

POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA EL NIVEL SECUNDARIO: COMPLEJIDADES Y CONVERGENCIAS¹

Cristián Bellei Carvacho

La preocupación por las políticas sobre la educación secundaria está de vuelta. Luego de una cierta postergación por parte de las agencias internacionales de cooperación y los gobiernos en términos de las prioridades de políticas, claramente puestas en la educación primaria siguiendo el influjo de la Conferencia Mundial de Educación de Jomtiem en 1990. En efecto, la misma campaña mundial de educación para todos, que ha puesto énfasis en completar la educación primaria y mejorar las oportunidades educacionales de los jóvenes, muestra importantes avances en el acceso y la progresión en el nivel secundario de educación de los estudiantes latinoamericanos en las últimas dos décadas. Sin embargo, esta región aún tiene mucho que avanzar en la educación de jóvenes y adolescentes. Mientras en la mayor parte de los países europeos y los países líderes del Asia Pacífico las tasas de graduación de la educación secundaria completa son iguales o superiores al 90% de la cohorte del grupo de edad, en América Latina se ubican en general entre el 40% y 60%, sin superar el 70% entre los países de mejor situación. Más aún, en términos de los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos latinoamericanos, la situación sigue siendo crítica. De acuerdo con la prueba PISA-2009 de la OCDE, más de un tercio de los alumnos chilenos y mexicanos de 15 años está bajo el nivel de lectura considerado básico, y en países como Perú, Argentina, Colombia y Brasil, al menos la mitad de los estudiantes de 15 años no ha adquirido dicho nivel de desempeño; en ese mismo estudio, los resultados obtenidos por los jóvenes latinoamericanos en Matemática fueron aún más deficientes.

¹ *Nota del autor:* documento elaborado por solicitud del IIFE - UNESCO sede regional Buenos Aires. Paulina Ruiz trabajó como asistente en la revisión bibliográfica.

[210]

Este trabajo aborda los desafíos para la construcción de políticas hacia la educación secundaria en los países de América Latina, considerando los objetivos tanto de universalización como de mejoramiento de la calidad y la equidad educativas. Para su elaboración se ha revisado literatura especializada, informes de agencias de cooperación internacional y documentación pública referida a casos nacionales. El texto se compone de tres partes. En la primera sección, a partir de un esbozo de caracterización de la educación secundaria en el mundo, se busca comprender por qué este nivel ha resultado tan difícil de ser abordado por las políticas educacionales, no sólo en América Latina, sino en los países de la OCDE. Consideramos estos elementos en el contexto básico para cualquier debate sobre políticas educacionales hacia la educación secundaria. En la segunda sección se analizan las principales tendencias internacionales en políticas educacionales dirigidas a la enseñanza secundaria y se identifican algunos programas que ejemplifican estas tendencias en América Latina. Como se verá, la agenda de políticas se ha complejizado y diversificado enormemente, conforme la primera fase de expansión simple comienza a cerrarse. Finalmente, la tercera sección incluye un estudio de casos sobre Chile: tomando como excusa el importante movimiento estudiantil chileno de 2011 (continuidad de aquél otro de 2006), que ha tenido a los estudiantes secundarios como protagonistas, se analiza la evolución histórica del caso chileno con el doble propósito de comprender la “marea profunda” de dicho movimiento, y ver si y cómo los temas estructurantes del debate sobre políticas de educación secundaria se relacionan con la actual situación y sus proyecciones en ese país. El estudio del caso chileno sirve también para mostrar algunos aspectos de la referida creciente complejidad de las políticas hacia la educación secundaria, por ejemplo, el papel que los estudiantes y otros grupos de interés pueden jugar en las políticas, y el hecho de que los estándares con que las respectivas sociedades evalúan su sistema escolar son cada vez más exigentes.

1. La complejidad de la educación secundaria y la dificultad de las políticas educacionales en este nivel

Comparada con la enseñanza elemental, la educación secundaria ha sido más difícil de intervenir por las políticas educacionales, no sólo en América Latina, sino también en los países de la OCDE. Esto no implica que la educación secundaria no haya experimentado cambios significativos a lo largo del tiempo, pero sí que éstos han sido más lentos en su evolución y ambivalentes en su significado final. Es importante, por tanto, comenzar por reflexionar acerca de esta complejidad particular de la educación secundaria, que debe ser tenida en cuenta por cualquiera interesado en el diseño y la implementación de políticas educacionales en este nivel.

1.1. Evolución

Comprender la especificidad de la política educativa en el nivel medio exige conocer lo central de su historia. Para ello, esbozaremos las líneas básicas de la evolución de la educación secundaria en Estados Unidos y Europa –los sistemas educacionales que han sido referentes para los países de América Latina– y luego identificaremos algunas de las características que pueden ayudar a explicar por qué la educación secundaria parece ser un objeto tan inasible para las políticas.

En Estados Unidos la educación secundaria se constituyó y expandió comparativamente más temprano que en Europa, comenzando en la década de 1860 en el Noreste y diseminándose hacia el resto del país durante la segunda mitad del siglo XIX. Es decir, siguiendo un patrón similar al de la educación primaria. Las leyes de escolaridad obligatoria y de control del trabajo infantil y adolescente durante la segunda mitad del siglo XIX consolidaron esta expansión. La fuerza motriz original de este esfuerzo de escolarización fue socializadora y política: la integración cultural de una población extremadamente diversa que debía ser integrada al lenguaje y al *ethos* cultural de la sociedad norteamericana. Sólo de manera secundaria y de hecho posterior en el tiempo, vinieron los argumentos acerca del potencial aumento de la productividad de los trabajadores más educados. También influyó la dinámica de

crecimiento del propio sistema educacional, con crecientes masas de egresados de educación primaria intentando prolongar sus estudios y un dinámico nivel postsecundario de *colleges* y universidades ampliando su oferta: la educación creó su propia demanda.

[212]

El modelo de educación secundaria norteamericana parecía diseñado desde un comienzo para ser masivo: se trató de una educación de carácter general en lo curricular, gratuita para las familias, no selectiva para los alumnos (de hecho, la educación secundaria no ha tenido exámenes de ingreso ni egreso en Estados Unidos) e institucionalmente controlada y financiada de manera local. Este conjunto de características permitió su masificación desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Aunque la educación secundaria generalista ha sido históricamente criticada en Estados Unidos por su supuesta irrelevancia para las clases medias y bajas más recientemente incorporadas, los movimientos por introducir una educación técnica-profesional nunca tuvieron gran éxito (salvo en que se introdujeron algunos cursos más “prácticos” en la misma secundaria general), porque se la asoció con los reformatorios sociales y porque fue vista como un impedimento para el acceso a la educación superior que también ha sido masiva y generalista en ese país.

Desde los años 70, pero con más intensidad desde los 80, este modelo de educación generalista y no selectiva ha sido agudamente cuestionado por importantes sectores en Estados Unidos, quienes ven en él una de las principales razones de la pérdida de competitividad de la educación escolar norteamericana. Se lo considera demasiado permisivo con los alumnos y académicamente poco exigente, tanto para alumnos como docentes; e incapaz de garantizar un mínimo de competencias intelectuales y conocimientos en sus egresados, por cuanto está basado fuertemente en la elección de cursos por parte de los alumnos, quienes no tendrían incentivos para elegir las asignaturas más demandantes.² Ciertamente, las escuelas secundarias norteamericanas utilizan el *tracking* académico

² Los estudios “clásicos” sobre esta materia son *Horace’s Compromise: The Dilemma of the American High School*, de T. Sizer; y *The Shopping Mall High School: Winners and Losers in the Educational Marketplace*, de Powell, Farrar y Cohen, respectivamente.

(agrupación por rendimiento) y ofrecen cursos preparatorios para el *college* a los alumnos más avanzados, como una forma de acomodar los intereses de los estudiantes que aspiran a continuar estudios en la educación post-secundaria competitiva. Sin embargo, esto no sería suficiente para garantizar la calidad de la mayoría de los egresados de educación secundaria. Este tipo de críticas es el que está en la base del movimiento de reforma basada en estándares que ha inspirado las principales políticas educacionales en Estados Unidos en las últimas dos décadas, el cual propicia (entre otras) la obligatoriedad de un currículum básico así como la instauración de exámenes de egreso que permitan certificar los conocimientos efectivamente adquiridos por los estudiantes.

La evolución de la educación secundaria en Europa tuvo importantes diferencias con el caso norteamericano. Mientras la educación primaria se instituyó e hizo obligatoria en la mayoría de Europa hacia la segunda mitad del siglo XIX, la educación secundaria lo hizo recién hacia inicios de siglo XX, cuando se extendieron las leyes de escolaridad obligatoria hasta los 16-18 años; sin embargo, si bien el sistema secundario se comienza a expandir lentamente a mediados del siglo XIX, sólo con posterioridad a la segunda guerra mundial se impulsó su democratización, por la vía primero de la masificación del nivel secundario bajo (desde los años 50) y luego secundario superior (desde los años 80). Razones de equidad y demanda social, así como de expansión económica se combinaron en este proceso. Eso sí, en la mayoría de los países europeos se instituyeron sistemas educacionales fuertemente segmentados: un canal académico de formación científica y humanista, con claro carácter preuniversitario, académicamente selectivo para educar a la futura elite que continuaría estudios superiores; y un canal de naturaleza vocacional de formación profesional orientada directamente al mundo del trabajo, con carácter por tanto terminal.

Este modelo ha sido severamente criticado al menos desde los años 60, por cuanto la segmentación académica de ambos canales se corresponde estrechamente con una estratificación social, que deriva desproporcionadamente a los estudiantes de clase baja hacia la educación vocacional, reproduciendo así la estructura de clases de la sociedad. Estas críticas están en la base de un amplio

movimiento (en ningún caso universal) por constituir, al menos en la educación secundaria baja, instituciones más comprensivas, menos segmentadas. Sin embargo, lo cierto es que el modelo de educación secundaria académicamente segmentada y socialmente estratificada ha sido bastante persistente en Europa.

[214]

En Francia, por ejemplo, cuya educación fue un importante referente para América Latina, desde mediados del siglo XIX el sistema educacional se expandió creando una estructura segmentada institucional, académica y socialmente, la cual dominó hasta mediados del siglo XX, a pesar de intensos debates e intentos de cambio desde al menos la entre-guerra. Por una parte, estaba el liceo preuniversitario de la clase alta y media alta, con estudios en humanidades y ciencias, con fuerte énfasis académico, y que incluso mantenía sus propias escuelas primarias. El liceo francés, como preparación para la universidad, formaba a una elite y controlaba el acceso a ella través del "bachillerato" (la existencia de un examen formal para el ingreso a la universidad en Francia se remonta a inicios del siglo XIX). Por otra, existía un sistema de escuelas primarias de las clases media y baja, cuyos egresados continuaban en escuelas vocacionales (que incluían ciertamente la preparación para la docencia) o simplemente ingresaban a la capacitación en oficios como aprendices. Fue la extensión en 1959 de la edad de educación obligatoria hasta los 16 años y un impulso por su masificación durante los años 60 lo que derivó gradualmente en la supresión de estos dos canales segmentados; así, la educación secundaria baja (*college*) se distinguió claramente de la primaria y la secundaria alta (*liceo*), siendo cada nivel provisto en instituciones separadas desde mediados de los años 70. Con todo, en el nivel medio superior (cuya universalización se impulsó desde mediados de los años 80) la división entre educación preuniversitaria y vocacional aún persiste.

En Inglaterra, por su parte, aunque la educación primaria universal se introdujo en 1870, la secundaria no fue instituida sino hasta 1944; hasta entonces el sistema se desarrolló con canales paralelos, como en Francia, y con una mínima participación del Estado. A partir de ahí se configuró un sistema de tres ramas, inspirado en la meritocracia, pero socialmente muy desigual. En la cúspide estaban las *grammar schools* (escuelas de gramática), a la que asistían los

alumnos con mejor rendimiento académico y que se orientaban a seguir estudios superiores. Luego, la escuela secundaria moderna, que combinaba estudios humanistas, científicos y vocacionales, destinada a alumnos que se pensaba no continuarían en la universidad; a ella se accedía previa aprobación de un examen y su cumplimiento se certificaba a su vez con un examen final; la secundaria moderna acogía a la gran mayoría de los alumnos del sistema. Finalmente, estaba la escuela secundaria técnica, que proporcionaba formación vocacional a los alumnos menos aventajados, típicamente destinada para quienes no aprobaban el examen de ingreso a la secundaria moderna; era claramente la opción socialmente menos valorada. Desde los años 60, la preocupación por la equidad social y educativa llevó a suprimir el examen de acceso a la secundaria y se creó la “escuela comprensiva”, fusionando la secundaria moderna y las escuelas de gramática. Con posterioridad a estas reformas, la preocupación central del debate de políticas educacionales en Inglaterra se trasladó hacia el mejoramiento de la calidad y los dispositivos institucionales para su aseguramiento.

1.2. Estructura

Vista en su sentido más amplio, la historia larga de la educación secundaria en los países de la OCDE muestra que, conforme se fue expandiendo durante el siglo XX, ésta se fue distanciando de su estricto rol de preparatoria para estudios superiores (es decir, selector de elites y derivador temprano al mercado laboral), función que le imprimió su sello predominantemente academicista y moldeó su currículum y su cultura, y se fue acercando en forma paulatina a una función educativa de carácter más general como complemento de la educación primaria, proceso que afectó especialmente a la educación secundaria baja, crecientemente asimilada a la educación básica y generalmente definida como parte de la educación obligatoria. Más que preuniversitaria, esta educación secundaria es hoy post-primaria. Sin embargo, esta transformación no ha borrado su sello de origen, el cual mostró enorme capacidad de permanencia en el nivel de educación secundaria alta, a pesar de su masificación. En efecto, ésta ha sobrellevado su dualidad; por un

lado, organizando y fortaleciendo una orientación curricular hacia el mundo del trabajo (acomodando así su expansión hacia sectores socialmente no privilegiados) que tiene como máxima expresión la creación de un canal segmentado donde la lógica de aprendizaje del oficio está institucionalizada (incluso en la empresa, como en el modelo dual). Por otro, conservando una educación secundaria más general científica y humanista, orientada a la universidad pero también (aunque más difusamente) a los empleos del sector servicios. Adicionalmente, las elites, en todo este proceso, se han tendido a refugiar en instituciones privadas pagadas y de eminente carácter preuniversitario.

[216]

Ahora bien, por debajo de este movimiento general, lo cierto es que una característica importante de la educación secundaria ha sido la gran diversidad estructural e institucional con que se ha organizado entre países e incluso al interior de estos. Así, mientras en algunos países existe una educación primaria "extendida", sin diferenciación con la secundaria baja, en otros la educación secundaria baja está diferenciada de la primaria; pero incluso en estos casos, la secundaria baja puede ser de carácter general, sin especialización, o bien segmentada, con un grupo de estudiantes canalizados tempranamente hacia la formación vocacional profesional. A su vez, en el subciclo de educación secundaria alta, mientras algunos países poseen un modelo de enseñanza general, con cierta especialización al interior de las mismas instituciones, otros la organizan de forma segmentada en instituciones generales y vocacionales, orientadas a la universidad y al trabajo respectivamente. En efecto, dependiendo entre otros del modelo estructural de que se trate, la extensión de la educación secundaria también varía enormemente entre los países, con un rango que va desde los cuatro a los ocho años, con una extensión típica de seis.

Con todo, *grosso modo*, el modelo más recurrente consiste en un sistema escolar con una estructura de tres ciclos, donde los dos primeros (primaria y secundaria baja) ofrecen formación común de carácter general y el tercero (secundaria alta), formación diferenciada en instituciones especializadas y por tanto separadas. Las excepciones a esta configuración tienden a seguir el modelo alemán de educación secundaria baja diferenciada o el modelo norteamericano

con secundaria baja y alta indiferenciada. De cierta forma, es posible afirmar que a nivel de las instituciones de educación secundaria éstas se ubican en un continuo que va desde la formación académica-general hasta la enseñanza vocacional-técnica, pasando por un tipo de educación polivalente o mixta. Es importante notar que incluso al interior de los países existe esta diversidad institucional (es decir, coexisten establecimientos con diversidad de modelos y estructuras curriculaes); más aún, en muchos sistemas formalmente de educación “común” se practican formas de *tracking* de los estudiantes al interior de los mismos establecimientos, ya sea por cursos o basado en un currículum electivo, pero académicamente jerarquizado. Como se ve, el esfuerzo porque la educación secundaria cumpla un rol de “bisagra” entre las funciones de socialización (común para todos) y de selección (inevitablemente diversificada y jerarquizada), está en la base de buena parte de su diversidad estructural e institucional.

[217]

1.3. Especificidades

Finalmente, no son sólo razones de inercia histórica e institucional las que hacen más dificultosas las políticas públicas dirigidas hacia la educación secundaria; ella posee características particulares que de uno u otro modo afectan los intentos planificados por introducir cambios significativos en su interior. Esquemáticamente: la educación secundaria –como ningún otro nivel educativo– está tensionada por intentar compatibilizar principios que se contraponen, intentando ser meritocrática y compensatoria, terminal y preparatoria, socializadora y selectiva, sensible a los intereses de los jóvenes y la sociedad. A continuación se analizan algunas de sus más importantes características y, para mayor claridad, se las presenta como contraste con la educación primaria.

En primer lugar, como ha quedado claro de la revisión anterior, la educación secundaria es hija de una tradición de segmentación y selección educativa, orientada al rendimiento y la competencia entre estudiantes; por tanto, sin una intrínseca vocación de masificación. Esta “tradición”, que ha sido en verdad la función de filtro de la educación secundaria, no se compatibiliza fácilmente con

la lógica más contemporánea de concebir la educación como un derecho universal de los propios niños y jóvenes. En claro contraste con la educación primaria, la secundaria ha sido mucho menos permeable al discurso democratizante de los derechos, entre otras razones porque éste ha sido visto como contrapuesto (o al menos como una amenaza) a la pretensión de conservar o alcanzar estándares de calidad elevados en la educación.

[218]

Además, la educación secundaria está presionada por la heterogeneidad, tanto de su oferta curricular como de sus propios alumnos. El hecho básico de que los estudiantes adolescentes ya tengan un pasado escolar, un historial, los posiciona diferencialmente ante la propia educación; pero más decisivo aún, la diversidad de futuros educativo-laborales se transforma en un factor preponderante de diferenciación de programas y métodos educativos entre e intra instituciones. Esta tendencia hacia la heterogeneidad de tratamientos ha estado en permanente colisión con la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa, exigencia históricamente más tardía para los establecimientos de educación secundaria.

En tercer lugar, sus "clientes" están fuera del sistema escolar y son, por ello, mucho más autónomos e institucionalmente lejanos. Por un lado, la educación post-secundaria crecientemente diversificada y desconectada del sistema escolar (desde que institucionalmente se le quitó la tuición que inicialmente tuvo sobre el liceo); por otro, el mundo del trabajo, fuertemente segmentado, diverso y cada vez más rápidamente cambiante. Esta relativa distancia de la educación secundaria con su campo receptor, el cual a su vez tiene requerimientos múltiples y frecuentemente contrapuestos, hace enormemente difícil generar una oferta educacional capaz de satisfacer simultáneamente esas demandas. Así, la educación secundaria acumula un siglo de ser considerada por estos sectores como "anacrónica".

En cuarto término, las instituciones de educación secundaria tienden a ser más grandes y complejas porque requieren organizar un currículum más diverso y especializado; las autoridades educacionales necesitan concentrar recursos en menos establecimientos para satisfacer los requerimientos curriculares de la enseñanza secundaria. Este hecho hace que la base geográfi-

ca de la que provienen los alumnos sea también mayor y más diversa que en el caso de las escuelas primarias, por lo cual la base comunitaria tiende a estar debilitada en las instituciones de educación secundaria. Adicionalmente, basarse en educadores especializados hace que las culturas profesionales y académicas del campo de origen se cuelen a través de los docentes, muchos de los cuales tienden a sentirse más cercanos a los científicos de profesión, los literatos, o los técnicos del oficio, que a los colegas docentes con quienes comparten alumnos, pero no disciplinas. El conjunto de estos elementos hace que sea más difícil constituir las instituciones de educación secundaria como “comunidades de aprendizaje”, con sentido de pertenencia y alto compromiso afectivo y social entre sus miembros, cualidades que han sido asociadas con una mayor efectividad educacional. Ciertamente, todo esto hace también más compleja la gestión institucional de estos establecimientos.

En quinto lugar, especialmente desde la década de los años 60 en adelante, los jóvenes y más recientemente los adolescentes han producido una “cultura juvenil” propia, distinguible y en muchos aspectos opuesta a la del mundo adulto y particularmente a la de la escuela. Los jóvenes comienzan a desarrollar diversidad de intereses, manifestar distintas motivaciones y vocaciones, cultivar prácticas y lenguajes diferenciados. Todo esto ha puesto enorme presión a la institución escolar y ha significado un desafío pedagógico gigantesco para los docentes, especialmente en términos de poner en juego una mayor diversidad de métodos de enseñanza, capaces de motivar y convocar a un público no siempre predispuesto. La comunicación intergeneracional que la educación supone, se ha vuelto cada vez más difícil de lograr para los educadores.

Finalmente, la población estudiantil de la secundaria tiene oportunidades “reales” (es decir, viables y socialmente consideradas legítimas) más allá de la asistencia a la educación formal: entrar al mundo del trabajo, conformar una familia, compartir con el grupo de pares, etc. Todas ellas ejercen un polo de atracción permanente y creciente en el tiempo, que compite con la educación. Para una proporción importante de jóvenes, especialmente los menos persuadidos por la cultura escolar o con trayectorias educacionales

más dificultosas, continuar asumiendo este costo de oportunidad que la apuesta educacional exige se les presenta como un alto precio. La pregunta acerca de “¿por qué sigo aquí?” resuena en muchos estudiantes interfiriendo en sus procesos de escolarización, poniendo una dificultad adicional (crecientemente la más importante) a las políticas de aumento de cobertura y retención escolar en el nivel secundario.

2. Principales tendencias internacionales en políticas para la educación secundaria

[220]

A pesar de la heterogeneidad que caracteriza la evolución y la situación actual del nivel de educación secundaria en el mundo, es posible identificar ciertas convergencias que han ido emergiendo a nivel de las políticas educacionales; en esta sección se identificará y explicará brevemente los lineamientos de política actualmente dominantes para el nivel de educación secundaria, especialmente en los países de mayor desarrollo relativo, y se proveerá de algunos ejemplos de este tipo de políticas implementadas en países de América Latina. Ciertamente, el listado no conforma el programa de reformas completo de ningún país en particular, pero señala los componentes que han sido prioritarios en varias de ellas o que constituyen consensos relativamente extendidos en el campo experto sobre la materia.

2.1. Definición y objetivos

La transformación más importante de las últimas décadas ha consistido en un cambio de definición respecto de la educación secundaria: ahora se la ve como parte constitutiva de la educación fundamental que todo ciudadano debiera poseer, y ya no como una situación excepcional o de privilegio. Esta redefinición tiene directas repercusiones regulativas y políticas. La educación secundaria debiera comenzar a considerarse como un derecho de los jóvenes, lo que implica incorporarla en las leyes de escolaridad obligatoria; la nueva perspectiva implica un compromiso por universalizar el acceso a la educación secundaria. Siguiendo la tendencia internacional,

los países latinoamericanos han ido extendiendo la educación obligatoria para cubrir al menos el ciclo de secundaria baja; no obstante, en el caso de Chile, en 2003 se incluyó la educación secundaria completa como parte de la escolaridad obligatoria y se extendió el derecho a completar este nivel de educación hasta los jóvenes de 21 años. Por cierto, la extensión de la escolarización obligatoria también puede verse como una forma de quitar presión al mercado laboral que tiene problemas crónicos para insertar a los jóvenes.

También los objetivos fundamentales de la educación secundaria están siendo modificados en consecuencia, en el sentido de poner énfasis en el continuo de “educación a lo largo de la vida”. Es decir, desarrollar las habilidades básicas a un nivel superior que permita continuar aprendiendo con mayor autonomía; dar mayor cabida a los intereses, motivaciones y talentos individuales de los estudiantes que conforman ahora una población mucho más diversa que en el pasado; y reforzar los aspectos de socialización e integración cultural, que han re-emergido como críticos para las complejas sociedades multiculturales contemporáneas. Así, por ejemplo, temáticas hasta hace poco olvidadas, como la educación para la ciudadanía han comenzado a abordarse en las reformas curriculares de varios países del Caribe, Colombia y Chile. En definitiva, la redefinición de la educación secundaria no resuelve la clásica tensión entre preparar para el trabajo o para la continuación de estudios, sino que reconoce ambos como destinos altamente probables ya sea en forma inmediata o diferida para el conjunto de los alumnos.

2.2. Estructura y organización

Como fue mencionado en la sección anterior, existe una clara tendencia hacia suavizar o postergar la canalización segmentada de estudiantes según habilidad o desempeño escolar, y enfatizar en cambio un currículum “común”, tendencia esta última que se da incluso entre quienes mantienen el canal de formación técnico-profesional. Aquí confluyen históricas posturas de política educacional favorables a la equidad educativa, con una re-lectura de las demandas del mercado laboral en términos de converger con la educación

general en torno a la importancia de las habilidades de comunicación, pensamiento lógico y otras habilidades sociales denominadas como “habilidades blandas”. Esta noción a favor de una formación común generalista extendida se ha visto recientemente respaldada por los análisis realizados por la OCDE de los resultados de la prueba internacional PISA que apuntarían en la misma dirección: los sistemas que retardan la segmentación tienden a ser más efectivos y equitativos.

[222]

En términos organizacionales, se puede detectar un doble movimiento hacia la descentralización institucional, relevando las funciones del nivel intermedio de administración de la educación pública e incluso delegando mayores atribuciones a las propias instituciones escolares (esta tendencia también incluye el uso parcial de algunos mecanismos de tipo “mercado”, como la privatización en la provisión de servicios, la elección por parte de las familias y alumnos, y la promoción de la competencia entre establecimientos); combinada con una centralización que otorga mayor autoridad al Estado especialmente en materia curricular y de evaluación externa, incluso en países donde el Estado no había tenido un rol en ese sentido. Se ha propiciado que el establecimiento de mecanismos sofisticados de rendición de cuentas, deseablemente basadas en el desempeño de los establecimientos, pueda ser la herramienta clave para conciliar ambas tendencias contrapuestas. Con todo, existe una clara tensión entre políticas con una orientación hacia la innovación y la eficiencia, *versus* una orientación hacia la equidad y el resguardo de intereses colectivos (incluidos la competitividad), detrás de la pugna por descentralización-centralización de la educación secundaria.

Implementar exitosamente esta agenda de políticas de nuevo signo obliga a los ministerios de educación a reestructurar sus tradicionales burocracias, postergando o delegando las funciones de administración y provisión directa del servicio educacional. Se precisa, en cambio, desarrollar capacidades de evaluación de instituciones y de alumnos, de diseño de programas innovadores, de monitoreo de establecimientos educacionales y estructuras intermedias de gestión, de conducción estratégica del sistema y sus actores, y de diseño curricular. Se trata por cierto de un cambio mayor que es parte del proceso más general de transformación del

rol de los Estados nacionales y la burocracia pública. La naturaleza atomizada y masiva del sistema educacional impone sin embargo una dificultad adicional a las capacidades de gestión institucional de los gobiernos: cada vez es más claro que, si la descentralización en educación tiene el potencial de mejorar la calidad de los sistemas educacionales, éste no se logrará prescindiendo de un centro fuerte y competente.

2.3. Acceso, progreso, retención y reinserción

La definición de la educación secundaria como derecho universal y como parte de la formación fundamental, ha reforzado su proceso de masificación, lo cual implica abordar los problemas de acceso, progreso y retención, es decir, los aspectos básicos del proceso de escolarización. En términos de acceso, la tendencia dominante es ofrecer un servicio universal, gratuito y no selectivo de educación secundaria, eliminando los exámenes de admisión. Este criterio general debe ser matizado, especialmente en el nivel de educación secundaria alta, en donde es relevante el uso de diversos medios para “canalizar” los flujos de estudiantes hacia los polos general/vocacional, principalmente basados en el rendimiento previo y la consejería. Ofrecer una mayor diversidad de opciones en la secundaria alta, incluyendo cursos vocacionales para los alumnos menos académicamente orientados, es visto como un elemento clave para aumentar la retención en este nivel de enseñanza.

En este mismo sentido, como parte de la eliminación de los dispositivos de selectividad académica, el uso de la repetición de grado como medio de control de calidad o refuerzo pedagógico es crecientemente eliminado o reducido significativamente, atendiendo a la evidencia acumulada acerca de su poca eficacia educativa y su demostrado efecto de aumentar las probabilidades de abandono escolar. A cambio, se pone énfasis en la necesidad de renovar los métodos de enseñanza, abandonando la pedagogía tradicional de cátedra que caracterizó a la educación secundaria pre-universitaria.

Una alternativa que han seguido algunos países latinoamericanos, especialmente en zonas rurales (México, por ejemplo) o países con menores recursos económicos (el caso de Honduras), ha sido

[224]

crear programas de educación no formal o programas no presenciales de educación secundaria. Ciertamente, la experiencia más conocida y exitosa en este sentido ha sido la Telesecundaria en México, que funciona desde 1968 y ha sido clave en la expansión de la secundaria en las últimas dos décadas, aunque este programa posee también una fase presencial de estudios basada en docentes no especialistas. Otros países han buscado replicar pero sin igual éxito este modelo mexicano. La expansión de la educación formal en las zonas rurales y en los sectores más pobres de América Latina sigue encontrando en el trabajo infanto-juvenil un escollo difícil de superar; una experiencia interesante de combate al trabajo infantil desde una perspectiva educativa ha sido *Primero Aprendo*, promovida por PREAL en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Esta experiencia muestra que, contrario a lo que la opinión intuitiva indica, cambiar el trabajo por la escuela es mucho más que un asunto de costo monetario de oportunidad, porque también requiere modificaciones culturales, estructurales y pedagógicas en el sistema escolar. Otro aspecto crítico de estas experiencias es que, en el nivel más elevado del ciclo escolar secundario, buscar fórmulas organizacionales y curriculares para hacer compatible la educación y el trabajo es muchas veces la opción políticamente más viable y potencialmente más eficaz.

Finalmente, diversos fenómenos se han concertado para hacer resurgir la deserción escolar como problema de políticas educacionales, incluso en países con sistemas escolares altamente desarrollados. La extensión de la escolaridad obligatoria cambia la vara de medida y hace más exigente el criterio de evaluación de los sistemas escolares, lo cual convierte en un problema lo que antes era simplemente una característica; éste el caso del abandono escolar de alumnos con menos talento académico, que han enfrentado mayores dificultades en su proceso de escolarización, o que han debido enfrentar problemas económicos y se han incorporado tempranamente al trabajo. Pero el abandono escolar también ha resurgido asociado a los problemas de conducta y convivencia escolar que algunos jóvenes experimentan en sus establecimientos; en ciertos casos, estos problemas se asocian con la presencia de adicciones y otras dificultades

psicosociales que afectan a algunos jóvenes. Por último, la escolarización de poblaciones inmigrantes y minorías étnicas, quienes muchas veces enfrentan no sólo la marginalidad social sino lingüística, también ha contribuido a acrecentar el problema de la deserción escolar. Los programas de combate a la deserción escolar han combinado el uso de herramientas tradicionales, como las becas y la formación ligada al trabajo, con otras como el reforzamiento pedagógico focalizado, la atención psicológica y los programas sociales intersectoriales.

En América Latina varios países –como Chile, México, Brasil y Argentina– han implementado programas de becas para la asistencia a la educación secundaria, condicionadas a la asistencia regular a clases, para estudiantes de sectores pobres, con riesgo de deserción o alta incidencia del trabajo infanto-juvenil. El programa brasileño *Bolsa Escola* –con programas masivos de becas también en la educación primaria– es el que ha mostrado los resultados más significativos y sostenidos en la región. Otros programas han puesto énfasis en la reinserción de jóvenes desertores, bajo el concepto de dar una segunda oportunidad más accesible a jóvenes que hayan abandonado sus estudios, por la vía de relajar algunos de los componentes más rígidos de la educación tradicional que pueden dificultar la reinserción, como las evaluaciones, las exigencias de asistencia, la organización en grados e incluso el currículo considerado obligatorio; un ejemplo en este sentido ha sido la experiencia de las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires, iniciada en 2004, en el marco de una campaña de mayor combate a la deserción escolar. Finalmente, ha habido algunos programas que combinan diferentes estrategias (becas, mejoramiento escolar, apoyo psicosocial, etc.) como forma de abordar el problema de la deserción escolar en sectores más pobres, como el *Plan Social Educativo* (1993) y el *Programa de Acciones Compensatorias en Educación* en Argentina y el *Liceo Para Todos* en Chile (2001), que constituyeron la inauguración de políticas educacionales compensatorias en el nivel medio en estos países.

2.4. Currículum, evaluación y “aseguramiento de la calidad”

El cambio curricular se ha vuelto nuevamente relevante. Aunque la reforma del currículum como herramienta de política educativa había caído en cierto descrédito, por su baja eficacia contrastada con su alta demanda de recursos organizacionales y políticos para ser llevada a cabo, la nueva centralidad del conocimiento en la sociedad, el rápido cambio tecnológico y los acelerados procesos sociales de transformación sociocultural, la han repuesto en la cúspide de las prioridades políticas. Los países están generalizadamente enfrentando el desafío educacional impuesto por estos complejos cambios en el entorno, sin embargo, no es posible afirmar que haya una respuesta consensual a estos requerimientos, sino más bien orientaciones diversas y en alguna medida contrapuestas.

[226]

Esquemáticamente, una opción ha sido la de expandir el currículum de la educación secundaria para dar cabida a las “nuevas temáticas” como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo de la ciudadanía, la promoción de habilidades para una vida saludable, el desarrollo sostenible, y la generación de capacidades de emprendimiento, por nombrar las más recurridas. También, son parte de esta tendencia las iniciativas destinadas a desarrollar intereses y motivaciones culturales de los jóvenes en el espacio escolar (como se ha estado realizando en Argentina, Chile y Uruguay desde los años 90), bajo la forma de talleres artístico-culturales. Además de exacerbar el problema endémico del currículum de la educación secundaria caracterizado por la gran atomización y exceso de contenidos, esta perspectiva de políticas también choca con la cultura tradicional de los establecimientos educacionales, especialmente en lo referido a la identidad profesional de los docentes: ¿quién debiera enseñar estas nuevas “materias”?

La otra opción de políticas educacionales referidas al currículum ha tenido el signo precisamente opuesto: volver a lo básico, garantizar lo fundamental. A partir del diagnóstico de que la educación ha dejado de ser académicamente exigente con los alumnos y que ha habido un exceso de nuevas demandas a la educación, todo lo cual ha hecho que los estudiantes egresen sin

haber adquirido los conocimientos y habilidades fundacionales (comunicación, razonamiento lógico matemático, conocimientos científicos, etc.), se propone implementar sistemas de *accountability* (rendición de cuentas) basados en pruebas estandarizadas a los estudiantes y luego la aplicación de consecuencias (sanciones y/o incentivos) sobre los establecimientos y los docentes, de acuerdo con el desempeño demostrado por sus alumnos; también se propone que las consecuencias alcancen a los estudiantes, por ejemplo, condicionando la obtención del diploma de educación secundaria a la aprobación de exámenes de egreso. En este caso, es alrededor de las exigencias del test que se establece el currículum a privilegiar en las instituciones. Ciertamente, esta postura encuentra dificultades para incorporar las nuevas temáticas y desarrollar las nuevas habilidades transversales antes mencionadas. Sin embargo, esta “reforma basada en estándares” no es completamente ajena a la tradición de la educación secundaria de muchos países, al menos en cuanto a que poseen una larga tradición de evaluación para la certificación del grado.

El uso de test estandarizados como dispositivo de control de la calidad y promoción de la reforma educacional ha recibido un impulso adicional proveniente de la creciente relevancia que las pruebas de comparación internacional (especialmente TIMSS y PISA) han adquirido en el campo de las políticas educacionales. Estas pruebas no sólo han modelado las evaluaciones nacionales, cuyo uso se ha expandido en los últimos años, sino que han tenido un rol catalizador de las propias reformas educacionales (a partir de los *ranking* de logro de los países) y orientador de los cambios curriculares. Así, por ejemplo, la definición de “alfabetización” de PISA ha comenzado a ser asumida (al menos discursivamente) como el nuevo estándar de alfabetización para el siglo XXI por diversos países y organismos internacionales. Por cierto, aunque mucho más sofisticadas que en el pasado, estas pruebas no miden muchas de las habilidades y competencias consideradas claves para el ciudadano y trabajador contemporáneo, por lo cual no han estado exentas de crítica dado el rol de parámetro evaluativo de la calidad de los sistemas educacionales nacionales que se les ha ido asignando.

A todo lo anterior hay que agregar el diseño de sistemas de “aseguramiento de la calidad” de la educación. Aunque en muchos casos se trata de la resignificación de componentes que tradicionalmente han existido en el sistema educacional (como la inspección, la evaluación y la supervisión escolar), éstos son organizados ahora con una lógica diferente. Se trata de implementar mecanismos externos sistemáticos de evaluación y supervisión educacional, que pueden combinar el uso de test y la inspección *in situ* de los establecimientos, destinados a monitorear la calidad de la educación y producir orientaciones para el mejoramiento escolar, generalmente bajo la forma de informes evaluativos. Dichos informes deben ser traducidos en planes de mejoramiento educacional, con plazos y metas establecidos, en función de los cuales los gobiernos nacionales o locales generalmente distribuyen recursos para facilitar su implementación. Finalmente, estos planes de mejoramiento pueden constituirse en virtuales “contratos por desempeño” entre la autoridad nacional y local, o entre las autoridades y los directivos y docentes de los establecimientos; así, el logro de las metas derivará en beneficios adicionales, en tanto su no cumplimiento, en la aplicación de medidas correctivas y eventualmente sanciones. Por supuesto, la reforma basada en estándares antes referida puede ser vista como la versión más simplificada de estos nuevos sistemas de aseguramiento de la calidad.

2.5. Mejoramiento de la calidad

La insatisfacción con la calidad de la escuela secundaria es generalizada y ha sido persistente en el tiempo, incluso en países que rinden bien en las pruebas internacionales y son considerados por otros como referentes o poseen sistemas bien establecidos y de sólida tradición. Las críticas, eso sí, vienen de diferentes trincheras y ponen, como se ha dicho, énfasis diversos: unos porque perdió el foco en lo central y ha relajado sus estándares, otros por su carácter academicista y su énfasis en la memorización de conocimientos atrasados, porque no prepara en las nuevas habilidades blandas y el pensamiento creativo, o finalmente porque es inadecuada para los estudiantes de clases bajas recientemente incorporados. Las

propuestas y experiencias para abordar el cambio interno de la educación secundaria abundan, aunque, a pesar de la radicalidad de las críticas, no ha emergido un modelo de reemplazo sino ajustes a las instituciones y prácticas tradicionales.

La promoción del cambio pedagógico se ha propuesto integrar no sólo nuevas formas de enseñar, sino nuevos recursos para el aprendizaje y nuevos escenarios para la enseñanza-aprendizaje. Se busca reemplazar la forma tradicional basada en la clase magistral de “tiza y pizarra”, por metodologías más dinámicas desde la perspectiva de los alumnos, que incluyen la enseñanza por proyectos desarrollados por los estudiantes, el trabajo en grupos, la preparación de presentaciones y el desarrollo de experimentos por los alumnos, el uso de medios audiovisuales, y la introducción de diferentes tecnologías de información y comunicación como computadoras, dispositivos personales portátiles e Internet. Ciertamente, es la introducción de la informática educativa el cambio que mejor sintetiza esta nueva tendencia: se trata de un nuevo recurso, que permite mayor protagonismo al alumno, que rompe las barreras de la sala de clases (literalmente: el “laboratorio de computación” se ha masificado) y que se convierte –especialmente mediante Internet– en una fuente alternativa de conocimientos, más allá del docente y la tradicional biblioteca. El programa *Enlaces* que opera en Chile desde inicios de los años 90 es una de las experiencias pioneras y más significativas en este campo. Visto en perspectiva, se trata de la recuperación en el contexto contemporáneo de una vieja pero siempre subordinada orientación hacia la enseñanza “activa” que ha inspirado la crítica y la reforma educativa al menos desde inicios del siglo XX. Las evaluaciones disponibles acerca de la efectividad educacional de la introducción de estas nuevas tecnologías –como las computadoras– muestra consistentemente la centralidad del docente como factor mediador y la relevancia de contar con diseños pedagógicamente bien organizados, descreditando así las creencias optimistas acerca de la automaticidad de la innovación tecnológica en educación.

Las políticas de mejoramiento de la calidad también han ensayado alternativas más institucionales de abordar el problema del

[230]

cambio educacional, al menos en dos direcciones. Inspirados primordialmente por la preocupación por la equidad socioeducativa, se han implementado distintos tipos de programas compensatorios para apoyar a establecimientos que educan a poblaciones más vulnerables. Usualmente basados en fórmulas de financiamiento adicional focalizado, han dado origen a variados programas de apoyo y mejoramiento educacional que intentan responder especialmente a los desafíos de estos sectores, ofreciendo recursos de aprendizaje, apoyo pedagógico y social (los programas *Oportunidades* en México, *PACE* en Argentina y *Liceo para Todos* en Chile, son ejemplos de este tipo de políticas en la región). Estos programas han obtenido un éxito parcial: algunos resultados prometedores, pero altamente heterogéneos, limitados en cobertura e impacto, sin poder “cerrar la brecha” entre los más pobres y el estudiante promedio. En otro sentido, motivados principalmente por la baja calidad de la educación pública, se ha promovido la creación de establecimientos secundarios especializados, con proyectos educativos “con identidad propia” que buscan responder a una demanda por mayor diversidad e innovación en el sistema público. Ejemplos de esta tendencia son las *magnet schools* en USA, las escuelas de formación artística, los establecimientos de educación tecnológica, escuelas bilingües y establecimientos de excelencia destinados a alumnos con talento académico. Muchas de estas instituciones buscan además atraer o retener en el sistema de educación pública a grupos socioeconómicamente más acomodados, que tienden en mayor medida a emigrar al sector privado especialmente en el nivel secundario.

Finalmente, ciertas características básicas de las escuelas secundarias, altamente estructurantes de la vida escolar de los alumnos y docentes, han comenzado a ser puestas en cuestión y en algunos casos modificadas. Así, por ejemplo, en algunos países como Uruguay y Chile se ha extendido el tiempo escolar, ya sea alargando la jornada diaria, creando oportunidades complementarias de trabajo extraescolar (incluyendo los fines de semana y el verano), o extendiendo el calendario escolar. Otro ejemplo, ligado a las reformas curriculares (como el caso de Paraguay), ha sido intentar superar la alta atomización del currículum-horario escolar

de la escuela secundaria, promoviendo la realización de proyectos interdisciplinarios o la disminución de la cantidad de asignaturas que los alumnos deben cursar simultáneamente. Un último ejemplo, de enorme relevancia para la escuela secundaria, es la creciente preocupación por el tamaño de las instituciones educativas, el cual se ha asociado a la “impersonalidad” del trato docente-alumnos y a la emergencia de problemas disciplinarios. En este sentido, se están ensayando fórmulas para hacer más “comunitaria” la experiencia educacional de los adolescentes y jóvenes; por ejemplo, la creación de “escuelas dentro de la escuela” (grupos de alumnos que comparten una sub-organización formal de su experiencia escolar), la conformación de grupos de interés y comunidades de aprendizaje entre los alumnos, la presencia de docentes a cargo de monitorear personalmente a algunos alumnos en términos de su desarrollo y desempeño académico, la instalación de sistemas de tutorías entre estudiantes, y el ya mencionado énfasis en la consejería educacional para abordar tempranamente las necesidades psicológicas y vocacionales de los alumnos.

[231]

2.6. Docentes

La introducción de cambios en los métodos de enseñanza, núcleo duro del mejoramiento de la calidad, pasa por la formación en servicio de los docentes. El modelo clásico basado en la asistencia a postgrados, cursos o conferencias dictados por académicos universitarios se encuentra en entredicho, porque no ha demostrado ser efectivo para que los docentes adquieran las nuevas prácticas, y no sólo más conceptos. En cambio, han emergido formas alternativas de desarrollo profesional docente. El elemento nuclear es trasladar el *locus* del trabajo formativo hacia el establecimiento educacional, centrando la discusión profesional y la capacitación alrededor de las demandas reales del trabajo del aula; estos componentes han estado presentes en las reformas secundarias de países como Uruguay y Chile. Así, por ejemplo, se desarrollan programas de asesoría *in situ* a los docentes que incluyen el modelamiento de las nuevas prácticas pedagógicas y la consejería directa (que llega incluso al trabajo del aula); otras metodologías

se basan más fuertemente en el trabajo colectivo de los propios docentes, asumiendo la modalidad de talleres profesionales, muchas veces también asesorados por expertos externos; finalmente, se han diseñado programas de mejoramiento más estructurados, generalmente alrededor de la adopción de una metodología concreta en un área curricular específica que se implementan en la escuela bajo la forma de un servicio de consultoría. Ciertamente, estas iniciativas incluyen colaboraciones con la universidad, pero otras son desarrolladas por fundaciones y empresas, muchas veces asociadas con la comercialización de materiales didácticos.

[232]

La formación en servicio, a su turno, encuentra su limitación estructural en la composición del cuerpo profesional docente y en la formación inicial que éste haya recibido, aspectos que las políticas también han comenzado a abordar. El primer desafío es cómo hacer atractiva la docencia para jóvenes talentosos y cómo retenerlos en el sistema escolar una vez graduados. En esta materia las políticas más promisorias consisten en la elevación del estatus social de los profesores por la vía de establecer carreras profesionales que reconozcan los diferentes estadios de desarrollo profesional docente, y los combinen con exigencias y oportunidades acordes, compensados con salarios competitivos, al menos en comparación con los profesionales del sector público. Adicionalmente, se ha demostrado que los salarios iniciales y las condiciones laborales en general (por ejemplo, el número de alumnos y la cantidad de horas de clases) son factores claves para atraer y retener a jóvenes talentosos en la docencia. La insatisfacción con la calidad del cuerpo docente actual y los problemas de escasez de docentes especializados en algunas áreas (por ejemplo, en matemática y ciencias), han llevado a algunos a promover la incorporación a la docencia de profesionales de otras áreas, abriendo rutas alternativas hacia el magisterio (en USA, el programa más conocido es *Teach For America*, que ha comenzado a expandirse hacia varios países incluyendo Chile, Colombia, Argentina, México, Perú y Brasil); sin embargo, los resultados no han sido hasta aquí lo promisorio que se precisa para considerarla seriamente una alternativa a las políticas más tradicionales de formación y reclutamiento de docentes.

Por último, el desafío complementario es cómo formar adecuadamente a los docentes. En secundaria, la cuestión crítica es la combinación de conocimiento disciplinario y habilidades pedagógicas, dado que su carácter curricularmente especializado atrae a personas de vocaciones y habilidades diferentes frecuentemente orientadas más por la disciplina que por la enseñanza, tanto para ser docentes de secundaria como en las escuelas de formación de docentes. La tendencia general ha sido trasladar la formación inicial docente al ámbito universitario, siendo el modelo de formación concurrente (es decir, formación pedagógica y disciplinaria simultáneas) el predominante para docentes de educación secundaria baja y el modelo de formación consecutiva (es decir, formación pedagógica posterior a la formación disciplinaria) el dominante para el caso de los docentes de secundaria alta. Con todo, el ámbito de la formación inicial docente sigue siendo otro de aquellos con mayor heterogeneidad entre países y al interior de éstos, tanto en el tipo de institución, como en la duración y modelo de formación. Además, las instituciones formadoras tienden a reclamar para sí un importante espacio de autonomía. Todo esto ha hecho que algunos países también estén ensayando este nivel de sistemas de “aseguramiento de la calidad” basados en evaluaciones de desempeño y la certificación de los programas de formación docente; sin embargo, la evidencia muestra que los mejores sistemas de formación docente tienden a ser altamente regulados en su oferta (instituciones autorizadas, cupos, currículo) y a funcionar en cercana coordinación y cooperación con las autoridades públicas de los sistemas escolares, como son los casos de Finlandia en Europa y Cuba en América Latina; en ambos casos, además, se trata de países en los cuales el ejercicio de la profesión docente se encuentra también muy regulado y goza de un estatus social comparativamente superior al que comúnmente tiene la docencia escolar en América Latina.

2.7. Educación “para el trabajo”

La masificación de la educación secundaria puso en el centro de la agenda la formación para el trabajo que ella proporciona, institucionalmente canalizada a través de la modalidad vocacional de

formación técnica. Aunque en algunos sistemas europeos el canal de formación profesional gozó de un buen y temprano desarrollo, lo cierto es que en la mayoría de los países este tipo de educación ha sido considerada la opción de segunda para los alumnos de bajo desempeño académico y las clases bajas. Las políticas educacionales orientadas a fortalecer la educación vocacional intentan, por tanto, primeramente elevar su estatus, mejorar la percepción social y de los alumnos respecto de ella. Central en ese empeño ha sido su creciente postergación hacia el nivel de secundaria alta y los esfuerzos por integrarla mejor con sus correlatos naturales de educación post-secundaria, de forma que deje de ser vista como una modalidad terminal y también se la conciba como parte de la educación a lo largo de la vida.

[234]

El cambio curricular ha buscado diversificar este tipo de formación, orientándola hacia familias ocupacionales más amplias que un único puesto de trabajo, poniendo énfasis en las competencias que aumentan la empleabilidad general de los egresados, más que en la capacitación en habilidades restringidas al desempeño de un oficio específico. Así, por ejemplo, se trata de formar en habilidades y competencias transversales, como las capacidades de comunicación y trabajo en equipo, organizando la enseñanza en forma modular que permita diseñar trayectorias de formación, incluso más allá de la secundaria. Interesantemente, algunas de estas tendencias se han introducido en la educación secundaria general y no pocos avisan una convergencia de los currículos de estas dos modalidades de educación: dado que una proporción significativa (si no mayoritaria) de egresados de la secundaria general irán en verdad al mundo del trabajo, se ensayan fórmulas para aumentar su empleabilidad, enfatizando las habilidades blandas, la incorporación al uso de las nuevas tecnologías y las experiencias prácticas de emprendimiento. Visto en perspectiva, la convergencia entre la educación secundaria general y vocacional refleja el anacronismo de la separación entre conocimientos teóricos (saber, pensar) y habilidades prácticas (hacer, ejecutar), y aboga por un enfoque más comprensivo de las capacidades humanas de acción competente.

Complementariamente, se ha vuelto relevante el desafío de lograr una transición educación-trabajo más fluida para los jóvenes,

transición caracterizada por los conocidos problemas crónicos de inserción que derivan en largos y masivos períodos de cesantía juvenil. Algunas iniciativas en este sentido incluyen formalizar de mejor modo la relación educación secundaria-mercado laboral, por ejemplo, otorgando certificaciones de competencias reconocidas por los empleadores; introducir elementos de práctica laboral y emprendimiento en la enseñanza secundaria; y poner énfasis en la consejería para ayudar a los alumnos a conseguir su primer empleo, por ejemplo, asesorándolos con estrategias para enfrentar la búsqueda y las entrevistas de trabajo.

Para terminar, aunque ya fuera del sistema escolar formal, también se ha expandido el uso de programas de capacitación laboral post-secundarios para jóvenes con problemas de inserción en el mercado laboral, muchas veces combinados con subsidios a los empleadores y focalizados en jóvenes desertores de educación secundaria. La presencia y la relevancia de este tipo de programas, eso sí, son muy sensibles a las condiciones del empleo juvenil. Este asunto está muy vinculado al hecho de que, a pesar de los esfuerzos por universalizar la enseñanza secundaria, una fracción menor pero significativa y difícil de reducir de jóvenes no termina la educación formal (como se indicó, este fenómeno no es de causalidad simple, porque se mezclan en él factores de marginalidad social, dificultades personales académicas o psicosociales, dificultades económicas y familiares, con la persistencia de prácticas educacionales selectivas y excluyentes).

3. La educación secundaria en Chile: ¿de caso ejemplar a sistema en crisis?

Las políticas educacionales en enseñanza media no sólo enfrentan las complejidades técnicas del mejoramiento y la expansión educativas. Al situarse como selector para el acceso al mercado laboral o la educación superior, está mucho más cerca de la atención de importantes grupos de interés fuera del sistema escolar; y, al ser sus alumnos jóvenes con cada vez más autonomía, los mismos estudiantes se convierten en un actor relevante para las políticas. Así, los responsables de decisión juegan en un campo

potencialmente más conflictivo. Además, conforme la educación se masifica, los criterios para su evaluación por la sociedad se vuelven cada vez más exigentes y problemas como la segregación o la discriminación arbitraria salen de la oscuridad. Esta dimensión “política” de las políticas educativas es lo que permite recordar con más notoriedad la evolución del debate educacional en Chile en la última década.

[236]

La educación chilena en general –y la secundaria en particular– ha sido frecuentemente presentada y vista por muchos como un caso ejemplar dentro del contexto latinoamericano. Esta visión, que tiene ciertamente extensas raíces históricas, se ha apoyado en las últimas décadas en diferentes aspectos destacados especialmente por organismos internacionales y diseñadores de políticas. Así, Chile ha ocupado un lugar importante en los debates sobre política educacional y análisis comparados por cuanto inició en los años 80 reformas institucionales, como la descentralización administrativa, el financiamiento per cápita y el apoyo público a establecimientos privados, y luego desde los años 90 por la aplicación universal de test de logros de aprendizaje y sistemas de evaluación e incentivo monetario dirigidos a los docentes, que luego han formado parte del ideario reformista típicamente promovido por los sectores “modernizantes” en nuestra región. Chile también ha sido muy activo en implementar desde mediados de los años 90 políticas innovadoras de mejoramiento educacional a gran escala, incluyendo la introducción de la computación, el aumento del tiempo escolar, la reforma curricular y diversas formas de perfeccionamiento docente en servicio. Más aún, evaluada con la vara tradicional de la expansión de la cobertura, la educación secundaria chilena ya hacia fines de los años 80 pasaba el test de la masificación, y de acuerdo con la prueba PISA los estudiantes chilenos de 15 años mejoraron notablemente su desempeño en lectura entre 2000 y 2009.

Sin embargo, durante la última década y especialmente en los últimos cinco años, la sociedad chilena ha sido sacudida por un movimiento estudiantil agudamente crítico de su sistema educacional, movimiento en el que los estudiantes secundarios (al menos en su origen) han tenido el rol protagónico. Los reclamos estudiantiles han encontrado eco en la sociedad civil y el campo político, y

han puesto en cuestión elementos estructurantes del actual sistema educacional chileno. En una palabra: el caso modelo parece haber sido remecido en sus cimientos. ¿Cómo es posible interpretar esta aparente paradoja?

3.1. Contexto

Lo primero es situar el estado actual de la educación secundaria chilena en el contexto mayor de su "historia larga". Una vez alcanzada la independencia, Chile logró configurar desde mediados del siglo XIX un sistema educacional en forma, basado en un rol de regulación, financiamiento y provisión estatal, con participación y en algunos casos cooperación subordinada de la educación privada, especialmente ligada a la Iglesia Católica y a entidades sin fines de lucro (filantrópicas y de colonias extranjeras, principalmente). Sin embargo, a pesar de avances parciales en materia de expansión de la educación primaria y de una consolidación de instituciones estatales líderes de educación secundaria y superior (cuyo eje fueron el Instituto Nacional y la Universidad de Chile, respectivamente), lo cierto es que hacia inicios del siglo XX la educación chilena conservaba su carácter fuertemente excluyente. Más aún, el incipiente proceso de expansión experimentado se dio con un fuerte sello de segmentación social: la universidad y los liceos eran de la elite y las clases medias más ilustradas, y la escuela primaria de las clases populares no conducía sino al trabajo temprano. En efecto, ya a inicios del siglo XX el liceo chileno era considerado anacrónico por los reformistas, tanto educadores progresistas como intelectuales industrialistas, y recibió severas críticas por su carácter enciclopédico, su saber libresco y su desprecio por la educación relevante para el trabajo. En verdad, la educación "media" fue en Chile completamente funcional a la preparación para la Universidad: ésta era su marco de orientación curricular y cultural, y su referente institucional. En paralelo, diversas modalidades de enseñanza de oficios se desarrollaron en múltiples arreglos institucionales, pero éstas no tuvieron un reconocimiento formal igualitario con el liceo; eran más bien escuelas de capacitación de obreros calificados y artesanos.

Sólo desde los años 50 y especialmente en los años 60 se puede hablar en Chile de una expansión sostenida y relevante de la educación secundaria; pero incluso ésta se realizó con un patrón marcadamente clasista: el liceo tradicional preuniversitario de carácter científico-humanista se extendió hacia las clases medias urbanas; el liceo vocacional técnico-profesional de preparación para el trabajo fue la alternativa reforzada para los sectores obreros. Este arreglo socialmente segmentado basado en opciones curriculares de valor muy desigual, fue parcialmente enfrentado en la más grande reforma estructural de la educación secundaria chilena, ocurrida a fines de los años 60. En ella la educación secundaria se redujo de seis a cuatro años (con la correspondiente expansión de la primaria de seis a ocho), postergando así el momento crítico de diferenciación de los alumnos; se reformó su currículum y se igualó formalmente los certificados entregados por la educación secundaria vocacional con los del liceo tradicional, con lo cual se abrió (formalmente, hay que insistir) las puertas de la educación universitaria a los egresados de la educación técnico-profesional, típicamente provenientes de familias de menor nivel socioeconómico. Fue esta reforma la que sentó las bases para la expansión del liceo en Chile.

La demanda social por la educación secundaria ha sido sostenida desde entonces y se mantuvo como el impulsor de su expansión, a pesar de las definiciones explícitamente restrictivas del acceso a la educación media hechas por la dictadura a fines de la década de 1970. En efecto, el régimen militar dejó de promover la expansión de la educación secundaria y la definió como un nivel "de excepción", sólo para quienes tuvieran la capacidad académica y pudieran continuar luego estudios universitarios y estuviesen dispuestos a pagar un cierto arancel por ella; para el resto, se esperaba que siguieran el camino de la educación vocacional orientada al mundo del trabajo, para lo cual los establecimientos públicos que entregaban este tipo de formación fueron transferidos para ser administrados directamente por organizaciones empresariales. ¿Cómo pudo entonces expandirse el liceo en Chile durante los años 80 a pesar de las prioridades políticas en contrario? Es aquí donde entra en escena la reforma de mercado en la educación introducida simultáneamente por la dictadura. El motor para la expansión del sistema

educacional fue dejado a la dinámica de la oferta y la demanda: se puso mínimos requerimientos para crear establecimientos y recibir financiamiento público, se hizo competir por las preferencias de las familias a los establecimientos privados y públicos (cuya administración fue traspasada desde el Ministerio de Educación a las municipalidades), y se estableció un sistema único de financiamiento a la demanda tipo *voucher* (una subvención estatal pagada según la asistencia mensual de los alumnos). Sin necesidad de complicados procesos de “planificación educativa”, el sistema se continuó expandiendo, aunque esta vez con un creciente sesgo hacia la oferta privada, que se acomodó mejor a las reglas del mercado escolar.

Con una cobertura alrededor del 75%, al retorno de la democracia en 1990 se estimó que la labor de expansión de la educación secundaria estaba hecha; el problema era la calidad. La “crisis de la enseñanza media”, como se la definió, estaba basada precisamente en la asincronía entre su masificación y su orientación pre-universitaria dominante: el equipamiento, currículum, prácticas docentes y formas de organización y participación juvenil, se consideraron anacrónicos para un mundo y unos alumnos que habían cambiado. La reforma educacional iniciada a mediados de los años 90 atacó estos problemas mediante un ambicioso Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad educativas (MECE) que incluyó una reforma curricular, innovaciones pedagógicas y capacitación docente en servicio, inversiones en equipamiento y recursos de aprendizaje (bibliotecas, textos escolares, materiales didácticos), introducción de la informática educativa, talleres juveniles de actividades culturales, y luego la extensión de la jornada escolar. Más aún, a inicios de este siglo, ante la evidencia que mostraba una persistencia de la deserción escolar en los sectores más pobres, se creó el programa *Liceo Para Todos*, que incluyó becas de retención escolar y un trabajo pedagógico y psicosocial focalizado en los liceos que atendían a la población de menores recursos, y en 2003 se extendió la obligatoriedad escolar para incluir la enseñanza secundaria. En otras palabras, el Estado volvió a tomar un rol activo en proveer los recursos y generar las condiciones para un buen trabajo educativo, e incluso para expandir la educación en los enclaves más difíciles.

Sin embargo, durante todo este período post-dictadura los elementos estructurantes del sistema de mercado no fueron modificados, más bien se profundizaron. El *voucher* continuó siendo el mecanismo fundamental de financiamiento de los establecimientos, se aumentó sostenidamente su monto en general y luego (en 2008) focalizadamente en los alumnos del tercio más pobre, haciendo más atractivo para el sector privado un segmento de mercado en el que hasta entonces habían penetrado sólo de manera marginal. Se consolidó la regla de “igualdad de trato” del Estado con la educación pública y privada, de forma tal que los oferentes privados tuvieron acceso a los mismos recursos públicos, incluyendo las inversiones en equipamiento educacional e incluso importantes inversiones para expandir su infraestructura. Se perfeccionaron los mecanismos de cobro a las familias, creando el “financiamiento compartido”, un sistema de copago que incentivaba a los dueños de los establecimientos (privados y públicos) a cobrar aranceles sin perder el derecho a recibir la subvención estatal (la educación secundaria chilena es obligatoria, pero no gratuita). También se introdujeron (desde mediados de los años 90) políticas de incentivos monetarios a los docentes, basadas en indicadores de desempeño escolar, principalmente los resultados de los test nacionales de aprendizaje. En este mismo sentido, se ha expandido e intensificado el uso de los test estandarizados como mecanismo de información a la demanda, de forma que desde 1998 en educación secundaria, el SIMCE (la prueba nacional de logro escolar, aplicada al menos en lenguaje y matemática) se toma a los alumnos de segundo medio (décimo grado), sus resultados se publican ampliamente en la prensa bajo la forma de *rankings* y se envían a las familias, promoviendo que los padres elijan los establecimientos con más altos puntajes y abandonen los de bajos promedios.³ Es importante tomar en cuenta que la presencia de tests en la educación secundaria tiene en Chile una historia más larga: desde fines de los años 60 la admisión a las universidades se basa fundamentalmente en los resultados de

³ El SIMCE se aplica en educación primaria (cuarto y octavo grado) desde fines de los años 80 y sus resultados por escuela se publican en la prensa desde mediados de 1990.

una prueba estandarizada que los alumnos rinden al finalizar sus estudios secundarios; la relevancia de esta prueba ha dado origen a un cada vez más importante mercado de servicios de preparación para este examen. Por último, en Chile son también masivas las prácticas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos (especialmente los privados, aunque también los públicos de elite), las cuales se basan principalmente en pruebas de admisión, el rendimiento previo de los alumnos, su comportamiento y –en algunos casos– las características socioeconómicas y culturales de las familias (como su adscripción religiosa, además de su capacidad de pago); muchos de estos criterios se aplican también como mecanismos de selección a lo largo de la carrera escolar, de forma que los alumnos son expulsados de los establecimientos cuando, por ejemplo, no rinden sobre un mínimo establecido.

La dinámica de mercado ha dominado también la expansión de la educación post-secundaria en Chile desde 1980, pero sobre todo en la última década en donde ha ocurrido una verdadera explosión de la cobertura. Por una parte, las universidades “tradicionales” (es decir, pre-existentes a la reforma neoliberal de 1980) han debido operar cada vez más bajo una lógica de autofinanciamiento, incluyendo el cobro directo de crecientes aranceles a los alumnos; quienes provienen de familias que no pueden pagar, acceden a un sistema de créditos fuertemente subsidiados por el Estado. Por otra parte, el mayor crecimiento de la matrícula post-secundaria se ha dado por la creación y la expansión de nuevas instituciones privadas, que no participan del sistema de admisión público basado en antecedentes académicos, y que cobran la totalidad de los aranceles a las familias (aunque desde mediados de la década de los años 2000 existe un sistema de créditos con aval del Estado administrado por la banca privada para este sector). Este arreglo ha ido derivando hacia un mercado de educación superior enormemente diferenciado en cuanto al tipo de instituciones y segmentado tanto por precio como por calidad y composición social del alumnado.

3.2. Particularidades del movimiento estudiantil

Es contra el telón de fondo de este sistema educacional que debe ser observado el movimiento de estudiantes secundarios chilenos manifestado públicamente en 2001, 2006 y 2011. Éste ha tenido características particulares que lo distinguen de otros movimientos estudiantiles y probablemente lo ubicarán en un lugar especial dentro de la historia chilena de este período. A continuación se analizan algunas de sus características más salientes.

[242]

Una primera característica para destacar de este movimiento ha sido precisamente su persistencia, que ya acumula una década. En efecto, el primer episodio de protestas masivas tuvo lugar en 2001 y llegó a ser conocido como “el mochilazo”. Articulado en torno a la demanda por mejorar las condiciones de precio del transporte público y dar al Estado un mayor rol en la administración de la tarifa estudiantil, el movimiento alcanzó un alto grado de apoyo entre los estudiantes de Santiago y logró que el gobierno accediera a sus demandas, luego de un complejo proceso de negociación. El mochilazo no sólo rompió el silencio público de los estudiantes en la post-dictadura, sino que mostró la emergencia de nuevas formas de organización estudiantil, que combinaban los tradicionales centros de alumnos (fortalecidos por las políticas de organización y participación estudiantil de mediados de los años 90), con asambleas estudiantiles menos estructuradas, pero con alta capacidad de coordinación y convocatoria. También quedó claro que la institucionalidad no sabía cómo procesar estas demandas y que la negociación política tradicional no era efectiva en este nuevo escenario.

Una segunda característica del movimiento estudiantil ha sido su capacidad para articular no sólo reivindicaciones de corto plazo (por ejemplo, transporte, calidad del equipamiento e infraestructura de los establecimientos), sino un conjunto de demandas que apuntan a modificar aspectos estructurales del modo de organización y funcionamiento del sistema educacional chileno, como la herencia regulatoria de la dictadura (expresada en la permanencia de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, dictada el último día del gobierno militar en 1990), la privatización, el cobro de aranceles y las prácticas de selección discriminatoria de

estudiantes, entre otras. La densificación del discurso de crítica y protesta (no sólo de reivindicación “corporativa”) del movimiento estudiantil quedó clara en el año 2006 en lo que se denominó la “revolución de los pingüinos”. En ese entonces, una vez que el movimiento había adquirido carácter nacional y había endurecido sus formas de protesta sumando el paro y la toma de establecimientos a la marcha callejera, la presidenta Bachelet conformó un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, con amplia representación de diversos sectores del país incluyendo a representantes estudiantiles secundarios y universitarios; luego de seis meses de debates a partir del reclamo estudiantil, este Consejo Asesor elaboró un informe que puede considerarse el más exhaustivo diagnóstico disponible de las limitaciones del sistema escolar chileno (no así a nivel post-secundario) y de las diferentes visiones que existen en la sociedad chilena acerca de ellas.

Una tercera característica ha sido la innovación en las formas de organización, manifestación y coordinación de los estudiantes; no es que la militancia política y las organizaciones estudiantiles tradicionales hayan desaparecido, pero han sido complementadas y en muchos casos superadas por nuevas formas de participación, representación y toma de decisiones entre los estudiantes. Así, a nivel de la organización, han emergido diversas asambleas y coordinadoras con metodologías más horizontales, menos intermediadas de deliberación y toma de decisiones, donde los líderes estudiantiles ejercen más como “voceros” de la asamblea, que como dirigentes representantes de una organización. Existe una generalizada desconfianza hacia las formas tradicionales de delegación y representación política, así como hacia las instituciones públicas y autoridades de gobierno. La coordinación también ha experimentado un cambio, principalmente por el uso intensivo de las nuevas tecnologías de comunicación y mensajería instantánea, que permiten a los estudiantes convocatorias amplias, en poco tiempo, con mínimos recursos, y canales masivos de difusión de ideas y de los resultados de sus protestas. Ciertamente, estos medios no han reemplazado sino complementado la creación de multiplicidad de coordinadoras cara-a-cara que agrupan a representantes de base con criterio geográfico (por ejemplo, sectores del Gran Santiago) o institucional

(liceos técnico-profesionales). Finalmente, las formas de manifestación también han sido diversas, aspecto especialmente notable del movimiento estudiantil de 2011, en que los estudiantes ensayaron múltiples métodos de presión hacia las autoridades y de difusión de su mensaje hacia el público en general. Esto incluyó ciertamente las tradicionales concentraciones, marchas, paros y tomas de establecimientos, pero también otras manifestaciones como bailes masivos, carnavales, debates callejeros, videos y diferentes *performance* en espacios públicos, todo ello unido a un sofisticado manejo de los medios de comunicación masiva, liderados por dirigentes con gran poder de comunicación y sofisticada capacidad argumentativa, quienes han cautivado a la opinión pública.

3.3. *La crítica estudiantil al sistema escolar chileno*

[244]

El movimiento estudiantil no ha conseguido todas sus demandas, pero ha concitado un enorme apoyo de la opinión pública, de la mayor parte de los partidos políticos y líderes de opinión, y un reconocimiento de la justicia de sus reclamos por parte de las autoridades de los tres gobiernos que han enfrentado. ¿En qué consiste el núcleo de la crítica estudiantil al sistema educacional chileno? Ciertamente, se trata de un discurso que ha ido evolucionando en el tiempo y que se ha manifestado con énfasis muy variados, pero en cuyo interior es posible identificar algunos elementos claves.

En primer lugar, la demanda por la gratuidad de la educación, lo que supone un rechazo al sistema de co-pago a nivel escolar.⁴ En efecto, la atribución que tienen las instituciones privadas y públicas chilenas para cobrar a las familias por acceder a la educación escolar obligatoria, aun recibiendo financiamiento estatal, es una rareza en la evidencia comparada, al punto que organismos internacionales como UNICEF y UNESCO han manifestado dudas sobre la coherencia de estas prácticas con los

⁴ A nivel de la educación superior, la demanda estudiantil ha evolucionado desde la creación de un sistema de aranceles diferenciados según el nivel socioeconómico de los estudiantes (demanda histórica desde la creación del actual sistema en 1980), hasta la petición de gratuidad universal, que sólo emergió como dominante en el movimiento más reciente de 2011.

tratados internacionales sobre la materia. Más aún, a nivel de la educación superior, Chile es el país con el mayor gasto privado y los más altos aranceles en valores relativos entre todos los Estados miembros de la OCDE, de forma que son las familias chilenas y no el Estado, quienes han sostenido el esfuerzo financiero para la acelerada expansión de la educación post-secundaria de los últimos años.

En segundo lugar, la defensa de la educación pública, lo que supone que el Estado tenga un trato preferente con las instituciones de su propiedad y –en el caso de la educación escolar– terminar con la municipalización de la administración educacional. En realidad, desde la instauración del sistema de mercado a inicios de los años 80, la educación pública se ha ido reduciendo sistemáticamente, pasando en el caso de la educación secundaria de representar el 75% de la matrícula nacional en 1980 a ser en la actualidad menos del 40%. Proporcionalmente, la educación pública chilena retrocedió al lugar que tenía a inicios de la República a mediados del siglo XIX. Es importante señalar que esta disminución de la cobertura de la educación pública no se debe a que la educación privada subvencionada por el Estado ofrezca un servicio de mayor calidad, puesto que la evidencia demuestra que –a igualdad de condiciones– ambos tipos de educación son similares en cuanto a los logros obtenidos.

En tercer término, el rechazo al lucro por parte de los proveedores privados de educación, especialmente cuando éste se realiza con recursos públicos. En Chile, el sector de mayor crecimiento en la educación ha sido precisamente el de instituciones con fines de lucro, quienes reciben los subsidios estatales en igualdad de condiciones que las instituciones sin fines de lucro y las instituciones públicas. Incluso entre las universidades privadas que están formalmente obligadas a constituirse como instituciones sin fines de lucro, se ha identificado un conjunto de estrategias de negocios que burlan el espíritu de esa legislación. El afán de lucro en educación ha sido defendido por los sectores de orientación neoliberal como el motor que dinamiza el crecimiento y lidera la innovación en el campo educacional; los estudiantes en cambio lo ven como la génesis de muchas

prácticas indeseadas en educación, como la discriminación de estudiantes, la baja de la calidad del servicio educacional y el crecimiento inorgánico y descontrolado de carreras de bajo costo y sin mercado laboral.

[246]

Por último, la eliminación de las prácticas discriminatorias de selección de estudiantes por parte de los establecimientos educacionales y la disminución de la segregación social en la educación. Como se dijo, en Chile se aplican masivamente (en particular en los establecimientos privados, aun los financiados por el Estado) diversos mecanismos de selección de los estudiantes en los procesos de admisión y luego a lo largo de la carrera escolar, basados en su rendimiento pasado o en la predicción de su rendimiento futuro, su comportamiento, así como el nivel de ingresos y otras características de sus familias. Muchas de estas prácticas también han sido denunciadas como atentatorias al derecho a la educación de los estudiantes, pero la institucionalidad chilena ha privilegiado la libertad de emprendimiento de los proveedores de educación para fijarse sus propias reglas en estas materias, porque considera que la sola existencia de la educación pública es suficiente para garantizar el derecho a la educación (recuérdese que en Chile el Estado entrega a los establecimientos privados la misma subvención que a los públicos). Estas prácticas de selección, especialmente las que constituyen una discriminación por precio, han sido asociadas con los altísimos y crecientes niveles de segregación socioeconómica de la educación escolar chilena, que la sitúan como la educación más segregada de entre todos los países participantes en la prueba PISA.

Mirado en su conjunto, el ideario del movimiento estudiantil chileno representa un rechazo al imperio de la lógica de mercado en la educación. Ciertamente, los estudiantes no son los primeros ni están solos en realizar esta apreciación. Algunos analistas y actores del campo educacional chileno tempranamente denunciaron las reformas de mercado como inapropiadas para la educación, a lo que se han sumado académicos y organismos internacionales, e incluso agencias de cooperación típicamente asociados con posturas favorables a este tipo de reformas. Ha sido probablemente un caso único observar a dirigentes estudiantiles de izquierda citar en foros públicos los informes de la OCDE y el Banco Mundial para

respaldar sus tesis anti-mercado en educación. En verdad, más allá de la retórica “de izquierda” que pueda confundir a algunos, si se analiza en términos de política educacional comparada el discurso del movimiento estudiantil, habría que concluir que los estudiantes chilenos están demandando *grosso modo* un sistema educacional como el que construyeron los países capitalistas más avanzados, gratuito, basado en la provisión estatal y considerado como un derecho universal y un servicio público. La radicalidad que la demanda estudiantil chilena pueda mostrar se explica –a mi juicio– más por la radicalidad del contexto en que les ha tocado desenvolverse: en términos de análisis educacional comparado, no existe otro país con un sistema educacional donde la lógica de mercado tenga mayor preponderancia que en Chile.

Ahora bien, es importante notar que, observado en su evolución de largo plazo, varios de los rasgos que caracterizan la educación chilena actual no fueron creados por el sistema de mercado, sino que le antecedían. En Chile, la demanda social por educación ha sido históricamente muy alta y ella está en la base de la alta dinámica de expansión educativa e incluso de la disposición de las familias a pagar por ella. Asimismo, la segregación social y la segmentación de la oferta educativa según clases sociales, e incluso las prácticas de agrupamiento de alumnos según rendimiento en la educación secundaria, han acompañado históricamente a la educación chilena. Por último, la presencia de la educación privada siempre ha sido significativa en Chile. Lo que el sistema de mercado ha hecho, sin embargo, es exacerbar estos rasgos, canalizando la demanda social al modo en que el mercado distribuye sus servicios: según el poder de compra de los usuarios.

El compromiso democrático –al menos desde inicios del siglo XX– había sido que la educación en general y el rol del Estado en particular eran precisamente contrarrestar la tendencia a la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales, económicas y culturales. Lo que la reforma neoliberal de 1980 en Chile hizo fue terminar con ese compromiso; los gobiernos democráticos desde 1990 en adelante intentaron reponerlo, pero sin alterar la dinámica de mercado sino más bien complementándola con intervenciones estatales. Se trató de guiar el

mercado hacia la consecución de bienes públicos y corregir sus “fallas” con políticas compensatorias. Lo que la evidencia disponible parece indicar y el movimiento estudiantil denunciar, es que el Estado ha sido sobrepasado por el mercado y a menos que exista un cambio significativo de las reglas del juego en la educación chilena, esta tendencia no se revertirá.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Felicitas (2011), *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Álvarez, Benjamín, John Gillies y Mónica Bradsher (2003), *Beyond Basic Education: Secondary Education in the Developing World*, Academy for Educational Development, World Bank Institute.
- Andraca, Ana M. de (coord.) (2007), *Políticas educativas para la niñez trabajadora. Hacia la erradicación del trabajo infantil en Centroamérica y República Dominicana*, PREAL.
- (2006), *Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Banco Mundial (2007), *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria*, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Bellei, Cristián y Víctor Pérez (2010), "Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario", en R. Lagos Escobar (ed.), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus.
- Bellei, Cristián, A. Osses y J. P. Valenzuela (2010), *Asistencia técnica educativa: De la intuición a la evidencia*, Santiago, Editorial OchoLibros.
- Bellei, Cristián (2009), "The Private-Public School Controversy: The Case of Chile", en Paul Peterson y Rajashri Chakrabarti (eds.), *School Choice International*, MIT Press.
- Bellei, Cristián y F. Fiabane (eds.) (2003), *12 Años de educación obligatoria*, LOM, PIIE, UNICEF.
- Borman, G., Gina Hewes, Laura Overman y Shelly Brown (2003), "Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-Analysis", en *Review of Educational Research*, vol. 73, n° 2, págs. 125-230.

- Braslavsky, Cecilia. (ed.) (2001), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Santillana.
- Briseid, Ole y Françoise Caillods (2004), *Trends in secondary education in industrialized countries: are they relevant for African countries?*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Cariola, Leonor, C. Bellei e I. Núñez (2003), *Veinte años de políticas de educación media en Chile*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Castro, Claudio de Moura, Martin Carnoy y Lawrence Wolff (2000), *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, BID.
- Cox, Cristián (2006), *Policy Formation and implementation in secondary education reform: the case of Chile at the turn of the century*, The World Bank.
- Cox, Cristián, Rosario Jaramillo y Fernando Reimers (2005), *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*, BID.
- Cueto, Santiago (ed.) (2009), *Reformas pendientes en la educación secundaria*, PREAL.
- Dussel, Inés (2009), "Desafíos para la universalización de la enseñanza secundaria. Aportes para la definición de políticas educativas", en *Repensando la educación secundaria: sugerencias para estimular el diálogo*, OEA y Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.
- Hamilton, Laura S., Brian M. Stecher, y Kun Yuan (2008), *Standards-Based Reform in the United States: History, Research, and Future Directions*, RAND Corporation.
- Holsinger, Donald y Richard Cowell (2000), *Positioning secondary school education in developing countries*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.

- Jacinto, Claudia (2010), "Reformulaciones recientes acerca de la formación para el trabajo en la educación secundaria general", en *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Jacinto, Claudia (ed.) (2010), *Recent trends in technical education in Latin America*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Jacinto, Claudia y Flavia Terigi (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, IIPE-UNESCO / Editorial Santillana.
- Jallade, Jean-Pierre (2000), *La enseñanza secundaria en Europa: tendencias principales, Diálogo sobre políticas regionales*, BID.
- Kerckhoff, Alan (2000), "Transition fro school to work in comparative perspective", en *Handbook of the Sociology of Education*, M. T. Halliman (ed.), Springer.
- Levy, F. y R. Murnane (2004), *The new division of labor: how computers are creating the next job market*, New Jersey, Princeton University Press.
- Lewin, Keith y Francoise Caillods (2011), *Financing secondary education in developing countries: strategies for sustainable growth*, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Macedo, Beatriz y Raquel Katzkowicz (2002), "Educación secundaria: balance y prospectiva", en *¿Qué educación secundaria para el siglo XXI?*, UNESCO/OREALC.
- McMeekin, R.W. (2006), "Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina", en *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, J. Corvalán y R.W. McMeekin (ed.), PREAL.
- Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2011), *Construyendo juntos la Nueva Escuela Pública Paraguaya. Lineamientos*

políticos para la Educación Media en Paraguay 2011-2024,
Ministerio de Educación y Cultura.

OCDE (2010), *PISA 2009 Results* (cinco volúmenes).

— (2009), *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*.

Pozo, Juan Ignacio, Elena Martín y M. Puy Pérez (2002), “La educación secundaria para todos: una nueva frontera educativa”, en *¿Qué educación secundaria para el siglo XXI?*, UNESCO/OREALC.

Rosati, Furio C., Marco Manacorda, Irina Kovrova, Nihan Koseleci y Scott Lyon (2011), *Understanding the Brazilian success in reducing child labour: empirical evidence and policy lessons*, ILO, UNICEF y The World Bank.

[252]

Shavit, Yossi y Walter Müller (2000), “Vocational secondary education, tracking and social stratification”, en *Handbook of the Sociology of Education*, M. T. Halliman (ed.), Springer.

SITEAL (2008), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2008, La escuela y los adolescentes*, IPE-UNESCO y OEI.

Tenti, Emilio (coord.) (2009), *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. IPE-UNESCO y PNUD.

UNESCO (2011), *Compendio Mundial de la Educación 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Enfoque en la educación secundaria*, UNESCO-UIS.

— (2011), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011*.

— (2005), *Secondary education reform: towards a convergence of knowledge acquisition and skills development*.

UNESCO OREALC (2005), *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y El Caribe hacia un estado del arte*, Instituto de Educación UNESCO.

- Valenzuela, Juan P., C. Bellei y D. De los Ríos (2010), "Segregación escolar en Chile", en S. Martinic & G. Elacqua (eds.), *Fin de ciclo: cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.
- Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro (2000), *Educación secundaria en América Latina y el Caribe. Los retos del crecimiento y la reforma*, BID.