento) se ocupan de la educación técnica y de la rural. Como en todo el sistema educativo, cada institución construye su currículum, aunque respetando los lineamientos curriculares establecidos para tal efecto. Independientemente de la institución y orientación o modalidad, todos los planes de estudio están organizados con base en tres campos del conocimiento:

- 1) Formación general: supone la formación humanista y el manejo de elementos conceptuales y valores para la comprensión de la cultura y la historicidad, así como la educación, la enseñanza y el aprendizaje (corresponde a aproximadamente 25 por ciento en el diseño curricular).
- 2) Formación específica: encaminada al manejo de las disciplinas particulares para la enseñanza, la didáctica y las tecnologías, así como la comprensión de las características de los alumnos según el nivel en el que el docente va a desempeñarse (corresponde entre 50 y 60 por ciento en el diseño curricular).
- 3) Formación en la práctica profesional: dirigida a adquirir las capacidades para ejercer la función docente en el aula y la institución (corresponde a cerca de 25 por ciento), y constituye la denominada residencia pedagógica.

El subsistema de formación de maestros en servicio se inscribe en la formación continua, con el objeto de incrementar y mejorar

los desempeños de los profesores y directivos adscritos a los centros escolares durante toda su vida laboral. Incluye dos líneas: actualización –disciplinar y pedagógica– y desarrollo de competencias profesionales. Este subsistema, que representa la posibilidad de reflexionar sobre el quehacer docente, adquirir nuevos saberes y mejorar las prácticas educativas, es diseñado, operado y evaluado por parte de las secretarías de educación e instituciones educativas. Los programas específicos son organizados por las entidades territoriales certificadas con el apoyo de los comités locales de capacitación. Las instituciones que ofrecen esta formación permanente pueden ser: las escuelas normales superiores, las universidades con facultades de educación y otras facultades, los centros de investigación educativa, los establecimientos de educación básica, los institutos de investigación y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todos los programas de formación permanente son financiados por las entidades de gobierno regionales.

Finalmente, el subsistema de formación avanzada tiene por objetivo enriquecer e innovar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje en todos los ciclos del sistema educativo colombiano. Entre las funciones de este subsistema están: vincular la formación inicial y en servicio con programas que se adecúen a las demandas de los profesores y directivos; fomentar las relaciones entre docencia, investigación y extensión; propiciar la investigación educativa, y favorecer la construcción de conocimiento significativo para las comunidades académicas. Las entidades participantes en este subsistema son el MEN, el Consejo Nacional de Acreditación, las universidades, los centros e institutos de investigación, y las ONG.

Para cerrar este apartado sólo nos queda apuntar que esta política pública de largo alcance ha pretendido ser concertada entre el sector gubernamental, los educadores y los especialistas en educación, así como la sociedad en general, y que requerirá un seguimiento y evaluación permanentes para adecuarse a los cambios sociales, políticos y culturales del país.

A MANERA DE CIERRE

Son innegables los esfuerzos que el gobierno colombiano ha emprendido desde fines del siglo pasado para alcanzar la universalización de la educación obligatoria, incluida la secundaria básica; sin embargo, no lo ha logrado, ya que ni siquiera se ha alfabetizado a toda la población. Al igual que en México, donde todavía se tiene 6.9 por ciento de analfabetismo en la población mayor de 15 años, Colombia registra cerca de 18 por ciento, situación que se observa, sobre todo, en las zonas rurales, a pesar de las pertinentes políticas y planes sectoriales de desarrollo y educación.

En cuanto a la educación básica secundaria, como se señaló en su oportunidad, si la primaria no está generalizada, menos aún lo está la de este ciclo, y los avances al respecto se han registrado lentamente. Por otro lado, se puede subrayar que al abandono y la reprobación se une el tardío ingreso al nivel, lo que significa que ciertos sectores de la población adolescente conforman el llamado rezago educativo, respecto del cual bien puede plantearse que se encuentra vinculado con la situación económica de las familias pobres, entre otros factores. Otra de las causas relevantes de la inasistencia o del abandono –apuntada por los maestros de Bogotá de las escuelas oficiales– es que a los alumnos no les gusta la escuela, dato muy preocupante que conduce al cuestionamiento del sentido y pertinencia que ha asumido la educación secundaria en el país y, posiblemente, en el mundo.

Si bien la pretensión de lograr la cobertura ha sido una línea preferencial de las políticas educativas, también lo es, en la actualidad, el tema de la calidad, en vista de los insatisfactorios puntajes de los alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales. Por ello, la preocupación por la calidad de la educación se ha convertido en una prioridad para el MEN.

Desde el punto de vista pedagógico, el Estado, en colaboración con especialistas, maestros y funcionarios, además de la definición de políticas tendientes a fortalecer la educación obligatoria, ha elaborado y gestionado proyectos y programas, currícula y materiales, guías y normatividades de gran valor y pertinentes no sólo para re-

gular toda la educación básica, sino para apoyar a las secretarías de educación, a los directivos y a los maestros de los diferentes niveles y grupos poblacionales, promoviendo un tratamiento diferenciado y focalizado hacia los sectores más desfavorecidos, según la localidad y la región en la que se ubican los establecimientos escolares.

Desde nuestro punto de vista, entre los retos principales que ha de enfrentar la educación básica secundaria –y en general la obligatoria– se pueden destacar:

- 1) La equidad. Esta problemática se muestra a través del desequilibrio que existe en cuanto al acceso y la permanencia de los estudiantes en la secundaria según las diversas zonas geográficas y los ingresos de la población, situación que significa una alerta para el sistema educativo en su conjunto. Si bien el MEN ya cuenta con programas especiales para estos adolescentes, los avances son pocos, ya que todavía muchos de ellos están fuera del nivel y otros tantos lo abandonan tempranamente. Según las tendencias en Latinoamérica, los sectores pertenecientes a las minorías, a los pueblos originarios y a los migrantes que no concluyen la educación básica tienen menos probabilidades de continuar aprendiendo a lo largo de su vida.
- 2) La calidad. El esfuerzo por lograr que todos los adolescentes accedan a la secundaria no basta; se requiere impulsar la calidad de la educación, atendiendo fundamentalmente a aquellos que avanzan con dificultades en su tránsito por el sistema educativo, porque son ellos los que difícilmente concluyen la educación obligatoria (la cual, por ahora, termina en este nivel) y los que con frecuencia repiten los cursos escolares. Éstos conforman los denominados estudiantes en riesgo, que tienen que ser atendidos a través de estrategias muy focalizadas. La temática de la calidad educativa también se encuentra fuertemente vinculada con la enseñanza y, como en varios países de América Latina, no son los maestros con experiencia quienes atienden las escuelas ubicadas en las zonas marginales, sino justo a la inversa: los noveles, recién egresados. Si bien se han puesto en marcha programas específicos para formar y actualizar a los profesores, esto no ha sido

suficiente, ya que los progresos en cuanto al desempeño de los alumnos –en pruebas nacionales e internacionales– son todavía escasos.

- 3) La formación y actualización de los docentes. Éste es uno de los grandes desafíos que enfrenta Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, ya que el trabajo áulico desempeña un papel preponderante en los logros de todos los alumnos y en el trabajo en pro de la equidad. Las políticas sociales y educativas parecen no tener impacto si se descuida a los profesores en términos de su profesionalización y de las metodologías que utilizan para enseñar, para aprender a aprender, para evaluar, para integrar a los grupos y para fomentar la convivencia y la paz, así como los valores humanos básicos.

ANEXOS

Anexo 1

Número de resguardos indígenas por departamento y número de municipios, y población indígena proyectada, 2011

Departamento	Núm. de resguardos en municipios	Municipios con resguardos	Población indígena proyectada 2011
Amazonas	29	10	27 379
Antioquia	45	21	19 238
Arauca	26	6	4 410
Boyacá	2	2	4 700
Caldas	8	5	49 031
Caquetá	45	10	7 742
Casanare	11	4	6 691
Cauca	93	26	233 135
César	11	5	42 801
Chocó	119	26	54 009
Córdoba	4	4	51 859
Guainía	25	4	16 800
Guaviare	25	3	10 267
Huila	16	10	6 699
La Guajira	26	11	241 516
Magdalena	5	5	8 421
Meta	20	6	11 034
Nariño	65	20	124 841
Norte de Santander	9	6	4 865
Putumayo	66	13	26 409
Risaralda	6	3	10 506
Santander	2	2	919
Sucre	3	3	17 823
Tolima	72	7	23 635
Valle del Cauca	26	14	9 903
Vaupés	5	4	19 533
Vichada	32	4	30 063
Total	796	234	1 064 229

Fuente: Hernández (s.f.).

Anexo 2

Colombia: Distribución de la población censada afrocolombiana por departamento, 2005

Departamento	Población afrocolombiana 2005
Guainía	1.0
Huila	1.2
Tolima	1.2
Boyacá	1.4
Casanare	1.4
Bogotá	1.5
Vaupés	1.6
Norte de Santander	1.8
Amazonas	2.0
Quindío	2.5
Caldas	2.5
Meta	2.6
Vichada	3.0
Santander	3.2
Cundinamarca	3.4
Caquetá	3.7
Arauca	4.0
Risaralda	5.1
Putumayo	5.5
Guaviare	5.9
Magdalena	9.8
Atlántico	10.8
Antioquia	10.9
César	12.1
Córdoba	13.2
La Guajira	14.1
Sucre	16.8
Nariño	18.8
Cauca	22.2
Valle	27.2
Bolívar	27.6
San Andrés	57.0
Chocó	82.1

Fuente: Hernández, (s.f.).

Anexo 3

Índice de Desarrollo Humano por departamentos, 2000-2010

Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antioquia	0.781	0.781	0.786	0.792	0.800	0.807	0.806	0.817	0.830	0.838	0.849
Arauca	0.785	0.763	0.769	0.780	0.787	0.796	0.789	0.792	0.798	0.799	0.804
Archipiélago de San Andrés	0.826	0.825	0.831	0.831	0.835	0.832	0.824	0.828	0.832	0.831	0.834
Atlántico	0.786	0.784	0.786	0.791	0.797	0.801	0.797	0.806	0.817	0.824	0.835
Bogotá	0.844	0.843	0.848	0.853	0.862	0.870	0.869	0.881	0.892	0.897	0.904
Bolívar	0.759	0.761	0.764	0.778	0.783	0.787	0.783	0.795	0.805	0.812	0.823
Boyacá	0.774	0.774	0.778	0.783	0.789	0.798	0.798	0.811	0.824	0.828	0.842
Caldas	0.758	0.763	0.771	0.776	0.782	0.789	0.788	0.797	0.809	0.822	0.828
Caquetá	0.706	0.707	0.707	0.717	0.719	0.723	0.718	0.725	0.735	0.769	0.752
Casanare	0.848	0.834	0.835	0.848	0.854	0.859	0.855	0.855	0.861	0.859	0.867
Cauca	0.712	0.714	0.721	0.726	0.735	0.742	0.739	0.749	0.761	0.760	0.782
César	0.715	0.723	0.731	0.745	0.761	0.770	0.771	0.778	0.791	0.788	0.810
Chocó	0.660	0.659	0.659	0.672	0.684	0.687	0.686	0.696	0.708	0.744	0.731
Córdoba	0.726	0.724	0.730	0.739	0.748	0.751	0.752	0.765	0.775	0.757	0.798
Cundinamarca	0.783	0.786	0.788	0.796	0.799	0.803	0.799	0.808	0.821	0.824	0.837
Grupo Amazonia	0.675	0.683	0.693	0.699	0.714	0.730	0.729	0.741	0.751	0.784	0.768
Huila	0.748	0.745	0.751	0.760	0.769	0.774	0.773	0.780	0.791	0.779	0.807
La Guajira	0.686	0.693	0.683	0.693	0.700	0.705	0.624	0.689	0.690	0.688	0.691
Magdalena	0.717	0.720	0.726	0.731	0.737	0.744	0.742	0.751	0.764	0.772	0.785
Meta	0.770	0.767	0.770	0.776	0.781	0.785	0.783	0.791	0.802	0.810	0.822
Nariño	0.713	0.715	0.722	0.730	0.738	0.742	0.741	0.746	0.756	0.762	0.773
Norte de San Andrés	0.733	0.732	0.737	0.740	0.746	0.748	0.749	0.760	0.775	0.784	0.796
Putumayo	0.696	0.697	0.704	0.710	0.721	0.727	0.727	0.738	0.745	0.750	0.759
Quindío	0.748	0.751	0.755	0.759	0.766	0.780	0.785	0.798	0.813	0.821	0.832
Risaralda	0.752	0.752	0.757	0.766	0.778	0.788	0.790	0.803	0.818	0.828	0.839
Santander	0.794	0.796	0.801	0.808	0.818	0.827	0.827	0.842	0.856	0.866	0.879
Sucre	0.724	0.725	0.724	0.727	0.735	0.739	0.737	0.747	0.758	0.765	0.775
Tolima	0.739	0.740	0.745	0.750	0.760	0.764	0.764	0.773	0.785	0.793	0.804
Valle del Cauca	0.801	0.800	0.803	0.806	0.813	0.819	0.820	0.832	0.845	0.852	0.861
Total nacional	0.780	0.780	0.784	0.791	0.798	0.804	0.803	0.814	0.826	0.831	0.840

Fuente: PNUD (2011).

Anexo 4

Colombia: Indicadores de mortalidad, 1985-2015

Periodos	Esperanza de vida al nacer (años)			Tasa de mortalidad infantil (por mil)	Defunciones		
	Hombres	Mujeres	Total		< 1 año	0-4 años	1-4 años
1985-1990	64.23	71.69	67.87	41.40	191 792	222 085	30 293
1986-1991	64.24	71.97	68.01	40.10	189 101	218 214	29 113
1987-1992	64.25	72.25	68.15	38.90	186 034	214 004	27 970
1988-1993	64.25	72.52	68.28	37.60	182 106	208 727	26 620
1989-1994	64.26	72.78	68.42	36.40	178 765	204 236	25 470
1990-1995	64.27	73.04	68.55	35.20	174 241	198 260	24 019
1991-1996	64.36	73.29	68.72	34.10	169 753	193 626	23 873
1992-1997	65.07	73.54	69.20	33.10	164 385	186 849	22 464
1993-1998	65.79	73.78	69.69	32.00	158 933	179 928	20 995
1994-1999	66.56	74.01	70.19	31.00	153 539	173 032	19 493
1995-2000	67.25	74.25	70.66	30.00	148 409	166 575	18 165
1996-2001	67.80	74.47	71.05	29.00	143 633	160 775	17 142
1997-2002	68.25	74.69	71.39	28.10	139 129	155 422	16 292
1998-2003	68.60	74.91	71.68	27.20	134 626	150 283	15 656
1999-2004	68.90	75.12	71.93	26.40	130 209	145 268	15 059
2000-2005	69.17	75.32	72.17	25.60	126 042	140 622	14 580
2001-2006	69.40	75.52	72.39	24.80	122 240	136 394	14 154
2002-2007	69.64	75.71	72.60	24.10	118 570	132 260	13 690
2003-2008	69.87	75.90	72.81	23.30	115 113	128 392	13 279
2004-2009	70.11	76.09	73.03	22.70	111 741	124 579	12 838
2005-2010	70.34	76.27	73.23	22.00	108 419	120 782	12 363
2006-2011	70.46	76.44	73.38	21.40	105 455	117 612	12 157
2007-2012	70.58	76.62	73.53	20.80	102 690	114 580	11 890
2008-2013	70.70	76.78	73.67	20.20	100 065	111 755	11 690
2009-2014	70.83	76.94	73.81	19.70	97 511	108 923	11 412
2010-2015	70.95	77.10	73.95	19.10	94 732	105 845	11 112

Fuente: DANE (2011).

Anexo 5

Gasto total en educación por niveles educativos (billones de pesos)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Crecimiento (%)
Total gasto en educación	28.4	29.2	31.0	32.0	35.4	36.7	37.9	40.1	42.1	48.4
Gasto público	15.6	17.7	18.2	18.6	21.3	22.2	21.4	24.6	26.1	67.3
Total educación básica y media, sector público	11.9	12.9	14.1	14.6	16.9	17.7	18.1	19.5	20.1	69.6
Total educación superior, sector público	3.4	3.4	3.7	3.7	4.0	4.2	4.2	4.8	5.7	67.6
Otros gastos, sector público	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	-25.0
Gasto privado	12.8	12.5	12.9	13.4	14.1	14.6	15.0	15.5	16.0	25.0
Total educación básica y media, sector privado	5.4	5.0	4.9	5.2	5.3	5.5	5.6	5.8	6.0	11.5
Total educación superior, sector privado	4.2	4.1	4.4	4.5	4.9	4.9	5.1	5.2	5.4	28.2
Otros gastos, sector privado	3.2	3.4	3.6	3.8	3.9	4.2	4.3	4.5	4.6	44.3

Fuentes: MEN (2010).

Anexo 6

Evolución del gasto público y privado por niveles en relación con el PIB (billones de pesos)

	2002	2006	2010
Gasto público	4.4	4.6	5.0
Público básico	3.3	3.6	3.9
Público superior	1.0	0.9	1.1
Gasto privado	3.6	3.0	3.1
Privado básico	1.5	1.1	1.2
Privado superior	1.2	1.1	1.0

Fuente: MEN (2010).

Anexo 7

Presupuestos del Ministerio Nacional de Educación, 2009-2010

Presupuesto funcionamiento MEN (sin transferencias)				
	2009	Comp. %	2010	Comp. %
Básica	9 954	12	10 310	9
Superior	18 544	23	30 022	25
Gestión general	53 486	65	77 433	66
Subtotal funcionamiento	81 984	100	117 765	100

Presupuesto inversión MEN				
	2009	Comp. %	2010	Comp. %
Básica	584 602	62	570 240	55
Superior	304 394	32	404 997	39
Gestión general	58 180	6	54 773	5
Subtotal inversión	947 176	100	1 030 010	100

Fuente: MEN (2010).

REFERENCIAS

- AGN (1997), “Reformas a la Constitución Política de la República de Colombia de 1886”, en *Documentos que hicieron un país*, Bogotá, Presidencia de la República, <http://alpujarra-tolima.gov.co/apc-aa/files/32326339373831353461313063636236/Reformas_a_la_Constitucion_Politica_de_Colombia.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- ANDI (2012), “Informe. Colombia: balance 2012 y perspectivas 2013”, en *La República*, Colombia, <<http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/andi.pdf>>, consultado el 20 de junio, 2013.
- Asamblea Nacional Constituyente (2011), “Constitución Política de Colombia 1991, actualizada a septiembre de 2011 de conformidad con la versión del Senado”, Colombia, Presidencia de la República, <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Asamblea Nacional Constituyente (1996), *Constitución Política de Colombia de 1886*, Bogotá, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>>, consultado el 17 de diciembre, 2012.

- Así es Colombia (2012), *Historia. Primeros pobladores*, Bogotá, <<http://wsp.presidencia.gov.co/asiescolombia/asiescolombia.html>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Banco Central de Colombia (1991), “Constitución Política de Colombia”, <<http://www.banrep.gov.co/es/node/28357>>, consultado el 7 de noviembre, 2014.
- BM (2015), *Colombia. Datos, indicadores del desarrollo mundial*, Washington, <<http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>>, consultado el 14 de enero, 2015.
- Browne, Jeremy (2011), “Colombia es una potencia emergente”, *Express News*, 17 de noviembre, <http://www.expressnews.uk.com/web2011/index.php?option=com_content&view=article&id=465:colombia-es-una-potencia-emergente-afirma-jeremy-browne&catid=71:noticias-de-semana>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- Colombia Aprende (s.f.), *Gestión educativa*, Colombia, <<http://www.colombiaprende.edu.co/html/home/1592/article-133476.html>>, consultado el 7 de noviembre, 2014.
- Congreso de Colombia (2009a), “Ley 1324 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47409, Bogotá, 13 de julio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-210697_archivo_pdf_ley_1324.pdf>, consultado el 15 de marzo, 2012.
- Congreso de Colombia (2009b), “Ley 1297 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47336, Bogotá, 30 de abril, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles191904_archivo_pdf_ley1297.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- Congreso de Colombia (2009c), “Ley 1294 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47311, Bogotá, 3 de abril, <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1294_2009.html>, consultado el 23 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2009d), “Ley 1295 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47314, Bogotá, 6 de abril, <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1294_2009.html>, consultado el 9 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2006a), “Ley 1064 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46341, Bogotá, 26 de julio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104704_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de enero, 2012.

- Congreso de Colombia (2006b), “Ley 1098 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46 446, Bogotá, 8 de noviembre, <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html>, consultado el 2 de agosto, 2012.
- Congreso de Colombia (2006c), “Ley 1014 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46 164, Bogotá, 26 de enero, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18924>>, consultado el 11 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2001), “Ley 715 de 2001”, *Diario Oficial*, núm. 44 654, Bogotá, 21 de diciembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- Congreso de Colombia (1994), “Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación”, *Diario Oficial*, núm. 41 214, Bogotá, 8 de febrero, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf>, consultado el 26 de octubre, 2011.
- Congreso de Colombia (1975), “Ley 43 de 1975”, *Diario Oficial*, núm. 34 471, Bogotá, 11 de diciembre, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=288>>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Congreso de Colombia (1927), “Ley 56 de 1927”, *Diario Oficial*, núm. 20 645, Bogotá, 15 de noviembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-102998_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Congreso de Colombia (1903), “Ley 39 de 1903”, *Diario Oficial*, núm. 11 931, Bogotá, 30 de octubre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-102524_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Consejo Nacional Constituyente (1886), “Constitución Política de la República de Colombia”, Bogotá, 4 de agosto, <<http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>>, consultado el 12 de noviembre, 2012.
- Datos Macro (s.f.), “Colombia-Población”, <<http://www.datosmacro.com/paises/colombia>>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2014a), “Cuentas trimestrales-Colombia. Producto Interno Bruto (PIB). Primer trimestre de 2014 (Cifras preliminares)”, *Boletines de prensa trimestrales*, Bogotá, <<https://www.dane.gov.co/files/investi>

- gaciones/boletines/pib/bol_PIB_Itrime14.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2014b), “Pobreza monetaria. Año móvil julio 2013-junio 2014”, *Boletín Técnico*, Bogotá, 15 de septiembre, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_mon_jul13_jun14.pdf>, consultado el 25 de julio, 2013.
- DANE (2014c), *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013. Presentación de resultados, marzo de 2014*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2013.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2013), “Mercado laboral por sexo”, *Boletín de Prensa*, Bogotá, 14 de mayo, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_sexo_ene_mar13.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2011), *Información estadística. Colombia, indicadores de mortalidad 1985-2015*, Bogotá, <https://www.google.com.mx/?gfe_rd=cr&ei=esXZU_24KsPA8geW24CgBg#q=dane+esperanza+de+vida+en+colombia+2011>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2010), *Boletín. Censo general 2005. Perfil Colombia*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2007), *Una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2005a), *Informe especial. Censo general 2005. Colombia-Educación*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2005b), *Capital humano*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/censo/files/presentaciones/capital_humano.pdf>, consultado el 20 de junio, 2013.
- DNP (2011), *Guías para la gestión pública territorial. Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*, Bogotá, <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf>, consultado el 20 de junio, 2013.

- DNP (2010), *Elementos básicos del Estado colombiano*, Bogotá, <http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Recorrido_por_Colombia/recorrido_por_colombia_elementos_basicos_sobre_el_estado_colombiano.pdf>, consultado el 10 de enero, 2012.
- El Economista* (2014), “Colombia tiene la economía más dinámica de AL”, Bogotá, <<http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/07/07/colombia-economia-mas-dinamica-america-latina>>, consultado el 7 de julio, 2014.
- Hernández, Astrid (s.f.), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá, DANE, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- Herrera, Martha (s.f.), *Historia de la educación en Colombia. La República liberal y la modernización de la educación: 1830-1946*, Colombia, <http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce26_06ensa.pdf>, consultado el 14 de enero, 2012.
- ICFES (2012), *¿Quiénes somos?*, <<http://www.icfes.gov.co/quienes-somos/mision-y-vision>>, consultado el 15 de marzo, 2012.
- Index-Mundi (2012), *Colombia*, <<http://www.indexmundi.com/es/colombia/>>, consultado el 19 de julio, 2013.
- Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra (2001), *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia (versión preliminar para comentarios)*, Colombia, <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>>, consultado el 14 de marzo, 2012.
- Low Maus, Rodolfo (1971), *Compendio del sistema educativo colombiano*, Bogotá, Andes.
- Martínez, Andrés G. (s.f.), *Historia de Colombia*, Colombia, <<http://www.todacolombia.com/historiacolombiana.html>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Martínez, Omar y Rosmary Herrera (2002), *Finalidades y alcances del Decreto 230 del 11 de febrero de 2002. Currículo, evaluación y promoción de los educandos, y evaluación institución*, Bogotá, MEN, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-89865_archivo_pdf.pdf>, consultado el 14 de noviembre, 2011.

- MEN (2018), *Gestión educativa*, <<https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-48473.html>>, consultado el 12 de febrero, 2018.
- MEN (2015), *Programa para la transformación de la calidad educativa*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-311864.html>>, consultado el 9 de marzo, 2012.
- MEN (2013), *Modelo de gestión educativa*, Colombia, <www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-278738.html>, consultado el 9 de marzo, 2012.
- MEN (2012a), “Matrícula por nivel”, *Estadísticas del sector educativo*, Colombia, <http://menweb.mineduccion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=2&id_categoria=2&consulta=mat_nivel&nivel=2&dpto=&et=&mun=&ins=&sede=>>, consultado el 12 de julio, 2012.
- MEN (2012b), *Preescolar, básica y media*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-44150.html>>, consultado el 9 junio, 2012.
- MEN (2012c), *Gestión educativa*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-231098.html>>, consultado el 20 de marzo, 2012.
- MEN (2012d), “Resolución 7168 de 2012”, Bogotá, 27 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles309281_archivo_pdf_resolucion_7168.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (2012e), “Resolución 6082 de 2012”, Bogotá, 4 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles308026_archivo_pdf_resolucion6082.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (2012f), “Directiva ministerial núm. 1”, Bogotá, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-295073_archivo_pdf_directiva01.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- MEN (2012g), “Directiva ministerial núm. 2”, Bogotá, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-296855_archivo_pdf_directiva02.pdf>, consultado el 3 de agosto, 2012.
- MEN (2011), *Posprimaria rural*, Bogotá, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82781.html>>, consultado el 30 de enero, 2011.
- MEN (2010), *Revolución educativa 2002-2010. Acciones y lecciones*, Bogotá, <http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-241342_memorias_RE.pdf?binary_rand=234>, consultado el 12 de enero, 2012.

- MEN (2009a), *Guía No. 33. Organización del sistema educativo nacional. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*, Bogotá, <<http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article-205294.html>>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2009b), “Decreto 1290 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47314, Bogotá, 6 de abril, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-187765_archivo_pdf_decreto_1290.pdf>, consultado el 24 de abril, 2012.
- MEN (2008), *Guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al plan de mejoramiento*, Bogotá, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-177745_archivo_pdf.pdf>, consultado el 12 de enero, 2012.
- MEN (2006a), *Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas*, Colombia, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006b), *Estándares básicos de competencias en ciencias sociales y ciencias naturales*, Colombia, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf3.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006c), *Estándares básicos de competencias ciudadanas*, Colombia, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-16042_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006d), *Estándares básicos de competencias en tecnología e informática*, Colombia, <<http://es.slideshare.net/marlonint37/estandares-basicos-tecnologia-informatica-version15>>, consultado el 25 de noviembre, 2012.
- MEN (2004), *El desarrollo de la educación en el siglo XXI. Informe nacional de Colombia*, Bogotá, <<http://www.oei.es/quipu/colombia/ibecolombia.pdf>>, consultado el 11 de noviembre, 2011.
- MEN (2002a), “Decreto 230 de 2002”, *Diario Oficial*, núm. 44710, Bogotá, 11 de febrero, <<http://structio.sourceforge.net/leg/dec230110202.pdf>>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2002b), “Decreto 1278 de 2002”, *Diario Oficial*, núm. 44840, Bogotá, 19 de junio, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-86102_archivo_pdf.pdf>, consultado el 15 de noviembre, 2017.

- MEN (2001), *Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia*, Bogotá, <<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Colombia.pdf>>, consultado el 10 de noviembre, 2011.
- MEN (1997), “Decreto 180 de 1997”, *Diario Oficial*, núm. 42971, Bogotá, 28 de enero, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103104_archivo_pdf.pdf>, consultado el 9 de julio, 2012.
- MEN (1996), “Resolución 2343 de 1996”, Bogotá, 5 de junio, <http://learning.cecacar.edu.co/RecursosExternos/UnidadIIProyTecno/RESOLUCION_2343_DE_JUNIO_5_DE_1996.pdf>, consultado el 12 de julio, 2011.
- MEN (1995), “Decreto 804 de 1995”, *Diario Oficial*, núm. 41853, Bogotá, 18 de mayo, <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedravitiva-intercultural/Documentos/dec_804_de_1995.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (1994a), “Decreto 1860 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41473, Bogotá, 5 de agosto, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf>, consultado el 18 de enero, 2012.
- MEN (1994b), “Decreto 1864 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41473, Bogotá, 3 de agosto, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf>, consultado el 12 de junio, 2012.
- MEN (1994c), “Decreto 2886 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41660, Bogotá, 31 de diciembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-104258_archivo_pdf.pdf>, consultado el 5 de agosto, 2012.
- MEN (1990), “Decreto 1246 de 1990”, *Diario Oficial*, núm. 39417, Bogotá, 13 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-104104_archivo_pdf.pdf>, consultado el 20 de agosto, 2012.
- MEN (1984), “Decreto 1002 de 1984”, *Diario Oficial*, núm. 36615, Bogotá, 18 de mayo, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103663_archivo_pdf.pdf>, consultado el 11 de julio, 2011.
- MEN (1980a), “Decreto 2343 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35603, Bogotá, 18 de septiembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103244_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de agosto, 2012.

- MEN (1980b), “Decreto 2723 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35 631, Bogotá, 10 de octubre, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-103252.html>>, consultado el 18 de octubre, 2012.
- MEN (1980c), “Decreto 80 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35465, Bogotá, 26 de febrero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102556_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de agosto, 2012.
- MEN (1979), “Decreto 2277 de 1979”, *Diario Oficial*, núm. 35 374, Bogotá, 22 de octubre, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf>, consultado el 22 de noviembre, 2012.
- MEN (1976), “Decreto 88 de 1976”, *Diario Oficial*, núm. 34495, Bogotá, 24 de febrero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102584_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- MEN (s.f.a), *Portafolio de modelos educativos*, Bogotá, <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-85440_archivo.pdf>, consultado el 24 de junio, 2012.
- MEN (s.f.b), *Indicadores de logros curriculares*, Colombia, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-79404.html>>, consultado el 6 de septiembre, 2011.
- MEN (s.f.c), *Articulación de la educación con el mundo productivo. Competencias laborales generales. Serie guías N° 21. Aportes para la construcción de currículos pertinentes*, Colombia, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-106706_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de junio, 2012.
- MEN (s.f.d), *Asesoría jurídica*, Colombia, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalue-31213.html>>, consultado el 24 junio, 2012.
- MIP (1904), “Decreto 491 de 1904”, *Diario Oficial*, núm. 12 122, Bogotá, 14 de julio, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102515_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- MIP (1892), “Decreto 349 de 1892”, *Diario Oficial*, núm. 9 041, Bogotá, 11 de enero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles102504_archivo_pdf.pdf>, consultado el 22 de julio, 2012.
- Mundo Alzate (2011), *Estándares y competencias del Ministerio*, Colombia, <<http://mundoalzate1.webnode.es/estandares-y-competencias-delministerio/>>, consultado el 22 de julio, 2012.

- OEA (s.f.), “Evaluación de los proyectos multinacionales del PREDE 1990-1995”, en *Portal Educativo de las Américas*, <http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca_123125/actividad1/index.aspx?culture=es&navid=201>, consultado el 22 de julio, 2012.
- OEI (1993), *Educación preescolar*, Colombia, MEN, <<http://www.oei.es/qui/colombia/col07.pdf>>, consultado el 11 de junio, 2008.
- PNUD (2011), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*, Bogotá, INDH, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Colombia/Colombia_NHDR_2011_resumen.pdf>, consultado el 20 de julio, 2013.
- Portafolio (2014), “La deuda externa superó los US\$ 90.000 millones”, Bogotá, <<http://www.portafolio.co/economia/deuda-externa-colombia-1>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Ramírez Giraldo, María Teresa y Juana Patricia Téllez (2006), *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo xx*, Colombia, <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>>, consultado el 12 de enero, 2012.
- Reimers, Fernando (coord.) (2002), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina*, Madrid, Muralla.
- Sarmiento Gómez, Alfredo, Luz Perla Tovar y Carmen Alam (2001), *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, El Tiempo/Fundación Corona/Fundación Antonio Restrepo Barco, <http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/situacion_educacion.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- Schiefelbein, Ernesto y S. Heikkinen (1992), “Colombia: acceso, permanencia, repetición y eficiencia en la educación básica”, *Revista de la Universidad Pedagógica Nacional*, núm. 24, I semestre, <http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce24_06ensa.pdf>, consultado el 12 de enero, 2012.
- Senado de Colombia (1993), “Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral”, *Diario Oficial*, núm. 41 148, Bogotá, 23 de diciembre, <http://www.laseguridad.ws/consejo/consejo/html/biblioteca-legis/ley_100.pdf>, consultado el 10 de enero, 2012.

- Serrano, Josué (coord.) (1993), *Sistema educativo nacional de la República de Colombia*, Madrid, MEN/ICFES/OEI, <<http://www.oei.es/quipu/colombia/index.html#sis2>>, consultado el 28 octubre, 2011.
- SIAC y Minambiente (2011), *Resguardos indígenas*, Colombia, <https://www.siac.gov.co/Estado_Ecosistemas_Bosque/Resguardos_indigenas1.aspx>, consultado el 10 de enero, 2012.
- UNESCO (2011), *Datos mundiales de educación*, 7a. ed., París, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Colombia.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti (2015), *Los olvidados: la pobreza crónica en América Latina*, Washington D.C., BM, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza_cronica_overview.pdf>, consultado el 9 de noviembre, 2012.
- Vázquez, Alfredo y Angelo Palmas (1973), *Texto del Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede*, Bogotá, <<http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/14671/1/ICXV2906.pdf>>, consultado el 14 de diciembre, 2012.

Ileana Rojas Moreno

PRESENTACIÓN

En el panorama internacional, la educación secundaria brasileña —o su denominación equivalente— tiene rasgos diversos que la asemejan, pero también la diferencian, de la que se ofrece en diversos países del mundo. En este contexto, el presente capítulo aporta una ubicación general de la secundaria en Brasil con el fin de mostrar los rasgos característicos de la oferta de formación académica oficial para este nivel. Según la denominación local equivalente reportada en la base documental disponible, se le sitúa como “educación fundamental, años finales”, con una duración de tres años, que abarca un rango de edad entre los 12 y los 14 años. Esta investigación se basa principalmente en la estrategia de estudio de caso a partir de los trabajos de análisis documental y de campo.

Cabe destacar de inicio que para perfilar las características de este nivel educativo situamos como referencia los argumentos sobre la institucionalización y la internacionalización de la educación (Meyer y Ramírez, 2002; Schriewer, 1996) a modo de categorías analíticas eje, todo ello en el marco de los avances y desafíos del nuevo milenio, en el contexto socioeconómico de América Latina. Desde este punto de partida, es posible ofrecer un panorama de las condiciones económicas actuales en los países latinoamericanos, ubicando algunos referentes básicos de la situación de los servicios educativos en Brasil. En este sentido, conviene mencionar que durante la déca-

da de los ochenta del siglo xx, los países de la región enfrentaron problemas macroeconómicos muy complejos ante la transición de las estructuras productivas basadas en la sustitución de importaciones, tales como un vertiginoso y costoso endeudamiento externo, tasas de inflación cada vez más elevadas, el auge del desempleo y la inestabilidad cambiaria. Las críticas al desarrollo económico sustentado en el esquema del Estado benefactor y proteccionista, aunadas a la gran transformación que representó la implantación del modelo neoliberal, signaron en gran medida las políticas nacionales en materia económica y social (salud, educación, vivienda, empleo, inversiones, desarrollo científico y tecnológico, etcétera).

Derivado de lo anterior, a principios de la década de los noventa, las diferentes economías de América Latina formaron parte de una onda expansiva de privatizaciones de empresas públicas. Esta situación se vio acompañada de procesos tales como la desregulación de los mercados de capitales, la estimulación de la economía de mercado, la captación monetaria vía la reforma fiscal y la liberalización del mercado financiero, entre otras medidas tendentes a hacer más competitivas las economías nacionales y atraer las inversiones de capital extranjero, en la perspectiva de ayudar a solucionar los problemas sociales endémicos de pobreza extrema, marginalidad y rezago educativo. Sin embargo, este escenario prometedor fue inalcanzable, toda vez que las medidas adoptadas arrojaron resultados adversos, pues acentuaron cada vez más dichos problemas sociales.

A partir de esta situación desalentadora, a principios del siglo xxi los gobiernos de América Latina definieron nuevas agendas de políticas nacionales de la llamada segunda generación de reformas, para reconstruir tanto las debilitadas estructuras gubernamentales como el propio tejido social. Este giro planteó un reto enorme a los diferentes gobiernos en cuanto a poner en marcha aquellas adecuaciones específicas para cada contexto local, aunque sin desvincularse de las tendencias homogeneizadoras aparejadas con la globalización de la economía, como ha sido el caso de la competencia económica internacional vía la inversión privada, el comercio exterior, el fortalecimiento en materia de educación y el desarrollo en ciencia y tecnología. El conjunto de cambios impulsados ha obligado a los go-

biernos a manejarse en el esquema del Estado regulador-interventor, apoyado en instituciones y organismos tanto públicos como privados, para buscar una incorporación más favorable de las economías nacionales en el panorama internacional.¹

En suma, a partir del contexto esbozado en el que situamos la educación secundaria en Brasil, derivamos cinco apartados para este capítulo. En el primero se ofrece un breve perfil del contexto socioeconómico brasileño.² En el segundo y tercero se esboza un panorama de la construcción sociohistórica de su sistema educativo. En el cuarto se destacan de manera general algunas de las políticas educativas vigentes. En el quinto se presenta una caracterización acotada de la educación secundaria en Brasil, con especial énfasis en los rubros de oferta académica, orientación formativa y preparación de docentes para dicho nivel. A manera de cierre, se ofrecen algunas conclusiones a propósito del panorama perfilado; de esta revisión podrán derivarse nuevos cuestionamientos a propósito de la importancia y las condiciones actuales de dicho tramo formativo, que es parte fundamental de la educación básica.

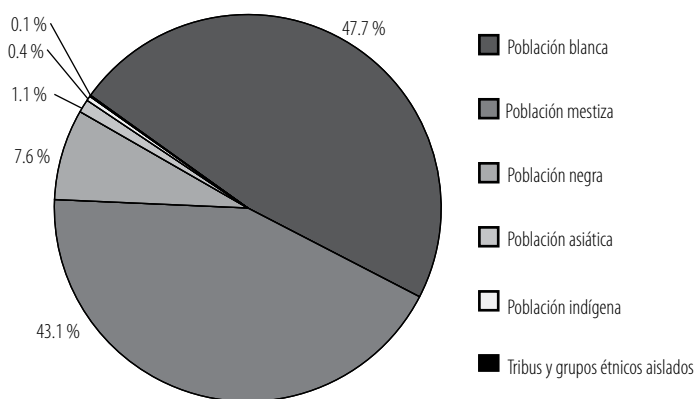
- 1 Se destaca aquí el vínculo entre la definición e implantación de las agendas políticas nacionales de la región latinoamericana y el protocolo Consenso de Washington, formulado por J. Williamson en 2004, en cuanto a puntualizar las medidas básicas impuestas a los países en desarrollo para transitar hacia modelos económicos más abiertos y liberalizados. Esto con el fin de modificar definitivamente las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Casilda, 2004).
- 2 Para el desarrollo de esta panorámica se consultó información y estadísticas disponibles en las páginas electrónicas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), de *The World Factbook* de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, así como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015a; 2015b), del Banco Mundial (BM), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), entre otras fuentes de actualidad reconocida.

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE BRASIL

A lo largo de poco más de cinco siglos este país ha transitado por procesos complejos de reasignación territorial, recomposición socioeconómica y establecimiento de diferentes formas de gobierno, todos ellos correspondientes con los periodos de la dependencia del imperio portugués, el movimiento independentista y la instauración del gobierno republicano, las dictaduras de los gobiernos militares y la transición a los gobiernos civiles hacia finales del siglo xx. Actualmente, Brasil es una república soberana considerada como una sociedad multiétnica, conformada por descendientes europeos, indígenas, africanos y asiáticos (gráfica 1).

GRÁFICA 1.

Composición étnica de la población brasileña (2015)



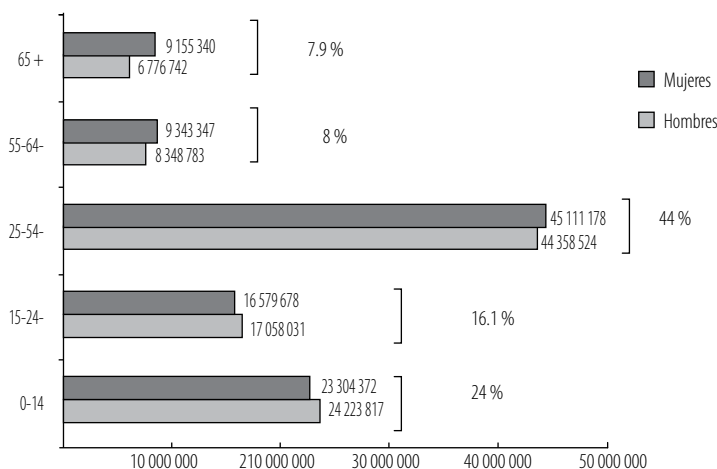
Fuente: IBGE (2015).

En relación con esta condición y de acuerdo con datos de *The World Factbook* (CIA, 2015), 85.7 por ciento de la población brasileña es urbana; se estima incluso una tasa de urbanización de 1.17 por ciento anual. Del total de habitantes (204 259 812) (CIA, 2015), 49 por ciento corresponde al sexo masculino (100 765 897) y 51 al femenino (103 493 915). Más aún, la composición de la población brasileña por rango de edad muestra una concentración de 44 por

ciento en el grupo de 25 a 54 años, con una edad promedio de 30.7 años. Asimismo, se destaca 68.1 por ciento en el grupo de población económicamente activa (gráfica 2).

GRÁFICA 2.

Distribución de la población brasileña por rango de edad (2015)



Fuente: CIA (2015).

Cabe señalar que desde la década de los sesenta, la población brasileña ha mostrado una correlación entre la disminución moderada de la tasa de fecundidad y la tasa de desaceleración del crecimiento poblacional, con los correspondientes procesos de envejecimiento de la población y la transición demográfica acelerada, así como una expectativa de vida mayor a los 75 años (CIA, 2015). En este sentido y según datos del BM (2015a), se estima que el porcentaje promedio anual de crecimiento poblacional para la década de 2021-2030 será de 0.77 por ciento, por lo que para entonces Brasil contará con una población estimada de 217.5 millones de personas, concentrándose probablemente en el rango de edad de 15 a 64 años (cuadro 1). Por último y de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, Brasil tiene un IDH de 0.699 y se ubica en el noveno lugar, en contraste con el resto de los países americanos, y en el lugar 75 en la clasificación mundial, por lo que se le considera como un país con un nivel medio de desarrollo humano (PNUD, 2015b; cuadro 1).

CUADRO 1.

Brasil: Datos demográficos básicos

Población en millones			Incremento medio anual de la población (%)		Composición de la población por edad			Tasa de dependencia económica		Tasa bruta de mortalidad	Tasa bruta de natalidad
					Edad 0-14 (%)	Edad 15-64 (%)	Edad 65 y + (%)	Población joven en edad de trabajar (%)	Población adulta en edad de trabajar (%)	Por millar de personas	Por millar de personas
2000	2015	2025	2000-2015	2015-2025	2015	2015	2015	2015	2015	2015	2015
174.5	204.2	217.5	1	0.77	24	68.1	7.9	60.1	8	6	15

Fuente: BM (2015b).

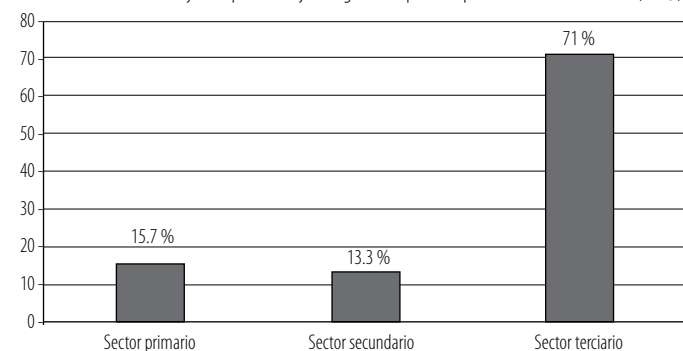
Ahora bien, es importante resaltar que la economía brasileña de las etapas precolombina, colonial e imperial fue principalmente agropecuaria. Sin embargo, durante los pasados dos siglos, Brasil vivió una transformación industrial importante con un predominio notable de las inversiones de capital extranjero, hasta llegar a la implementación de estrategias económicas conservadoras de corte neoliberal. Al inicio del nuevo milenio, en este país tuvieron lugar cambios notables ante la aplicación de una política económica de centro-izquierda, impulsada por los más recientes gobiernos a partir de 2003 y hasta la actualidad.

En términos generales, la economía brasileña, caracterizada, por un lado, por un desarrollo discreto de los sectores agrícola, minero y manufacturero, y por el otro, por el desproporcionadamente elevado sector de servicios, así como por una clase media en rápida expansión, está considerada como la mayor de América Latina y del hemisferio sur, la sexta mayor del mundo por su producto interno bruto (PIB) nominal y la séptima mayor por la paridad del poder de compra (PPC). Desde finales del siglo xx, Brasil –al igual que Corea del Sur y otros países de economía emergente del llamado bloque asiático– se ha convertido en uno de los países con más rápido crecimiento económico en el mundo, en un contexto en el que la política económica reformista brasileña ha sido favorable ya que propició un nuevo reconocimiento internacional, tanto en el ámbito regional como global, ampliando su presencia en los mercados mundiales.

Con respecto a la distribución de la fuerza de trabajo según ocupación por sector económico (CIA, 2015), el sector terciario (servicios) ocupa a poco más de las dos terceras partes de la población económicamente activa (71 por ciento), con una evidente desproporción para los sectores primario (agricultura) y secundario (industria). Así, la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria e industrial estimada es de -1.5 por ciento, lo que deja a Brasil en el lugar 180 del *ranking* mundial (gráfica 3).

GRÁFICA 3

Distribución de la fuerza de trabajo en porcentajes según ocupación por sector económico (2015)



Fuente: CIA (2015).

En relación con estos datos, el sector terciario abarca 70.4 por ciento, seguido del secundario (23.8 por ciento) y del primario (5.8 por ciento). Este crecimiento económico resulta sustentable mientras puedan mantenerse elevados los precios de los bienes y servicios exportados por Brasil, a la vez que se sigan atrayendo grandes flujos de inversión privada y extranjera. Cabe señalar que este conjunto de estrategias económicas es un tanto frágil en términos de intensidad, estabilidad y competitividad, puesto que se basa en una serie de reestructuraciones y renovaciones de las condiciones de dependencia, a las cuales se añade el incremento vertiginoso de la brecha del conocimiento tecnológico. El posicionamiento económico de Brasil en el contexto global muestra que este país ha sido uno de los más beneficiados del dinámico crecimiento mundial, mediante estrategias político-económicas de corte empresarial, de favorecimiento a la inversión y del incremento de programas de asistencia social. Lo

anterior sin perder de vista los viejos rezagos sociales que día a día se entretajan con los complejos cambios demográficos, culturales, migratorios y, sobre todo, tecnológicos que revelan la necesidad de reducir la pobreza económica extrema y la desigualdad social, entre otras demandas.

CONSTRUCCIÓN SOCIOHISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO BRASILEÑO

En cuanto a la configuración del sistema educativo brasileño, autores como Aranha (2006), Torres (2010) y Zotti (2004) delimitan una perspectiva temporal que se inicia con la conformación de la sociedad colonial brasileña en 1500 para llegar a las transformaciones económicas y políticas de finales del siglo XX y principios del XXI, pasando por los movimientos políticos independentista, imperialista y republicano, todo ello sin perder de vista las relaciones entre los procesos políticos, económicos y sociales de la conformación del Estado-nación. Destacaremos entonces dos momentos que se abordarán en los siguientes apartados.

Surgimiento y configuración del sistema educativo

Históricamente, la integración del sistema educativo en Brasil tuvo un precedente clave en la hibridación de las prácticas de enseñanza locales con el esquema europeo de educación que introdujeron los portugueses al territorio colonizado, donde resalta la acción evangelizadora de los misioneros jesuitas durante el siglo XVI. Dos siglos más tarde se oficializó la implantación de la enseñanza pública, la cual se vio influida al paso del tiempo por ideas relativamente novedosas procedentes de universidades europeas. A principios del siglo XIX, el territorio brasileño atravesaba por cambios económicos y políticos muy importantes, aunque en general persistieron las condiciones de analfabetismo y atraso educativo en todo el país, sobre todo en lo concerniente a la enseñanza elemental. Ya en los inicios del pe-

riodo imperial poscolonialista se postuló en la Constitución de 1824 el principio de la libertad de enseñanza sin diferencias de género ni raza, procurando afianzar el derecho de instrucción primaria gratuita para todos los ciudadanos brasileños, mediante el establecimiento de la legislación educativa oficial (Saviani, 2009). Algunos avances de la época consistieron en la fundación de escuelas de primeras letras a lo largo y ancho del territorio nacional, así como de escuelas para niñas en las ciudades y localidades más pobladas. Asimismo, se dejó a cargo de las provincias toda gestión concerniente a la educación del pueblo; esto es, la enseñanza elemental, la educación secundaria y la formación de los profesores, mientras que la educación superior y de élite estaría en manos del poder central. Hacia el último cuarto del siglo XIX aún prevalecía en Brasil una notable tendencia a establecer escuelas religiosas, en contraste con otros países cuyos gobiernos habían optado por impulsar la enseñanza laica.

Durante poco más de medio siglo (1880-1930) la sociedad brasileña transitó del gobierno imperial a una república. En ese contexto, el incipiente sistema educativo brasileño comenzó a transformarse a partir de los principios gubernamentales de centralización, oficialización y autoritarismo. A lo largo de este periodo se pusieron en marcha cinco reformas educativas tendentes a lograr propósitos diversos: laicidad de la educación, implantación de un currículo de educación primaria unificado de corte enciclopedista para todo el país, obligatoriedad nacional de la educación secundaria, organización de grupos escolares por rango de edad, y seriación de la enseñanza, entre otros.³

Por otra parte, la caótica situación del sistema educativo y sus limitados logros en cuanto a abatir el elevado analfabetismo y aumentar la escasa atención educativa básica, atrajo la atención de diversos intelectuales y educadores, quienes, preocupados por la estabilización social, enfatizaron la insuficiencia de la pedagogía tradicional frente a las exigencias del inminente panorama de desarrollo capitalista,

3 Se trató de las reformas siguientes: reforma Benjamín Constant (1890), reforma Epitácio Pessoa (1901), reforma Rivadávia (1911), reforma Carlos Maximiliano (1915) y reforma João Luiz Alvez (1925) (Torres, 2010; Nunes y Faria, s.f.).

y concluyeron que las instituciones escolares deberían actualizarse de acuerdo con la realidad social, económica y política de ese entonces.⁴ Así, en 1924 se fundó la Asociación Brasileña de Educación (ABE), inicialmente a cargo de educadores de militancia católica; a partir de 1932 quedó bajo la coordinación de educadores fieles a los principios del escolanovismo y del reconocimiento del Estado como la entidad rectora por excelencia de la educación, cuya bandera era el impulso de una escuela única, pública, laica, obligatoria y gratuita, a fin de superar a la Iglesia católica en cuanto a la cobertura de este servicio.

En 1930, con el comienzo de la llamada Era Vargas, se pusieron en marcha diversas reformas educativas de corte moderno, considerando la transición socioeconómica brasileña al capitalismo, dado que en ese entonces su economía aún era predominantemente rural, dedicada a las actividades agropecuarias y de explotación de minerales, frente al surgimiento gradual de los estratos sociales urbanos e industriales. El 14 de noviembre de ese mismo año se expidió el Decreto 19.402 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1930) mediante el cual se creó el Ministerio de los Asuntos de la Educación y Salud Pública a cargo de Francisco Campos, con el fin de atender los temas correspondientes a diversos ramos, como salud, deporte, educación y medio ambiente.⁵

A partir de este acontecimiento y con el transcurso de las décadas siguientes, el Estado definió la política educativa que regiría al país en el tránsito de periodos de relativa estabilidad democrática a los del régimen autoritario de la dictadura militar, de luchas entre las fuerzas tradicionalistas y los representantes de los intereses del capital internacional, hasta llegar a las transformaciones económicas y

4 El movimiento pedagógico conocido como Escuela Nueva surgió en Brasil durante las décadas de los veinte y treinta del siglo xx, bajo las iniciativas locales de liberales democráticos como Lourenço Filho (Ceará, 1923), Anísio Teixeira (Bahía, 1925), Francisco Campos (Minas Gerais, 1927) y Fernando de Azevedo (Distrito Federal, 1928), entre otros, de impulsar reformas educativas en diversos estados (Torres, 2010; Nunes y Faria (s.f.); Zotti, (s.f.); Zotti, 2004).

5 Hasta antes de la creación del Ministerio, los asuntos sobre la educación del país eran tratados por el Departamento Nacional de Enseñanza ligado al Ministerio de Justicia. Al ramo de salud se le otorgó autonomía a partir de 1953, cuando se estableció el actual Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

políticas finiseculares. En suma, se destacan las siguientes acciones del plan de acción gubernamental que definió la política educativa y llevó a la configuración del actual sistema educativo sobre bases legislativas (Aranha, 2006; Torres, 2010).

En 1946, y una vez concluida la etapa del Estado Nuevo del gobierno de Vargas, se promulgó una nueva Constitución y con ella el establecimiento de nuevas disposiciones, tales como la gratuidad de la enseñanza primaria, el apoyo económico para los estudiantes de bajos recursos, la reforma en la educación primaria con la inclusión de preescolar y la reestructuración de la enseñanza normal, entre otras. Desde este año y hasta 1951, la política económica brasileña se caracterizó por la estrategia de sustitución de importaciones y la combinación de medidas desarrollistas respaldadas por un amplio apoyo de capital extranjero. El nuevo panorama evidenció el desfase del sistema educativo, abocado a cubrir cuotas de atención a la población, pero que cumplía escasamente con una cobertura de alfabetización básica.⁶

Con el inicio de la dictadura militar en 1964, la radicalización de la derecha y el autoritarismo por parte de la élite gobernante fueron una constante a lo largo de casi dos décadas, aunados a la apertura indiscriminada al capital extranjero para consolidar la economía capitalista en Brasil. En ese mismo año, esta condición se evidenció a partir de la implementación de medidas diversas en el ramo de la educación con el objetivo de tecnificarla, como lo son los acuerdos entre el MEC y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), que estrechó los lazos de cooperación con Estados Unidos.

6 En 1948, el ministro de Educación, Clemente Mariani, nombró una comisión de educadores presidida por Lourenço Filho para elaborar el proyecto de ley respectivo. No fue hasta 1961 cuando finalmente se aprobó la Ley de Directrices Básicas (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1961a) que, en opinión de los críticos del gobierno brasileño, estaba desfasada en relación con los requerimientos de avance impulsados por el sistema económico, político y social de la época. Uno de los asuntos centrales de mayor debate para la aprobación de esta primera LDB fue la cuestión de la enseñanza religiosa facultativa en las escuelas públicas, que de fondo soslayaba la separación entre el Estado y la Iglesia católica (Aranha, 2006; Torres, 2010; Zotti, 2004).

Por otra parte, si bien se conservó de forma la Ley de Directrices Básicas (LDB) de 1961 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1961a; Aranha, 2006; Torres, 2010), de manera paralela sufrió modificaciones importantes con la LDB de 1968 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1961b; Aranha, 2006; Nunes y Faria, s.f., Zotti, s.f.), como ocurrió al implantar nuevas normas para la organización y el financiamiento de la educación superior, la privatización de los servicios y los criterios de selección de los contenidos curriculares, todo ello en función de las nuevas políticas de desarrollo económico.

En cuanto a los niveles de educación básica y secundaria, el impacto del régimen militar se evidenció en medidas como la obligatoriedad de la educación moral y cívica en todos los grados educativos y, para el caso de la educación secundaria, estos contenidos se ofrecieron bajo la denominación de organización social y política brasileña. Adicionalmente, el Decreto 68.908 de 1971 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1971a; Aranha, 2006; Zotti, s.f.) dio lugar al “vestibular clasificatorio”, que garantizaba las vacantes en las universidades sólo para llenar las disponibles. En estas condiciones, los índices de analfabetismo, deserción y rezago educativo se incrementaron de manera alarmante.

Así, en 1967 se creó el Movimiento Brasileño de Alfabetización con el propósito de disminuir los niveles de analfabetismo entre los adultos. Tiempo después, en 1971, se implantó la reforma de la enseñanza en los niveles fundamental y medio con la Ley 5.692 de 1971 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1971b; Torres, 2010), logrando la integración-unificación de la enseñanza primaria, el gimnasio, la enseñanza secundaria y la educación técnica. Además, se estableció la obligatoriedad de la educación entre los siete y los 14 años, así como un currículum único para los dos primeros grados; para los restantes se contempló la diversificación de contenidos en función de las diferencias regionales. Algunas disciplinas, como la filosofía, fueron eliminadas de los planes de estudios, en tanto que otras fueron agrupadas (historia y geografía formaron, en el 1.º grado, estudios sociales). A principios de la década de los ochenta se eliminaron las escuelas normales, según se estableció en

la Ley 7.044 de 1982 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1982), además de eliminar el carácter obligatorio para la enseñanza profesionalizante en las escuelas de enseñanza media. En 1985 se redefinieron los ramos de educación y de cultura, lo que derivó en la creación del MEC, en tanto que, para 1992 y hasta 1995, a partir de una Ley Federal, el MEC se transformó en el Ministerio de la Educación y del Deporte (MED). Posteriormente, el citado ministerio sólo quedó a cargo del ramo educativo.

El sistema educativo en el contexto de las políticas económicas de finales del siglo XX y principios del XXI

Hacia finales de los años ochenta, en el marco de reanudación de un clima democrático y con la promulgación de una nueva Carta Magna, se replantearon las directrices de la política educativa estatal, por lo que en la Constitución Brasileña de 1988, en uno sus dispositivos transitorios (artículo 208, II, modificado por la Enmienda Constitucional 14; Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1996b; Asamblea Nacional Constituyente, 1988) se otorgaba un plazo de 10 años para la universalización de la enseñanza y la erradicación del analfabetismo. En 1996 se expidió la nueva Ley de Directrices Básicas para poner en marcha nuevas estrategias en la prestación de los servicios y apoyos educativos. Por ejemplo, mediante la Ley 9.131 de 1995 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1995) se creó el Consejo Nacional de Educación (CNE), en sustitución del antiguo Consejo Federal de Educación (CFE) que había surgido con la LDB de 1961 y que se desintegró en 1994. En 1990 se organizó el Sistema de Evaluación de Educación Básica y, mediante la promulgación de la Ley de Directrices Básicas de la Educación Nacional (LDBEN) de 1996 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1996a) se organizó el Fondo de Manutención del Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (Fundef, por su acrónimo en portugués), que una década después fue sustituido por el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb, por su

acrónimo en portugués); esta entidad impuso a los estados y municipios la obligación de aportar anualmente un porcentaje mínimo de sus ingresos, cantidad de la cual destinó al menos 60 por ciento para el pago del personal docente.⁷

En la actualidad, de manera oficial y de acuerdo con la legislación vigente, la etapa de escolaridad obligatoria comprendida entre los cuatro y los 17 años de edad es un derecho constitucional.⁸ Como tal, y considerando los procesos sociopolíticos y de institucionalización de los modelos, los proyectos y las escuelas que han dado lugar a la configuración del sistema educativo brasileño, se puede apreciar que la estructura para la organización de los servicios educativos comprende prácticamente desde el nacimiento hasta el posgrado, y se distribuye en dos bloques: educación básica y educación superior (esquema 1; anexo 1).

En cuanto a su organización, el sistema educativo brasileño está compuesto por tres subsistemas educacionales reconocidos por la Constitución federal, jerárquicamente vinculados en apego estricto al marco legislativo, pero manteniendo cada cual su autonomía dentro del pacto federativo vigente en Brasil. Los citados subsistemas son: 1) el sistema federal; 2) los estatales y el del Distrito Federal; y 3) los municipales (esquema 1)

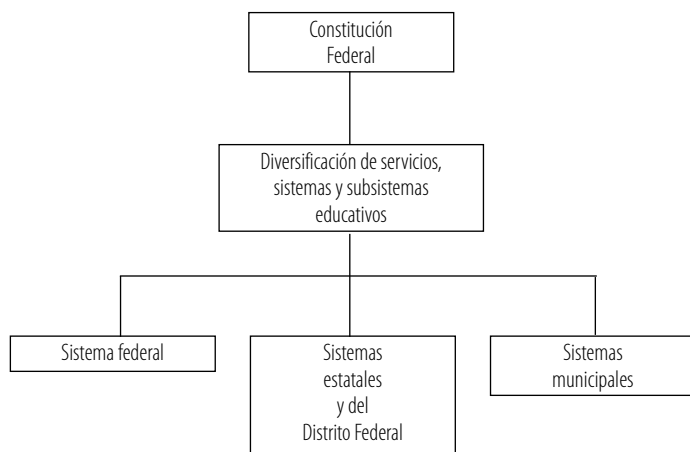
7 Al abrigo de esta ley se impulsaron cambios fundamentales, como la inclusión de la educación infantil (guarderías y preescolares) y la formación adecuada de los profesionales de la educación básica en términos de prioridad nacional (Nunes y Faria, s.f.). En cuanto al Fundef, su creación respondió al propósito central de fortalecer la educación fundamental. Los recursos para este fondo se derivaron de la recaudación de los impuestos y de las transferencias de los estados, del Distrito Federal y de los municipios vinculados con la oferta de servicios de educación. Posteriormente, al sustituirse por el Fundeb se procuraría el beneficio de todas las instituciones y escuelas de educación básica, desde las guarderías hasta las escuelas de enseñanza media, al obtener los recursos federales. Esta propuesta se extendió hasta 2020 (Torres, 2010).

8 En la LDBEN de 1996, aún vigente, avalada por el ministro de Educación, Aloizio Mercadante Oliva, se estipula el llamado "Tramo de educación obligatoria" según la Constitución de la República Federativa de Brasil, que comprende la educación básica obligatoria y gratuita de los cuatro a los 17 años de edad, e incluso garantiza este mismo servicio a la población que por factores diversos no hubiese tenido acceso en la etapa de vida correspondiente (artículo 208, II, modificado por la Enmienda Constitucional 59; Presidencia de la República Federativa de Brasil, 2009).

En resumen, esta organización –encabezada por el sistema federal en un intento por reunificar la variedad y dispersión resultantes de la coexistencia de las instancias estaduais y municipales en el sistema educativo brasileño– es uno de los objetivos monumentales de las políticas educativas de los últimos años. Esta situación se entreteje en el panorama de una creciente interacción global económica, financiera, política y cultural. Asimismo, en materia educativa y desde las plataformas de los organismos internacionales –como la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y la OCDE, principalmente–, está el interjuego de las políticas de calidad académica, profesionalización de la docencia, evaluación educativa y gestión, entre otras.

ESQUEMA 1

Organización del sistema educativo brasileño



Fuente: MEC (2015).

BREVE PANORAMA SOBRE LA ACTUALIDAD EDUCATIVA

Hoy por hoy podemos apreciar que, según la cifra del total de matrícula de 68 251 303 estudiantes reportada en 2013, por lo menos una tercera parte de la población brasileña recibe los servicios educativos de alguno de los grados o niveles comprendidos en los programas de educación básica y superior (anexo 1). Sin embargo, si consideramos

los resultados correspondientes a décadas anteriores, el avance en la ampliación de la oferta de servicios educativos es uno de los logros atribuidos a la política de equidad que ha caracterizado los gobiernos de inicios del siglo XXI. Lo anterior, bajo la premisa de que los datos nacionales aquí incluidos se presentan para esbozar un panorama acotado, sin perder de vista que Brasil abarca estratos socioeconómicos diferentes, además de atravesar complejas circunstancias políticas propias de la realidad latinoamericana.

Por ejemplo, de acuerdo con información del IBGE (2015) y del SITEAL, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la UNESCO (2012), observamos que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX tuvo lugar una tendencia educativa en crecimiento, ya que tanto el porcentaje de la población entre 14 y 17 años con primaria completa como el de población entre 19 y 22 años con secundaria completa aumentaron significativamente. En el caso de la primaria, el incremento entre 1955 y 2015 es de poco menos de 100 por ciento, al pasar de 52.8 a 93.7. En el caso de la secundaria, el crecimiento es mucho mayor, pues va de 15.7 por ciento en 1955 a 55.8 por ciento en 2015 (cuadro 2).

CUADRO 2

Brasil. Datos básicos sobre tendencias educativas (%)

Año	Educación primaria completa	Educación secundaria completa
1955	52.8	15.7
1965	67.9	23.9
1975	78.0	32.2
1985	83.1	40.9
1995	88.8	48.8
2005	89.2	52.1
2015	93.7	55.8

Fuente: IBGE (2015) y SITEAL/OEI/UNESCO (2015a, 2015b, 2015c, 2015d).

Para complementar esta visión de tendencias, ubicamos las tasas netas de matrícula que, de acuerdo con SITEAL, OEI y UNESCO (2015a, 2015b, 2015c, 2015d), muestran la mayor concentración en el nivel de primaria (86.2 por ciento), en menor proporción en secundaria (76.6 por ciento) y, como es de esperarse, una proporción bastante menor en educación superior (15.3 por ciento; ver cuadro 3).

CUADRO 3

Brasil. Datos básicos sobre tasas netas de matrícula (%)

Nivel	Porcentaje
Primaria	86.2
Secundaria	76.6
Superior	15.3

Fuente: SITEAL/OEI/UNESCO (2012).

Asimismo, tomamos en cuenta algunos de los siguientes indicadores con los datos más recientes disponibles (BM, 2015a; PNUD, 2015a; SITEAL/OEI/UNESCO, 2015b; CIA, 2015; UNICEF, 2015). Por ejemplo, para 2012 se estimó que la población analfabeta de 15 años y más abarcaba 10.5 por ciento, si bien en el lapso comprendido entre 1999 y 2012 Brasil disminuyó aproximadamente 58 por ciento la tasa de analfabetismo de jóvenes, mientras que en el caso de la población adulta, la disminución fue de 20 por ciento. En cuanto a las tasas de alfabetización de estos grupos poblacionales, Brasil se ha mantenido con una cifra promedio de 94.5 por ciento y con una atención equitativa para hombres y mujeres (cuadro 4).

Del mismo grupo de fuentes (BM, 2015a; PNUD, 2015a; SITEAL/OEI/UNESCO, 2015b; CIA, 2015; UNICEF, 2015), destacamos los datos correspondientes al rubro de matrícula en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. Con respecto a la educación preescolar, cuya etapa ideal para este país está comprendida entre los cuatro y los seis años de edad, para 2012 el dato sobre la matrícula mostró la tendencia de una atención equitativa para niños y niñas, pues era una cifra sostenida de 49 por ciento. En cuanto a la primera etapa de la educación primaria brasileña, comprendida entre los siete y los 10 años de edad, en las estadísticas de 2012 se observa una equidad de matrícula entre niños y niñas con un constante 50 por ciento en promedio. Por lo que toca a la educación secundaria, comprendida entre los 11 y 14 años de edad, la información reportada indica que apenas poco más de la mitad de la población de ese grupo de edad se encuentra matriculada, con una tasa promedio de asistencia de 70 por ciento, de la cual la población masculina tiene una ligera ventaja con respecto a la femenina.

Dos últimos datos sobre la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el estilo de vida de la población, basados en las fuentes multicitadas, tienen que ver con el uso de teléfonos móviles y de conexión a internet. En el caso de la población brasileña, puede apreciarse que casi en su totalidad utiliza teléfonos móviles, en tanto que un poco menos de la mitad (49.8 por ciento) es usuaria de los servicios de la internet (cuadro 4).

CUADRO 4.

Brasil. Datos básicos sobre el panorama educativo brasileño (%)

Educación	
Población analfabeta (15 años y más), 2012	10.5
Tasa de alfabetización de jóvenes (15-24 años), 2008-2012, hombre	96.7
Tasa de alfabetización de jóvenes (15-24 años), 2008-2012, mujer	98.3
Número por cada 100 habitantes, 2012, teléfonos móviles	97.2
Número por cada 100 habitantes, 2012, usuarios de internet	49.8
Participación en la escuela preprimaria, tasa bruta de matriculación, 2008-2012, hombre	50.3
Participación en la escuela preprimaria, tasa bruta de matriculación, 2008-2012, mujer	49.1
Participación en la escuela primaria, tasa bruta de matriculación, 2008-2012, hombre	51.6
Participación en la escuela primaria, tasa bruta de matriculación, 2008-2012, mujer	49.3
Participación en la escuela primaria, tasa neta de asistencia, 2008-2012, hombre	94.5
Participación en la escuela primaria, tasa neta de asistencia, 2008-2012, mujer	95.1
Participación en la escuela primaria, tasa de permanencia hasta el último grado de la primaria, 2008-2012, datos administrativos	5/d
Participación en la escuela primaria, tasa de permanencia hasta el último grado de la primaria, 2008-2012, datos de encuestas	87.6
Participación en la escuela secundaria, tasa neta de matriculación (%), 2008-2012, hombre	53.1
Participación en la escuela secundaria, tasa neta de matriculación (%), 2008-2012, mujer	51.1
Participación en la escuela secundaria, tasa neta de asistencia (%), 2008-2012, hombre	73.8
Participación en la escuela secundaria, tasa neta de asistencia (%), 2008-2012, mujer	79.6

Fuente: BM (2015a; 2015b), PNUD (2015a), SITEAL/OEI/UNESCO (2015b), CIA (2015) y UNICEF (2015).

Por último, destacamos algunos datos concernientes a la formación de docentes y la proporción por alumno en los niveles educativos de preescolar y primaria entre 1999 y 2012, reportados por las fuentes de referencia (BM, 2015a, 2015b; PNUD, 2015a; SITEAL/OEI/UNESCO, 2015b; CIA, 2015; UNICEF, 2015). Durante este periodo, la población docente en el nivel de educación preescolar aumentó aproximadamente 50 por ciento, con un predominio (97 por ciento) de mujeres. Sobre la formación de maestros en este nivel educativo, no hay datos disponibles. En cuanto a la proporción de alumnos por

docente, apenas se registra una disminución de dos puntos porcentuales, al pasar de una media ponderada de 19 alumnos por profesor en 1999 a una de 17 estudiantes por maestro en 2012. En el caso de educación primaria, durante el mismo periodo la población de docentes disminuyó en 3.5 por ciento, con predominio de 90 por ciento de mujeres al igual que en preescolar. Para concluir, señalamos la no disponibilidad de datos sobre la formación de maestros para el nivel secundario, aunque con respecto a la proporción de alumnos por profesor, se reporta una disminución de dos puntos porcentuales al disminuir la media ponderada de 26 alumnos por maestro en 1999, a 21 estudiantes por docente en 2012 (cuadro 5).

CUADRO 5.

Brasil. Datos sobre personal docente en educación preescolar, primaria y secundaria

Nivel educativo	Personal docente				Porcentaje de docentes formados			Proporción alumnos/docente	
	Año escolar concluido en				Año escolar concluido en			Año escolar concluido en	
	1999		2012		2012			1999	2012
	Total (en miles)	Porcentaje de mujeres	Total (en miles)	Porcentaje de mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Media	ponderada
Preescolar	304	98	442	97	--	--	--	19	17
Primaria	807	93	786	90	--	--	--	26	21
Secundaria	--	--	1448	66	--	--	--	23	17

Fuente: BM (2015a, 2015b), PNUD (2015a), SITEAL/OEI/UNESCO (2015b) y CIA (2015).

ANOTACIONES SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

En lo concerniente a las políticas educativas finiseculares, durante por lo menos dos décadas tuvo lugar un periodo crítico de reestructuración de modelos y sistemas a raíz de la vinculación de América Latina con el nuevo orden económico mundial, toda vez que en décadas anteriores el escaso crecimiento económico, las políticas de ajuste fiscal, así como el ambiente de represión política, entre otros múltiples conflictos locales, habían provocado el declive de la inversión educativa en la región. Al iniciar la década de los noventa, la reconstrucción del orden político institucional y la globalización

propiciaron la articulación entre los avances vertiginosos de las telecomunicaciones y la apuesta por el impulso a los sistemas educativos en sus distintos niveles y modalidades. Además, los diversos grupos sociales, con el argumento de los patrones culturales que definen la identidad de cada país, cuestionaban la hegemonía y la autoridad del Estado sobre la sociedad. Fue en este contexto en el que se configuró una nueva fase de expansión cuantitativa de la oferta escolar, la cual se entretrejió con diversos replanteamientos de las agendas de políticas educativas internacionales y nacionales.

En este sentido y a grandes rasgos, podemos observar que América Latina, al formar parte de la nueva realidad de la expansión educativa escolarizada-globalizada, recibe el influjo de múltiples procesos y tendencias vinculados con políticas económicas mundiales. Un claro ejemplo de ello es el caso de los acuerdos internacionales derivados del movimiento mundial Educación para Todos (EPT) orientado por la UNESCO, así como la definición de agendas de políticas educativas nacionales mediante adecuaciones acordes con las condiciones de vida propias de las realidades regionales.⁹

En el caso de Brasil, entre los noventa y la primera década del siglo XXI, se puede observar un contraste notable en cuanto a las políticas educativas de ese periodo. Durante la gestión presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), la modernización del sistema escolar se basó en aspectos como la mejora de la calidad, el incremento de la eficiencia y la reorganización nacional mediante la promulgación de una nueva legislación educativa implementada a partir de 1996, por mencionar algunas acciones del periodo. De hecho, el eje de esta reforma educativa partió de la siguiente premisa: al promover políticas centradas en la calidad, habrían de generarse dinámicas competitivas y correctivas mediante las cuales todos los ciudadanos podrían beneficiarse de una mejora progresiva en cuanto a los niveles de eficiencia del sistema educativo (Gentili,

9 Iniciado en 1990 en Jomtien, Tailandia, el EPT es una de las formas en que cristalizan los procesos de internacionalización e institucionalización del sistema educativo bajo el esquema modernizador. A partir de la premisa de la educación como derecho humano universal, el referente de la modernidad se ha incorporado en las estrategias de los países comprometidos con reformas que subsanen rezagos educativos sociohistóricos (UNESCO, 1990, 2000, 2015).

2014). Si bien la guía de esta gestión fue la de impulsar la competitividad a partir del énfasis en la calidad y la eficacia, asuntos como el incremento del financiamiento educativo o los salarios docentes no formaron parte de las prioridades gubernamentales, antes bien sufrieron un efecto regresivo. Por otra parte, durante el gobierno de Cardoso las tasas de matrícula en educación básica tuvieron un crecimiento sostenido, en tanto que la educación superior sufrió un profundo deterioro dado el crecimiento casi nulo de la universidad pública, ante los esfuerzos oficiales de promoción y estímulo para la creación de universidades privadas.

Para 2003 y con el inicio de la llamada Era Lula, la gestión gubernamental tuvo un giro notable al sustituir el principio de la competitividad por el de la equidad, mediante el desarrollo de estrategias tendentes a la igualdad y la ampliación de oportunidades. Así, la reforma educativa impulsada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y continuada por su sucesora, Dilma Rousseff, ha aglutinado un conjunto de programas y acciones que han procurado, de manera eficaz e impactante, ofrecer oportunidades educativas a todos los grupos sociales y no únicamente a las élites brasileñas, como había sucedido de manera recurrente en los gobiernos anteriores.

En cuanto a la apertura hacia las agendas educativas internacionales y de acuerdo con Candeas (2010), los dos últimos programas gubernamentales de Brasil se han orientado a posicionar la educación como la vía para lograr la “civilización del conocimiento”, una contrapropuesta a la tendencia globalizante denominada sociedad del conocimiento, asentada en las brechas no sólo de orden digital, sino de bases socioeconómicas y políticas de desigualdad de larga data. Según el autor, en la política brasileña de la última década, la educación se ubica como el eje para la definición y la puesta en marcha de acciones de cooperación internacional, pero teniendo como prioridad las especificidades y las demandas del propio país (Candeas, 2010: 717-718).

Cabe destacar aquí dos vertientes de cooperación exógena: la bilateral (denominaciones sur-sur, Brasil-Francia, Brasil-Argentina)¹⁰ y la multilateral.¹¹ Asimismo, concedemos especial énfasis a la filosofía política subyacente en las estrategias gubernamentales en el sentido de posicionar la educación como motor para la integración regional, por una parte, por la deuda histórica con los grupos sociales más rezagados, y por otra, como vía para resolver las fisuras del tejido social que debilitan al país ante las nuevas desventajas impuestas por la economía global, particularmente en el caso de los países menos desarrollados. Algunas de las acciones destacables son: la enseñanza del español como lengua extranjera en las escuelas de nivel medio, la enseñanza del portugués en las escuelas bilingües de las zonas fronterizas y el programa de bibliotecas escolares con la distribución de libros didácticos y literarios en las escuelas del país (Candeas, 2010: 719-723).

En cuanto a la educación superior, señalamos apenas algunas de las estrategias más notables: el impulso a los programas de movilidad académica, acreditación y evaluación; los programas de movilidad docente; los proyectos de desarrollo tecnológico, de explotación y utilización ecológica de los recursos naturales, así como el desarrollo de la investigación tanto en las ciencias naturales como

10 En el rubro de la cooperación sur-sur, el gobierno brasileño ha impulsado programas en las áreas de formación curricular, educación especial, elaboración de materiales didácticos, intercambio académico (programas de estudiantes, convenios de pregrado y posgrado), así como mecanismos innovadores de acreditación y evaluación (Candeas, 2010: 718).

11 En este ramo, Brasil ha participado decididamente en los foros de Mercosur, Unasur, UNESCO, OEI y la Organización de Estados Americanos (OEA), además de otras instancias multilaterales, con el propósito de impulsar programas de cooperación en educación de jóvenes y adultos, educación a distancia, enseñanza superior, incorporación de TIC y ampliación de la cobertura de servicios mediante la educación a distancia y con programas de actualización docente. Otros recursos en este sentido son el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) apoyado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para divulgarse en algunos países africanos. Asimismo, en la plataforma de la UNESCO, Brasil ha reiterado la importancia de contar con una visión sistémica de la educación, en donde la básica es tan importante y necesaria como la superior; la necesidad de alcanzar una educación de calidad; la atención cuidadosa a la formación docente; la expansión de la educación técnica y profesional, así como la vinculación entre la educación y el mercado laboral; el respeto a la diversidad cultural y ambiental, y el papel del Estado en la regulación de los servicios educativos ofrecidos por el sector privado (Candeas, 2010: 718-719).

sociales, elementos que procuran que el país esté a la altura de la clasificación internacional (*ranking*) de las universidades e instituciones de educación superior.

En opinión de Gentili y Stubrin (2013), las estrategias (acciones, planes y programas) promovidas por el MEC en la última década muestran el compromiso en la construcción de una perspectiva “radicalmente democrática” a partir de dos vertientes: 1) el aumento en la calidad y cobertura de la escolarización y 2) la ampliación de las oportunidades educativas para los sectores más pobres y desfavorecidos del país. Y si bien los avances están sustentados en la capacidad de gestión del gobierno federal y de las administraciones progresistas de algunos estados y municipios, también se vincula con un cambio en la concepción privatizadora y mercantilista que prevaleció en las gestiones presidenciales precedentes. Gentili y Stubrin (2013: 15-16) resaltan la lucha de los gobiernos de Lula da Silva y Rousseff para establecer y garantizar la educación en todos los niveles como uno de los derechos esenciales para la construcción de la ciudadanía en un contexto socioeconómico de mayor equidad y menor discriminación.

Por último, conviene señalar que el gobierno de Brasil, a través del MEC, ha trazado un plan para promover la enseñanza de calidad. Para 2007 se puso en marcha el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), con el objetivo de construir una organización sistémica de la educación, mediante estrategias integradas a los planes y las políticas nacionales, buscando acuerdos para la obtención de espacios y financiamientos. En sus alcances están incluidas la educación básica, la profesional y la superior.

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

De acuerdo con Delors (1997), para diferenciar la educación primaria de la secundaria, además de basarse en una demarcación acotada de la edad ideal, así como de sus fines y alcances, se requiere situarla en un contexto específico y con contenidos apropiados. En este sentido el autor expresa que:

Se puede definir la educación básica de los niños como una educación inicial (escolar o extraescolar), que abarca en principio de la edad de tres años aproximadamente a la de 12 años por lo menos. [...] La enseñanza secundaria parece cristalizar buena parte de las esperanzas y críticas que suscitan los sistemas formales. [...] Así como la educación básica, sea cual fuere su duración, debe tener por objeto responder a necesidades que el conjunto de la población comparte, la enseñanza secundaria debería ser el período en el que se revelasen y cuajasen los talentos más variados. Los elementos del tronco común (lenguas, ciencias y cultura general) deberían ser enriquecidos y actualizados, a fin de que correspondiesen a la globalización cada vez mayor de los fenómenos, la necesidad de un entendimiento intercultural y el uso de la ciencia al servicio de un desarrollo humano sostenible (Delors, 1997: 131, 139-140).

A partir de estas razones, mediante la categorización de la educación secundaria se ubica la formación destinada a los adolescentes de 11 a 14 años, que en el sistema educativo brasileño se le denomina “educación fundamental/años finales”, con una duración de cuatro años (anexo 1). En este caso, como en el de cualquier otro país, esta demarcación es resultado de un conjunto de procesos sociohistóricos, económicos y de política educativa que dan cuenta de las decisiones de personajes o entidades representativos de los cambios de la educación brasileña a lo largo de poco más de cinco siglos, como veremos a continuación.

Trayectoria sociohistórica e institucionalización

Con base en investigaciones diversas (Zotti, 2004; Caldas y Andrade de Brito, s.f.; Nunes y Faria, s.f.; Torres, 2010), el manejo diferenciado de las categorizaciones de “educación fundamental”, “educación secundaria” y “educación media” proviene de los usos y significaciones históricas del sistema educativo brasileño, en particular a partir de la definición del marco legislativo y del establecimiento de instituciones educativas diversas.

El recorrido comienza con el decreto de 1837, a partir del cual el Seminario de San Joaquín se convirtió en el Colegio Imperial Pedro II y se posicionó como la institución paradigmática para la enseñanza secundaria en el país hasta la expedición de la Ley 5.692 de 1971 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1971b; Torres, 2010), que estableció la unificación de las entidades educativas (escuelas, liceos y gimnasios) para la integración en un nivel completo. Conviene destacar la preeminencia histórica del Colegio Imperial Pedro II, pues dicha institución tuvo un amplio dominio en el desarrollo y proyección de la formación de adolescentes y jóvenes brasileños de sectores sociales privilegiados económicamente, durante poco más de un siglo.

En general, en estos precedentes se ubican las bases para la educación secundaria brasileña desde sus primeros tiempos como nación independiente y su proyección hasta la actualidad. Así, por ejemplo, de acuerdo con Caldas y Andrade de Brito (s.f.: 3), en documentos legales del archivo del Ministerio de los Asuntos de la Educación y Salud Pública, fechados en 1838, se especifica que la formación de este ciclo habría de brindarse a aquellos alumnos de entre ocho y 12 años que contaran con estudios primarios. Asimismo, el citado colegio determinaba los contenidos académicos, los métodos didácticos y la aplicación de exámenes para la validación de los estudios y el ingreso a instituciones de educación superior, todo ello en el marco de esquemas rigurosos de organización educativa y de sistematización de los estudios ofrecidos. Cabe señalar que, en torno a esta institución imperial y en estricto apego a las disposiciones académico-legales de marcada influencia en la sociedad brasileña decimonónica, en diversos puntos del país se fundaron otras instituciones menores bajo las denominaciones de liceos, casas de instrucción o de educación, escuelas, academias, colegios y gimnasios, rigurosamente sometidos a las disposiciones oficiales.¹² Otras modalidades derivadas de esta estructura paradigmática fueron los internados, los externados

12 Tal fue el caso del Decreto 1.331a del 17 de febrero de 1854 incluido en la reforma Couto Ferraz, a propósito de la reglamentación de los establecimientos educativos abocados a la instrucción primaria y secundaria, los cuales se creaban como escuelas, colegios, casas de educación y gimnasios (Caldas y Andrade de Brito, 2014: 4).

y las clases públicas dispersas, pero en el conjunto de la oferta de ese tiempo se estableció una división clara: la educación secundaria impartida en el Colegio Imperial Pedro II y la ofrecida en las aulas públicas existentes.

Por otra parte, y en forma un tanto contradictoria según la legislación de la época, tanto los estados como las provincias tenían la libertad y la responsabilidad para organizar y legislar sobre la instrucción primaria y secundaria en sus respectivos territorios. En todos los casos, en la documentación oficial se encuentra un manejo indistinto para las categorías de instrucción secundaria, educación secundaria y enseñanza secundaria. Es preciso decir también que la población estudiantil para este nivel era poco numerosa, situación atribuible a diferentes condiciones, entre las que destacan la estructura económica asentada en las actividades agropecuarias que no requería mano de obra calificada, los costos elevados de los estudios, la falta de profesores habilitados para atender las exigencias académicas y de organización de las escuelas disponibles y, en general, el poco interés de la población por el establecimiento de instituciones para este ciclo educativo en las provincias del país.

Durante el último cuarto del siglo XIX, en la naciente república el excesivo control en la aplicación de los exámenes y los cursos propedéuticos para la continuación de estudios superiores por parte del Colegio Imperial Pedro II dio lugar a discusiones entre funcionarios y educadores que propiciaron la posterior implementación de reformas diversas, tendentes a regular la dispersión de la matrícula, la organización académica estructurada a partir de la oferta de exámenes y, en gran medida, la autonomía impositiva de la institución educativa de referencia.¹³

Ya propiamente en los albores del siglo XX, en Brasil imperaba una situación relativamente caótica que dificultaba la definición precisa y la correspondiente organización unificada de la educación secundaria. Lo anterior se debió al hecho de que se desestimó como una etapa de escolarización indispensable para la formación

13 Se trató de las reformas Paulino Souza (1870), Leôncio de Carvalho (1878) y de João Maurício Wanderley Barão de Cotegipe (1888) (Caldas y Andrade de Brito, 2014: 4).

de la juventud. Gradualmente, y sobre todo durante el transcurso de las primeras tres décadas, la dirección trazada por el Estado con la creación de ministerios y consejos, el establecimiento de las disposiciones legales y la combinación de un esfuerzo decidido de la sociedad civil interesada en el tema de la educación, hicieron posible perfilar un panorama progresivamente más ordenado y homogéneo. Para ese momento de la historia de la educación brasileña, la denominación “educación secundaria” quedó delimitada por su carácter vestibular y propedéutico en relación con el nivel superior, todo ello mediante disposiciones legales de orden federal que establecieron un vínculo directo entre el Colegio Imperial Pedro II y las escuelas superiores de derecho en São Paulo y Olinda, las escuelas de medicina en Salvador y Río de Janeiro, y la escuela politécnica. Otra disposición importante fue la de situar las escuelas de profesionalización de artes y oficios (agrícola, comercial e industrial) y las normales en el mismo plano horizontal de la educación secundaria, quedando así como plataforma aspiracional para un futuro acceso a la superior.

En cuanto a la enseñanza correspondiente al periodo de edad entre ocho y 14 años, fue en la etapa de transición entre la Antigua y la Nueva República Brasileña (décadas de los treinta y los cuarenta), y mediante las reformas Campos (1930) y Capanema (1942), cuando se impulsó la planeación de un ciclo de educación secundaria más apegado a las propuestas de organización de la escuela moderna, consistentes en las iniciativas siguientes:

- 1) Fortalecimiento de la seriación del currículo, diferenciado en dos ciclos denominados fundamental y complementario en 1931; gimnasial y colegial en 1942, y el colegial a su vez subdividido en clásico y científico.
- 2) Obligatoriedad de los estudios, incluso como requisito para la presentación del examen vestibular.
- 3) Reglamentación del acceso mediante el examen de admisión una vez concluida la enseñanza primaria.
- 4) Determinación del carácter nacional de las dos reformas, con validez extensiva a todos los establecimientos educativos del país,

públicos o privados, mediante inspecciones de orden federal (Caldas y Andrade de Brito, s.f.: 9).

Para 1946, el ciclo formativo primario ya se encontraba definitivamente diferenciado de la educación secundaria, abocada ésta a dos finalidades: la preparación para el trabajo (terminal) o la continuación de los estudios en el nivel superior (propedéutica). Dicha organización respondió a una visión nacionalista y unificadora de formar los cuadros de trabajadores y profesionales que el país requería para impulsar el desarrollo económico y social, proyectando una imagen de progreso y de avance en el panorama internacional. De esta manera, el Estado había sentado las bases para la formación de adolescentes y jóvenes mediante un crecimiento sostenido a lo largo de casi dos décadas.

Con respecto al ciclo de estudios primario, fue en el marco de la reforma Capanema (1942) y mediante la promulgación de diversas leyes orgánicas de enseñanza (Nunes y Faria, s.f.: 841; Torres, 2010: 80) cuando comenzó a reorganizarse, pues hasta entonces no había recibido una atención cuidadosa por parte del gobierno central, además de que las acciones de los estados y las provincias se presentaban en forma aislada, desarticulada y discontinua. A partir de la nueva reglamentación promulgada entre 1942 y 1946, el gobierno central definió nuevas directrices de validez nacional, fijando así la nueva estructura para la educación primaria: 1) enseñanza primaria fundamental, destinada a niños de siete a 12 años, subdividida en primaria elemental (cuatro años) y primaria complementaria (un año), y 2) enseñanza primaria suplementaria (dos años), para adolescentes y adultos que no cursaron dicho nivel en la edad adecuada (Nunes y Faria, s.f.: 841-842; Torres, 2010: 81).

Al paso del tiempo, esta división de niveles resultó poco viable y quedó únicamente la oferta de la primaria elemental unificada de cinco años de duración. A raíz del golpe militar de 1964 y de la instauración de los regímenes dictatoriales, la estructura del sistema educativo, en particular de los ciclos iniciales de educación, se vio notablemente afectada. Derivado de la promulgación de la Ley 5.692 de 1971 (Presidencia de la República Federativa de Brasil,

1971b), se fijaron nuevas directrices y bases para la enseñanza que habría de quedar agrupada en 1.º y 2.º grados, toda vez que el gobierno militar implantó una reforma en la que estableció que el 1.º grado tendría una duración de ocho años, al unificar el conjunto de enseñanzas del nivel de educación primaria con el ciclo gimnasial de la educación media, a fin de eliminar uno de los filtros del sistema educativo: el examen de admisión correspondiente. En cuanto al 2.º grado, se redefinió al convertir el ciclo colegial de la enseñanza media en la educación de 2.º grado y con carácter profesionalizante, abarcando dos niveles de habilitación profesional: el de auxiliar, de tres años de duración, y el técnico, de cuatro (Nunes y Faria, s.f.: 842; Torres, 2010: 95).¹⁴

El conjunto de cambios que se estipularon en la legislación vigente en ese entonces se orientó a consolidar, en teoría, una oferta que impulsara la autorrealización de los estudiantes mediante la preparación para el trabajo y el ejercicio consciente de la ciudadanía, aunque, en la práctica, las tasas elevadas de analfabetismo y de deserción escolar manifestaban un atraso alarmante. El marcado énfasis tecnicista de los estudios oficiales y la pobreza en la oferta pública de educación media y superior derivaron en una deficiente preparación académica, aunque los bajos costos captaron la demanda educativa de los estudiantes de estratos socioeconómicos desfavorecidos.

Al finalizar el régimen militar en 1985, y en un contexto socioeconómico de transición y adaptación al escenario internacional de políticas neoliberales de globalización económica, los integrantes del Congreso Nacional comenzaron el proceso de formulación de la nueva Constitución federal. Para 1987, la Asamblea Nacional Constituyente realizó un Foro Nacional pro Defensa de la Escuela Pública en el que presentó un conjunto de propuestas para que fuesen incor-

14 De acuerdo con Torres (2010: 100-101), durante el régimen militar hubo una importante reducción de recursos para la educación brasileña en su conjunto, en contraste con el impulso otorgado en décadas anteriores. Para el caso de la secundaria, Brasil aceptó la ayuda económica proveniente de las finanzas estadounidenses y la utilizó en una relativa ampliación de redes de servicios que, en lo general, se encaminaron a tecnificar la oferta educativa oficial. En contraste, la red de servicios de educación privada favoreció decididamente a las clases pudientes, consolidado la élite estudiantil con acceso privilegiado a la infraestructura escolar de alto nivel y perfilada hacia los estudios universitarios nacionales e internacionales.

poradas en el rubro educativo de la Carta Magna que se promulgaría en 1988 (Asamblea Nacional Constituyente, 1988).

En lo que se refiere a la educación fundamental, el artículo 208 constitucional indica la nueva nomenclatura de este nivel y enfatiza la obligatoriedad y su gratuidad, así como el deber del Estado de garantizar este derecho a toda la ciudadanía, tanto en el lapso de edad apropiado como en edad posterior. Esta disposición oficial representó un avance notable en comparación con la legislación que entre 1967 y 1969 había establecido que la gratuidad y la obligatoriedad de la educación únicamente se validarían de los siete a los 14 años de edad. Incluso, en el mismo artículo 208 (Asamblea Nacional Constituyente, 1988) se estableció que, en caso de no disponer de lugares en los servicios educativos públicos, el Estado se comprometería a ampliar la matrícula en escuelas privadas mediante becas.

En cuanto a la distribución de responsabilidades en la oferta de los grados que integrarían la educación fundamental, el artículo 211 de la Constitución de 1988 (Asamblea Nacional Constituyente, 1988) estipulaba la corresponsabilidad de estados y municipios, condición que posteriormente se modificó en la Enmienda Constitucional núm. 14 de 1996 (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1996b; Nunes y Faria, s.f.: 843). En suma, se trató de una condición que reforzó el posicionamiento sistemático del Estado acerca de la corresponsabilidad de estados y municipios en la impartición y la supervisión de la enseñanza fundamental, tanto en instituciones públicas como privadas.¹⁵

Al inicio de los noventa y en el marco de diversas reformas legislativas, educadores de los estados y los municipios participaron en el diseño de las estrategias de acción proyectadas en el Plan Decenal de Educación para Todos (1993-2003). Con el transcurso de la década, durante el gobierno de Cardoso, la implementación del modelo eco-

15 De acuerdo con la caracterización de Nunes y Faria (s.f.: 844), el título IV de la LDB de 1996, artículos 10 y 11, a propósito de la responsabilidad de las instancias administrativas, a éstas corresponde la organización de la educación nacional, y más precisamente a los estados federados, toda vez que deberán asegurar la educación fundamental, pero la prioridad será ofrecer la educación media. Así, los municipios están obligados a ofrecer educación infantil en guarderías y escuelas, pero como prioridad tendrán que ocuparse de la educación fundamental.

nómico neoliberal llevó a la definición de líneas de intervención distintas a las propuestas en el citado documento. Se trató, ante todo, de responder a las exigencias pactadas con los organismos multinationales mediante un conglomerado de reformas educativas de corte economicista. En este panorama destacan los programas impulsados por el MEC: el ya citado sistema de becas para alumnos de bajos recursos, el financiamiento directo a las escuelas con fondos que tendrían que complementarse con los aportes de estados y municipios, el mencionado Fundef (hoy Fundeb), el Programa Renta Mínima y el Programa de Extensión de la Educación Superior (Proep, por su acrónimo en portugués). Otra línea de acción gubernamental situada como prioritaria es la que concierne a la intervención oficial en lo referido a la evaluación a partir de la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB, por sus siglas en portugués), así como del instrumento Examen Nacional de Cursos (Provão). Por último, y a manera de fortalecimiento de la gestión autónoma de las escuelas del país, el MEC ha implantado programas de municipalización, actualización, capacitación de servidores y desarrollo de la educación fundamental (Torres, 2010: 115-117).¹⁶

Fue durante la primera década del nuevo milenio cuando el gobierno brasileño puso en marcha la combinación de estrategias de negociación con entidades internacionales –BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNESCO, OEA, OEI–, con representantes de los mercados regionales –Mercado Común del Sur (Mercosur)–, y con otros países latinoamericanos, europeos y africanos. En el interior del país la política estatal se ha orientado a la expansión de redes y servicios educativos, principalmente en las regiones más empobrecidas, procurando incluso una mayor articulación entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

16 Entre las estrategias de la política educativa brasileña de las últimas dos décadas conviene destacar las siguientes: incorporación de las TIC en el ámbito educativo (TV escolar, informática en educación, investigación en educación a distancia); programas para la modernización y la cualificación de la educación superior; programas focalizados en grupos específicos (jóvenes y adultos, indígenas, discapacitados), y programas de alfabetización solidaria a personas de entre 12 y 18 años (Torres, 2010: 116-117).

Oferta académica y orientación formativa

Durante los últimos 25 años, la población brasileña ha vivido en un contexto de reformas educativas cuyo precedente fueron los acuerdos pactados en la Conferencia Mundial de la Educación para Todos, (UNESCO, 1990).¹⁷ Como se indicó en los rubros anteriores, el conjunto de acciones de reglamentación, gestión y operatividad para hacer valer el derecho a la educación está tipificado en la multicitada Ley de Directrices y Bases de la Educación (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1996a).¹⁸

El Estado formalizó los fines educativos mediante este instrumento legislativo con sus respectivas enmiendas y estableció su operatividad a partir de la definición de estrategias de alcance nacional. Dicha formalización se concretó en 1997 en el documento *Directrices Curriculares Nacionales para la Enseñanza Secundaria (DCNEM*, por sus siglas en portugués) y en 1998 en el texto *Parámetros Curriculares Nacionales (PCN)*.¹⁹ En principio, ambas prescripciones se emitieron bajo la lógica de unificar los contenidos curriculares de la educación fundamental (primaria y secundaria básicas), en un esfuerzo de amplia proyección para la preparación encaminada tanto

17 Al respecto, véase la nota 9 de este capítulo.

18 El marco legislativo brasileño actual incluye, entre otros, los siguientes documentos: 1) Ley No. 8069 del 13 de julio de 1990 (Estatuto de la Niñez, la Adolescencia y Otras Medidas); 2) Ley No. 9394 del 20 de diciembre de 1996 (LDB); 3) Ley No. 10172 de 2001 (Plan Decenal de Educación); 4) Plan de Acción Presidente Amigo del Niño y del Adolescente 2004-2007; 5) Política Nacional de Educación Infantil: por los Derechos de los Niños de Cero a Seis Años a la Educación; 6) Los Desafíos del Plan Nacional de Educación; 7) Programa Brasil Alfabetizado; 8) Curso de Formación para los Funcionarios de la Educación (Profuncionario); 9) Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valoración del Magisterio (Fundef, por su acrónimo en portugués); 10) Proyecto Alborada; 11) Programa de Apoyo a los Dirigentes Municipales de la Educación (Pradime, por su acrónimo en portugués); 12) Programa de Apoyo a los Sistemas de Enseñanza para el Acompañamiento y Evaluación del Plan Nacional de Educación y de los Planes Estatales y Municipales Correspondientes (OEI/MEC, s.f.).

19 La elaboración del documento PCN inició en 1995 y fue aprobado por el CFE el 15 de octubre de 1997. Su diseño está basado en las disposiciones de la Constitución de 1988, en las cuales se establece que la educación es un derecho para todos, cuyo objetivo consiste en el pleno desarrollo de la persona basado en la formación ciudadana y la calificación para el trabajo. De acuerdo con lo dispuesto por el MEC, el documento PCN es el soporte para apoyar los proyectos educativos de todas las escuelas brasileñas en el diseño de planes y programas de estudios.

a la educación superior como al acceso al mercado laboral. Tiempo después, en 2006, se implementaron las Orientaciones Curriculares Nacionales para la Enseñanza Secundaria (OCNEM, por sus siglas en portugués), con el propósito central de continuar de manera sistemática y oficializada los procesos de reformulación curricular. En 2013 y como parte de los cambios legislativos más recientes, se expidió el documento Nuevas Directrices Curriculares Nacionales, con el fin de establecer contenidos académicos más unificados y de orientación nacional, a la vez que vinculados con las demandas cambiantes del panorama internacional.

Ahora bien, de acuerdo con este encuadre se presentan, en primer lugar, las puntualizaciones de la LDB seguidas de lo dispuesto en los PCN en lo concerniente a la educación impartida por el Estado. En el caso de la LDB, la formación ofrecida promueve la difusión de valores, el ejercicio de la ciudadanía, el respeto al bien común y al orden democrático, la práctica del deporte y la formación para el trabajo (MEC, 2008). Además de este planteamiento general, para el caso de la educación básica se especifica que la formación brindada se apegará a las particularidades de la vida rural de cada región brasileña; esto último implica que aspectos tales como contenidos curriculares, metodologías, organización escolar y calendarios habrán de adecuarse a las necesidades reales e intereses de las diferentes comunidades, atendiendo, además, situaciones locales, como el ciclo agrario, las condiciones climáticas y naturales del trabajo rural.

En cuanto a lo indicado en los PCN y en correspondencia con la citada LDB, se han definido diversos objetivos que el ciudadano promedio habrá de alcanzar a lo largo de la preparación básica oficial, por ejemplo, la salvaguarda del patrimonio sociocultural brasileño, el cuidado de la salud y la calidad de vida, el manejo de las herramientas de la comunicación, del lenguaje matemático y de los recursos tecnológicos para adquirir y construir conocimientos, entre otros (MEC, 2013).

Acorde con las disposiciones emitidas por el Poder Legislativo Brasileño, el MEC se ha ocupado de regular la formalización de este conjunto de principios rectores en el diseño de planes y programas de estudios de

base nacional común para la educación básica, enfatizando la prevalencia de una política de inclusión educacional y social. A partir de lo anterior, se considera que las diferencias y los aspectos complementarios para cada establecimiento educativo estarán supeditados a los requerimientos y las necesidades de los contextos locales (MEC, 2008: 15-16).

En este sentido, el MEC ha establecido un conjunto de criterios de los cuales se destacan las siguientes disposiciones (MEC 2008). Con respecto a la denominada “base nacional común”, los contenidos académicos oficiales comprendidos incluyen conocimientos de cultura general, historia nacional e historia de África, considerados obligatorios de acuerdo con la legislación federal expedida (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 2008; MEC, 2008: 15-18). Con base en lo anterior, las áreas curriculares incluidas en los planes de estudio de la enseñanza fundamental son: lengua portuguesa, matemáticas, ciencias naturales, historia, geografía, arte, lengua extranjera y educación física. Adicionalmente se incluyen los contenidos de ética, medio ambiente, salud, orientación sexual, pluralidad cultural y temas transversales (cuadro 6).

CUADRO 6

Estructura curricular de la educación fundamental (años finales)

Nivel		Educación fundamental – Años finales			
Edad ideal	11 años	12 años	13 años	14 años	
Grado	Sexto grado	Séptimo grado	Octavo grado	Noveno grado	
Áreas curriculares	Lengua portuguesa	Lengua portuguesa	Lengua portuguesa	Lengua portuguesa	
	Matemáticas	Matemáticas	Matemáticas	Matemáticas	
	Ciencias naturales	Ciencias naturales	Ciencias naturales	Ciencias naturales	
	Historia	Historia	Historia	Historia	
	Geografía	Geografía	Geografía	Geografía	
	Arte	Arte	Arte	Arte	
	Educación física	Educación física	Educación física	Educación física	
	Lengua extranjera (inglés o español)	Lengua extranjera (inglés o español)	Lengua extranjera (inglés o español)	Lengua extranjera (inglés o español)	
	Temas transversales	Temas transversales	Temas transversales	Temas transversales	

Fuente: MEC (2015).

Tanto las áreas como los temas transversales están organizados y distribuidos por líneas de contenidos, y para cada una se indican tres tipos de competencias: 1) informativas, 2) procedimentales y 3) de complejidad de pensamiento para la vida; esto es, del potencial que integra conocimientos, habilidades y actitudes para emprender proyectos personales, productivos o comunitarios. En la estructura general, y de acuerdo con el anexo 2, los elementos que guían el diseño son los objetivos generales, los objetivos y contenidos de cada área, y la distribución de ciclos y grados. Conviene resaltar la visión ecléctica que subyace en la conformación de los PCN, pues bajo la lógica de ofrecer a detalle los lineamientos-guía para la elaboración de planes y programas de estudio mediante sugerencias de objetivos educativos, métodos de enseñanza y aprendizaje, y criterios e instrumentos de evaluación, se maneja una combinación de pedagogía por objetivos y por competencias con un referente teórico y argumentativo ambiguo.

En cuanto a las indicaciones sobre gradualidad, dosificación e impartición de los contenidos según los niveles y los grados de estudios, el MEC complementó lo estipulado en el documento de los PCN con la publicación de cuadernos guía por cada una de las áreas mencionadas, distribuidos en un total de 10 volúmenes. A partir de esta propuesta esquemática de carácter nacional y común, cada estado, municipio o escuela define la oferta educativa mediante el diseño de un plan de estudios propio y de los programas por área respectivos, con base en las peculiaridades locales y la especificidad de los planes de las instituciones educativas, además de considerar las diferencias individuales de la población estudiantil (género, etnia, nivel socioeconómico, entorno sociocultural y preparación para el mercado laboral, entre otras).

Por último, cabe destacar que los PCN tienen como principios orientadores la búsqueda de la autonomía, el respeto por la diversidad, el fomento de la interacción y la cooperación, la disponibilidad para el aprendizaje, la organización de tiempos y espacios, el diseño de estrategias didácticas, el diseño de un plan de evaluación y la se-

lección de materiales *ad hoc*;²⁰ es decir, teniendo como soporte y guía este conjunto de insumos, cada establecimiento educativo público o privado está facultado para impartir el nivel educativo de referencia con un modelo, proyecto o sistema pedagógico propio, además de poder expedir los respectivos documentos de acreditación, previamente oficializados por las instancias gubernamentales (federales, estatales o municipales).

Generalidades sobre la formación docente

A propósito de la planta académica para este nivel educativo, y de manera abreviada, conviene destacar que la institucionalización de la formación docente tiene como referente histórico el surgimiento de la escuela moderna en Europa, al observar que en el transcurso del siglo XIX se fundaron las escuelas normales que conformaron esta tradición formativa; aunque en el caso de la educación secundaria estos eventos ocurrieron más propiamente hacia principios del siglo XX, pues fue entonces cuando los gobiernos de algunos de los países desarrollados reconocieron la necesidad de una preparación específica para la docencia en los niveles educativos posteriores a la etapa básica.

Así, y de acuerdo con Dussel (2001), los casos nacionales modelicos de la formación docente fueron los de Francia (funcionario del Estado) y Estados Unidos de Norteamérica (profesional de la enseñanza), con el consecuente establecimiento de instituciones que brindaron esta preparación académica: las escuelas normales, las de altos estudios, las universidades, los institutos de estudios superiores y los centros educativos (Dussel, 2001: 10-14). Según la autora, en el caso de América Latina y hasta poco más de la mitad del siglo

20 Entre los recursos básicos se destacan los libros didácticos por cada área curricular. Para ponderar la amplia oferta editorial, el MEC, en colaboración con el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE, por sus siglas en portugués), ha implementado el Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD, por sus siglas en portugués) encaminado a las tareas de evaluación de libros de texto de acuerdo con criterios disciplinarios y pedagógicos, a fin de aprobar y recomendar un conjunto de obras para las áreas de ciencias, geografía, historia, lengua extranjera, matemáticas y portugués (FNDE, 2015).

xx, la formación docente se apegó al modelo de funcionario del Estado con un carácter marcadamente burocrático; posteriormente, y de manera gradual, se entreveraron estrategias diversas de profesionalización de la docencia que dieron lugar a complejos sistemas híbridos, en algunos casos con marcadas deficiencias de índole académica y laboral, cuyo trasfondo ha sido la falta de políticas estatales decisivas para superar el desfase entre las condiciones regionales de crónico atraso académico-laboral y las cambiantes exigencias del panorama internacional. En la actualidad, en este rubro Latinoamérica se ha caracterizado por la implementación de reformas para el nivel secundario en tres vertientes: 1) el enlace con las universidades y las instituciones de educación superior mediante convenios y ofertas de modalidades de formación y actualización; 2) las redes institucionales entre ministerios gubernamentales nacionales e internacionales, y 3) la reconsideración de las condiciones laborales y los programas de incentivos. En cuanto a la formación docente para la secundaria académicamente institucionalizada, el esquema curricular general incluye: 1) la formación disciplinaria por asignaturas específicas (matemáticas, historia, geografía, etcétera); 2) la formación pedagógica general (filosofía, historia, psicología, políticas educativas); 3) las didácticas específicas y metodologías de enseñanza, y 4) las prácticas de enseñanza (Dussel, 2001: 12, 15).

En el caso de Brasil, en la década de los treinta se inició el establecimiento de los institutos normales superiores, cuya orientación formativa a lo largo de poco más de medio siglo se caracterizó, en lo general, por los rasgos mencionados (asentamiento burocrático, formación disciplinaria fragmentada, escasa vinculación con estudios superiores de especialización y posgrado, entre otros), lo que al paso de las décadas dio lugar a la conformación de un estrato poblacional *sui generis*.²¹

21 De acuerdo con Tenti (2005), el perfil de los docentes del nivel secundario incluye, entre otros, los siguientes rasgos: edad promedio de 37.7 años; más de 66.6 por ciento corresponde al sexo femenino; poco más de 68 por ciento reside en zonas urbanas; 45.1 por ciento no es jefe de hogar; 53.2 por ciento está casado en primeras nupcias; 56.3 por ciento pertenece a un hogar nuclear; según el quintil de ingresos per cápita, 35.7 por ciento se ubica en el quintil 5; 56.5 por ciento proviene de hogares de bajos recursos; 51.6 por ciento de los

Ya en los noventa, en el marco de las leyes promulgadas (Presidencia de la República Federativa de Brasil, 1996a) y las reformas impulsadas por los gobiernos posteriores al régimen militar, el anterior sistema nacional de formación docente fue relativamente desplazado por el establecimiento de redes sistémicas que entrelazan la formación inicial con la formación permanente.²² En este contexto legislativo, la política de formación docente quedó planteada en el proyecto estratégico integrador denominado Profesionalización del Magisterio puesto en marcha por el MEC en consideración de dos vertientes: 1) atender la formación inicial y continua de los profesores, y 2) mejorar las condiciones laborales y salariales mediante la mejora de los espacios de trabajo y la implementación de programas de estímulos por cumplimiento de la carrera magisterial. De acuerdo con las entidades oficiales, el citado proyecto responde, en lo general, a objetivos tales como crear un sistema único de formación permanente que incluya la formación inicial y continua, apoyar las transformaciones institucionales necesarias para la formación de profesores, implementar nuevas alternativas de formación a distancia, e impulsar reformas curriculares para la formación académica y la formación pedagógica, entre otros (OEI, s.f.).

docentes urbanos percibe su posición en la estructura social como media-baja; 62.3 por ciento percibe que su condición económica es mejor con respecto a la de sus padres, según su nivel de enseñanza; 87.6 por ciento posee un título de docente expedido por escuela normal o instituto; 74.6 por ciento estudia una carrera superior de dos años de duración; 71.9 por ciento percibe estímulos salariales por concepto de actualización académica; 50.2 por ciento reporta que las características sociales de los alumnos representan la problemática más compleja por atender; 72.2 por ciento reconoce que el fin prioritario de la educación es el de formar ciudadanos conscientes; 78.4 por ciento define el rol docente como el de un facilitador del aprendizaje de los alumnos; 86.5 por ciento opina que la incorporación de las tecnologías en el aula alentará el facilismo (*sic*) de los alumnos; 78.4 por ciento opina que el acompañamiento y apoyo de la familia es el principal factor que incide en el aprendizaje (Tenti, 2005).

- 22 El citado marco legislativo incluye los siguientes documentos: 1) Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996); 2) Decreto 3.276 de 1999, para reglamentar la formación a nivel superior de los profesores para su desempeño en la educación básica; 3) Resolución CNE/CP 1 de 1999, para reglamentar sobre el establecimiento de los institutos superiores de educación; 4) Resolución CNE/CP 1 de 2002, para instituir las Directrices Curriculares Nacionales para la formación de profesores de educación básica; 5) Parecer CNE/CP 21 de 2001 y Resolución CNE/CP 2 de 2002, para reglamentar la duración y la carga horaria de los cursos de licenciatura de formación de profesores de educación básica.

A grandes rasgos, la tendencia de profesionalización de los docentes brasileños perfilada a partir de las políticas gubernamentales de los últimos 25 años ha abarcado diversos aspectos del complejo panorama, de los cuales destacan enfáticamente los siguientes: 1) un sistema articulado de formación inicial; 2) la inserción profesional y la formación en el servicio (formación permanente); 3) un sistema transparente de carrera profesional; 4) la evaluación docente, y 5) un sistema de condiciones adecuadas de trabajo y bienestar. La magnitud de este conjunto de tareas ha constituido un reto enorme para los gobiernos más recientes en términos de diseño e implementación de estrategias que incluyan, al menos, la reorganización de las instituciones formadoras, las modificaciones de índole académico y la definición curricular para la creación de sistemas de formación que articulen tanto la instrucción inicial como la continua de los docentes. Asimismo, el soporte para el desarrollo de la investigación educativa que dé cuenta del estado de cosas en este ámbito.

Ahora bien, en el caso específico de la formación de los docentes de educación fundamental (años finales), se destacan las siguientes características. La formación inicial se imparte en los institutos normales superiores con planes de estudio que han sido reformados y actualizados, preservando las áreas académicas de formación especializada disciplinar, formación pedagógica y cultural, y formación para el manejo de innovaciones tecnológicas. Esta preparación tipificada en el nivel de una licenciatura universitaria y de acuerdo con el Plan Nacional de Educación está basada en principios como consolidar la formación teórica y la preparación pedagógica, ampliar la formación cultural y el dominio de las TIC, sensibilizarse y participar comprometidamente en asuntos de índole social y económica, revalorar la participación en cuestiones puntuales (discapacidad, género, etnicidad), propiciar el trabajo colectivo interdisciplinar, y colaborar en la aplicación de las directrices curriculares nacionales de los niveles y la modalidad de educación básica, refrendando así el perfil de compromiso político del magisterio (OEI/MEC, s.f.).

En el caso de los maestros en ejercicio, se aplica el proyecto descentralizado denominado Programa de Formación de Profesores en Ejercicio (Proformação, por su acrónimo en portugués), que brinda

la oportunidad de actualización y regularización a aquellos docentes cuya formación es aún poco consistente. La cobertura de esta estrategia abarca todos los municipios y estados de Brasil. En lo que respecta al soporte económico, el incremento salarial tiene como recurso el Fundef y el sistema de incentivos a partir de la evaluación de la formación y el desempeño de la carrera magisterial.

Otro aspecto destacable es la incorporación del modelo por competencias en la definición de perfiles docentes que se traducen en orientaciones de índole curricular, así como en la formulación de proyectos de gestión e intervención en la práctica educativa. En esta lógica, tanto estrategias como programas de formación inicial o continua habrán de propiciar el desarrollo de competencias tales como el manejo de una ética democrática, la contextualización de la práctica educativa, el manejo de principios éticos y epistemológicos para orientar las decisiones metodológicas y didácticas, la comprensión de los procesos de aprendizaje de los alumnos, el manejo adecuado de las TIC, la utilización de recursos y materiales de apoyo diversos, el empleo de distintas estrategias de evaluación, y la vinculación del trabajo docente con los asuntos de la comunidad escolar, entre otras (OEI/MEC, s.f.: 2).

Para concluir este apartado, conviene mencionar también dos de los grandes retos para el futuro inmediato del sistema educativo brasileño. El primero es lograr una oferta académica más homogénea y mejor reglamentada para contrarrestar los problemas de atraso, deserción escolar, pobreza académica y personal con preparación insuficiente. El segundo es enfrentar, con bases consistentes y estrategias adecuadas, las demandas de innovación tecnológica y las exigencias definidas en las agendas internacionales.

COMENTARIOS FINALES

Conviene insistir en que la información reportada por entidades como CIA, BM, IBGE, MEC, OCDE, PNUD, UNESCO y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) ha sido utilizada aquí para esbozar una visión panorámica bajo el

argumento de que Brasil representa un contexto acotado que abarca diferentes niveles de desarrollo económico, a la par que enfrenta complejas circunstancias políticas y sociales propias de la realidad latinoamericana. En este sentido, señalamos que las desigualdades socioeconómicas a lo largo y ancho del territorio brasileño han sido tipificadas por las entidades de referencia a partir de categorías comunes, cuya sola lectura estadística evidencia posicionamientos desventajosos entre los diferentes estratos de la población en cuanto a logros educativos. Tal es el caso de categorías como género (hombre, mujer), color (blanco, mestizo, negro, amarillo), región (norte, nordeste, centro-oeste, sur, sureste), nivel educativo (educación infantil, educación básica, educación media, educación superior), dependencia administrativa (pública, privada, estadual, municipal, federal), localización (urbana, rural) y nivel socioeconómico (alto, medio, bajo). Cabe señalar que con mucha frecuencia desde los espacios de toma de decisiones se considera que los proyectos y los modelos educativos de “clase mundial” son aplicables de manera universal mediante acciones como la de incorporar las TIC para proporcionar o ampliar la infraestructura de los servicios educativos, principalmente en las comunidades más desfavorecidas. Sin embargo, los resultados reportados en informes de organismos multinacionales como la UNESCO han demostrado en forma reiterada las limitaciones de estas tendencias, sobre todo en los países en desarrollo ante las condiciones de atraso en contextos nacionales específicos.

En la complejidad de este panorama, se entreteje la internacionalización educativa a partir de la intensificación de otros procesos de interacción, intercambio y armonización transnacional de modelos y estructuras sociales (Schriewer, 1996). En este sentido y con base en las teorizaciones de expertos (Schriewer, 1996; Meyer y Ramírez, 2002), puede afirmarse que en el contexto brasileño la institucionalización y la internacionalización educativas tuvieron un terreno fértil para desarrollarse, y podemos observar que los diversos factores que han influido en el cambio educativo brasileño están cada vez más relacionados con la extensión y el carácter de los vínculos nacionales establecidos con la sociedad mundial. Así, cuanto más se ve inmerso un Estado-nación en la sociedad mundial y se vincula

con sus organizaciones de transmisión, tanto más se corresponde el sistema educativo con los modelos internacionales, razón por la que los cambios de dirección en los sistemas educativos nacionales se impulsan para lograr adaptarse a las transformaciones que se produzcan en el ámbito mundial.

En cuanto a la educación secundaria en Brasil, son dos los ejes transversales que han guiado la aproximación propuesta en este capítulo: en primer lugar, la atención a los procesos socioeconómicos y políticos en la construcción del Estado-nación, y en segundo lugar, el énfasis en la institucionalización y la internacionalización de la educación superior. En ambos casos, la confianza en el uso de estas coordenadas tiene que ver con la necesidad de contar con una guía de múltiples lecturas de los eventos en tiempos y espacios específicos. Por ejemplo, la construcción del Estado-nación nos permite revisar acontecimientos educativos que inevitablemente han tenido lugar, ya sea como propiciadores o bien como resultados de aquellas dinámicas político-sociales tendentes a la creación de entidades reguladoras de la vida humana. Asimismo, la articulación con los procesos económicos en el tiempo nos deja ver la relación indiscutible entre la producción de satisfactores para la vida (bienes y servicios) y las diferentes formas de interacción de grupos sociales en un *locus* determinado, con fines diversos y resultados por demás difíciles de aprehender.

Así, este recorrido abreviado desde la formación de Brasil hasta la complejidad actual, del caleidoscopio de asuntos involucrados en la construcción de estructuras educativas y que han llevado al actual estado de las cosas que caracterizan este tramo formativo, es apenas un ejercicio investigativo para validar un par de argumentaciones. Por ejemplo, al situarnos en la revisión de las tendencias de institucionalización e internacionalización de la educación, en este caso de la secundaria, compartimos la afirmación de Schriewer (1996) en el sentido de anticipar que los contextos (locales, nacionales, internacionales, globales) influyen de manera decisiva sobre fenómenos internos de las sociedades, tales como los procesos de la educación, la organización de los sistemas educativos, los modelos de interacción pedagógica o las tradiciones del pensamiento educa-

tivo, así como sobre sus efectos sociales y problemas resultantes. El planteamiento anterior puede aplicarse entonces al caso del sistema educativo brasileño, entendiendo además la variedad de roles que ha jugado la educación en el entretrejo de las estructuras sociales y en el desarrollo económico del país y, por consiguiente, en el requerimiento de la escolaridad. Para el caso de la secundaria, cabe notar además la redefinición de los ideales educativos y el replanteamiento de la formación humana como una construcción que depende de su época por necesidad.

Por otra parte, enfatizamos que el contraste entre el apoyo directo a la educación secundaria y los niveles educativos previos se vincula estrechamente con la agenda de políticas educativas brasileña de las dos últimas décadas. De acuerdo con datos de la UNESCO, durante este lapso Brasil se ha distinguido del resto de los países latinoamericanos por el decidido impulso gubernamental a la incorporación de avances tecnológicos y a la innovación educativa, todo ello mediante el aprovechamiento de los tratados internacionales y la búsqueda de nuevos acuerdos con socios que compartan intereses.

Finalmente, la riqueza del tema y la abundancia de materiales de consulta, aunadas a la disponibilidad de tiempo, rebasan por mucho los alcances de este capítulo pero, como dijimos al inicio, además de brindarnos la oportunidad de estudiar a detalle el tema, sugiere hilos y vetas de búsqueda para futuras investigaciones.

ANEXOS

ANEXO 1

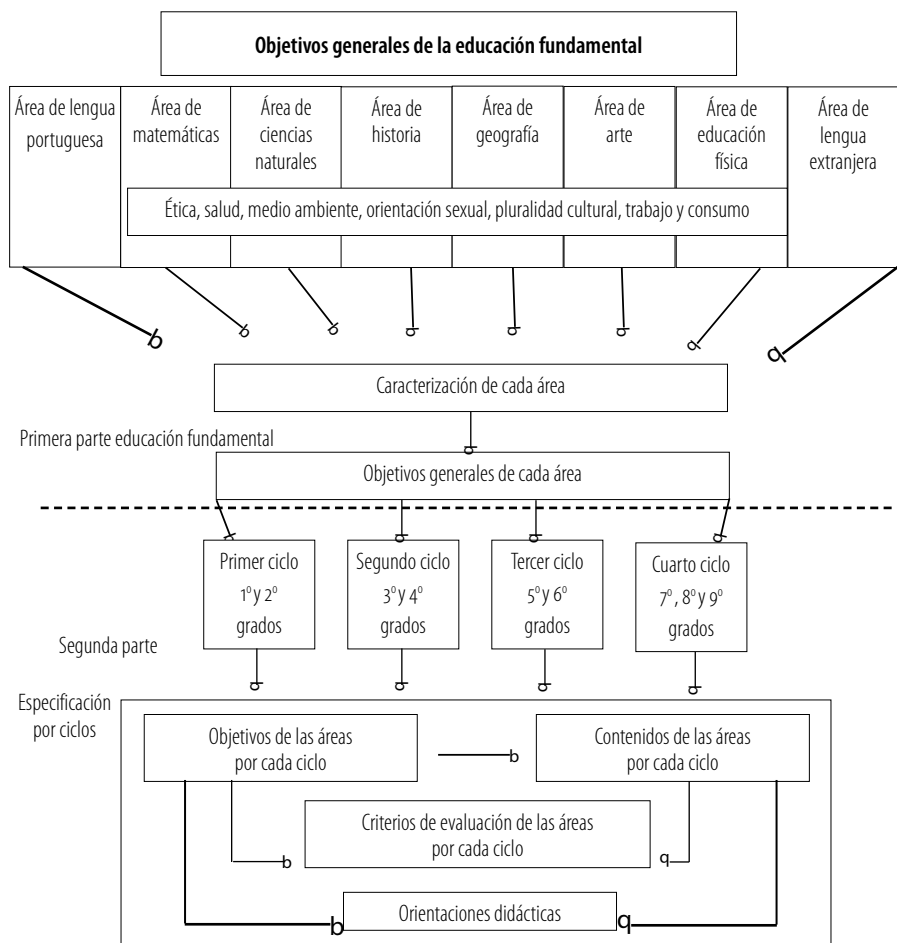
Estructura y organización de niveles del sistema educativo brasileño

Programa general	Definición específica	Denominación internacional	Grados (años)	Edad ideal	Matrícula (2013)	Autoridad responsable	
	NIVEL INFANTIL Educación infantil (maternal, pre-escolar)	Educación inicial (maternal)	4 años	0-3 años	1 827 942	Municipio	
		Preescolar	2 años	4-5 años	6 588 153		
	NIVEL FUNDAMENTAL (años iniciales/años finales) Educación primaria obligatoria	Educación primaria	1.º grado 2.º grado 3.º grado 4.º grado 5.º grado 6.º grado	6-10 años	19 538 600	Municipio Estado	
		Educación secundaria básica	7.º grado 8.º grado 9.º grado	11-14 años	15 944 063	Municipio Estado	
Educación básica	NIVEL SECUNDARIO Educación secundaria	Educación secundaria superior	1.º grado 2.º grado 3.º grado	15-17 años	9 906 820	Estado	
	Educación vocacional y tecnológica	Educación secundaria superior	1.º curso 2.º curso 3.º curso	15-17 años	844 790	Estado	
	Educación de jóvenes y adultos	Niveles fundamental (primaria) y secundario (secundaria básica) Nivel medio (secundaria superior)		15 o más años	4 865 629	Estado	
				18 o más años	1 950 662	Estado	
	Educación especial	Transversal a educación infantil, enseñanza fundamental, educación secundaria, educación de jóvenes y adultos, profesional y tecnológica			900 624	Municipio Estado	
Total de matrícula de la educación básica					62 367 283		
Educación superior	Secuencial	Cursos secuenciales (específicos)	1 600 horas		62 927	Gobierno federal	
		Cursos complementarios	Variable		8 760		
	Graduación	Bachillerato	2 400 horas				
		Licenciatura	2 800 horas		5 236 646		
		Tecnológico	1 600 horas				
	Posgrado	Bachillerato, licenciatura y tecnológico a distancia	<i>Idem</i>		18 o más años		407 206
		Maestría	2 años				91 111
		Doctorado	2 años				66 572
	Especialización	3 años			10 798		
	Certificado de especialización	360 horas			No disponible		
Total de matrícula de la educación superior					5 884 020		
Total de matrícula					68 251 303		

Fuente: IBGE (2015), MEC (2008), UNESCO (2015, 2010) y UNICEF (2015).

ANEXO 2

Estructura curricular para la educación fundamental (parámetros curriculares nacionales)



Fuente: MEC (1997).

REFERENCIAS

- Aranha, Maria Lúcia (2006), *História da Educação e da Pedagogia. Geral e Brasil*, São Paulo, Moderna.
- Asamblea Nacional Constituyente (1988), “República Federativa de Brasil. Constitución Política de 1988”, noviembre, <<http://pdba.geor>>

- getown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>, consultado el 18 de febrero, 2015.
- BM (2015a), *Datos*, Washington D.C. <<http://datos.bancomundial.org/>>, consultado el 21 de julio, 2015.
- BM (2015b), *World development indicators: population dynamics*, Washington D.C. <<http://wdi.worldbank.org/table/2.1>>, consultado el 21 de julio, 2015.
- Caldas Pesanha, Eurize y Silvia Andrade de Brito (2014), “Ensino secundário ou educação secundária? Controvérsias e singularidades na escrita de sua história”, *Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, núm. 38, julio-diciembre, pp. 237-250, <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/03-%20FONTES%20E%20METODOS%20EM%20HISTORIA%20DA%20EDUCACAO/ENSINO%20SECUNDARIO%20OU%20EDUCACAO%20SECUNDARIA.pdf>>, consultado el 15 de octubre, 2015.
- Candeas, Alessandro (2010), “La agenda educativa en la política exterior de Brasil”, *Revista Papel Político*, vol. 15, núm. 2, julio, pp. 717-725, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77721289013>>, consultado el 23 de julio, 2015.
- Casilda Béjar, Ramón (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2803, pp. 19-38, <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf>, consultado el 23 de julio, 2015.
- CIA (2015), *The world factbook Brazil*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>, consultado el 23 de julio, 2015.
- Delors, Jacques (1997), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, París, UNESCO.
- Dussel, Inés (2001), “La formación de docentes para la escuela secundaria en América Latina: perspectivas comparadas”, en Cecilia Braslavsky, Inés Dussel y Paula Scaliter (eds.), *Los formadores de jóvenes en América Latina. Desafíos, experiencias y propuestas*, Uruguay, IBE-UNESCO, pp. 10-22, <<http://www.oei.es/docentes/articulos/formado>

- res_jovenes_AL_braslavsky_dussel_scaliter.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2015.
- FNDE (2015), *Guia PNLD 2011. Anos finais do ensino fundamental*, Brasil, <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/guias-do-pnld/item/2349-guia-pnld-2011-%E2%80%93anos-finais-do-ensino-fundamental>>, consultado el 22 de julio, 2015.
- Gentili, Pablo (2014), “Brasil: dos modelos de educación, dos modelos de sociedad”, *El país*, 22 de octubre, <<http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2014/10/brasil-dos-modelos-de-educacion-dos-modelos-de-sociedad.html>>, consultado el 23 de julio, 2015.
- Gentili, Pablo y Florencia Stubrin (2013), “Igualdade, direito à Educação e Cidadania: Quatro evidências de uma década de conquistas democráticas”, en Pablo Gentili (coord.), *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*, Brasil, FLACSO, pp. 15-25, <http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro_detalle_resultado.php?id_libro=48&campo=autor&texto=gentili>, consultado el 23 de julio, 2015.
- IBGE (2015), *Indicadores, população, economia, geonciências, canais*, <<http://www.ibge.gov.br>>, consultado el 3 de agosto, 2015.
- MEC (2015), *Ministério da Educação*, Brasil, <<http://www.mec.gov.br/>>, consultado el 4 de noviembre, 2015.
- MEC (2013), *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para Educação Básica*, Brasília, MEC-SEB, <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192>, consultado el 11 de julio, 2015.
- MEC (2008), *Informe Nacional de Brasil. El desarrollo de la educación. Educación inclusiva: el camino hacia el futuro*, Ginebra, Conferencia Internacional de Educación, <http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/brazil_NR08_sp.pdf>, consultado el 6 de abril, 2015.
- MEC (1997), *Parâmetros Curriculares Nacionais. Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais*, Brasília, MEC-SEB, <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>, consultado el 22 de julio, 2015.
- MEN (s.f), “Capítulo 1. La formación de docentes en el contexto internacional. 1.3 Contexto Latinoamericano. Brasil”, en *Políticas y sistema co-*

- lombiano de formación y desarrollo profesional docente*, Brasilia, pp. 3-54, <www.mineducação.gov.br/cvn/1665/articles-208603_archivo_pdf.pdf>, consultado el 15 de octubre, 2015.
- Meyer, John y Francisco Ramírez (2002), “La institucionalización mundial de la educación”, en Jürgen Schriewer (comp.), *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, pp. 91-111.
- Nunes Militão, Silvio y Mayara Faria (s.f.), *Ensino fundamental: trajetória histórica e panorama atual*, <<http://www.uel.br/eventos/semanadaeducacao/pages/arquivos/anais/2012/anais/ensinofundamental/ensinofundamental.pdf>>, consultado el 4 de noviembre, 2015.
- OEI (s.f.), *Informe iberoamericano sobre educación continua de docentes. Brasil*, <<http://www.oei.es/webdocente/brasil.htm>>, consultado el 12 de octubre, 2015.
- OEI/MEC (s.f.), *Organización y estructura de la formación docente en Iberoamérica. Brasil*, <http://www.oei.es/quipu/brasil/informe_docentes.pdf>, consultado el 22 de julio, 2015.
- PNUD (2015a), *Brasil*, <<http://www.pnud.org.br/Default.aspx>>, consultado el 22 de julio, 2015.
- PNUD (2015b), *United Nations Development Programme. Human Development Reports. Brasil*, <<http://hdr.undp.org/es/countries/profiles/BRA>>, consultado el 22 de julio, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2009), “Emenda Constitucional No. 59”, Brasilia, 11 de noviembre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>, consultado el 13 de mayo, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2008), “Lei No. 11.645”, Brasilia, 10 de marzo, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm>, consultado el 22 de diciembre, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2001), “Parecer CNE/CP 21/2001”, Brasilia, 6 de agosto, 2001, <http://portal.mec.gov.br/dm-documents/cnecp_212001.pdf>, consultado el 12 de abril, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2002a), “Resolução CNE/CP 1/2002”, Brasilia, 18 de febrero, 2002, <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>, consultado el 12 de abril, 2015.

- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2002b), “Resolução CNE/CP 2/2002”, Brasília, 19 de febrero, <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>, consultado el 12 de abril, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1999), “Decreto No. 3.276”, Brasília, 6 de diciembre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm>, consultado el 22 de diciembre, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1996a), “Lei No. 9.394”, Brasília, 20 de diciembre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>, consultado el 22 de diciembre, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1996b), “Emenda Constitucional No. 14”, Brasília, 12 de septiembre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>, consultado el 25 de abril, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1995), “Lei No. 9.131”, Brasília, 24 de noviembre, <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108165/lei-9131-95>>, consultado el 18 de diciembre, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1982), “Lei No. 7.044”, Brasília, 18 de octubre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7044.htm>, consultado el 22 de diciembre, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1971a), “Decreto No. 68.908”, Brasília, 13 de julio, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68908.htm>, consultado el 14 de marzo, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1971b), “Lei No. 5.692”, Brasília, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>, consultado el 17 de abril, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1961a), “Lei No. 4.024”, Brasília, 20 de diciembre, <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-actualizada-pl.pdf>>, consultado el 17 de abril, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1961b), “Lei No. 5.540”, Brasília, 28 de noviembre, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>, consultado el 23 de mayo, 2015.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (1930), “Decreto No. 19.402, 14 de noviembre”, en *Coleção de Leis do Brasil*, Brasil, Ministerio de los Asuntos de Educación y Salud Pública, <<http://por>

- tal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d19402.pdf>, consultado el 25 de julio, 2015.
- Saviani, Dermeval (2009), “Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro”, *Revista Brasileira de Educação*, vol. 14, núm. 40, enero-abril, pp. 143-155, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27504012>>, consultado el 13 de julio, 2015.
- Schriewer, Jürgen (1996), “Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la educación comparada”, en Miguel Pereyra, Jesús García, Miguel Beas y Antonio J. Gómez (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Barcelona, Pomares-Corredor, pp. 17-58.
- SITEAL/OEI/UNESCO (2015a), *Resumen estadístico comentado. Desarrollo en América Latina 2000-2013*, <http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_1_2015_03_18.pdf>, consultado el 7 de septiembre, 2015.
- SITEAL/OEI/UNESCO (2015b), *Resumen estadístico comentado. Escolarización en América Latina 2000-2013*, <http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2015_04_28.pdf>, consultado el 7 de septiembre, 2015.
- SITEAL/OEI/UNESCO (2015c), *Resumen estadístico comentado. Escolarización y participación en el mercado laboral entre los adolescentes y jóvenes en América Latina, 2000-2013*, <http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_3_2015_04_08.pdf>, consultado el 7 de septiembre, 2015.
- SITEAL/OEI/UNESCO (2015d), *Resumen estadístico comentado. Escolarización y primera infancia en América Latina, 2000-2013*, <http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_4_escolarizacion_primeira_infancia.pdf>, consultado el 7 de septiembre, 2015.
- SITEAL/OEI/UNESCO (2012), *Brasil. Perfiles de países*, <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/perfil_brasil_0.pdf>, consultado el 1 de julio, 2015.
- Tenti Fanfani, Emilio (2005), *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires, Siglo XXI, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144319so.pdf>>, consultado el 1 de julio, 2015.

- Torres, Maria (2010), *História da Educação*, São Luis, Universidade Estadual do Maranhão, <<https://es.slideshare.net/magnorogelma/historia-da-educacao>>, consultado el 7 de septiembre, 2015.
- UNESCO (2015), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. La Educación para Todos, 2000-2015: logros y desafíos*, París, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>>, consultado el 18 de septiembre, 2015.
- UNESCO (2010), *World data on education. Brazil, VII Ed. 2010/11*, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf>, consultado el 12 de octubre, 2015.
- UNESCO (2000), *Informe final. Foro Mundial sobre la Educación*, Senegal, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>>, consultado el 18 de septiembre, 2015.
- UNESCO (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Tailandia, Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, <http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF>, consultado el 18 de septiembre, 2015.
- UNICEF (2015), *Brasil. Estadísticas*, <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/brazil_statistics.html#117>, consultado el 18 de septiembre, 2015.
- Zotti, Solange Aparecida (2004), *Sociedade, educação e currículo no Brasil: dos jesuítas aos anos de 1980*, São Paulo, Autores Associados.
- Zotti, Solange Aparecida (s.f.), *Organização do Ensino Primário no Brasil*, <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_102.html>, consultado el 18 de septiembre, 2015.

Tiburcio Moreno Olivos

INTRODUCCIÓN

El estudio de la educación secundaria es un tema fundamental en todos los países del mundo, pero particularmente en la región latinoamericana por el profundo significado de los planteamientos acerca de su obligatoriedad y permanencia contemplados en las reformas educativas de las últimas dos décadas, lo cual contribuye a la construcción de sociedades más inclusivas, justas y democráticas. No obstante, la modificación de la legislación educativa que establece la secundaria obligatoria y ampliar su periodo de duración *per se* no garantiza la transformación del nivel ni asegura que los jóvenes de los estratos desfavorecidos puedan aprovechar esta ventaja en términos de una mejor educación, pues es sabido que “aún entre escuelas que ofrecen teóricamente el mismo currículo, se ponen en juego mecanismos segregatorios a través de los cuales los grupos más aventajados socialmente reciben las mejores oportunidades de aprendizaje” (Gorostiaga, 2012: 144).

Las reformas impulsadas en varios países de la región y la definición de nuevos marcos legales que apuntan a la obligatoriedad de la escuela secundaria como parte de la educación básica abren oportunidades interesantes de cambio, pero éste no transcurre de forma tersa, sino que conlleva diversas problemáticas.

Cuando sólo alcanzaba el nivel superior de la secundaria una exigua minoría, según parece, no había problemas. La cuestión ahora es muy diferente. Ser ciudadanos en democracias cada vez más ensanchadas, cada vez más informadas, más participativas, supone poder intervenir en contextos complejos [...] y la escuela tiene un papel que jugar en esta construcción (Gutiérrez, 2013: 116).

Una verdadera transformación de la secundaria requiere un cambio profundo en la gramática de la escuela. Cambiar su sentido y finalidad exige algo más que innovar las leyes y los reglamentos correspondientes, implica una metamorfosis de su cultura escolar, la transmutación de una mentalidad selectiva por otra más comprensiva, trastocar el tipo de relaciones que se establecen en el interior de la escuela y fuera de ésta, en sus vínculos con la sociedad más amplia (Moreno, 2010). Este cambio –aunque necesario y urgente– no es un proceso sencillo, porque la impronta de su origen sigue presente en la estructura, la lógica y la operación de la escuela secundaria.

La enseñanza media comprende la atención a los jóvenes de entre 13 y 18 años; en Argentina, ésta corresponde al último nivel de la educación general básica (EGB 3) y al polimodal según la denominación de la Ley General de Educación de 1993. Por su parte, la educación secundaria es la antigua denominación que aún se mantiene en Buenos Aires. En este documento se emplearán indistintamente los términos *media* y *secundaria* para designar a la escuela de los jóvenes (Romero, 2012a: 23).

El capítulo está organizado en ocho secciones. En la primera se hace un breve acercamiento sociohistórico a la república argentina, con algunos datos relevantes acerca del tipo de gobierno, demografía y economía. La segunda sección aborda la mutación de una escuela secundaria de élite hacia una educación de masas. La tercera se refiere al surgimiento y desarrollo de la educación secundaria y se analiza *grosso modo* las principales etapas por las que ha transitado hasta el momento presente. La cuarta comprende la estructura del sistema educativo nacional, las distintas modalidades y los niveles que lo conforman, así como algunas de sus políticas educativas más importantes. La quinta profundiza en la educación secundaria, las

finalidades, la forma de gobierno, las orientaciones, los ciclos y los campos de formación, el plan nacional y la estructura del nivel. La sexta se centra en el currículum e incluye un breve repaso de la reforma curricular, los criterios de organización, la articulación entre ciclos y con el nivel superior, y los núcleos de aprendizaje prioritarios para cada una de las áreas curriculares. La séptima aborda el desempeño académico de los estudiantes. Por último, la octava sección se refiere a la formación docente e incluye temas como la formación continua, el desarrollo profesional y el acompañamiento a profesores noveles.

UN ACERCAMIENTO SOCIOHISTÓRICO

Argentina es una república representativa y federal, cuyo territorio está dividido en 23 provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires, capital de la nación y sede del gobierno federal. Cuenta con una extensión territorial de 2 780 400 km², lo que lo convierte en el segundo país más grande de América del Sur, cuarto en el continente americano y octavo en el mundo.

Según datos del Banco Mundial (BM, 2013), al finalizar 2013 Argentina tenía una población de 41 450 000 personas, las cuales, en promedio, tenían un Índice de Desarrollo Humano (IDH), renta per cápita, nivel de crecimiento económico y calidad de vida entre los más altos de Latinoamérica. De acuerdo con el BM, su producto interno bruto (PIB) nominal es el 30 más importante del mundo, pero si se considera el poder adquisitivo, su PIB total convierte al país en la economía 23 más importante del mundo. En 2010, el BM clasificó a Argentina como un país de ingresos medianos-altos o como un mercado emergente.

Desde la Constitución promulgada en 1853 se estableció un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, el cual se mantiene hasta el presente. La Constitución vigente surgió de la Convención Constituyente de 1994. Las provincias son autónomas y las autoridades del gobierno federal tienen su sede en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Existen tres tipos de poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la nación, el cual es elegido por sufragio directo en doble vuelta junto con el candidato a vicepresidente. La segunda vuelta electoral se realiza entre las dos opciones más votadas si en la primera ninguna hubiera obtenido más de 45 por ciento de los votos válidos o si habiendo obtenido la opción más votada entre 40 y 45 por ciento, existiera una diferencia con la segunda opción menor a 10 por ciento. El presidente y el vicepresidente duran cuatro años en sus mandatos y pueden ser reelegidos inmediatamente por un periodo más.

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de la nación y está integrado por dos cámaras: la de diputados, que reúne a los representantes directos de la población, y la de senadores, conformada por los representantes de las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, correspondiéndole a cada una dos senadores por mayoría y uno por minoría, por lo que suman 72 en total (América Latina Unida, 2013).

El Poder Judicial lo encabeza la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, integrada por cinco jueces nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, que requiere una mayoría de dos tercios. En Argentina, las 23 provincias cuentan con una Constitución republicana y representativa que organiza sus propios poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y regula el régimen de autonomía municipal. Las provincias pueden sancionar leyes sobre cuestiones no federales, pero las principales leyes comunes están reservadas al Congreso de carácter nacional.

Como casi todos los países latinoamericanos, Argentina afronta serios problemas de tipo político, económico, inseguridad y desempleo, entre otros; pero este país tiene un potencial de recursos naturales y una población joven educada que, bien orientados y gestionados, pueden ser un motor importante de su desarrollo en las próximas décadas.

Demografía

Como ya se dijo, según datos del BM al cierre de 2013, Argentina tenía una población de 41 450 000 personas, de las cuales 48.7 por ciento eran varones y 51.3 por ciento mujeres. Contaba con una población de edad mediana total de 30.5 años (varones, 29.5 años; mujeres, 31.6 años) y una tasa de crecimiento poblacional de 1.017 por ciento. En relación con el tipo de población, se trata de un país eminentemente urbano. El porcentaje de asentamientos urbanos (localidades de más de 2 000 personas) es de 89.31, mientras que el de los rurales con población agrupada (localidades de menos de 2 000 habitantes) es de 3.4 por ciento y la población rural dispersa (vivienda en campo abierto) es de 7.28 por ciento, según datos del censo de 2001.

Economía

La economía argentina se beneficia de una gran riqueza y variedad de recursos naturales, una población escolarizada, un sistema de agricultura y una importante base industrial, que llegó a ser la más desarrollada de América Latina pero tuvo cierto estancamiento a partir del último cuarto del siglo XX.

El país con el que tiene un mayor flujo de exportaciones (21.6 por ciento) e importaciones (33.2 por ciento) es Brasil. Según datos de *The world factbook* (CIA, 2011), Argentina exporta 85 360 millones de dólares, por lo que se sitúa en el lugar 45 del mundo, e importa 67 330 millones de dólares, ocupando también el lugar 45.

La canasta básica de alimentos que se calcula con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que difunde el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2007), sirve para establecer los índices de pobreza e indigencia, que en el segundo semestre de 2009 fueron de 13.2 y de 3.5 por ciento, respectivamente, aunque debido a la cuestionada metodología aplicada por el instituto desde 2007, consultoras privadas sostienen que estos números son superiores a los oficiales, rondando 32 por ciento de pobreza. Los indicadores so-

ciales se redujeron en forma significativa desde 2002 con valores de pobreza de aproximadamente 60 por ciento y una tasa de desempleo de 21.5 por ciento en el peor momento de la crisis económica que asoló al país durante este periodo (INDEC, 2007).

En la industria argentina se distinguen dos grandes sectores de tamaño similar, cada uno de los cuales aporta, de manera aproximada, un tercio de las exportaciones totales: 1) la agroindustria, denominada manufactura de origen agropecuario, y 2) la industria de origen no agrario o manufactura industrial.

Con respecto a las actividades productivas primarias, la cadena de la soya, junto a la petroquímica y la metal-mecánica, representan la base de la economía del país. El complejo hidrocarburos-químico-petroquímico-plásticos reúne 21.9 por ciento de las exportaciones totales, mientras que la cadena de la soya, 16 por ciento.

El país también cuenta con una importante riqueza petrolera y gasífera que genera una cadena de producción petroquímica. A esta cadena corresponde 20 por ciento de las exportaciones totales, de las cuales sólo 4.6 por ciento son exportaciones en bruto, sin industrialización. En cuanto a las actividades productivas secundarias, la industria manufacturera es la que más valor aporta al PIB, con 17.5 por ciento del total (Fernández *et al.* 2005).

Argentina tiene una tasa de desempleo de 7.2 puntos porcentuales, según datos estimados a 2012 por *The world factbook* (CIA, 2011). La distribución de ingresos por familia es de 45.8, estimado a 2009 según el índice Gini. Considerando este dato, Argentina ocupa el lugar 36 del mundo.

El desarrollo temprano de la educación popular colocó a Argentina junto a las naciones de mayor alfabetización del mundo; en la actualidad tiene 9.3 años de escolaridad promedio según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012).

El Estado garantiza la educación gratuita en todos los niveles de enseñanza con excepción del posgrado universitario. El porcentaje de alfabetización asciende a 97.4 de la población, uno de los más altos de América Latina según el Censo del INDEC (2001). Argentina ocupa el lugar 45 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano.

no (IDH) y, en salud, el país tiene una esperanza de vida al nacer de 76.1 años (PNUD, 2012).

Una vez descritos algunos datos generales de carácter histórico, político, económico y demográfico para contextualizar el sistema educativo argentino y, en particular, la escuela secundaria de este país, en el siguiente apartado se abordará el paso de una secundaria de élite a una secundaria para todos.

EL TRÁNSITO DE UNA SECUNDARIA ELITISTA A UNA SECUNDARIA DE MASAS

Desde su génesis en los países desarrollados, la secundaria no fue pensada ni implementada para servir a las clases populares, sino para satisfacer las necesidades formativas de los grupos socialmente favorecidos: es decir, la élite de la sociedad occidental. La educación secundaria actual mantiene en buena medida el sello que la define como selectiva, reservada a la formación de los sectores medios que constituirían la burocracia del Estado, el magisterio de las primarias o que proseguirían su formación universitaria como clase dirigente. Además, conserva las tradicionales estructuras organizativas y curriculares con las que fue creada, lo que la convierte en una institución esencialmente moderna.

Hoy en día se plantea que este modelo de escuela, pensado en otra época y para otro tipo de público, ha entrado en crisis; todo parece indicar que ningún país está conforme con la secundaria que tiene, ni siquiera aquellos que han logrado un reconocimiento internacional por sus buenos resultados. De ahí que algunos autores planteen la necesidad de “refundar la escuela secundaria, pasar de un modelo selectivo a una escuela para todos, que sea parte de la educación básica y universal”. Lo anterior conduce, entonces, a intentar “diseñar otra escuela, de una naturaleza bien distinta” (Romero, 2012b: 9).

No obstante, refundar la escuela secundaria parece una empresa titánica, sobre todo si se considera que aun cuando en las últimas décadas ésta ha tenido una expansión sin precedentes en Latinoamé-

rica, su crecimiento no ha alterado de forma notoria ni su organización ni su cultura escolar. El paso de una escuela secundaria de élite a una secundaria de masas no parece fácil de lograr. Suprimir una educación pensada para una minoría selecta y en su lugar edificar una escuela para todos implica una transmutación de los valores y exige reemplazar una mentalidad selectiva, fuertemente arraigada en el *ethos* de la escuela secundaria, por un pensamiento democratizador. Esto es así pese a que en numerosos países la secundaria ya forma parte de la educación básica obligatoria, y es precisamente este rasgo la fuente de las tensiones más profundas.

Pero esta “transición” o “crisis” que aqueja a la secundaria contemporánea sólo es el resultado de una conversión más amplia, pues se reconoce que tanto la escuela como el sistema educativo se encuentran en transición.

En el contexto de esa crisis crecieron los índices de fracaso escolar, abandono y repitencia y se generaron nuevos fenómenos como la ‘marginación por inclusión’, que define la perversa situación de permanecer en la escuela sin garantías de aprender (Romero, 2012c: 22).

No se trata de una transformación menor, sino de un cambio cultural de gran magnitud, toda vez que significa pasar de una sociedad moderna industrial, con su escuela factoría y de masas, hacia una sociedad del conocimiento, la cual exige un nuevo formato escolar que no existe y que será preciso inventar.

En las últimas tres décadas, la secundaria se ha constituido en una institución clave para democratizar la educación en el presente siglo. Las políticas argentinas en la materia han seguido las tendencias emanadas de los organismos internacionales de crédito, que han enfocado sus recomendaciones en este nivel educativo. En Argentina, la obligatoriedad de la educación secundaria queda establecida en la Ley de Educación Nacional (LEN) o Ley No. 26.206 de 2006, en la cual se amplían los años de obligatoriedad escolar (antes eran 10 años y con la nueva ley se amplían a 13) y se garantiza su gratuidad (Congreso de la Nación, 2006).

Sin embargo, elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación secundaria por sí mismo no garantiza su cumplimiento en los centros escolares. La región latinoamericana se caracteriza por contextos complejos marcados por fuertes contrastes; ergo, el establecimiento de la escolarización universal de la secundaria conlleva considerar las singularidades de cada uno de los países de la región. En Argentina, esa complejidad del contexto se multiplica en el interior de cada una de las 24 jurisdicciones (correspondientes a las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires).

En torno a la escuela secundaria existe cierta convergencia entre los países de América Latina con respecto a: 1) el reto de garantizar la asistencia obligatoria aun con constantes niveles de pobreza y desigualdad social, y 2) la permanente búsqueda de la identidad y el sentido en términos de una definición de la educación secundaria. Este tramo de enseñanza de carácter intermedio justificó su razón de ser mientras conservó su sentido propedéutico y elitista, acompañando con rigor los procesos económicos y políticos de esa sociedad. La secundaria mediaba en las “promesas” que siempre llegarían para algunos jóvenes, mientras que se sabía de antemano que la mayor parte de ellos no accedería a ese grupo (Asprella, 2013: 20).

Existe cierto consenso internacional acerca de los exigüos resultados de la escuela secundaria y su incapacidad para reducir la desigualdad educativa –por mencionar sólo algunos de sus múltiples problemas–, de ahí que un tratamiento serio del tema pasa necesariamente por analizar el contexto histórico-social, político y económico de las últimas décadas (en este caso de Argentina), en que se sitúa la secundaria.

Aunque en la actualidad la educación secundaria está expuesta a múltiples diatribas desde distintos frentes, no se trata de algo nuevo, pues éstas parecen ser históricas. Entre las críticas más constantes y sonantes encontramos aquellas que tienen que ver con la frecuente dificultad para lograr su delimitación conceptual, aspectos institucionales, de contenidos, de rendimiento y de habilitación al nivel superior. En los países desarrollados, estos ataques han conducido desde hace tiempo a diversos análisis; así, la escuela secundaria en Estados Unidos ya era centro de intensos debates desde sus orígenes,

los cuales se remontan al siglo xvii en algunos de los estados, aunque con fuerte presencia de prácticas elitistas y sentido religioso. Los modelos de mayor masificación se instauraron hacia mediados del siglo xviii y tuvieron un impulso significativo a principios de 1800. Las críticas al nivel secundario de los años treinta y cuarenta del siglo xx reflejan las constantes crisis que este nivel ha padecido a lo largo de su historia (Asprella, 2013).

La siguiente cita de uno de los sociólogos de la educación más importantes es significativa al respecto e ilustra que la crisis de identidad que sufre la escuela secundaria es de vieja data:

La enseñanza secundaria se encuentra hoy en día en unas condiciones muy especiales que hacen que esa cultura se torne excepcionalmente urgente. Desde la segunda mitad del siglo xviii, la enseñanza secundaria atraviesa una crisis muy grave que aún no ha llegado a su desenlace. Todo el mundo se da cuenta de que no puede seguir siendo lo que en el pasado fue: sin embargo, lo que ya no se ve con la misma claridad es en lo que está llamada a convertirse (Durkheim, 1996: 122-123, citado en Asprella, 2013: 20).

Los cambios en las relaciones de producción, de poder y las controversias teóricas y prácticas de los modelos políticos y económicos en el ámbito mundial a partir de fines del siglo xix y del propio xx, hicieron tambalear la estructura de la escuela secundaria clásica. Ésta debía ajustar su misión a un mundo cambiante, pero había fuertes resistencias.

Desde su génesis y lejos de la intención de universalizarse, la secundaria se convirtió en el cedazo selectivo para el modelo de sociedad basado en la concentración del poder y la riqueza, la propiedad privada de los medios de producción y la correspondiente división del trabajo. Este escenario ha sido prácticamente el mismo en América Latina, tal como ocurrió en su época en Europa y Estados Unidos. La educación secundaria funcionó con una definición tácita que operaban los adultos de los sectores dominantes sobre quienes acudían a ella. Ellos sabían “políticamente” por qué “mandaban” a

sus hijos a la secundaria. Es evidente que este mandato ha cambiado en la actualidad.

En la revisión de la bibliografía sobre este tema es fácil percatarse de que la escuela secundaria actual no tiene el mismo significado social que en sus orígenes. Una diferencia notoria es que en principio no era obligatoria como ahora lo es; al contrario, era una escuela pensada sólo para unos pocos, marcada por una fuerte vocación selectiva que era declarada y reconocida abiertamente. Esto significa que todo el mundo aceptaba que la secundaria había sido creada para formar a las élites dirigentes urbanas de la república naciente, o bien que era un estadio temporal para cursar estudios superiores. La función de selección estaba incorporada en la mentalidad de los agentes escolares, en las familias y en los propios alumnos.

La historia es una fuente importante de conocimiento, es imprescindible para el análisis y comprensión del presente y para vislumbrar las posibilidades del futuro. Para entender la complejidad, los logros y desafíos de la enseñanza secundaria contemporánea en el caso concreto de Argentina, resulta ineludible remitirse a sus orígenes y revisar las transformaciones que ha sufrido en el tiempo. Esto es precisamente lo que se tratará en el punto siguiente.

GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA ARGENTINA

Como hemos visto, la secundaria surgió como un nivel educativo reservado a la formación de sectores minoritarios de la población. En Argentina, la red de colegios nacionales, escuelas de comercio y normales en las capitales de provincias, creada en el último tercio del siglo XIX, se dispuso en torno a un modelo de formación humanista-enciclopédico, a un currículum marcadamente disciplinar y a una práctica pedagógica cuyo epicentro era el docente (Palamidessi, 2012).

El origen de este nivel se puede establecer en el año 1863 con la creación del primer colegio de esta naturaleza: el Colegio Nacional de Buenos Aires, con un currículum destinado a la formación política y la preparación para la educación universitaria (DINIECE, 2011a).

Los colegios nacionales fueron las instituciones encargadas de la formación de las clases dirigentes y de la formación para la universidad, y se distinguieron por su carácter selectivo y por su contenido humanista.

La escuela media o secundaria argentina se inicia con los liceos; el instituto humanista representa el modelo de educación media por excelencia. A estos centros escolares asistían los jóvenes de las clases sociales privilegiadas, cuyo propósito era cursar la secundaria para continuar sus estudios en la universidad antes que para obtener un diploma que les permitiera incorporarse al mercado de trabajo. Posteriormente, a inicios del siglo xx, estas escuelas se fueron expandiendo y para mediados del siglo ya competían con las normales en cuanto a la preferencia de los alumnos.

Por otro lado, la educación secundaria argentina se caracterizó en América Latina por su pronta expansión. Junto con Chile y Cuba, Argentina es uno de los países que más ha avanzado en la escolarización de los jóvenes, acercándose a índices de países industrializados. La bibliografía revisada indica que esta tendencia hacia una mayor escolarización estuvo relacionada con la temprana universalización de la educación primaria en el país; el aumento de años de estudio obligatorios; la demanda de las familias, basada en la convicción de una obligatoriedad social respecto de este nivel, y los requerimientos de certificados educativos en el mercado de trabajo (DINIECE, 2007).

El desarrollo de la escuela secundaria argentina muestra similitudes y diferencias con el que tuvo este nivel educativo en otros países de evolución temprana. En efecto, en Argentina ésta surge a partir de un determinado modelo institucional —el del Colegio Nacional— que, igual que en el caso de otros países de Europa, funcionó como institución de referencia. También se expandió a mediados del siglo xx de manera notable, tal como ocurrió en esos países (Acosta, 2012: 132).

Sin embargo, esta expansión de la escuela media presenta también ciertas especificidades. Su masificación se produce desde una matriz de incorporación y expulsión en forma simultánea, y estos procesos se relacionan con el modelo institucional de la escuela se-

cundaria, cuyo origen radica en el modelo institucional del Colegio Nacional (Acosta, 2012: 132).

Un breve recorrido por la historia de este nivel permite apreciar la continuidad de un modelo tradicional durante su creación y expansión. Por el contrario, no existe una tendencia de ruptura a través de modelos comprensivos o de escuela única. La secundaria argentina es producto del cruce de dos tendencias frente a la masificación: la continuidad del modelo institucional tradicional junto con el sostenimiento de una estructura unitaria (apoyada sobre ese modelo institucional) que permitió la masificación –incorporación de matrícula constante– y la segmentación –expulsión de matrícula y formación de circuitos de calidad educativa diferenciada (Acosta, 2012). Acosta distingue seis etapas en la evolución cuantitativa del nivel medio y afirma que éstas dan cuenta de su crecimiento constante y sostenido a lo largo del siglo xx, así como de un predominio de los bachilleratos como modalidad privilegiada a lo largo de la historia de la escuela secundaria. A continuación se describe brevemente cada una de esas etapas.

Etapa fundacional

En Argentina, a la creación de la educación elemental gratuita y obligatoria se suma un nivel secundario en la segunda mitad del siglo xix, que toma el modelo de organización prusiano y francés con una función propedéutica. Estas escuelas se ocuparon de la formación de las clases dirigentes y para la universidad. El carácter selectivo y el contenido humanista fortalecieron la homogeneidad tanto de los alumnos como de las escuelas en relación con el modelo institucional (Dussel, 1997).

El Colegio Nacional de Buenos Aires se creó por decreto durante la presidencia de Mitre en 1863 y se le definió como una casa de educación científica preparatoria en la que se cursarían letras, humanidades, ciencias morales, físicas y matemáticas. El Colegio Nacional se conformó sobre la base del Colegio San Carlos y, como gozaba de mayor valoración social, funcionó como modelo para la escolariza-

ción de los jóvenes. Dada su relevancia, el Colegio Nacional operó como “institución determinante” en tanto sirvió como modelo institucional para las futuras escuelas medias (Acosta, 2012).

Etapa “peronista”

Durante los dos primeros gobiernos peronistas se produjeron cambios importantes en la configuración del nivel medio, aunque se mantuvieron ciertas tendencias fundacionales. En relación con esto último, es notable en este periodo el fuerte crecimiento de los colegios nacionales, que duplican la matrícula, así como el aumento en la cantidad de establecimientos. Los cambios más significativos se produjeron con la expansión de la enseñanza técnica. Esta propagación de las escuelas técnicas junto con la Universidad Obrera Nacional supuso el desarrollo de nuevas estructuras curriculares e institucionales que desafiaron el modelo de educación secundaria hegemónico.

Sin embargo, se identifican dos elementos que relativizan la apreciación anterior: por un lado, la formación de los profesores se basó en la misma lógica disciplinaria y formalista propia de los colegios nacionales y, por el otro, el bachillerato mantuvo a lo largo del periodo su predominio en la matrícula del nivel secundario, de manera que se mantuvo la valoración de esta modalidad frente a las nuevas ofertas institucionales (Acosta, 2012).

Etapa desarrollista

La demanda de estudios de nivel medio aumentó mucho entre 1960 y 1973, con picos de crecimiento hacia mediados de los años sesenta. El desarrollo económico-social del periodo permite comprender la expansión de las modalidades con salida laboral por sobre las tradicionales. Así, mientras las escuelas normales crecieron más que los bachilleratos, las escuelas comerciales lo hicieron cuatro veces más que los colegios nacionales y 60 por ciento más que las normales.

Sin embargo, las escuelas técnicas crecieron sólo 14 por ciento; esto es paradójico si se tiene en cuenta el desarrollo de las industrias y las oportunidades creadas en el campo de la producción en ese momento.

En cuanto al bachillerato, cabe señalar dos cambios de importancia: la creación del ciclo básico de la escuela media (ciclo común para todas las modalidades) con el fin de ofrecer una formación homogénea al conjunto de los estudiantes del nivel secundario, y la transformación de las escuelas normales en bachilleratos pedagógicos en 1969. Dichos cambios permiten pensar en una homologación de las prácticas curriculares hacia el modelo del bachillerato como el de mayor valor social. Diversos estudios señalan la similitud de las escuelas comerciales con los bachilleratos (Gallart, 2006).

Etapa autoritaria

Durante el periodo 1976-1983 crecieron los bachilleratos frente a las modalidades técnica y comercial. Esto se debe a dos factores: 1) el proceso de desindustrialización que comenzó con el gobierno militar desalentó la inversión en este tipo de oferta educativa, y 2) la restricción en el acceso impuesta por el mismo gobierno transformó los bachilleratos en “playas de estacionamiento” para una cantidad creciente de adolescentes.

En ese momento, la mayoría de los establecimientos continuaba regida por planes y programas de fines del siglo XIX, sólo parcialmente modificados en 1957 y retocados ideológicamente en 1983. Si bien existían al menos 187 planes nacionales a los que se debían agregar numerosos provinciales, en los hechos la diversidad formal de planes de estudio se combinaba con una tendencia a la homogeneidad de sus contenidos que dificultaba la atención a la diversidad de situaciones socioeconómicas y de necesidades personales de los estudiantes. Predominaba un patrón rígido y lógico-formal correspondiente a un plan de un bachillerato humanístico convencional al que se le agregaban o quitaban algunas horas o asignaturas (Aguerrondo, 1996).

Etapa democrática

Con el restablecimiento de la democracia en 1983 creció la matrícula del nivel medio: mientras en 1960, 24.5 por ciento de los jóvenes y adolescentes entre 13 y 18 años asistían a la escuela secundaria, en 1996 dicha cifra ascendió a 67.2 por ciento. El incremento de la matrícula se fundamenta en diversas medidas generadas por el Estado: la supresión de los exámenes de admisión, la renovación de los planes de estudios en algunas provincias (tendencia a mantener un ciclo común de formación general de tres años y un ciclo superior especializado), la creación de nuevos establecimientos educativos en las provincias y el cambio en las prácticas de evaluación (Acosta, 2012: 140).

En este mismo periodo, mediante la investigación, se identifican fenómenos crecientes de segmentación a partir de circuitos en el sistema de educación que no responden a la existencia de ámbitos diferentes de gestión (público o privado), sino a la conformación de trayectos entre escuelas primarias y secundarias de buena y mala calidad educativa. Las primeras son demandadas por los sectores altos y medios de la sociedad, mientras que las segundas van “quedando” para sostener la demanda de acceso de los sectores populares (Acosta, 2012: 140-141).

Etapa reformista

Los años noventa del siglo pasado aportaron cambios fundamentales para el sistema educativo argentino y, en especial, para la escuela media. Por un lado, mediante la Ley No. 24.049 de transferencia a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires de los servicios educativos (Congreso de la Nación, 1992) se ceden las escuelas medias y los institutos terciarios a la jurisdicción provincial; por otro, la Ley Federal de Educación de 1993 (Congreso de la Nación, 1993) estableció 10 años de educación obligatoria y transformó la estructura del sistema –nivel inicial, educación general básica (hasta segundo de la anterior escuela media) y polimodal (tres últimos

años de la escuela media). Se propuso, a su vez, la articulación de la enseñanza técnica a través de la creación de trayectos técnico-profesionales. Finalmente, se cambió la estructura curricular por medio del diseño de contenidos básicos comunes para todo el país, que incluyeron la renovación de los planes de estudio y la diversificación de la estructura curricular del bachillerato en diversas modalidades para el ciclo polimodal (Acosta, 2012).

Más allá de los avances o retrocesos que se vinculan con las reformas de los años noventa, lo cierto es que la extensión de la obligatoriedad hasta el segundo año de la anterior escuela media produjo un salto importante en la evolución de la matrícula en el nivel.

A modo de síntesis de este apartado, se puede afirmar que en Argentina, desde la segunda mitad del siglo XIX y durante casi todo el XX, para la educación media se mantuvo un modelo institucional basado en el patrón rígido y lógico formal del bachillerato humanista, un modelo que se presentaba como homogéneo frente a lo que ya era heterogéneo. El retorno de la democracia y la extensión de la obligatoriedad escolar hasta los 15 años de edad a partir de 1993 produjo un avance importante en la matrícula: la tasa neta de la escolarización de los jóvenes de 13 a 14 años pasó de 38.8 a 68.5 por ciento en el año 2000 (Acosta, 2012). Incluso si se consideran los tres últimos años de la educación media (el nivel polimodal) se verifica que entre 1998 y 2003 la matrícula creció 21 por ciento (al pasar de 1 211 514 a 1 445 920 alumnos). El análisis de las modalidades de polimodal con mayor cantidad de matrícula puede constituir una vía para evaluar el peso del “bachiller tradicional” en la escolarización de los jóvenes del siglo XXI (Acosta, 2012).

Una vez que se ha pasado revista a la génesis y progresión de la enseñanza secundaria en el país sudamericano, en la siguiente sección se tratará, en un primer momento, la forma en que se encuentra estructurado el sistema educativo argentino, para después conocer las distintas modalidades y niveles que lo conforman, así como algunas de sus políticas más significativas.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Un sistema educativo puede definirse como el conjunto organizado de servicios y acciones reguladas por el Estado que garantizan el derecho a la educación. En el caso argentino, dicho sistema está integrado por los servicios estatales y privados, de gestión cooperativa y social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación definidos en la Ley No. 26.206 (Congreso de la Nación, 2006).

El sistema educativo argentino se encuentra en un proceso de unificación en todo el país con la finalidad de asegurar su ordenamiento y cohesión, la organización y la articulación de los niveles y las modalidades educativas, y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan. La educación es obligatoria desde la edad de cinco años hasta la finalización de la escuela secundaria a los 17. El sistema comprende cuatro niveles (educación inicial, primaria, secundaria y superior) y ocho modalidades, los cuales se abordarán a continuación.

Los niveles

El sistema educativo argentino está conformado por cuatro niveles educativos, a saber: inicial, primaria, secundaria y superior. A continuación se describe brevemente cada uno de ellos:

- 1) *Educación inicial*. Admite niños desde los 45 días hasta los cinco años de edad, siendo obligatorio el último año.
- 2) *Educación primaria y secundaria*. Este tramo tiene una duración de 12 años de escolaridad. Las autoridades pueden elegir una estructura de siete años de primaria y cinco de secundaria o bien de seis años de primaria y seis de secundaria. La *primaria* se inicia a los seis años de edad y consta de seis o de siete años según la estructura que elija cada jurisdicción; la *secundaria* tiene una duración de seis o cinco años según cada jurisdicción lo determine. Se divide en dos ciclos:

a) El básico, de carácter común a todas las orientaciones y corresponde a la baja secundaria. De acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 97 (CINE 2) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), se trata de

el primer ciclo de enseñanza secundaria y tiene como objetivo crear las condiciones favorables para una educación continua y con mayores oportunidades de educación, completando la formación de las destrezas básicas. Consta de dos o tres años de formación y la mayoría de los países de la región los incluye en el ciclo de formación obligatoria (Rico y Trucco, 2014: 14).

También, de acuerdo con la CINE 2011, se señala que los programas del nivel CINE 2 o educación secundaria baja, en general, tienen como objetivo “sentar las bases para el desarrollo humano y el aprendizaje a lo largo de la vida sobre las cuales los sistemas educativos puedan expandir oportunidades de educación adicionales” (UNESCO, 2013: 47).

b) El orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo. Este ciclo corresponde a la alta secundaria. Según la misma CINE 3, se define como:

el último nivel de la educación secundaria (requiere nueve años de educación previa), organizada en asignaturas y con un nivel de docentes más calificados que en el nivel anterior. En la mayoría de los países de la región este nivel no es obligatorio (Rico y Trucco, 2014: 14).

En el caso de Argentina, este ciclo sí forma parte de la educación obligatoria, dado que la obligatoriedad comprende 13 años.

- 3) *Educación superior*. Este tramo abarca: a) universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados (Congreso de la Nación, 1995), y b) institutos de educación superior de

jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada (Congreso de la Nación, 2006).

Las modalidades

Las modalidades se refieren a las opciones organizativas o curriculares de la educación común (aquella que se imparte a los alumnos sin problemas de aprendizaje), en uno o más niveles educativos, que responden a requerimientos específicos de formación y a las singularidades permanentes o temporales, personales o de contexto, con el fin de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los distintos niveles educativos (ME, 2013a).

Como ya se dijo, el sistema educativo argentino cuenta con ocho modalidades educativas:

- 1) *Educación técnico profesional*. Es una modalidad de educación secundaria y educación superior que atiende la formación de técnicos medios y superiores en ámbitos ocupacionales específicos y de la formación profesional.
- 2) *Educación artística*. Incluye tres tipos: a) formación en distintos lenguajes artísticos, en todos los niveles y modalidades; b) formación específica de nivel secundario para quienes la elijan, y c) la que se imparte en los institutos de educación superior (profesorado en los diversos lenguajes artísticos para los distintos niveles de enseñanza y las carreras artísticas específicas).
- 3) *Educación especial*. Salvaguarda el derecho a la educación de personas con discapacidades, en todos los niveles y modalidades.
- 4) *Educación permanente de jóvenes y adultos*. Garantiza la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad establecida; ofrece posibilidades de formación permanente.

- 5) *Educación rural*. Abarca la educación inicial, primaria y secundaria; garantiza el cumplimiento de la escolaridad obligatoria considerando las necesidades de la población rural.
- 6) *Educación intercultural bilingüe*. Incluye educación inicial, primaria y secundaria; asegura el derecho de los pueblos indígenas a una educación que preserve y fortalezca su cultura, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica, que posibilite su desempeño en un mundo multicultural y mejore su calidad de vida.
- 7) *Educación en contextos de privación de libertad*. Garantiza el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad para promover su formación integral y su desarrollo pleno.
- 8) *Educación domiciliaria y hospitalaria*. Comprende la educación inicial, primaria y secundaria; salvaguarda el derecho a la educación de quienes no pueden asistir normalmente a la escuela obligatoria por motivos de salud (ME, 2013a).

Políticas educativas

Distintas investigaciones actuales informan de la creciente segmentación social del sistema educativo argentino (Kessler, 2002; Veleda, 2009), así como de las diferencias en cuanto a la calidad de la educación entre escuelas secundarias públicas que atienden a alumnos de distintos sectores sociales (Cervini, 2005; Dussel, 2009; Tuñón y Halperin, 2010). La obligatoriedad (junto con el Programa Conectar) aparece como la principal novedad en las políticas sobre la secundaria a partir de la sanción de la LEN de 2006 (Congreso de la Nación, 2006). Las políticas de reforma afrontan dos desafíos: 1) garantizar el derecho a la educación secundaria establecido legalmente, y 2) reducir la segmentación social del nivel y asegurar un piso mínimo de calidad para todos los estudiantes (Gorostiaga, 2012: 142).

Entre las principales políticas en materia de educación obligatoria implementadas por el gobierno argentino en las últimas décadas destacan tres: 1) organización institucional y pedagógica de las trayectorias escolares (CFE, 2009b), 2) políticas socioeducativas (ME,

2013b), y 3) descentralización del sistema educativo (CFE, 2009b; Filmus, 2001; 1997). A continuación comentaremos brevemente cada una de ellas.

Organización institucional y pedagógica de las trayectorias escolares

Los principios de obligatoriedad y universalización de la educación secundaria incorporan un cambio significativo en las formas de organizar la vida escolar y la experiencia de los alumnos, cuestionando su carácter selectivo (CFE, 2009c).

La escuela enfrenta una serie de problemas en su función transmisora, entre los que se encuentran: el debilitamiento del vínculo pedagógico, la pugna entre las diferentes expectativas de docentes y alumnos, así como los nuevos modos de acceder, almacenar y apreciar el conocimiento.

Por otro lado, concretar el principio de obligatoriedad de la secundaria exige, entre otras tareas, adecuar la organización institucional, revisar y transformar el modelo pedagógico, cambiar la distribución de los espacios y tiempos, y el agrupamiento de los alumnos. También implica reorganizar la educación de modo que involucre tanto las expectativas positivas de los docentes como el compromiso de los jóvenes con su aprendizaje.

Otro punto nodal consiste en enfocar las políticas educativas en las trayectorias escolares reales de los alumnos. Situar dichas trayectorias en el centro del proceso formativo demanda una acción colectiva y sistemática de la escuela, mediante el despliegue de acciones concretas que atienden las discontinuidades y las rupturas, las experiencias formativas de los estudiantes y las representaciones que de éstos tienen los docentes.

Esto significa que las políticas y las normativas aplicadas tienen como propósito capacitar a las escuelas para atender una población diversa, mediante estrategias de fortalecimiento institucional y el acompañamiento a los equipos directivos y docentes, además del diseño de propuestas de trabajo que atiendan estas variaciones

y faciliten el intercambio entre las escuelas y sus maestros. Esto no sólo para compartir experiencias, sino también para hacer visibles los saberes que en ellas se producen en cuanto a la tarea de enseñar.

Otras formas de fortalecer a las secundarias tienen que ver con la implementación de planes de mejora jurisdiccionales e institucionales, entre los cuales destacan: una política prioritaria que promueva una gestión democrática, acciones institucionales de inclusión, formas diversas de organización escolar, conformación y organización de equipos docentes, incorporación de nuevas figuras, redefinición de funciones y políticas de vinculación con otros ámbitos, etcétera.

En consideración con las prescripciones de la Ley No. 26.206 (Congreso de la Nación, 2006), las autoridades educativas argentinas han propuesto diversas estrategias para fortalecer la organización institucional de la escuela secundaria, entre las cuales destacan (CFE, 2009b): 1) acordar criterios federales de reorganización institucional bajo la premisa de una escuela para todos; 2) determinar criterios comunes que consoliden formas democráticas de gobierno escolar; 3) instrumentar planes de mejora que fortalezcan la enseñanza y las trayectorias escolares, y que permitan diversos recorridos pedagógicos y formas distintas de organizar la docencia; 4) promover una cultura de la convivencia basada en el diálogo que conforme la relación profesor-alumno y la autoridad docente; 5) fomentar espacios extracurriculares para la participación estudiantil, y 6) pactar mecanismos de trabajo que permitan diversas formas de aproximación tanto a los estudios superiores como al mundo del trabajo.

Las formas en que se gestionan las instituciones educativas, en este caso de educación secundaria, juegan un papel relevante en cuanto a las posibilidades de cristalizar su proyecto formativo. La gestión debe ser reformada con el fin de gestar nuevas identidades. En estas coordenadas se afirma que

la gestión institucional que se expresa en la forma de organizar el trabajo escolar, en los modos como se deciden las cosas y el tipo de decisiones que se toman, en el diseño del tiempo y el espacio, en las normas y las sanciones, en los intercambios comunicacionales, entre otras cuestio-

nes, puede resultar algo más que la transmisión de la lógica de la maquinaria escolar explícita. Puede ser profundamente transformadora y también constituirse como enseñanza (Romero, 2012c: 24).

Políticas socioeducativas

La histórica ampliación del acceso a niveles cada vez más altos de escolarización no implica necesariamente un proceso de igualdad de oportunidades. Como ocurre con la secundaria en muchos países de América Latina, las desigualdades no consisten tanto en el acceso a la escuela, sino en la diferencia de los aprendizajes obtenidos. Sin embargo, esta situación no impide la implementación de políticas y prácticas que suavicen o reviertan el carácter reproductor de la educación, aunque para lograr un impacto positivo y duradero sobre la desigualdad social es preciso que estén acompañadas por políticas sociales progresistas y por mecanismos de redistribución de la riqueza (Gorostiaga, 2012).

El sistema educativo argentino cuenta con una Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS), cuyo propósito consiste en promover el ingreso, la permanencia y la promoción de los alumnos de todos los niveles de la escolaridad obligatoria y contribuir a una educación de calidad con igualdad de oportunidades (ME, 2013b).

La DNPS también favorece el ingreso de los jóvenes que permanecen fuera del sistema educativo, acompañando las trayectorias escolares de aquellos que afrontan obstáculos para continuar la secundaria. Entre las acciones de apoyo y acompañamiento se enlistan: Propuesta de Apoyo Socioeducativo, Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar, Propuesta de Apoyo a las Escuelas con Albergue Anexo, Programa Nacional de Extensión Educativa (Centros de Actividades Juveniles), Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Parlamento Juvenil del Mercosur, Programa de Ajedrez, provisión de libros, materiales didácticos y útiles escolares, muestras gráficas itinerantes, aporte para la movilidad y becas escolares (ME, 2013b).

En la introducción del documento denominado Propuestas para la Inclusión y/o Regularización de las Trayectorias Escolares en la Educación Secundaria (CFE, 2010) se establece que, en este momento, el debate sobre el futuro de este nivel educativo trasciende sus propios límites. Garantizar el derecho a educarse no sólo representa un imperativo a cargo de las áreas de gobierno específicas, sino un desafío ético y político asumido por el conjunto de la sociedad, expresado en el siguiente marco normativo: 1) LEN o Ley No. 26.206; 2) Ley No. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 3) Decreto 1602/09 de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (CFE, 2010).

En consecuencia, se plantea que es primordial realizar las transformaciones culturales, institucionales y pedagógicas necesarias para que todos los jóvenes, desde sus diversas condiciones de vida y trayectorias escolares previas, reciban una educación secundaria de calidad.

Mediante este marco legal, los acuerdos generados por el Consejo Federal de Educación (CFE) sobre educación secundaria (CFE, 2009a, 2009c, 2009d, 2009e, 2009f) promueven diversas propuestas educativas que incluyen diferentes formatos institucionales, modalidades de cursos y criterios de evaluación, promoción y acreditación.

De esta forma, sientan las bases para construir alternativas de inclusión y/o regularización de la trayectoria escolar para que todos/as los adolescentes y jóvenes participen de experiencias culturales y educativas, que se adecuen a las particularidades de cada región, jurisdicción y zona (CFE, 2010).

En el mismo documento se señala que para el cumplimiento de la obligatoriedad de la LEN (Congreso de la Nación, 2006), se propone que el Estado nacional y los gobiernos provinciales establezcan diversas alternativas educativas, de modo que se garantice el derecho a una educación secundaria con conocimientos y valores relevantes.

Acerca de las estrategias diferenciadas para la inclusión educativa, se promueve un conjunto de prácticas que procuran atender en su especificidad a diversos grupos de la población de jóvenes que

actualmente necesitan regularizar su situación o incorporarse al sistema educativo (CFE, 2010).

- 1) *Regularización de la trayectoria escolar.* Se contemplan tiempos y espacios diferenciados para desarrollar estrategias pedagógicas e institucionales dirigidas a alumnos del ciclo básico que presenten prolongadas inasistencias, repeticiones o hayan ingresado a destiempo a la secundaria. La regularización de la trayectoria considera los siguientes dispositivos: selección de contenidos más relevantes del currículum escolar; grupos reducidos; acompañamiento tutorial; formas de evaluación flexibles; empleo de materiales curriculares elaborados ex profeso, y acuerdo entre directivos y padres o tutores para el seguimiento de las trayectorias escolares. Algunas iniciativas de regularización de las trayectorias incluyen las escuelas de reingreso, las aulas de aceleración y las instancias de promoción asistida (CFE, 2010).
- 2) *Unidades articuladas de educación secundaria.* Constituyen alternativas para el ciclo básico. Se trata de unidades de trabajo insertas en el contexto sociocultural, con una propuesta pedagógica que incluye la capacitación laboral y la formación artística, al tiempo que fomentan la continuidad de los estudios en el ciclo orientado.

Esta estrategia considera la articulación institucional mediante una escuela secundaria anexa que se corresponsabiliza por la inclusión de los alumnos, la continuidad de su trayectoria en el ciclo orientado y la extensión del certificado de estudios cursados. También de la integración de equipos de gestión y docentes que atienden las tareas educativas y administrativas, así como de la vinculación con otros actores comunitarios; el reconocimiento educativo de otros espacios y actores que posibiliten múltiples formatos organizacionales e institucionales; formas de organización curricular que consideren la intensificación de la enseñanza y el aprendizaje, la acreditación y la promoción no graduada, así como tomar cursos en otras instituciones educativas e ingresar y transitar en tiempos diferenciados (CFE, 2010: 3-4).

- 3) *Estrategias diseñadas para espacios sociales rurales aislados.* Consisten en incorporar alumnos rurales a los ciclos básicos u orientados. Estas estrategias consideran: la enseñanza y el aprendizaje situados, la convivencia de diferentes modelos, evitando generalizaciones que ignoran la diversidad de los ámbitos rurales; la demanda específica de matrícula proyectada según la información procedente de las escuelas primarias rurales; los agrupamientos por zonas escolares para generar alternativas adecuadas a cada región; el transporte de los alumnos hacia secundarias urbanas o espacios rurales aglomerados, sólo cuando no implique un retiro permanente de las tareas familiares o más tiempo de transporte que en la escuela; albergues urbanos consensuados con las comunidades, pues los riesgos del desarraigo pueden afectar la continuidad de los estudios; identificar una escuela primaria del agrupamiento como sede de la secundaria para los estudiantes de toda la zona, lo que compensa la tensión entre el traslado de los alumnos y el de los profesores.

Para contrarrestar el problema de inasistencia a la escuela, se incorporan modelos de flexibilización (por ejemplo, cinco días de asistencia a la escuela por 10 de resolución de tareas en casa) y la conformación plurianual por escuela o agrupamiento, en función de la demanda. Con el fin de garantizar el acompañamiento de los alumnos, los docentes de primaria pueden desempeñarse como tutores de los cursos; además, puede recurrirse a la articulación institucional con una escuela secundaria del agrupamiento que sea corresponsable de la inclusión pedagógica de los jóvenes; el acompañamiento a equipos interinstitucionales que impulsan las tareas educativas, administrativas e institucionales; considerar a los ciclos básicos rurales sede de recepción de alumnos del ciclo orientado, con carácter de plurianual y eventualmente en alguno de los del agrupamiento; abrir espacios en los diferentes momentos de ingreso que permitan una mejora de la inclusión: tutorías individuales, identificación de pares en situaciones similares para conformar pequeños grupos, acompañamiento a los estudiantes para su inserción en grupos ya establecidos; en las secundarias con albergues rurales, se realizan acciones

como la alternancia entre los ciclos básico y orientado, y la jornada completa con profesores itinerantes (CFE, 2010: 4-6).

Como puede apreciarse, este paquete de políticas socioeducativas contempladas por el Estado argentino para la educación secundaria están dirigidas a hacer de la escuela un lugar para todos, donde los grupos desfavorecidos, que antes permanecían al margen de los beneficios de la educación, ahora encuentren una respuesta a sus necesidades formativas. El tiempo dirá si estas iniciativas en realidad lograron su propósito: la construcción de una escuela inclusiva, más justa y equitativa.

Por otro lado, en la década de los noventa del siglo xx se emprendió una serie de reformas en los sistemas educativos de América Latina que tuvo como uno de sus cambios más importantes la descentralización de los sistemas, hasta entonces caracterizados por una fuerte concentración de los procesos y los recursos. Se argumentó que con esta medida se lograría conformar un sistema escolar más justo, equitativo y cercano a los usuarios, de modo que las necesidades de las escuelas se pudieran atender de forma mucho más expedita, superando la lentitud de la burocracia centralizada. Al igual que ocurrió con los demás países del continente, Argentina emprendió la descentralización de su sistema educativo, proceso complejo que implicó aciertos y desaciertos, como analizaremos en el siguiente apartado.

Descentralización del sistema educativo

En Argentina, la función asignada al sistema educativo en sus orígenes estuvo más relacionada con el ámbito político que con el económico. La educación cumplió un rol estratégico para lograr la integración social, la conformación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado. Un sistema educativo centralizado como éste permitió que las funciones anteriores se realizaran bajo el control ideológico-político de los sectores oligárquicos ligados al puerto de Buenos Aires. Una estructura educativa y un currículum fuertemente centralizado y diseñado por el Estado nacio-

nal contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de los ochenta lograra una marcada hegemonía en todo el país. Lo anterior permite comprender cómo pese a que en la Constitución de 1853 la educación es una responsabilidad atribuida a las provincias con un sentido federal, la mayor parte del sistema educativo argentino estuvo bajo jurisdicción del Ministerio de Educación (ME) hasta las últimas décadas del siglo XX (Filmus, 1997).

La fuerte crisis que el Estado benefactor sufrió en la región a fines de los setenta del siglo pasado condujo a que muchas veces se asociara la idea de la descentralización, tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas, únicamente con la crisis fiscal, el endeudamiento externo, la excesiva burocratización del aparato público y la falta de capacidad de los estados para atender las demandas de la sociedad. De esta manera, y principalmente a partir de la participación de los organismos financieros internacionales, los factores fiscales adquirieron relevancia ante la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el gobierno y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. En este escenario, se puso en marcha en la región una serie de acciones orientadas a descentralizar los sistemas educativos que, en su mayor parte, han tenido como común denominador paliar la crisis fiscal. En el caso argentino, la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad de Buenos Aires ha sido una de las transformaciones más profundas en la estructura del sistema educativo en los últimos años.

La demanda de traspasar las competencias en materia de educación surge estrechamente ligada a los reclamos por un verdadero federalismo y por una mayor autonomía de las provincias ante un poder que respondía principalmente a los sectores económicos vinculados con el proyecto agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires. Esta exigencia tiene su base también en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los medios, etcétera.

En 1978, prácticamente la totalidad de los establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdic-

ciones. Este proceso significó el traspaso de 6700 escuelas y 44050 docentes. Posteriormente, los servicios primarios, secundarios y terciarios (educación superior) que aún quedaban bajo la esfera nacional pasaron a depender de las provincias y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en un proceso que comenzó en 1992 con la aprobación de la Ley No. 24.049 (Filmus, 2001). Esta ley autorizó al Estado nacional a traspasar los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (Carletti, s.f.).

Durante el periodo 1992-1994 se hizo efectivo el traspaso de la casi totalidad de los servicios. El Estado nacional gestionaba hasta ese momento establecimientos que representaban 1.6 por ciento de la matrícula del nivel primario, 44.2 por ciento del secundario y 32.5 por ciento del terciario. Es posible afirmar que a partir de 1994 ya no existían centros educativos que dependieran en forma directa del MCE.

Las evaluaciones sobre los procesos de descentralización desarrollados en la región revelan que no es posible obtener conclusiones uniformes acerca de su impacto. En algunas ocasiones estos procesos han favorecido tendencias que apuntan hacia la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo. En otras, en cambio, se observan consecuencias negativas, tales como mayor anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación ofrecida (Filmus, 1997).

Una vez que se cuenta con una visión más amplia acerca del sistema educativo argentino, así como del lugar que la escuela secundaria ocupa dentro de éste, se puede arribar a una mayor profundización de la secundaria, abordando sus finalidades, la forma de gobierno, las orientaciones, los ciclos y los campos de formación, el plan nacional y la estructura del nivel. Estos asuntos se desarrollarán en el siguiente apartado.

Finalidades

La LEN establece, para todas las modalidades y orientaciones, la finalidad de “habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de los estudios” (CFE, 2009b: 4).

Para dar cumplimiento a lo señalado por el CFE en la Resolución No. 84/09, se afirma que las políticas educativas para los adolescentes, los jóvenes y los adultos deben garantizar: el derecho a la educación de todos, siendo reconocidos como protagonistas de la sociedad actual; la inclusión de todos, a partir del efectivo acceso, la continuidad escolar y el egreso, convirtiendo a la secundaria en una experiencia vital y significativa; condiciones pedagógicas y materiales que permitan el paso por la educación obligatoria, en especial de los grupos más desfavorecidos; una formación relevante que ofrezca múltiples oportunidades para adquirir aprendizajes significativos; trayectorias escolares continuas y completas, en las que los educandos adquieren aprendizajes equivalentes a partir de una base común de saberes; ambientes que permitan a la escuela secundaria articularse con la primaria y con institutos superiores de formación docente u otras instituciones de educación superior, para orientar a los jóvenes en la continuidad de sus estudios, la vinculación con el mercado de trabajo y la comprensión del mundo real (CFE, 2009b: 5).

El gobierno de la educación secundaria

El gobierno tiene la responsabilidad ético-política de definir quién enseña, quién aprende, qué se enseña y en qué condiciones se desarrolla este proceso. Esto requiere el diseño de un proyecto que anticipe la participación de actores con responsabilidades diferenciadas y la disponibilidad de recursos diversos para acompañar las acciones y lograr que estos lineamientos integren y orienten el desarrollo de

la secundaria en el mediano plazo (CFE, 2009b: 7). En estas coordenadas, se advierte que

una acción de esta naturaleza requiere de definiciones y marcos regulatorios que reconstruyan autoridad y legitimidad, recuperen la responsabilidad y la representatividad y se constituyan en un espacio para el encuentro de las particularidades federales, regionales y provinciales, en clave de lo común para todos como sentido de convergencia de los esfuerzos (CFE, 2009b: 7-8).

Como se apuntaba en la introducción de este capítulo, en diversas partes del mundo se reconocen los múltiples problemas que afronta la secundaria contemporánea. En el caso argentino, en los documentos oficiales revisados también aparece esta idea de una educación secundaria fragmentada, con desigualdades técnico-políticas jurisdiccionales. Lo anterior exige establecer otros vínculos con las instituciones y sus actores para acompañar los procesos de cambio, así como nuevas maneras de gobernar para fortalecer el prestigio de lo público y recuperar la confianza en las instituciones estatales, la definición de referencias comunes y la construcción de sentidos de integración.

Finalmente, se señala que los actuales cambios de carácter social y cultural cuestionan la finalidad y el sentido de la educación secundaria. La universalización que desafía su carácter selectivo y las trayectorias escolares interrumpidas, atravesadas por los procesos de desigualdad social, son algunos de los problemas estructurales no resueltos que debe afrontar el gobierno de la educación secundaria (CFE, 2009b).

En este contexto, para la secundaria argentina se proponen las siguientes acciones: integrar los ámbitos de gobierno cuyas decisiones inciden sobre la secundaria en cada jurisdicción; generar políticas que fortalezcan a los equipos pedagógicos que acompañan a las escuelas; desplegar propuestas de formación para las áreas de gobierno de la educación secundaria: supervisores, coordinadores regionales y equipos pedagógicos; generar nuevas regulaciones para renovar las propuestas formativas y su organización institucional,

así como condiciones pedagógicas para la escolarización y mantenimiento de la trayectoria escolar; reforzar el vínculo entre el gobierno y las instituciones, mediante un eficaz acompañamiento a los procesos institucionales de cambio, y emprender acciones de articulación con el sistema formador (CFE, 2009b: 8-9).

Regulación de la educación secundaria obligatoria

En Argentina, el ME y las jurisdicciones tienen la responsabilidad de hacer efectiva la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones tendentes a alcanzar resultados de calidad equivalente en cualquier parte del país y en todas las situaciones sociales (CFE, 2009b: 5).

La secundaria argentina busca ofrecer una escolarización que permita vivir plenamente la adolescencia en sus diversas formas de expresión, incluyendo a los jóvenes de manera efectiva y acompañándolos en la construcción de su proyecto de futuro. Se reconoce que la desigualdad social sigue siendo la base de las diferencias en oportunidades que afectan a miles de jóvenes, por ello se plantea la necesidad de que se les incluya de manera equitativa, tanto social como educativamente. Esto significa admitir las injusticias y sus efectos, asumiendo la deuda histórica con los sectores menos favorecidos (CFE, 2009b: 6).

Los cambios que se proponen para la educación obligatoria en el país instauran políticas universales de promoción de la igualdad que garanticen la inclusión, la integración y el logro educativo de todos los jóvenes y adultos, brindando los recursos necesarios (pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos) a los alumnos, los docentes, las familias y las escuelas que lo requieran (Congreso de la Nación, 2006).

En estas coordenadas, encontramos que el ME y las jurisdicciones emprenden acciones para abatir las desigualdades educativas, sociales y económicas que frenan el acceso y el derecho a la edu-

cación de los jóvenes –en particular, los que proceden de estratos con alta marginación socioeconómica–, promoviendo políticas que aseguren el ingreso, el reingreso, la permanencia, la promoción y el egreso de la secundaria. En este sentido, las políticas públicas buscan que la escuela se convierta en un lugar privilegiado para la inclusión educativa y la apropiación de saberes socialmente relevantes (CFE, 2009b: 6).

Por lo anterior, se plantea la necesidad de renovar algunos de los acuerdos establecidos en la Resolución No. 216/04 del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), para lo cual se proponen ocho estrategias (MECT/CFEYE, 2004): 1) hacer público el mandato de la obligatoriedad; 2) revisar la regulación y las prácticas que comprometan el cumplimiento de su obligatoriedad; 3) conciliar políticas federales que generen condiciones y cambios pedagógicos para cumplir la obligatoriedad; 4) diseñar un plan de inversiones en infraestructura y equipamiento que acompañe la progresiva ampliación de la cobertura; 5) implementar políticas para reorganizar las escuelas saturadas, con el fin de mejorar el gobierno institucional, el trabajo colectivo de los docentes y la atención a los alumnos; 6) vincular el sector educativo con otras áreas del Estado para mejorar las condiciones de acceso a la escuela, tales como la provisión de servicios de transporte, salud, etcétera; 7) crear alianzas entre el Estado, organizaciones civiles y distintas áreas de gobierno con la finalidad de articular recursos para el reingreso y la permanencia de jóvenes que se encuentren fuera del sistema educativo, y desarrollar estrategias para fortalecer las trayectorias de quienes están ya escolarizados, y 8) diseñar políticas que aseguren la educación obligatoria en contextos rurales y poblaciones no reconocidas como sujetos de derecho: indígenas, adultos, personas con discapacidades y en prisión (CFE, 2009b: 6-7).

Orientaciones de la educación secundaria

El ciclo orientado corresponde a la alta secundaria según la clasificación internacional de la UNESCO (CINE 3), la cual, para el caso de

Argentina, presenta cuatro modalidades: orientada, técnico profesional, artística y educación permanente de jóvenes y adultos (CFE, 2009c). A continuación se describe de forma sucinta cada una de estas modalidades:

Orientada. Promueve capacidades para el aprendizaje permanente, la continuidad de estudios superiores, la inserción en el mundo laboral y la participación ciudadana. Las diversas ofertas educativas incluyen las orientaciones siguientes: ciencias sociales o ciencias sociales y humanidades, ciencias naturales, economía y administración, lenguas, agro y ambiente, comunicación, informática, educación física, turismo y arte con diferentes énfasis en música, teatro, danza, artes visuales, diseño, artes audiovisuales, multimedia u otras (ME, 2013c). Las jurisdicciones no están obligadas a ofrecer todas las orientaciones, sino que pueden ir homologando sus planes de estudios paulatinamente.

Para lo anterior existe una organización curricular diseñada para que los alumnos logren saberes específicos del campo de conocimiento propio de la orientación, que se define mediante la inclusión de un conjunto de espacios curriculares diferenciados, agrupados –para los fines de la formulación de planes de estudios– en el campo de formación específica. Cabe señalar que en Argentina existe un currículum diversificado en las diferentes provincias y, aunque comparten ciertos elementos obligatorios, las jurisdicciones no están obligadas a ofrecer todas las orientaciones, sino sólo las que consideren relevantes y pertinentes para su contexto. Para cada orientación, las jurisdicciones definen un único plan de formación, de alcance provincial, en el que se señalan los márgenes y criterios de definición curricular institucional (CFE, 2009b).

La educación secundaria puede cursarse a través de planes de estudio que cuenten con un mínimo de 25 horas semanales y se certifica con el título de “bachiller en...” con mención a la orientación correspondiente (CFE, 2009b: 17). En este sentido, se plantea que

como parte de la secundaria orientada, las escuelas ofrecen cursos de formación complementaria estructurados a partir de diferentes ámbitos

educativos formales y/o no formales, escolares y/o extraescolares: ámbitos del hacer comunitario de la producción cultural, artística, académica, de la inserción laboral o del empleo, entre otros (CFE, 2009b: 17).

Se trata de una formación electiva (los alumnos podrán llevar todos los cursos que elijan y obtener su acreditación por curso) que se ofrece durante el ciclo superior. Dadas sus características, permite a los estudiantes acceder a propuestas formativas que complementan y enriquecen su educación secundaria, ya sea en la propia institución o en otras con las cuales exista un vínculo institucional formal (CFE, 2009b: 17).

Técnico-profesional. Sustenta una profesionalización mediante el acceso a conocimientos y el desarrollo de habilidades profesionales para la inserción en áreas laborales amplias. Responde a necesidades del contexto socioproductivo, con una visión integral y prospectiva que va más allá de preparar para el desempeño de un puesto de trabajo u oficio específico y habilita para ingresar a cualquier tipo de estudios superiores. El título de egreso de la educación secundaria modalidad técnico profesional es “técnico” o “técnico en...” con mención a la especialización correspondiente (CFE, 2009b).

Existe un catálogo nacional de títulos y certificaciones de educación técnico profesional mediante el cual se regulan y ordenan las carreras ofrecidas. Éstas son las acordadas por la normativa específica de la modalidad, con una carga horaria promedio no menor a 30 horas semanales (CFE, 2009b).

Artística. Garantiza una educación integral y específica en los distintos lenguajes y disciplinas del arte y sus formas de producción; considera los contextos socioculturales, los intereses y las potencialidades creativas de los educandos; posibilita la profundización de conocimientos y el ingreso a cualquier oferta de educación superior; procura la articulación con carreras de la misma modalidad, la inserción en el mundo del trabajo en general y del trabajo artístico-cultural en particular. Esta formación puede organizarse en orientaciones, especializaciones y carreras técnicas –música, teatro, danza, artes visuales, diseño, artes audiovisuales, multimedia u otras especialidades (CFE, 2009b).

Consecuentemente, la modalidad puede expedir los siguientes títulos de egreso: “bachiller en arte” con mención al lenguaje o disciplina artística; “bachiller en...” con mención a la especialización, y “técnico en...” con mención a la especialización cursada.

Además, se enuncia que las orientaciones de esta modalidad tienen una carga horaria promedio no menor a 25 horas semanales, mientras que las especializaciones y carreras técnicas deberán considerar una carga horaria promedio no menor a 30 horas (CFE, 2009b: 19).

Educación permanente de jóvenes y adultos. Se trata de una formación integral que pretende la adquisición de saberes y el desarrollo de capacidades conectadas a las interacciones humanas en ambientes diversos, al mundo del trabajo y al fortalecimiento de la ciudadanía que propicie un desarrollo personal-social. Expide el título de “bachiller en...” con mención a la orientación cursada (CFE, 2009b).

Ciclos y campos de formación

Como ya se dijo, la educación secundaria, independientemente de su modalidad, se organiza en dos ciclos:

1) *Básico*, que es común a todas las modalidades (de dos o tres años de duración, según la localización del 7.º año). Este ciclo es el mismo para todas las orientaciones y corresponde a la baja secundaria según la CINE 2011.

2) *Orientado*, con carácter diversificado, que será de tres años de duración y de cuatro años en las ofertas de modalidad técnico-profesional y artística que así lo requieran. Este ciclo corresponde a la alta secundaria según la CINE 2011 (UNESCO, 2013).

Para la organización general de los saberes en dichos ciclos, se recuperan los campos de formación de presencia más o menos generalizada en los diseños curriculares jurisdiccionales vigentes.

Campo de formación general y de fundamentos. Comprende los saberes significativos e indispensables (lo básico) que se consideran necesarios para asegurar el conocimiento y el diálogo de los jóvenes

con la realidad y también a los que sirven de base para formaciones posteriores. La formación general requiere una enseñanza que integre las múltiples dimensiones del conocimiento y que promueva el desarrollo pleno de los individuos (CFE, 2009b). Este campo representa el núcleo educativo común de la secundaria y debe incluirse en todas las propuestas formativas en el ámbito nacional y en los planes de estudio de todas las orientaciones y modalidades. Se inicia en el ciclo básico y se extiende hasta el fin de la obligatoriedad, en el ciclo orientado.

Esta formación, general y común, permite que los alumnos accedan a la dimensión teórica y práctica de lengua y literatura, matemáticas, ciencias sociales –historia, geografía, economía–, ciencias naturales –biología, química y física–, formación ética y ciudadana, humanidades, educación física, educación tecnológica, educación artística y lenguas –clásicas, regionales, de herencia y extranjeras. Tiene una extensión mínima total de 3 800 horas en todos los planes de estudio del nivel (CFE, 2009b).

Campo de formación específica. Amplía la formación general en el campo de conocimiento de la orientación o modalidad elegida y genera mayor cantidad y profundidad de los saberes del área propia de cada oferta. En este campo se incluye la formación orientada específica, la técnico-profesional y la artística específica. La educación secundaria orientada contempla una extensión mínima total de 700 horas (CFE, 2009b).

En Argentina existen unos acuerdos curriculares de alcance federal, así como ciertas prescripciones específicas para cada jurisdicción. Por esto se busca mantener un equilibrio en la composición curricular del plan de estudios para la enseñanza secundaria, de modo que exista una adecuada y pertinente combinación de saberes, y marcos curriculares flexibles que aseguren la calidad de la enseñanza (CFE, 2009b).

Plan nacional para la educación secundaria

El Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por el CFE en su Resolución No. 79/09, de mayo de 2009, “integra las políticas nacionales, provinciales y locales, las estrategias para enfrentar los retos de la educación obligatoria, en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades y la articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios” (ME/SE/SSEYC, 2009: 4) y organizaciones sociales, toda vez que la secundaria debe preparar para el ejercicio pleno de la ciudadanía y orientar para el mundo del trabajo y para la continuación de los estudios.

Estructura del nivel

La educación secundaria se define como un nivel con unidad pedagógica y organizativa y asigna a la primaria y secundaria una estructura académica de 12 años de duración. No obstante, cada jurisdicción puede ubicar el séptimo año de estudios en el nivel primario o en el secundario, con efectos equivalentes. Así, tenemos que en función de la localización del séptimo año, la duración de la secundaria será de cinco o seis años. En el caso de la modalidad técnica, los planes de estudios podrán tener un año más de duración (CFE, 2009b: 15).

En el Plan Nacional de Educación Obligatoria de 2009 se propone la articulación entre ciclos y niveles como una línea de acción prioritaria y estratégica. Esta iniciativa promueve una mayor articulación entre la primaria y el ciclo básico de la secundaria. Para lograr lo anterior, se establece un trabajo conjunto entre las direcciones de educación primaria y secundaria, así como entre las coordinaciones de las modalidades tanto en el ámbito nacional como provincial, de modo que se articule la labor de los maestros en instancias de escuelas primarias y secundarias. En una primera etapa de implementación se desarrollan prácticas de lectura, escritura, expresión y comprensión vinculadas con las áreas de lengua, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

El currículum es un componente esencial de cualquier sistema educativo, pues en él se configura el tipo de individuo –y por ende de sociedad– al que un Estado aspira, en respuesta a sus necesidades en un momento histórico concreto. Toda reforma educativa conlleva por lo general una reforma curricular; por lo menos así ha ocurrido en la región durante las últimas décadas. Justamente, la siguiente sección se abocará al tratamiento de este importante componente para el caso de la educación media argentina.

EL CURRÍCULUM DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Primero, haremos una revisión de la reforma educativa emprendida en la última década del siglo xx por la importancia e implicaciones que ha tenido hasta el día de hoy. Después, aludiremos al cambio curricular como parte de dicha reforma educativa y su impacto en la educación secundaria actual. Finalmente, abordaremos los criterios de organización curricular en la educación secundaria, la articulación entre el ciclo básico y el orientado, el apoyo al último año de la secundaria para la articulación con el nivel superior, los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) y su sentido.

La reforma educativa de los noventa y la nueva estructura académica

A principios de la década de los noventa se dio una importante reforma de la educación, cuyo motor fue la devolución o provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario, técnico y de los institutos de formación docente localizados en las provincias; éstos eran gestionados, desde hacía un siglo, por el gobierno nacional. La transferencia a las provincias (1992-1994) fue impulsada principalmente por razones financieras; aceptaron la transferencia, pero no recibieron fondos económicos para afrontar el esfuerzo que implicaba la descentralización.

Después de la transferencia, Argentina inició una reforma de gran calado con la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993, la primera ley general de educación en la historia del país. El objetivo principal de la reforma era la mejora de la calidad y la equidad. Dos de los elementos principales de la LFE fueron la ampliación de la obligatoriedad de siete a 10 años y el cambio de estructura académica. Además, se introdujeron cambios en el currículum, la formación docente, la gestión escolar y la evaluación de resultados. Por otra parte, la ampliación de la obligatoriedad respondía a tendencias impulsadas por organismos internacionales, como la UNESCO y el BM, así como al espíritu reformista y modernizador de la gestión del presidente Menem.

Entre los cambios más relevantes, la antigua secundaria fue reemplazada por: 1) un nivel denominado educación general básica 3, de tres años de duración y último tramo de la educación obligatoria, y 2) el nivel polimodal, también de tres años y con cinco orientaciones alternativas. La reforma de la secundaria parecía responder a problemas de vieja data: altas tasas de abandono, limitado acceso para jóvenes de sectores económicamente desfavorecidos y una propuesta curricular y métodos de enseñanza desactualizados (Braslavsky, 1999; BM, 1995).

La reforma debía implementarse en forma descentralizada. En el periodo 1993-1998, el CFE avanzó en la definición de algunos de los principales elementos de la reforma, como la nueva estructura, el nuevo sistema de formación docente, la reforma curricular y el desarrollo del sistema de evaluación de aprendizajes, alcanzando al mismo tiempo acuerdos sobre objetivos generales y sobre cronogramas y plazos de implementación.

La ley no se refería a la educación primaria o secundaria. El CFE definió la estructura de la educación general básica (EGB) con base en tres ciclos de tres años cada uno, lo que significó que el tercer ciclo incluiría los años 7.º, 8.º y 9.º Se consideró que dicho modelo conllevaba un cambio más radical y permitía descartar más fácilmente las antiguas nociones de educación primaria y secundaria. En la visión del ME, la creación del tercer ciclo buscaba suavizar el cambio abrupto que se producía en el paso de la primaria a la secundaria

(Braslavsky, 1999) y responder a las necesidades específicas de los adolescentes (ME, 2000a: 6). Además, se resaltaba la importancia de implementar estrategias para mejorar la calidad educativa, en particular para los alumnos provenientes de sectores desfavorecidos.

La reforma curricular

Los planes de estudio del sistema de la ciudad de Buenos Aires corresponden a distintos periodos que se inician en 1940 y llegan hasta 2004. En los años noventa se crearon los planes propios de la ciudad para las escuelas medias que comenzaron a crear. En la actualidad, en ese distrito se pueden encontrar 82 planes de educación media en el ciclo superior y 15 para el básico. Se trata de un número elevado de planes cuyas diferencias reales no justifican tal diversidad. Una explicación es que cada nuevo periodo procedió por agregación: mantuvo la estructura existente e incorporó la propia. Raras veces se procedió por modificación: derogar la normativa curricular anterior y reemplazarla por una nueva. Al parecer, las condiciones para el cambio del currículum en las escuelas medias son muy complejas (Feldman, 2012: 65).

La reforma curricular fue otro de los componentes centrales de las nuevas políticas. Se establecieron tres niveles para el diseño del currículum (federal, provincial y escolar). Los contenidos básicos comunes fueron organizados en ocho ámbitos: lengua, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, tecnología, educación artística, educación física y ética y formación ciudadana. Además, en 1998 el Consejo acordó establecer una estructura curricular común para el tercer ciclo con nueve espacios curriculares, correspondientes a las áreas ya mencionadas más lengua extranjera, determinando una cantidad mínima de horas para cada espacio y mucha flexibilidad con respecto al número de materias que cubrirían los contenidos de los espacios curriculares (por ejemplo, un espacio curricular puede ser dividido en dos o tres materias). El diseño de esta nueva estructura curricular consideró la organización del currículum del tercer ciclo que habían seguido las provincias de Buenos Aires y Córdoba. En

este sentido, sirvió para legitimar la diversidad existente entre las provincias (Fernández *et al.*, 2001).

Dentro del marco de los acuerdos federales y con el apoyo del ME, los gobiernos provinciales fueron los responsables de poner en marcha la reforma, tomando decisiones importantes con respecto a la infraestructura, el desarrollo curricular y la formación docente.

El CFE estableció que para el año 2000 la nueva estructura debía estar operando en todo el país, plazo que después se amplió a 2003. Cada provincia tendría libertad para organizar la implementación (más o menos gradual, empleando escuelas piloto, etcétera). Desde 1996 casi todas las provincias comenzaron a introducir el tercer ciclo, de modo que para el 2000 alrededor de 75 por ciento de los alumnos de los años correspondientes estaban incluidos en el tercer ciclo (Dussel, 2001). No obstante, la implementación de la reforma no fue homogénea: las distintas respuestas que las provincias adoptaron estuvieron marcadas por factores políticos. Jurisdicciones que no estaban bajo control peronista (ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Neuquén) opusieron resistencia a la implementación de la reforma. Por el contrario, las provincias de Buenos Aires y Córdoba, gobernadas por el justicialismo, la primera, y por el radicalismo, la segunda, tomaron el liderazgo en la instrumentación de la nueva estructura. En algunos temas puntuales, por ejemplo, en la estructura curricular del tercer ciclo, estas dos provincias tomaron decisiones inmediatas a la sanción de la LFE, anticipándose e influyendo en los acuerdos federales y las políticas nacionales.

En Buenos Aires y Córdoba, la LFE se implementó a través de políticas de *shock*; la reforma en poco tiempo se desencadenó y terminó cubriendo todo el universo escolar. No hubo gradualismo ni experiencias piloto: predominó una visión macropolítica, sustentada en decisiones del más alto nivel (Gorostiaga *et al.*, 2004).

En el caso que estamos analizando, cada una de estas dos provincias (Buenos Aires y Córdoba) representó un modelo diferente (y hasta opuesto) con respecto a la localización y al rol del tercer ciclo, así como a su articulación con el nivel polimodal. Mientras que Buenos Aires se inclinaba por un modelo de tercer ciclo más cercano a la escuela primaria, Córdoba optaba por vincularlo con la secundaria.

Otras provincias eligieron un modelo mixto. En estos casos, el tercer ciclo se ubica en edificios nuevos o en escuelas que ofrecen ya sea los primeros dos ciclos de la EGB o el polimodal, dependiendo de la disponibilidad de edificios, la ubicación geográfica de las escuelas y los acuerdos a los que se había llegado con diferentes actores: directivos escolares, supervisores, miembros de la comunidad local, padres y gremios docentes (ME, 2000b).

En términos curriculares también hubo fuertes variaciones. Mientras Córdoba implementó un tercer ciclo que incluía 13 materias (más acorde con un perfil secundario tradicional), Buenos Aires ofrecía siete espacios curriculares. Al mismo tiempo, la mayoría de las provincias parecían estar aumentando el número de horas académicas, al menos para las áreas tradicionales (lengua, matemáticas, ciencias sociales y naturales), pero en algunos casos, como el de la provincia de Salta, no se respetó el mínimo establecido por el CFE (ME, 2000c: 7).

Como ya se comentó, en la secundaria argentina existe un currículum diversificado en las diferentes provincias, pero se comparten ciertos elementos obligatorios en todo el país, con lo cual se busca garantizar una educación con calidad y equidad para todos. Pero como toda reforma educativa, ésta también tuvo que afrontar algunos obstáculos para su implementación en las escuelas; al respecto, Gorostiaga, Acedo y Senén (2004) destacan los siguientes:

- 1) La mayoría de las provincias no contaba con recursos económicos para la construcción de las nuevas aulas requeridas para la ampliación de la obligatoriedad.
- 2) Hubo problemas de disponibilidad y reubicación de maestros. Muchos de los docentes designados no tenían la formación requerida, por lo que hubo plazas que no fueron cubiertas, al menos al inicio del proceso (ME, 2000b). En muchos casos, profesores tanto de primaria como de secundaria fueron ubicados en el tercer ciclo, lo que generó conflicto entre ellos y tensiones en torno a las diferentes maneras en que ambos grupos conciben el proceso de enseñanza-aprendizaje (ME, 2000d).

- 3) Faltó capacitación para los docentes que asumieron nuevos cargos como coordinadores del tercer ciclo o como tutores.
- 4) Se cuestionó la pericia de los directores de EGB para hacerse cargo de la nueva estructura, especialmente del tercer ciclo.
- 5) Problemas financieros y técnicos afectaron a las provincias de Buenos Aires y Córdoba, que lideraban la reforma.
- 6) Precarios salarios del personal docente y oposición de los gremios que lo representan. Las reformas impulsadas durante los gobiernos de Menem (1989-1999) fueron consideradas como políticas neoliberales que atacaban a la escuela pública y debilitaban a los sindicatos.
- 7) La reforma se aplicó de forma acelerada, sin un apoyo político amplio, de espaldas a los directores y maestros, a las organizaciones no-gubernamentales y a los sindicatos. Estos actores centrales no participaron en la discusión y negociación de las políticas educativas.
- 8) La calidad de las escuelas se deterioró y se “primarizó” el tercer ciclo, incluso en las escuelas articuladas.
- 9) Hubo serios problemas con la implementación de las áreas curriculares. En muchos casos no se aplicaron y los docentes continuaron enseñando las disciplinas tradicionales como materias separadas.
- 10) Se dio una profunda fragmentación del sistema educativo: alumnos de diferentes orígenes sociales acudieron a distintas escuelas, o incluso a distintos turnos en la misma escuela, donde se ofrecía una educación muy desigual.

En cuanto a las características y la ubicación del tercer ciclo, se eligió un modelo institucional de EGB (desde 1.º hasta 9.º año) que formara una unidad administrativa y pedagógica bajo la gestión de los directores de primaria, de modo que el tercer ciclo se integrara a ésta (ahora primer y segundo ciclos). Esta decisión se basó en la creencia de que las escuelas primarias eran más inclusivas que las secundarias y, por tanto, retendrían y promoverían a los estudiantes de forma más efectiva, lo que permitiría conseguir la educación obligatoria hasta el 9.º año.

Por problemas de infraestructura o como respuesta a la lógica de eliminar la segmentación, se establecieron dos modalidades básicas: 1) EGB puras (o completas), con los nueve años ubicados en el antiguo edificio de primaria, como reflejo del modelo institucional, y 2) EGB articuladas, en las que el 8.º y el 9.º años (y en algunos pocos casos también el 7.º) se ubican en los edificios de la escuela secundaria, pero bajo la coordinación del director de EGB.

Durante la década de los noventa, Argentina experimentó un crecimiento general de la matrícula en todos los niveles, pero particularmente en la educación secundaria. Tedesco y Tenti (2001) señalan que el crecimiento se dio sobre todo en el tercer ciclo (secundaria básica) y en el caso de alumnos económicamente desfavorecidos. Sin embargo, hasta 1997 la expansión de la educación secundaria no favoreció a los grupos sociales más desfavorecidos. Herrán y Van Uythem (2001) sugieren que esta última tendencia se revertió en el periodo 1997-1999, cuando la matrícula de los grupos más pobres creció de forma significativa. En ese periodo comenzó a introducirse la obligatoriedad del tercer ciclo, junto con becas para que las familias pobres enviaran a sus hijos a la escuela.

Por su parte, Balduzzi y Suárez (1999) destacan el valor relativo del aumento de la matrícula. Sostienen que la incorporación de muchos alumnos fue más formal que real, dada la falta de condiciones para el aprendizaje y para asegurar su permanencia en el sistema. Muestran que sólo 26.7 por ciento de los estudiantes inscritos en 8.º año durante 1997 logró los requerimientos mínimos de aprendizaje, mientras que alrededor de 11 por ciento abandonó el nivel. Al mismo tiempo, de acuerdo con sus datos, sólo 16.2 por ciento de los alumnos faltó a clases menos de tres días por mes en promedio. Krichesky y Capellacci (1999) también presentaron algunos incrementos en el número de alumnos que asistieron a 8.º y 9.º grados y sugirieron que las escuelas no aplicaron estrategias efectivas para retener a los alumnos, particularmente a aquellos de bajo nivel socioeconómico.

Balduzzi (2001), por otro lado, argumentó que existe una tendencia histórica a aumentar la cobertura en la escuela secundaria, de modo que el incremento de la matrícula puede no deberse a la

reforma. Incluso sugiere que, a pesar de que existe una mejora en comparación con las cifras de la antigua escuela secundaria, los niveles de abandono de 8.º y 9.º grados durante 1998-1999 son muy altos, sobre todo si se considera que esos años son ahora obligatorios y constituyen un requisito para obtener el certificado de educación básica.

Nuestro análisis de la reforma de la educación secundaria en Argentina resalta la complejidad del proceso político en un sistema descentralizado, así como las limitaciones de las estrategias de reforma, comprensivas y muy centralizadas. La variedad de respuestas al cambio de estructura muestra cómo factores políticos, técnicos y financieros intervinieron en la apropiación de políticas nacionales, con el resultado de lo que muchos consideran una mayor fragmentación del sistema educativo. Al mismo tiempo, en este caso concreto, existieron luchas, compromisos y reinterpretaciones que moldearon las políticas de reforma, las cuales fueron decodificadas en los ámbitos provincial, local y escolar de manera compleja (Flew, 1995), en procesos que involucraron una apropiación dinámica por parte de diferentes actores (Levinson y Sutton, 2001).

El aumento de la pobreza y la exclusión social entre grandes sectores de la población, proceso severamente acentuado desde 2001, ha sido un componente crítico para la implementación de la reforma. Aunque ha habido un incremento en la cobertura escolar, es innegable la existencia de problemas severos que afectan la calidad de la educación. El cambio de estructura académica y la creación del tercer ciclo pretendían solucionar la difícil transición entre los niveles de primaria y secundaria, así como responder a las necesidades específicas de los adolescentes. Sin embargo, esta estructura, en realidad, originó nuevos problemas para las provincias y provocó una mayor fragmentación del sistema nacional, con crecientes inequidades entre las provincias y entre sus escuelas.

El tercer ciclo revela algunos de los inconvenientes que implicó la reforma de alcance nacional: mayor cobertura a expensas de la calidad, una implementación rápida y masiva con recursos insuficientes, y la ausencia de un proceso amplio de negociación y de búsqueda de consensos. Encontramos, tanto en el ámbito nacional

como el provincial, un énfasis en estrategias de cambio de arriba hacia abajo (modelo *top-down*) y una insuficiente formación docente, limitaciones típicas de esfuerzos reformistas en América Latina y en otras regiones (Fullan, 1993; Navarro *et al.*, 2000).

Como respuesta a la ampliación de la escolaridad obligatoria, durante los primeros años de la reforma (1997/1998), en Buenos Aires se suscitó una incorporación masiva de jóvenes que estaban fuera del sistema y que habían abandonado luego de completar los siete años de primaria. Sin embargo, simultáneamente, la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje sufrió un deterioro significativo; la confusión acerca de la función pedagógica del tercer ciclo aparentemente aumentó con la existencia de dos modalidades (puras y articuladas) en la implementación de la nueva estructura. Más aún, estas dos modalidades pueden representar una profundización de las desigualdades entre escuelas que prestan servicios a la clase media y las que los ofrecen a las familias de escasos recursos. Hay señales de que mientras algunos funcionarios provinciales concibieron la reforma como un mecanismo para aumentar las oportunidades educativas, ésta también representó una estrategia de control social: la escuela vista como un lugar de contención de los adolescentes.

En el actual contexto social de Argentina, marcado por el empobrecimiento y el alto desempleo, resulta difícil incrementar, o tan sólo mantener, los índices de matrícula y de retención, y más aún mejorar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje. Hacen falta políticas específicas que impidan el abandono y preserven la función pedagógica de las escuelas. También resulta necesario emprender un análisis de las políticas aplicadas durante las últimas dos décadas para identificar cómo mejorar la calidad y la equidad en el corto y el largo plazo.

Criterios de organización curricular

La nueva organización curricular de la educación secundaria incluye diversas modalidades de enseñanza y espacios de formación alternativos para garantizar que la experiencia de los alumnos en la escuela

sea significativa y les permita afrontar las demandas de una sociedad cada vez más compleja y dinámica (CFE, 2009b).

La propuesta formativa de la educación secundaria en su conjunto, los diseños curriculares establecidos por las jurisdicciones, así como la organización curricular de cada escuela, incluyen:

1) Distintas modalidades de enseñanza que acerquen a los educandos a las diversas formas de construcción del conocimiento; esta diversificación debe incluirse en los programas escolares de un mismo año lectivo (horizontal) y de una misma disciplina o área en los sucesivos años de escolaridad (vertical).

2) Modalidades de enseñanza que generen la construcción de saberes específicos acerca de temas complejos y relevantes contemporáneos.

3) Instancias curriculares gestionadas por un colectivo docente, con enseñanza coordinada por diferentes profesores, que constituyan espacios curriculares alternativos de opción para los estudiantes en el último ciclo del nivel, en espera de que dichas instancias logren la integración de saberes mediante prácticas educativas fuera de la escuela (en ámbitos escolares o no) con la organización de al menos un espacio en el ciclo orientado en el que los alumnos puedan relacionar los aportes de diferentes disciplinas o áreas curriculares.

4) Experiencias de trabajo solidario para que los alumnos tengan una aproximación crítica a los problemas sociales y una implicación activa ante ellos (CFE, 2009b: 24).

Articulación entre el ciclo básico y el orientado

En este apartado se abordará una de las acciones que se han puesto en marcha para lograr una mayor articulación entre los ciclos básico y orientado de la educación secundaria. La estrategia busca fortalecer las competencias lectoras de los estudiantes en las diferentes áreas del ciclo básico que tienen un carácter propedéutico para el ciclo orientado. Para ello, se intenta ampliar el bagaje cultural de los alumnos y propiciar que éstos desarrollen una serie de habilidades

cognitivas, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la interpretación y la producción de textos a partir de temas vinculados con distintas áreas del conocimiento.

En la propuesta de trabajo, que se divide en dos etapas, se promueve que los estudiantes recuperen las experiencias adquiridas durante el primer tramo de la escuela secundaria y emprendan un nuevo recorrido por textos literarios y no literarios relevantes para su formación cultural. Las actividades buscan profundizar prácticas de lectura, escritura, expresión y comprensión.

La primera propuesta presenta textos de ciencias naturales con el propósito de abordar prácticas relacionadas con la lectura, la interpretación y la resolución de consignas. La segunda consiste en la presentación de un módulo con actividades vinculadas con la producción e interpretación de textos de las áreas de ciencias sociales, matemáticas y lengua.

Articulación de la secundaria con el nivel superior

Otra estrategia desplegada para lograr una mejor articulación con la educación superior consiste en ofrecer capacitación extracurricular a los estudiantes que cursan el último año de secundaria, en temas que les permitan una travesía más fluida hacia el siguiente nivel formativo. La propuesta incluye un curso extracurricular, voluntario y gratuito, que busca fortalecer prácticas de lectura, escritura, expresión y comprensión, para afrontar mejor el tránsito del nivel medio al superior, facilitando así el acceso y la permanencia en dicho nivel. Las clases están a cargo de profesores de universidades nacionales, de educación superior y secundaria. Se dota a los alumnos y los docentes con materiales didácticos (cuadernos de trabajo, libros ilustrados y antologías) especialmente diseñados por áreas curriculares.

Núcleos de aprendizaje prioritarios

Los NAP son un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos que, incorporados como objetos de enseñanza, contribuyen a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales de los educandos, enriqueciendo su experiencia personal y social.

Estos NAP son un organizador de la enseñanza, dirigido a promover múltiples procesos de construcción de conocimientos, pero considerando los distintos ritmos y estilos de aprendizaje mediante la creación de ambientes variados y de condiciones adecuadas.

Aunque se admite la diversidad de diseños curriculares jurisdiccionales, los NAP incluyen ciertos contenidos que cubren estos criterios generales:

1) *Saberes indispensables*. Se trata de modos de pensar o actuar fundamentales en términos de igualdad y equidad.

2) *Saberes clave*. Se refieren a los problemas, temas, preguntas principales de las áreas o disciplinas y a sus formas distintivas de descubrimiento, razonamiento y expresión, con validez y aplicabilidad general.

3) *Saberes relevantes*. Para comprender y situarse ante los problemas contemporáneos.

4) *Saberes condicionantes*. Permiten la adquisición de otros aprendizajes.

La validez de los saberes seleccionados dependerá de la medida en que planteen verdaderos desafíos cognitivos según la edad de los alumnos, favoreciendo su comprensión de procesos complejos, desde distintos puntos de vista. Estos saberes pueden emplearse en contextos diferentes de aquellos en los que fueron aprendidos y constituirse en dispositivos que promuevan el pensamiento crítico y la creatividad.

El establecimiento de aprendizajes prioritarios supone una redefinición del tiempo de enseñanza. Priorizar ciertos aprendizajes garantiza condiciones de igualdad y mejora gradualmente las formas en que se abordan los contenidos en el aula, en tanto que los docentes

promueven estrategias de enseñanza basadas en acuerdos colectivos sobre el uso cotidiano del tiempo escolar.

Los NAP se secuencian anualmente con base en un proceso de diferenciación e integración progresivo y en la flexibilidad dentro de cada ciclo y entre ciclos. Se señala que esta secuenciación anual no debe interpretarse como un diseño curricular que reemplaza o niega las definiciones jurisdiccionales, las cuales responden a las condiciones históricas, culturales, geográficas y de tradiciones locales y regionales.

Se destacan los criterios de progresividad, relación vertical y horizontal, coherencia y complementariedad de los aprendizajes prioritarios, así como el contraste simultáneo y progresivo con experiencias y saberes diferentes en el espacio y el tiempo (presente/pasado, cercano/lejano, simple/complejo, etcétera).

Se considera fundamental generar contextos ricos y variados de apropiación de esos saberes prioritarios. Las prácticas de enseñanza deben orientarse a la comprensión del progreso y las dificultades de los alumnos para generar mejores apoyos mediante acciones pedagógicas oportunas.

Los acuerdos curriculares para la educación secundaria incluyen los nueve NAP que existen para cada una de las asignaturas que conforman el currículo de la enseñanza secundaria. Los NAP comprenden los saberes propuestos para el 7.º, 8.º y 9.º años.

El NAP de lengua incluye situaciones de enseñanza que promueven en los alumnos la valoración de las posibilidades de la lengua oral y escrita para expresar y compartir; interés por saber más acerca de la lengua y de la literatura; respeto e interés por las producciones orales y escritas propias y de otros; valoración de la diversidad lingüística; empleo de la lectura con distintos propósitos; formación progresiva como lectores críticos y autónomos; interpretación de textos literarios; interés por producir textos orales y escritos, e incremento y estructuración del vocabulario, entre otros (MECT, 2006a).

El NAP del área de matemáticas comprende situaciones de enseñanza que promueven en los alumnos la confianza en las propias posibilidades para resolver problemas y formularse interrogantes; una concepción matemática según la cual los resultados obtenidos

son consecuencia de la aplicación de ciertas relaciones; la disposición para defender sus propios puntos de vista, considerar ideas y opiniones de otros, debatirlas y elaborar conclusiones; la interpretación de información presentada en forma oral o escrita; la elaboración de procedimientos para resolver problemas; la interpretación y producción de textos con información matemática; la producción e interpretación de conjeturas y afirmaciones generales y el análisis de su campo de validez; el reconocimiento y uso de los números racionales, de sus propiedades y de sus distintas representaciones, y el análisis de distintos procedimientos para estimar y calcular en forma exacta y aproximada, entre otros (MECT, 2006b).

El NAP de ciencias naturales contiene situaciones de enseñanza que promuevan en los alumnos la interpretación y la resolución de problemas significativos a partir de saberes y habilidades del campo de la ciencia escolar; la planificación y realización sistemática de exploraciones para indagar fenómenos naturales; la realización de observaciones, el registro y la comunicación en diferentes formatos sobre diversos temas; la formulación de hipótesis escolares sobre determinados fenómenos y la comparación con las de sus compañeros, con argumentos basados en los modelos y las teorías científicas escolares; la realización de diseños y actividades experimentales; la búsqueda, organización y utilización de información relacionada con temas científicos y contenida en distintos soportes y formatos; la elaboración de conclusiones a partir de observaciones o de la información disponible, y la comprensión del conocimiento científico como una construcción histórico-social y de carácter provisional, entre otros.

En este documento se afirma que la alfabetización científica iniciada en los ciclos anteriores avanza hacia la aplicación de las ideas fundamentales de algunas teorías consolidadas para la construcción de modelos que explican hechos y fenómenos naturales en el marco de la ciencia escolar, así como algunos aspectos del desarrollo histórico de estas ideas y la inclusión de temas de la nueva agenda científica que revistan particular interés social. También se señala que si bien la ciencia que desarrollan los expertos es uno de los referentes cultu-

rales más importantes para la construcción de los saberes escolares, se requiere un proceso de trasposición didáctica.

Esta visión permite diseñar una ciencia adecuada a los intereses y experiencias de los alumnos y a los problemas sociales relevantes, alejándose de posturas que consideran a la estructura de la ciencia consolidada por los expertos como el único organizador de los aprendizajes (MECT, 2006c).

El NAP de ciencias sociales plantea situaciones de enseñanza que fomentan en los estudiantes la construcción de una identidad nacional plural y respetuosa de la diversidad cultural, los valores democráticos y los derechos humanos; la construcción y la apropiación de ideas, prácticas y valores éticos y democráticos que permitan vivir juntos y reconocerse como parte de la sociedad; el desarrollo de una ciudadanía crítica, participativa, responsable y comprometida; la comprensión del carácter provisional, problemático e inacabado del conocimiento social; el diálogo como instrumento privilegiado para solucionar problemas de convivencia y de conflicto de intereses; la curiosidad por comprender la realidad social pasada y presente; el desarrollo de una actitud responsable en la conservación del patrimonio natural y cultural; el desarrollo de una actitud comprometida con el cuidado de sí mismo y de los otros; la reflexión y el análisis crítico de la información producida y difundida por diversos medios de comunicación; la sensibilidad ante las necesidades y los problemas sociales, y el interés por contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de todos, entre otros temas (MECT, 2006d).

En la parte final de cada uno de los documentos descritos hasta ahora se afirma que la identificación de los NAP constituye la primera fase de una tarea que continúa en la escuela mediante: 1) la mirada profesional y el pensamiento reflexivo de los equipos directivos y docentes; 2) la vitalidad, el espíritu curioso y la necesidad de aprendizaje de los jóvenes; 3) las preguntas e inquietudes de las familias, y 4) los aportes y demandas de la comunidad. Al imprimir sus propios matices en el desarrollo de estos núcleos, cada institución contribuye de un modo peculiar a los aprendizajes de los jóvenes del país.

En cuanto al NAP de educación física que comprende dos años del ciclo básico de educación secundaria, la escuela ofrecerá situa-

ciones de enseñanza que promuevan en los alumnos la comprensión de la educación física como un área del conocimiento orientada a la disponibilidad corporal de sí mismo en interacción con el ambiente y con los otros, así como la apropiación crítica de la cultura corporal y motriz; la participación en prácticas corporales, ludomotrices y deportivas inclusivas y saludables; la valoración de diversos juegos tradicionales, autóctonos y de otras culturas; la expresión y la recreación de sus saberes motrices singulares y de sus culturas; la resolución de problemas en variadas experiencias motrices, en ambientes diversos; la expresión de emociones y sentimientos a través del cuerpo, su reconocimiento y valoración; la reorganización de la imagen de sí mismo y la autoevaluación de su desempeño en las prácticas corporales y motrices, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) vinculadas con el desarrollo de actividades corporales, ludomotrices y deportivas, entre otros temas.

Estos propósitos mencionados corresponden a 1.º y 2.º años de educación secundaria en las jurisdicciones con primaria de siete años y a 2.º y 3.º años en las jurisdicciones con primaria de seis años. También se advierte que con la expresión “prácticas saludables” se pone énfasis en la mirada sobre los procesos de cambio propios de los sujetos que transitan la adolescencia, revisando una construcción corporal estereotipada. Asimismo, se considera que los alumnos puedan incorporar herramientas que les permitan tener una visión clara sobre las actividades físicas en relación con la salud.

Se alude también a la necesidad de hacer viables experiencias en los diferentes contextos en los que se sitúan las escuelas, para que los estudiantes puedan desplegar sus prácticas corporales y motrices en el vínculo con los otros y con el ambiente, tomando en cuenta tanto su experimentación sensible, conocimiento, disfrute y valoración, como la formación de una conciencia crítica referida a las problemáticas ambientales y las relaciones de poder implicadas en ellas, por citar algún ejemplo.

En el documento revisado se propone, asimismo, que desde la educación física las experiencias en ambientes naturales incluyan, además de la enseñanza propia del área, la posibilidad de reflexionar críticamente acerca de ese ambiente en particular, el uso que se

le da, las personas que lo habitan y los conflictos de intereses que se pueden inferir, articulando estas propuestas con docentes de otras áreas (MECT, 2006e).

El NAP de formación ética y ciudadana comprende el ciclo básico de educación secundaria. Durante dos años, la escuela ofrecerá situaciones de enseñanza que promuevan en los alumnos la construcción de argumentos ético-políticos que formen subjetividades críticas para la discusión y la participación democrática y solidaria, en el marco de los derechos humanos universales; el reconocimiento y la valoración de las diferentes identidades, intereses y proyectos de vida personales y sociales que incluyan la convivencia en la diversidad y el rechazo a toda forma de discriminación; la valoración reflexiva de los aspectos comunes y diversos de las identidades comunitarias como aporte a una identidad nacional y regional (latinoamericana) abierta, plural y dinámica; la identificación y el análisis ético de las desigualdades sociales, económicas y de género, en situaciones de diversidad social y cultural; la construcción, la validación y el respeto de normas de convivencia justa en la comunidad escolar y en la sociedad, a partir del diálogo; la reflexión y la revisión de las propias representaciones, ideas y prejuicios; el aprendizaje y la comprensión de la ciudadanía como construcción sociohistórica y como práctica política; el fortalecimiento de actitudes de autonomía, responsabilidad y solidaridad, para un ejercicio pleno de la ciudadanía democrática mediante la planificación y el desarrollo participativo de proyectos sociocomunitarios, y la comprensión de la dimensión ética, jurídica, política, económica y cultural de la vida social en torno a los saberes de las diferentes disciplinas y de temas propios de la educación: ambiental, vial, para la salud, sexual integral, para la paz, intercultural, tributaria, cooperativa y mutual, para el consumidor y educación en medios, entre otros.

Estos propósitos corresponden al 1.º y 2.º años de educación secundaria en las jurisdicciones con nivel primario de siete años, y a 2.º y 3.º en las jurisdicciones con primaria de seis años (MECT, 2006f).

El NAP de educación artística comprende el ciclo básico de educación secundaria. Durante dos años de dicho ciclo la escuela ofrecerá situaciones de enseñanza que promuevan en los estudiantes la

participación activa en producciones propias donde utilicen materiales, herramientas y procedimientos específicos de cada lenguaje o disciplina que favorezcan la reflexión, la toma de decisiones con autonomía y el compromiso con los diferentes roles que involucra la práctica artística; la inclusión, la valoración y la reflexión sobre las prácticas y las representaciones juveniles que intervienen en el proceso de construcción de su identidad; el reconocimiento de matrices histórico-culturales que atraviesan la diversidad artística de Argentina y la región; el desarrollo de capacidades que propicien la comprensión de las manifestaciones artísticas actuales; la planificación, la participación y la evaluación de experiencias artísticas que involucren a la comunidad; la participación en procesos de producción que favorezcan la reflexión sobre éstos; la comprensión y la valoración de la producción artística como fenómeno situado en un contexto temporal, político, económico, social y cultural; la comprensión del arte como campo del conocimiento y sus modos particulares de interpretación y transformación de la realidad, y la igualdad de oportunidades expresivas y participativas para mujeres y varones, propiciando el respeto por la diversidad, el rechazo de todas las formas de discriminación y el cuestionamiento de las representaciones socioculturales dominantes sobre el cuerpo, sus estereotipos y roles, entre otros.

Estos propósitos corresponden a 1.º y 2.º años de educación secundaria en las jurisdicciones con nivel primario de siete años, y a 2.º y 3.º años en las jurisdicciones con primaria de seis años (MECT, 2006g).

El NAP de educación tecnológica comprende el ciclo básico de secundaria. Durante dos años de dicho ciclo la escuela ofrecerá situaciones de enseñanza que promuevan en los alumnos la curiosidad y el interés por hacerse preguntas y anticipar respuestas acerca de los procesos tecnológicos, los medios técnicos y los productos, construyendo estrategias de análisis que les permitan comprenderlos y relacionarlos; el análisis de sistemas que identifiquen las funciones y las relaciones que los constituyen, el modo en que se energizan y controlan, reconociendo aspectos comunes (analogías) entre ellos; el análisis de los procesos tecnológicos que identifiquen las operacio-

nes de transformación, transporte, almacenamiento y recuperación sobre los materiales, la energía o la información, el modo en que se energizan y controlan; el reconocimiento, en distintos contextos y culturas, de la diversidad de los cambios y las continuidades en las tecnologías, los productos y los procesos, identificando el modo en que la tecnificación modifica la organización social de la producción, la vida cotidiana y las subjetividades; el reconocimiento de que los procesos y las tecnologías nunca se presentan aisladamente, sino formando trayectorias, redes y sistemas que relacionan sus aspectos técnicos, científicos y sociales; la creatividad y la confianza en sus posibilidades para comprender y resolver problemas que involucren medios técnicos y procesos tecnológicos; el desarrollo de experiencias que permitan la comprensión del modo en que se organizan en el tiempo y el espacio los procesos, los recursos y el trabajo de las personas; el acceso, la ampliación y la articulación de sus experiencias culturales, incluyendo contenidos y TIC, entre otros.

En el documento se indica que estos propósitos corresponden a 1.º y 2.º años de educación secundaria en las jurisdicciones con nivel primario de siete años, y a 2.º y 3.º años en las jurisdicciones con primaria de seis años (MECT, 2006h).

Por último, el NAP de temas transversales abarca educación, convivencia y derechos. El documento está organizado en cuatro grandes temas:

- 1) Desarrollo profesional para equipos de apoyo y orientación del ámbito educativo. Comprende las intervenciones institucionales y de acompañamiento que los diferentes equipos de orientación, de todas las jurisdicciones, realizan con quienes enseñan, dirigen las instituciones y sostienen las trayectorias escolares de sus alumnos.
- 2) Construcción de ciudadanía en las escuelas. Promueve la consolidación de una cultura institucional que afiance las prácticas y los vínculos democráticos en el sistema educativo, desde un enfoque integral que implica la articulación de los siguientes programas de este ministerio nacional:

a) Programa Nacional de Mediación Escolar, cuyo principal objetivo es trabajar sobre nuevas estrategias para atender el creciente conflicto en la convivencia escolar.

b) Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que trabaja con una perspectiva de derecho en el diseño de estrategias articuladas en el interior del sistema educativo y con otras áreas del Estado para que el individuo despliegue su potencial intelectual, emocional y social.

c) Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, cuyos propósitos son estudiar la violencia en las escuelas, contribuir a la consolidación de prácticas democráticas en el ámbito educativo y construir espacios de ciudadanía.

d) Educación y Memoria, que tiene como objetivo consolidar una política educativa que promueva la enseñanza de la historia reciente mediante la elaboración y la distribución de materiales y acciones de capacitación docente a nivel nacional.

e) Convivencia Escolar, el cual ofrece recursos para que las instituciones puedan ser lugares de formación en valores democráticos, centrando la tarea en las normativas escolares, la relación de supervisión con el sistema educativo, y el vínculo entre la escuela y la familia.

f) Promoción de la Lectura, que diseña y desarrolla nuevas estrategias para mejorar la enseñanza de la lectura y volver a posicionar espacios, libros y prácticas concretas de lectura en la escuela, en la familia y en la sociedad, tendientes a sembrar el deseo de leer.

3) Educación y salud. Está conformado, entre otros, por los programas siguientes:

a) Educación Sexual Integral, que desde una perspectiva de derecho impulsa el desarrollo de saberes y habilidades para la toma de decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales y el ejercicio de la sexualidad de los alumnos de todos los niveles y modalidades educativas.

b) Educación y Prevención de las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas, que diseña políticas, estrategias y líneas de

acción para orientar las prácticas educativas hacia una prevención del consumo de drogas legales e ilegales en todas las modalidades y niveles del sistema educativo nacional. Desarrolla contenidos curriculares para la promoción de la salud, el cuidado del cuerpo y la construcción de proyectos de vida de los alumnos.

- 4) Medios y TIC. Incluye dos programas:
 - a) Escuela y Medios, en el cual se afirma que una educación en medios es una pregunta constante sobre la manera en que damos sentido al mundo y el modo en que los medios le dan sentido para nosotros, porque sólo preguntándonos cómo los medios de comunicación producen significados podremos comprender cómo influyen sobre nuestra percepción de la realidad y el modo en que podemos transformarla.
 - b) Unidad TIC, que tiene como objetivo favorecer la equidad en el acceso a éstas por parte de docentes y alumnos de secundaria (ME, 2013g).

En las secciones anteriores hemos pasado revista a la forma en que está organizado el currículum de la educación secundaria argentina, así como a los contenidos de aprendizaje prioritarios que se contemplan en él. Con la implementación de un determinado currículum, se espera lograr los objetivos de aprendizaje, lo cual se corrobora mediante el rendimiento escolar de los estudiantes.

El impacto de la nueva estructura curricular y académica, así como de las políticas socioeducativas implementadas para la educación secundaria, entre otras innovaciones, se puede medir en función del aprendizaje de los estudiantes. Si no hay una mejora sustancial, entonces tales cambios parecen rozar sólo la superficie de la escuela, sin tocar el verdadero centro. A este tema se dedicará el siguiente apartado.

DESEMPEÑO ACADÉMICO DE LOS ESTUDIANTES

Los datos que se presentan en esta sección corresponden a 2007 y son los más recientes a los que se pudo acceder para este trabajo. Con respecto al tipo de evaluación empleado para medir el desempeño académico de los alumnos, se puede afirmar que se trata de pruebas nacionales estandarizadas; es decir, de una evaluación externa a los centros educativos. Las pruebas permiten conocer, en parte, el grado de dominio de los estudiantes en un segmento específico de contenidos y capacidades cognitivas.

En todas las regiones del país, los mayores niveles de desempeño se registran en lengua, seguida por ciencias sociales, matemáticas y ciencias naturales. Mientras que en el ámbito urbano la evaluación obtiene resultados medios y altos en aproximadamente siete de cada 10 niños, en el medio rural tal proporción se reduce a algo más de cinco de cada 10; esta diferencia responde a las mayores y parecidas desigualdades en matemáticas y lengua y a las menores en ciencias naturales y sociales. Los niveles de desempeño son superiores en el sector privado –casi siete de cada 10 alumnos con logros altos y medios en ciencias naturales y más de ocho en las tres asignaturas restantes– que en el sector estatal –casi cinco de cada 10 alumnos en ciencias naturales y alrededor de seis alumnos en las otras tres disciplinas (DINIECE, 2010).

La región noroeste argentina (NOA) –integrada por las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán– y, sobre todo, la región noreste argentina (NEA) –integrada por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones– presentan resultados claramente más bajos que las otras regiones en todas las instancias y asignaturas; es la región Patagonia –que incluye las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego– la que alcanza los mejores resultados generales, seguida por la región Centro (DINIECE, 2010).

A partir de una perspectiva global e integrada de la evaluación educativa, el enfoque adoptado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) considera los niveles de desempeño de los alumnos como una de las dimen-

siones de análisis dependiente de otras, como las instituciones, los programas, el currículo, la administración, los docentes, el contexto socioeconómico de las escuelas, etcétera, que necesariamente aportan elementos para la comprensión y la valoración de esos niveles de desempeño.

En 2007 se estimaron los niveles de desempeño de los alumnos en cuatro áreas del conocimiento: matemáticas, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales (DINIECE, 2010). En las cuatro instancias de evaluación, siempre más de dos tercios de los alumnos alcanzaron niveles de desempeño medios y altos en lengua. En matemáticas, el resultado ha sido medio y alto para casi ocho de cada 10 alumnos de 3.º del nivel primario, pero desciende en las otras instancias de evaluación: 64 por ciento de los alumnos de 6.º, 35 por ciento de los de 2.º y 3.º de secundaria y 55 por ciento de los estudiantes del último año del nivel secundario alcanzaron desempeños medios y altos. En cuanto a ciencias sociales, los niveles medios y altos se verifican para 65 por ciento de los alumnos de 3.º y 6.º de nivel primario, 66.5 por ciento de los de 2.º y 3.º del secundario y casi 60 por ciento de los de 5.º y 6.º del secundario. En ciencias naturales, los desempeños son relativamente bajos para casi la mitad de los alumnos en las cuatro instancias de evaluación, ya que las preguntas presentaban mayores dificultades.

La consideración de los distintos niveles de desempeño según el tipo de ámbito, variable sólo ponderada en los dos ciclos del nivel primario, permite señalar que los alumnos del ámbito rural alcanzan siempre desempeños más bajos que los promedios nacionales, especialmente los de 6.º año y en las áreas de matemáticas y lengua. Las disparidades resultan menores en ciencias naturales y sociales para los de 3.º rural.

Tomando en cuenta el sector de gestión, el desempeño es claramente mejor en el sector privado urbano que en el estatal urbano. Si bien las diferencias son algo menores en la evaluación del último año de secundaria en lengua (11 puntos porcentuales), en las otras áreas de conocimiento e instancias de evaluación siempre están en el orden de los 20 a 25 puntos porcentuales, llegando a los 30 en matemáticas en 2.º y 3.º

Si se centra ahora la mirada en las distintas regiones del país, puede señalarse que, en general, Patagonia y Centro presentan desempeños por encima del promedio regional, seguidas por Cuyo, con desempeños levemente superiores al promedio. Por otra parte, NOA y NEA registran niveles de desempeño menores que el promedio regional en casi todas las instancias de evaluación.

En todas las regiones, lengua es el área que presenta una mejor evaluación en términos de porcentajes de estudiantes con desempeños medios y altos. En el otro extremo se encuentran ciencias naturales y matemáticas de 2.º y 3.º años de secundaria, que registran los menores porcentajes de alumnos con desempeños medios y altos: cerca de 40 por ciento en Patagonia y Centro, 33 en Cuyo, 26.7 en NOA y apenas 23 en NEA (DINIECE, 2010: 72-73).

Las pruebas de evaluación que la DINIECE realizó entre 1996 y 2007 para 6.º de primaria y para el fin de la secundaria en lengua y matemáticas se caracterizaron por ser heterogéneas, tanto en la dificultad como en la cantidad de preguntas, en la duración de la prueba, en los textos de referencia (en el caso de lengua), en la cantidad de preguntas abiertas, etcétera. Pero esas pruebas tenían en común un grupo de preguntas llamadas de anclaje, que se iban repitiendo y permitieron comparar los resultados obtenidos desde 2000 hasta 2007.

Por otro lado, es sabido que la calidad del aprendizaje depende en buena medida de la calidad de la enseñanza; es decir, que los maestros son los intermediarios entre el currículum y los alumnos. Y aunque la calidad de la enseñanza depende de diversos factores que interactúan de forma compleja, el quehacer docente resulta fundamental para alcanzar los objetivos educativos esperados.

Tener un profesorado competente y altamente motivado sigue siendo la gran apuesta, por lo que profesionalizar su quehacer resulta una tarea imprescindible, sobre todo en un contexto social donde la población escolar de secundaria está altamente diversificada. Precisamente en la última sección se aportarán algunos elementos sobre la formación de los maestros de la escuela media argentina.

En Argentina la formación de los maestros de educación secundaria está a cargo de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), que abarcan tanto las escuelas normales de nivel superior como los ISFD que dependen de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. También existe un Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) que se ocupa de promover políticas nacionales de formación inicial y continua de profesores (Congreso de la Nación, 2006: art. 76). Este Instituto representa un importante logro porque articula las acciones federales con las provinciales para que el desarrollo y el dinamismo de la formación docente incidan en la mejora general del sistema educativo (ME, 2013d). Algunas universidades públicas de reciente creación también se ocupan de la formación del profesorado de secundaria.

Recientemente, se creó el Plan Nacional de Formación Docente (CFE, 2007a), que ofrece un marco para el diseño y la implementación de políticas públicas en este ámbito. Se trató de un proceso participativo que incluyó las gestiones jurisdiccionales de educación superior, los equipos directivos y docentes, y a representantes de los gremios magisteriales (CFE, 2007b).

También existen los lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial, que contienen tres niveles de desarrollo curricular: 1) la regulación nacional, que define los marcos, los principios, los criterios y las formas de organización de los diseños curriculares jurisdiccionales y de la gestión del currículo; 2) la definición jurisdiccional, a través del diseño y desarrollo del Plan de Formación Provincial y sus correspondientes diseños curriculares, y 3) la definición institucional, elaborada por los institutos de formación docente, que establece las propuestas y las acciones de concreción local, considerando las necesidades y las posibilidades del contexto específico (CFE, 2007b).

La carrera de profesor de secundaria cubre un mínimo de 2 600 horas durante cuatro años de estudios de educación superior. Se requiere título de nivel medio (equivalente al bachillerato) para poder estudiar una carrera docente; muchas jurisdicciones exigen tam-

bién para el ingreso: 1) examen psicofísico que valora el estado de salud para el ejercicio de la docencia, y 2) asistir a un curso inicial o propedéutico no selectivo (CFE, 2007b).

La capacitación de los maestros de secundaria se ajusta a lo establecido en el Plan Nacional de Educación Obligatoria. Desde este referente se implementan diferentes acciones, como promover en los maestros la reflexión de su propia práctica, enriquecer su formación teórica, desarrollar equipos de trabajo y redes de formación horizontales. También procura mejorar la capacidad de planificación y gestión de los equipos técnicos jurisdiccionales y de los distintos integrantes de las escuelas secundarias. En definitiva, todas estas iniciativas buscan fortalecer la formación de los diversos actores que conforman el sistema educativo (ME, 2013e).

Entre los programas de formación docente se encuentran:

- 1) Formación de Directores. Busca reflexionar sobre las condiciones y desafíos que representa la gestión del proceso enseñanza-aprendizaje en la particularidad de los diversos contextos de escolaridad.
- 2) Formación de Tutores y Facilitadores Pedagógicos. Dirigido a fortalecer la tarea de estos actores a partir de la profundización teórica, el análisis e intercambio de experiencias entre colegas y la reflexión sobre la práctica.
- 3) Programa Virtual de Formación Docente Continua. Explora las ciencias en el mundo contemporáneo; se trata de una propuesta de actualización disciplinar basada en material multimedia digital e impreso, dirigido a equipos de maestros de escuelas secundarias.
- 4) Asistencia Integral para el Uso Crítico de las TIC en las Prácticas Escolares. Se plantea que la desigualdad de oportunidades para interactuar con la tecnología incide en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje; la integración de las TIC involucra aspectos económicos, técnicos, políticos, pedagógicos y culturales (ME, 2013e).

Por otro lado, tenemos que 77 por ciento de los docentes ha accedido al nivel superior completo o más, muy por encima de 66 por ciento registrado en 1994. Por su parte, tres de cada cuatro docentes de educación básica, proporción similar a la de 1994, poseen formación pedagógica, sobre todo aquellos que trabajan en los niveles inicial y primaria (DINIECE, 2010: 18).

Argentina cuenta con un elevado número de maestros con estudios superiores que rebasa 90 por ciento en todos los niveles de enseñanza y sectores de gestión. Estos altos niveles de titulación y su tendencia a aumentar se observan también en cuanto a la formación pedagógica (DINIECE, 2007: 13).

En 2004, más de 90 por ciento de los docentes tenía estudios superiores, ya sea de carácter terciario o universitario. Existen, no obstante, pequeñas diferencias entre los que enseñan en los distintos niveles educativos y sectores de gestión. La casi totalidad de los profesores de nivel inicial (97 por ciento) cuenta con este tipo de estudios, mientras que el porcentaje es algo menor entre los que dictan clases en primaria o en el nivel medio (92 y 90 por ciento, respectivamente). Existen también leves diferencias a favor del sector estatal en los niveles inicial y primaria, mientras que en el nivel medio ocurre lo contrario: hay mayor titulación en los docentes que trabajan en establecimientos de gestión privada (DINIECE, 2007: 13). Si se comparan los dos censos docentes (1994 y 2004), se advierte una notable mejora, dado que en todos los niveles y sectores de gestión aumentó de manera significativa el número de maestros con estudios superiores completos. El mayor incremento de docentes titulados se presenta en primaria (DINIECE, 2007: 13).

Cabe aclarar que este incremento de los años de escolaridad del personal docente está en consonancia con la evolución de la escolaridad media de la población. Sin embargo, en los primeros (1994) este incremento es significativamente superior (DINIECE, 2007: 14).

Este notable aumento de la titulación docente puede atribuirse a que ingresaron nuevos y jóvenes maestros, en su mayoría egresados de instituciones de nivel superior, y a que al menos una parte de los que en 1994 señalaban estar cursando una carrera, ya la completaron. Pudo influir, además, el retiro de profesores de primaria que

habían obtenido su título docente antes de 1969 en las llamadas escuelas secundarias normales (DINIECE, 2007: 14).

En relación con lo expuesto, puede afirmarse que existe una asociación inversa entre antigüedad docente y posesión de título de nivel superior; es decir, hay mayor probabilidad de que los nuevos maestros que ingresan al sistema tengan título superior. Sin embargo, entre los noveles (hasta cinco años de antigüedad), el porcentaje de titulados es algo menor, especialmente en los niveles inicial y primario del sector privado. Al parecer, en algunas escuelas privadas hay mayor flexibilidad para el ingreso de jóvenes docentes que aún no han concluido sus estudios superiores (DINIECE, 2007: 14).

Por otra parte, un aspecto que reviste especial relevancia es que un grupo importante de docentes culminó estudios universitarios: algo más de 10 por ciento de los que se desempeñan en primaria y casi 40 por ciento de nivel medio se encuentran en esta situación. Si se analiza su evolución, se destaca un aumento de la participación de graduados universitarios en las escuelas secundarias, especialmente en las de gestión privada (DINIECE, 2007: 15).

Las normas de ingreso a la docencia en los distintos niveles de enseñanza de los sistemas educativos de cada jurisdicción priorizan el título docente sobre los demás, al asignar mayor puntaje a los profesores que cuentan con este requisito. Sin embargo, también contemplan, para casos especiales, el ingreso de personas sin formación pedagógica (DINIECE, 2007: 15).

En cuanto a la formación del profesorado de secundaria, tenemos que

en la Argentina, los profesores de enseñanza media se forman actualmente o bien en los profesorados universitarios o en los terciarios. Ambas vías de preparación conviven sin cruzarse, aunque en las escuelas se encuentran representantes de uno u otro ámbito. Si bien el porcentaje de docentes de nivel medio formado en los institutos es mayor que el que proviene de las universidades, la tendencia parece ir en aumento a favor de éstas últimas. Datos recientes indican que en Buenos Aires, 25 por ciento de los profesores de secundaria proviene de la universidad (Alliaud, 2012: 119).

Para aclarar un poco más este punto, encontramos que existen dos vías de formación: universitaria (se estudia en la universidad) y terciaria (se estudia en los ISFD, también llamados profesorados); cada una de estas vías tiene sus propias características: mientras que en las universidades la formación docente constituye un tramo que se cursa hacia el final, ya sea en la licenciatura o en el conjunto de materias comunes, en los ISFD representa el núcleo articulador de la formación profesional (Alliaud, 2012).

Los dos modelos mencionados presentan ventajas y desventajas, centradas, en el caso de la formación universitaria, en la investigación como una exigencia para mantener la excelencia académica y, en el caso de la terciaria, en la formación profesional, con acento en la preparación pedagógica y las prácticas de enseñanza. Se reconoce también la presencia de modelos mixtos de formación del profesorado, preocupación de las universidades nuevas, orientadas hacia la formación de profesores, en comparación con las universidades más antiguas, donde ese interés parece no existir (Alliaud, 2012).

En la actualidad, de acuerdo con la información del censo de 2004, la casi totalidad de los maestros de inicial y de primaria tienen formación específica para enseñar. En el caso del nivel medio también está muy difundida: más de 80 por ciento de los docentes cuenta con formación pedagógica.

Si bien este tipo de formación es mayoritaria en todos los niveles y sectores de gestión, se advierte que en el sector estatal hay, en promedio, una presencia ligeramente mayor de docentes formados para enseñar que en el sector privado.

Además, la formación pedagógica también está altamente difundida entre los docentes con credenciales universitarias: la casi totalidad de maestros de primaria y 70 por ciento de los que trabajan en secundaria cuenta con dicha formación (DINIECE, 2007: 15).

Por otra parte, aun cuando ha habido avances importantes en la capacitación del profesorado de secundaria, se reconoce que el sistema de formación docente presenta serios problemas, como la necesidad de organizar, planificar y fortalecer su gestión; las debilidades en la organización y dinámica de los ISFD, y las políticas

que no consideran el perfil ni las necesidades de los alumnos de las carreras de docencia.

Para superar las carencias mencionadas se proponen las siguientes acciones: fortalecer la cohesión e integración del sistema; potenciar la planificación, la gestión y el desarrollo del mismo sistema; mejorar el funcionamiento de los ISFD de manera que favorezca un buen ambiente de aprendizaje y desarrollo de los futuros profesores, y generar políticas de estímulo a los estudiantes de carreras docentes, que consideren sus necesidades y perfiles.

El desarrollo curricular previsto para la formación docente inicial comprende la actualización, la integración y la mejora de los planes de estudio; la gestión del desarrollo y la evaluación curricular, así como la renovación de los dispositivos de formación de maestros. Entre los problemas identificados se encuentra una fragmentación y escasa articulación en el diseño de los planes de estudio; insuficiente desarrollo de la gestión del currículo y de nuevas modalidades pedagógicas, y la necesidad de investigación y experimentación para mejorar las prácticas docentes.

Algunas iniciativas propuestas para superar esas limitaciones consisten en establecer acuerdos sobre desarrollo curricular que aseguren el derecho a una formación de calidad, con contenido nacional, jurisdiccional e institucional, facilitando la articulación entre las carreras y la educación general y específica; el desarrollo de modalidades formativas que incorporen experiencias de innovación para la mejora de la enseñanza, así como el seguimiento y el monitoreo del currículo; el fortalecimiento de investigaciones pedagógicas, y la sistematización y la publicación de experiencias innovadoras.

Por su parte, Alliaud (2012: 121) propone considerar algunos puntos en la formación de los docentes de nivel medio: 1) la formación disciplinar *versus* la formación pedagógica; 2) el énfasis puesto en la producción o reproducción del saber y los conocimientos que le dan sustento; 3) la formación académica pura y la orientada hacia el ámbito laboral (las escuelas), y 4) la heterogeneidad y desarticulación entre propuestas formativas de nivel superior, que bien podrían llegar a enriquecerse o retroalimentarse mutuamente.

Por último, cabe mencionar que tanto las titulaciones como las cargas horarias y la duración de las carreras varían considerablemente entre las distintas instituciones que forman docentes para el nivel medio.

Formación continua y desarrollo profesional

La formación continua es una actividad articulada con la práctica docente, la cual responde a las necesidades del profesorado y a sus contextos de actuación. Además, contempla la multiplicidad de trayectorias, necesidades, situaciones y problemas pedagógicos que surgen en diversos contextos laborales.

Algunos de los problemas identificados en este campo son la fragmentación y el bajo impacto de las ofertas de formación continua y desarrollo profesional, así como la necesidad de capacitación para el mejoramiento de la gestión y las prácticas docentes en los ISFD. Las estrategias que se proponen para superar tales problemas apuntan al desarrollo de ofertas coordinadas de formación docente continua en las jurisdicciones que aseguren mayor profesionalidad y atiendan las necesidades, incluyendo modalidades pedagógicas diversificadas y de impacto en las escuelas, y al desarrollo de ofertas de capacitación para la gestión institucional y la renovación pedagógica de la formación de maestros.

Como ya se dijo, el sistema educativo argentino cuenta con un INFD, el cual tiene entre sus objetivos impulsar la articulación entre el sistema formador y los otros niveles educativos. Para ello se diseñan planes de trabajo que ofrecen oportunidades de formación entre los docentes de los ISFD y los maestros de las escuelas de los niveles educativos para los cuales forman, integrando diferentes modalidades en servicio que atienden las necesidades pedagógicas de las escuelas (ME, 2013f).

El desarrollo profesional docente asume las responsabilidades que el sistema formador tiene con los maestros, desde una dimensión política y social. Las acciones emprendidas en este ámbito son: brindar capacitación continua a equipos directivos de los ISFD; ca-

pacitar a formadores y directivos para fortalecer el uso pedagógico de las TIC; dar continuidad a las acciones de formación de profesores a través de estudios de posgrado; fortalecer las acciones de acompañamiento pedagógico a maestros noveles; ofrecer formación continua tanto para los formadores como para los docentes de los distintos niveles para los que educan; implementar un programa de visitas al exterior para directivos y formadores con el fin de conocer experiencias profesionales de otros países, y desarrollar la red de centros de actualización e innovación educativa (ME, 2013f).

Acompañamiento a docentes noveles

A partir de 2007 se puso en marcha un programa de acompañamiento a los docentes noveles que se constituyó en una de las funciones del sistema formador de Argentina (CFE, 2007c). Los ISFD elegidos por las provincias desarrollaron un conjunto de actividades dirigidas a los nuevos profesores. La idea que sirvió como detonador de esta iniciativa fue que en los primeros desempeños profesionales tuvo lugar un proceso particular de construcción de la identidad docente que se diferenció de las experiencias adquiridas en la formación inicial (ME, 2013f). De ahí la importancia de prestar atención y apoyo a los maestros principiantes para asegurar que sus primeras experiencias docentes sean positivas y enriquecedoras.

Las provincias interesadas en este programa eligen a las instituciones formadoras ubicadas en zonas donde existe gran movilidad de profesores y amplia presencia de maestros noveles. Por su parte, los ISFD elegidos para implementar el acompañamiento conforman un equipo institucional integrado por un director de escuela y formadores del campo de la práctica, de las didácticas especiales y de las disciplinas pedagógicas. De esta manera, el acompañamiento a los principiantes promueve el fortalecimiento de la relación entre los institutos formadores y las escuelas.

Este programa de acompañamiento busca estrechar los vínculos de las instituciones formadoras con las necesidades pedagógicas de los sistemas educativos locales, para facilitar que los docentes no-

veles puedan: analizar las particularidades del aula; plantear, junto a sus colegas, preguntas y alternativas de acción; reconocer las implicaciones que tienen las condiciones de vida de sus alumnos en la propia visión de la profesión; comprometerse con el mejoramiento educativo de la comunidad y con la escuela donde laboran; replantear la relación entre la teoría y la práctica, y propiciar que las instituciones formadoras afinen su conocimiento de las condiciones de trabajo docente y de los primeros desafíos de la práctica profesional, para de este modo enriquecer la formación inicial (ME, 2013f).

CONCLUSIONES

La escuela secundaria en sus orígenes fue exclusiva de las élites e históricamente se caracterizó por la segmentación. La organización de niveles de enseñanza se acompañó, particularmente en la secundaria, de la segmentación en circuitos o trayectorias paralelas con diferentes planes de estudio (como las modalidades académicas, técnicas y profesionales) diseñadas para distintos grupos sociales.

La principal mutación en los sistemas educativos durante la segunda mitad del siglo xx fue el paso del bachillerato de élite a la educación secundaria para todos. Inicialmente este fenómeno ocurrió en Estados Unidos y Europa, donde se expandió la secundaria y se desplegó un conjunto de reformas, tales como la comprehensividad (se refiere al reemplazo de distintas modalidades de educación secundaria por un currículo unificado o con un fuerte tronco común), la ampliación de la escuela común, suprimiendo la división entre primaria y secundaria, o el aplazamiento de la diversificación de opciones al ciclo de secundaria superior. Estas reformas, que han tenido como finalidad aumentar la cobertura y la igualdad de oportunidades, atenuando o eliminando algunos de los mecanismos de reproducción social en el interior del sistema, han sido criticadas desde posturas conservadoras porque consideran que conllevan una pérdida de calidad y perjudican a los estudiantes más aventajados.

Estas transformaciones han afrontado dos serias trabas para su implementación: 1) las condiciones de heterogeneidad sociocultural

que tienden a reproducirse en las escuelas, a través de mecanismos de selección y agrupamiento de los estudiantes según su origen social o su rendimiento académico, y 2) la ausencia de cambios en la formación docente, la organización del currículo y las formas de evaluación para acompañar las reformas estructurales del nivel (Gorostiaga, 2012).

Para responder a algunas de las limitaciones que se reconocen en los enfoques homogeneizadores, a partir de la década de los noventa se comenzaron a potenciar enfoques educativos centrados en la equidad (dar más a los que menos tienen) y el respeto a la diversidad cultural, aunque con los riesgos de estigmatizar a determinados grupos sociales y de sobrecargar a algunas escuelas con tareas asistenciales en menoscabo de las estrictamente pedagógicas.

Siguiendo esta tendencia internacional, el sistema educativo argentino también ha sido objeto de diversas transformaciones en las últimas dos décadas: la transferencia de los establecimientos de los niveles secundario y superior no universitario junto con la supervisión de la enseñanza privada a las provincias y a la entonces municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; los cambios en la estructura académica a partir de la aplicación de la Ley No. 24.195 o LFE (Congreso de la Nación, 1993), cuya implementación se desarrolló en forma gradual, progresiva, poliforme y segmentada, generando distintas situaciones en las jurisdicciones, y finalmente, la redefinición de la estructura académica del sistema propuesta en la Ley No. 26.206 o LEN (Congreso de la Nación, 2006), dando lugar a una nueva organización para la primaria y la secundaria (DINIECE, 2011b).

Este complejo y largo proceso implicó, en un primer momento, pasar de un esquema tradicional conformado por siete años de escolaridad correspondientes a la educación primaria y cinco años de secundaria o media a un esquema constituido por nueve años de EGB y tres años de educación polimodal. Paralelamente, se amplió la obligatoriedad escolar de siete a 10 años en total, medida que abarcó todos los ciclos de la EGB junto con el aula de cinco años del nivel inicial. De este modo, la escuela secundaria fue objeto de una profunda modificación en torno a su estructura académica.

En un segundo momento, durante la primera década del siglo XXI, algunas leyes nacionales modificaron distintos aspectos del sistema educativo. En lo que respecta a la LEN, propone la homogeneización de la estructura académica de éste. Para ello, se establece una estructura a fin de asegurar el ordenamiento y la cohesión, la organización y la articulación de los niveles y las modalidades, a partir de dos opciones (artículo 134). Además, se extiende la obligatoriedad a 13 años hasta la finalización del nivel secundario (artículo 16) y se establece la validez nacional de los títulos y los certificados que se expidan (artículo 15) (DINIECE, 2011b).

La implementación de la nueva estructura del sistema educativo es acordada entre el ME y los ministerios de Educación de las jurisdicciones en el ámbito del CFE. Las jurisdicciones pueden optar entre dos modelos de estructura académica con el objeto de establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes junto a los núcleos de aprendizaje prioritarios (Congreso de la Nación, 2006: art. 32). Hasta que se concluya este proceso de cambio, el ME y el CFE acuerdan criterios que aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de estudios, la movilidad de los alumnos y los derechos adquiridos por los docentes sobre la base del respeto a las realidades de las distintas jurisdicciones (Congreso de la Nación, 2006: art. 134).

Hoy en día las jurisdicciones se encuentran reorganizando sus estructuras académicas en función de dos opciones posibles: una estructura de seis años para la primaria y seis para la secundaria, o una de siete años para la primaria y cinco para la secundaria (Congreso de la Nación, 2006: art. 134; DINIECE, 2011b).

En la actualidad conviven siete tipos de establecimientos de secundaria de educación común (aquella que se imparte a los alumnos sin problemas de aprendizaje). Dos de ellos remiten aún a la estructura establecida por la LFE de 1993. Asimismo, es necesario señalar, para 2009, la dispareja relación entre las ofertas de los ciclos educativos (básico y orientado).

La distribución de establecimientos y matrícula varía en función de las condiciones de cada una de las jurisdicciones. Casi 50 por ciento de los establecimientos cuenta con ciclo básico de secundaria

independiente, mientras que más de 60 por ciento de la matrícula concurre a establecimientos con secundaria completa (DINIECE, 2011b).

Es preciso destacar que en zonas de mayor pobreza prevalecen los establecimientos que ofrecen el ciclo básico de secundaria independiente, mientras que en zonas de menor pobreza predominan aquéllos con oferta de ciclo básico de secundaria independiente y completa.

En relación con la variación 2006-2009, se advierte que en todo el país la matrícula de secundaria creció dos por ciento entre estos años. Asimismo, la cantidad de establecimientos decreció 15.8 por ciento como consecuencia de una importante reorganización a partir de la integración de éstos, lo que a su vez produjo una disminución de la oferta de ciclos independientes y un aumento de secundarias completas. Por todo lo expuesto, queda configurado un escenario educativo complejo y diverso en el marco de un proceso de transición aún en marcha (DINIECE, 2011b, 2012).

Por último, cabe mencionar que los avances de la educación secundaria en Argentina son notorios; no obstante, este nivel aún afronta grandes retos, entre los cuales se encuentran evitar el abandono prematuro de aquellos que consiguen ingresar y garantizar que quienes acuden a sus aulas realmente consigan aprendizajes relevantes y significativos. También se advierten riesgos de segmentación social y pedagógica, y de la focalización como una forma de estigmatización (Acosta, 2015).

REFERENCIAS

- Acosta, Felicitas (2015), “Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina”, *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, vol. 2, núm. 3, pp. 46-59.
- Acosta, Felicitas (2012), “La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo xx”, *Cadernos de História da Educação*, vol. 11,

- núm. 1, enero-junio, pp. 131-144, <<http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/viewFile/17534/9633>>, consultado el 4 de enero, 2015.
- Aguerrondo, Inés (1996), “Innovación y cambio curricular en el nivel medio: los planes de estudio en las escuelas transferidas”, *La escuela como organización inteligente*, Buenos Aires, Ediciones Troquel, pp. 105-165.
- Alliaud, Andrea (2012), “La formación de los docentes”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Buenos Aires, Novedades Educativas, pp. 117-136.
- América Latina Unida (2013), *La República de Argentina*, <<http://www.alaunida.com/pg/groups/862/la-republica-argentina/>>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- Asprella, Gabriel (2013), “La escuela secundaria, una reflexión sobre sus definiciones”, en Mónica Pini, Stella Maris Más Rocha, Jorge Gorostiaga, César Tello y Gabriel Asprella (coords.), *La educación secundaria: ¿Modelo en (re)construcción?*, Buenos Aires, Aique, pp. 17-34.
- Balduzzi, Juan (2001), *Desigualdad y exclusión educativa en el “tercer ciclo” de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, SUTIBA, <<http://www.bibliotecacta.org.ar/bases/pdf/BIT02347.pdf>>, consultado el 23 de octubre, 2013.
- Balduzzi, Juan y Marta Suárez (1999), *La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses*, Buenos Aires, SUTIBA, <<http://www.sutiba.org.ar/download/investigaciones-43974.pdf>>, consultado el 9 de septiembre, 2013.
- BM (2013), *Indicadores*, <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultado el 18 de mayo, 2013.
- BM (1995), *Staff appraisal report. Argentina: Decentralization and improvement of secondary education and polymodal education development project*, Washington D.C., Human Resources Operation Division, Report No. 14559-AR.
- Braslavsky, Cecilia (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana/Convenio Andrés Bello.

- Carletti, Graciela (s.f.), *La descentralización educativa en Argentina: un análisis comparativo de la gestión escolar*, Buenos Aires, SAECE, <www.saece.org.ar/docs/congreso1/Carletti.doc>, consultado el 7 de agosto, 2013.
- Cervini, Rubén (2005), “Variación de la equidad en resultados cognitivos y no cognitivos de la educación media de Argentina”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-24, <<http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/view/114/195>>, consultado el 23 de agosto, 2013.
- CFE (2010), “Resolución No. 103/10”, Buenos Aires, 24 de junio, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/103-10.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2010.
- CFE (2009a), “Resolución No. 79/09”, Buenos Aires, 28 de mayo, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/79-09.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2009b), “Resolución No. 84/09. Anexo I. Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”, Buenos Aires, 15 de octubre, <<http://portal.educacion.gov.ar/files/2009/12/84-09-anexo01.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2009c), “Resolución No. 84/09”, Buenos Aires, 15 de octubre, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/84-09.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2009d), “Resolución No. 88/09”, Buenos Aires, 27 de noviembre, <<http://portal.educacion.gov.ar/files/2010/01/88-09.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2009e), “Resolución No. 90/09”, Buenos Aires, 27 de noviembre, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/90-09.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2009f), “Resolución No. 93/09”, Buenos Aires, 17 de diciembre, <<http://portal.educacion.gov.ar/files/2010/01/93-09.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2007a), “Resolución No. 23/07”, Buenos Aires, 7 noviembre, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/23-07.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.

- CFE (2007b), “Resolución No. 24/07”, Buenos Aires, 7 noviembre, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/24-07.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CFE (2007c), “Resolución No. 30/07”, Buenos Aires, 29 de noviembre, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res07/30-07.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- CIA (2011), *The World Factbook*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ar.html>>, consultado el 17 de mayo, 2013.
- Congreso de la Nación (2006), “Ley 26.206”, Buenos Aires, 27 de diciembre, <<https://docs.google.com/a/uaeh.edu.mx/document/d/1J154oiL96qK-Z-h9lkmUP4-uxx4TR3sHly8CdCluFA8/edit>>, consultado el 29 de agosto, 2013.
- Congreso de la Nación (1995), “Ley 24.521”, Buenos Aires, 7 de agosto, <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>>, consultado el 5 de febrero, 2015.
- Congreso de la Nación (1993), “Ley 24.195”, Buenos Aires, 29 de abril, <http://www.fadu.uba.ar/institucional/leg_index_fed.pdf>, consultado el 2 de septiembre, 2013.
- Congreso de la Nación (1992), “Ley 24.049”, Buenos Aires, 2 de enero, <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4475.pdf>>, consultado el 29 de agosto, 2013.
- DINIECE (2011a), *Diversidad de oferta de nivel secundario y desigualdad educativa*, Buenos Aires, ME, <<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109848/Informes%20Investigacion%2004.pdf>>, consultado el 29 de julio, 2013.
- DINIECE (2011b), “La transformación del nivel secundario (2006-2009)”, *Boletín DINIECE*, año 6, núm. 9, enero-febrero, 32 pp.
- DINIECE (2010), *Una mirada sobre la escuela III. 40 indicadores sobre el sistema educativo*, Buenos Aires, MECT, <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002892.pdf>>, consultado el 23 de julio, 2013.
- DINIECE (2007), *El perfil de los docentes en la Argentina. Análisis realizado en base a los datos del Censo Nacional de Docentes 2004*, Buenos Aires, MECT, <http://www.oei.es/pdfs/perfil_docentes_argentina_diniece.pdf>, consultado el 29 de julio, 2013.

- Dussel, Inés (2009), “¿Qué lugar tiene la escuela media en la producción y reproducción de la desigualdad? Elementos para el debate”, *Revista de Política Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 67-90, <http://www.bnm.me.gov.ar/novedades/pdf/Dussel_1.pdf>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- Dussel, Inés (2001), “Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): Elementos para su análisis”, *Proyecto alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay/Universidad de Stanford/BID, <<http://afm.blogia.com/2004/090401-los-cambios-curriculares-en-los-ambitos-nacional-y-provinciales-en-la-argentina-.php>>, consultado el 27 de agosto, 2013.
- Dussel, Inés (1997), *Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Buenos Aires, FLACSO/UBA, <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43151.pdf>>, consultado el 23 de marzo, 2013.
- Feldman, Daniel (2012), “La innovación escolar en el currículum de la escuela secundaria”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Buenos Aires, Novedades Educativas, pp. 63-78.
- Fernández, Ana, Silvia Finocchio y Laura Fumagalli (2001), “Cambios de la educación secundaria en la Argentina”, Cecilia Braslavsky (comp.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Santillana, pp. 407-466.
- Fernández, Víctor Ramiro, Julio Tealdo y Marta Villalba (2005), *Industria, estado y territorio en la Argentina de los '90: evaluando la desimPLICación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Filmus, Daniel (2001), “La descentralización educativa en Argentina: el nuevo papel de los gobiernos locales frente a las desigualdades”, en *1er Seminario Internacional “Investigación para una mejor educación”*, Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia-Facultad de Educación, octubre, pp. 147-188, <<http://www.upch.edu.pe/faedu/>>

- portal/images/publicaciones/publicaciones/Escuelas_que_aprenden.pdf>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- Filmus, Daniel (1997), “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto”, en *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana*, Costa Rica, noviembre, pp. 13-26, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031501.pdf>>, consultado el 4 de abril, 2013.
- Flew, Antony (1995), “Ball, Stephen, *Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach* [reseña]”, *British Journal of Educational Studies*, vol. 43, núm. 2, pp. 221-223.
- Fullan, Michael (1993), *Change forces: Probing the depths of educational reform*, Londres, Falmer Press.
- Gallart, María Antonia (2006), *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones-Stella.
- Gorostiaga, Jorge (2012), “Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿Hacia una educación más igualitaria?”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, pp. 141-159, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297325499007>>, consultado el 20 de julio, 2013.
- Gorostiaga, Jorge, Clementina Acedo y Silvia Senén (2004), “¿Equidad y calidad en el tercer ciclo de la educación general básica? El caso de la provincia de Buenos Aires”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 2, núm. 1, 24 pp.
- Gutiérrez, Antonio (2013), “Currículo y efecto San Mateo”, en Mónica Pini, Stella Maris Más Rocha, Jorge Gorostiaga, César Tello y Gabriel Asprella (coords.), *La educación secundaria ¿Modelo en (re) construcción?*, Buenos Aires, Aique, pp. 111-129.
- Herrán, Carlos y Bart van Uyhem (2001), *Why do youngsters drop out of school in Argentina and what can be done against it?*, Washington, D.C., BID.
- INDEC (2007), *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, Buenos Aires, <<http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>>, consultado el 10 de febrero, 2013.

- INDEC (2001), *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, Buenos Aires, <<http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>>, consultado el 29 de agosto, 2013.
- Kessler, Gabriel (2002), *La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPe/UNESCO, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129508s.pdf>>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- Krichesky, Marcelo e Inés Cappellacci (1999), “Gestión curricular y riesgo pedagógico en EGB3: Un análisis de casos en Lomas de Zamora y La Matanza”, *Propuesta Educativa*, año 10, núm. 21, diciembre, pp. 66-79.
- Levinson, Bradley y Margaret Sutton (2001), “Introduction: Policy as/in practice. A sociocultural approach to the study of educational policy”, en Margaret Sutton y Bradley Levinson (comps.), *Policy as practice: Toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*, Westport, Connecticut, Ablex Publishing, pp. 1-22.
- ME (2013a), *Las modalidades*, Buenos Aires, <<http://portal.educacion.gov.ar/sistema/la-estructura-del-sistema-educativo/las-modalidades/>>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- ME (2013b), *Políticas socioeducativas en el nivel secundario*, Buenos Aires, <<http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/politicas-socioeducativas/>>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- ME (2013c), *Educación secundaria. Estructura del nivel*, Buenos Aires, <<http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/estructura-del-nivel/>>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- ME (2013d), *Fortalecimiento de la formación docente*, Buenos Aires, <http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=22>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- ME (2013e), *Educación secundaria. Capacitación docente*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, <http://www.me.gov.ar/curriform/edmedia_cap.html>, consultado el 31 de agosto, 2013.
- ME (2013f), *Instituto Nacional de Formación Docente*, Buenos Aires, <<http://portales.educacion.gov.ar/inf/desarrollo-profesional-docente/>>, consultado el 31 de agosto, 2013.

- ME (2013g), *Temas transversales*, Buenos Aires, <http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=42>, consultado el 3 de septiembre, 2013.
- ME (2000a), *El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*, Buenos Aires, ME-Unidad de Investigaciones Educativas.
- ME (2000b), *Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*, Buenos Aires, ME-Unidad de Investigaciones Educativas.
- ME (2000c), *La estructura curricular básica del tercer ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones*, Buenos Aires, ME-Unidad de Investigaciones Educativas.
- ME (2000d), *El trabajo docente en el tercer ciclo de la EGB. La normativa y las instituciones*, Buenos Aires, ME-Unidad de Investigaciones Educativas.
- MECT (2006a), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de lengua*, Buenos Aires.
- MECT (2006b), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de matemáticas*, Buenos Aires.
- MECT (2006c), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de ciencias naturales*, Buenos Aires.
- MECT (2006d), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de ciencias sociales*, Buenos Aires.
- MECT (2006e), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de educación física*, Buenos Aires.
- MECT (2006f), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de formación ética y ciudadana*, Buenos Aires.
- MECT (2006g), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de educación artística*, Buenos Aires.
- MECT (2006h), *Núcleos de aprendizaje prioritarios de educación tecnológica*, Buenos Aires.
- MECT/CFCyE (2004), “Resolución No. 216/04”, Buenos Aires, 16 de junio, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res04/216-04-ane1.pdf>>, consultado el 1 de septiembre, 2013.
- ME/SE/SSEYC (2009), *Plan Nacional de Educación Obligatoria*, Buenos Aires, CFE, <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/79-09-ane xo01.pdf>>, consultado el 14 de enero, 2015.

- Moreno, Tiburcio (2010), “La relación familia-escuela en secundaria: algunas razones del fracaso escolar”, *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, vol. 14, núm. 2, pp. 235-249.
- Navarro, Juan Carlos, Martin Carnoy y Carlos de Moura (2000), “La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos”, en Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tyler (eds.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*, Washington, D.C, BID/USAID, pp.1-45.
- Palamidessi, Mariano (2012), “Enriquecer el ambiente: los recursos para la enseñanza”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Buenos Aires, Novedades Educativas, pp. 79-92.
- PNUD (2012), *Indicadores de Desarrollo Humano*, <<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/ARG.html>>, consultado el 19 de abril, 2013.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), *Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro*, Santiago de Chile, ONU-UNICEF/CEPAL.
- Romero, Claudia (2012a), *La escuela media en la sociedad del conocimiento*, 2a. reimp., Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Romero, Claudia (2012b), “La mejora de la escuela secundaria”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, 1a. reimp., Buenos Aires, Novedades Educativas, pp. 9-16.
- Romero, Claudia (2012c), “Escuela, melancolía y transición”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, 1a. reimp., Buenos Aires, Novedades Educativas, pp. 19-40.
- Tedesco, Juan Carlos y Emilio Tenti (2001), *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Buenos Aires, IPE/UNESCO.
- Tuñón, Lanina y Verónica Halperin (2010), “Desigualdad social y percepción de la calidad en la oferta educativa en la Argentina urbana”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 12, núm. 2, 23 pp., <<http://redie.uabc.mx/vol12no2/contenido-halperin.html>>, consultado el 20 de abril, 2015.

UNESCO (2013), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 2011*, Montreal.

Veleda, Cecilia (2009), “Regulación estatal y segregación educativa en la provincia de Buenos Aires”, *Revista de Política Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-66.

ABE	Associação Brasileira de Educação o Asociación Brasileña de Educación
AGN	Archivo General de la Nación
ANDI	Asociación Nacional de Industriales de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFCyE	Consejo Federal de Cultura y Educación
CFE	Consejo Federal de Educación
CFE	Conselho Federal de Educação o Consejo Federal de Educación
CIA	Central Intelligence Agency o Agencia Central de Inteligencia
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CNE	Conselho Nacional de Educação o Consejo Nacional de Educación
CP	Conselho Pleno o Pleno del Consejo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio o Diretrizes Curriculares Nacionales para la Educación Secundaria
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNPS	Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas
EGB	educación general básica
EPT	Educación para Todos
ETS	enfermedades de transmisión sexual
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations u Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FES	Facultad de Estudios Superiores
FFYL	Facultad de Filosofía y Letras
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o Fondo Nacional de Desarrollo Educativo
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação o Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério o Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valoración del Magisterio
Humano	Sistema Integrado de Recursos Humanos
IBE	International Bureau of Education u Oficina Internacional de Educación
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística o Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICBF	Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar
ICCS	International Civic and Citizenship Study o Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía
ICE	Información Comercial Española
ICEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo
ICFES	Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad
IIEPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

IIISUE	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INFD	Instituto Nacional de Formación Docente
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISFD	Institutos Superiores de Formación Docente
Jude	Juntas Departamentales de Educación
Judi	Juntas Distritales de Educación
Jume	Juntas Municipales de Educación
June	Junta Nacional de Educación
LDB	Lei de Diretrizes Básicas o Ley de Directrices Básicas
LDBEN	Lei de Diretrizes Básicas de Educação Nacional o Ley de Directrices Básicas de la Educación Nacional
LEN	Ley de Educación Nacional
LFE	Ley Federal de Educación
MCE	Ministerio de Cultura y Educación
ME	Ministerio de Educación
MEC	Ministério da Educação e da Cultura o Ministerio de Educación y Cultura
MECT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MED	Ministério da Educação e do Esporte o Ministerio de la Educación y del Deporte
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Mercosur	Mercado Común del Sur
Minambiente	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIP	Ministerio de Instrucción Pública
NAP	núcleos de aprendizaje prioritarios
NEA	Región Noreste Argentina
NOA	Región Noroeste Argentina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCNEM	Orientações Curriculares para o Ensino Médio u Orientaciones Curriculares para la Enseñanza Secundaria
OEA	Organización de los Estados Americanos

OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAPIIT	Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais o Parámetros Curriculares Nacionales
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação o Plan de Desarrollo de la Educación
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PER	Proyecto de Educación Rural
PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PIB	producto interno bruto
PIRLS	Progress in International Reading Literacy o Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora
PISA	Programme for International Student Assessment o Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático o Programa Nacional de Libros de Texto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	paridad del poder de compra
Pradime	Programa de Apoio a os Dirigentes Municipais de Educação o Programa de Apoyo a los Dirigentes Municipales de la Educación
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional o Programa de Extensión de la Educación Superior
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício o Programa de Formación de Profesores en Ejercicio
Profuncionario	Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação o Curso de Formación para los Funcionarios de la Educación
Provão	Exame Nacional de Cursos
SAC	Sistema de Atención al Ciudadano

SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica o Sistema de Evaluación de la Educación Básica
SAECE	Sociedad Argentina de Estudios Comparados de Educación
SEB	Secretaria de Educação Básica o Secretaría de Educación Básica
SEF	Secretaria de Educação Fundamental o Secretaría de Educación Fundamental
Sena	Servicio Nacional de Aprendizaje
SE	Secretaría de Educación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SGP	Sistema General de Participaciones
Simat	Sistema Integrado de Matrícula
SIMPADE	Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SSEYC	Subsecretaría de Equidad y Calidad
SUTEBA	Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study o Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UB	Universidad de Barcelona
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco o Universidad Católica Don Bosco
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	United Nations Eduactional, Scientific and Cultural Organization u Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund o Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USAID	United States Agency for International Development o Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

PATRICIA DUCOING WATTY: es doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con la especialización en Ciencias de la Educación por la Universidad Sorbona París VIII. Es investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), profesora en la Facultad de Filosofía y Letras (FFYL) de la UNAM y presidente de la Sección Mexicana de la Asociación Francófona Internacional de Investigación Científica en Educación (AFIRSE, por sus siglas en francés). Sus líneas de investigación son la formación de profesores y profesionales en la educación, la institucionalización de la pedagogía en la Universidad de México, la educación secundaria y básica, el pensamiento crítico en educación, y la problemática teórica-epistemológica de la investigación en educación. Sus publicaciones más recientes son, como coordinadora, *La investigación en educación: epistemologías y metodologías* (AFIRSE-UNAM, 2016), *Pensamiento crítico en educación* (IISUE, 2011) *La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria (México y Perú)* (IISUE, 2017); *La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria (Venezuela, Costa Rica, Bolivia y Uruguay)* (IISUE, 2017); *Educación básica y reforma educativa* (IISUE, 2017), así como *Quehaceres y saberes educativos del Porfiriato*, de su autoría (IISUE, 2012).

TIBURCIO MORENO OLIVOS: es doctor en Pedagogía por la Universidad de Murcia (España). Ha sido profesor de la Universidad

Autónoma del Carmen, Universidad de Quintana Roo y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Fue coordinador académico del Doctorado en Ciencias de la Educación y jefe del área académica de Ciencias de la Educación. Ha impartido clases en el posgrado de Ciencias de la Educación y Ciencias Sociales en esta última universidad y como profesor invitado en el Doctorado en Ciencias Educativas en la Universidad Autónoma de Baja California, en Ensenada. Sus líneas de investigación son: evaluación educativa, diseño, desarrollo y evaluación curricular, y formación docente. Su publicación más reciente es *Evaluación del aprendizaje y para el aprendizaje. Reiventar la evaluación en el aula* (UAM-C, 2016).

ILEANA ROJAS MORENO: es doctora en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Profesora de tiempo completo en la FFYL de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus principales líneas de investigación son la formación universitaria en educación, educación basada en normas de competencia y construcción conceptual del campo de conocimiento pedagógico. Es autora de artículos, capítulos de libros y textos en educación, pedagogía e investigación educativa, de entre los que destacan: *Trayectorias conceptuales y entramados discursivos en el campo pedagógico en México (1934-1989)* (Pomares, 2005) y *La formación universitaria en educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Notas para su reflexión* (UNAM, 2008).