

Los grandes retos de la educación secundaria en América Latina y el Caribe

Carlos M. Jarque*

En primer lugar deseo expresarles la más cordial bienvenida a este seminario sobre la reforma de la educación secundaria en América Latina y el Caribe, en el marco de la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo.

En los últimos años, el tema de la inversión en capital humano en general, y de la educación en particular, ha adquirido la mayor relevancia en la región, especialmente al haberse identificado un apreciable rezago en los logros educativos de América Latina y el Caribe, respecto a otras regiones en desarrollo, y respeto a los países industrializados.

Los tres grandes retos de la educación secundaria

En nuestra región, al interior del sector educativo los esfuerzos han sido diferenciados.

En el pasado reciente mucho interés se ha prestado a la educación primaria. Esto llevó a nuestros países a realizar considerables inversiones dirigidas a mejorar inicialmente la cobertura y, luego, la calidad y los resultados del ciclo primario. La educación primaria también ha contado con el importante apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo, agencias bilaterales y organizaciones no gubernamentales.

En el otro extremo, la educación superior tradicionalmente ha recibido el apoyo efectivo de diversos grupos en todas y cada una de nuestras sociedades.

Así, y no obstante el trabajo realizado, de alguna forma, la educación media o secundaria se ha convertido en un eslabón endeble de la educación en la región.

De hecho, se podría sugerir que, en este inicio del siglo XXI, la expansión con calidad de la educación secundaria es uno de los retos más importantes para el futuro de América Latina y el Caribe, pues constituye la clave para encarar con éxito los desafíos de la pobreza, de la competitividad en la nueva economía global, y de un desarrollo democrático incluyente.

Entre otros, la educación media enfrenta grandes retos como son el reto de la universalización, el reto de la calidad, y el reto de la pertinencia.

El reto de la universalización

Respecto a la universalización de la enseñanza media, es claro que los países de la región deben aumentar considerablemente la tasa de asistencia —actualmente del 55%—. La universalización no es sólo un tema dictado por la necesidad de satisfacer demandas por este tipo de educación, sino que se inspira en un principio básico de justicia social ya que la falta de cobertura afecta primordialmente a los pobres.

Lograr la universalización de la educación media no es una tarea trivial, pues requiere del compromiso de los gobiernos así como de importantes inversiones. Algunas cifras indican la magnitud del tema: en los próximos 10 años la región registrará un incremento de 40% de la educación media (superior a los 10 millones de alumnos). Así, (para aumentar la tasa de escolarización en la región de 55% a 75%) se requerirá una inversión superior a los US\$ 5.000 millones de dólares, durante los próximos años, solamente para la construcción de escuelas de secundaria.

Un elemento esperanzador es que un orden de inversiones como el mencionado no parece necesariamente excesivo, y sería sostenible de continuar la tasa de crecimiento económico de 3,2% que caracterizó el inicio de la década de los 90s.

* Gerente, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

Otra circunstancia favorable la constituye el hecho de que vamos a disfrutar de una oportunidad demográfica única, dado que durante los próximos 20 años se anticipa una desaceleración en la tasa de crecimiento de la cohorte de niños en edad escolar y aumentos en la fuerza laboral. En otras palabras, la tasa de dependencia sobre la población activa disminuirá. Esto no sólo implica que las inversiones serán relativamente más fáciles de llevarse a cabo, sino también que serán más sostenibles.

El reto de la calidad

Pero no basta con tener los espacios para muchos más jóvenes en las escuelas secundarias. Hay que hacer el trabajo completo. Además de edificar aulas es necesario construir, en ellas, educación de calidad.

En general, en las pasadas 4 décadas se atendió poco y mal la formación de los maestros y profesores. Hoy los resultados de las pruebas de conocimientos juzgan, más que las escasas competencias de los alumnos, la debilidad de la formación de los profesores.

El problema se agravará en forma inexorable si no se organiza una política intencional de formación y capacitación de profesores para la educación secundaria. Para actuar en este terreno se requiere prestar atención renovada a la organización de la carrera docente, al diseño y ejecución de programas efectivos de formación, y al tema salarial en la medida en que este vaya acompañado de compromisos y sistemas efectivos de evaluación del desempeño docente.

Además, atraer maestros altamente calificados a la educación secundaria será una actividad sumamente importante ya que las oportunidades en otras áreas del mercado laboral serán mayores para quienes tengan los mejores perfiles. Complementariamente habrá que pensar en mecanismos de preparación para que maestros de primaria liberados por la reducción de la base de la pirámide de edades, apoyen en el ciclo secundario.

Lograr verdaderas mejoras en la instrucción requiere de más horas en el aula. En la mayoría de los países latinoamericanos el día escolar dura entre 3 y 4,5 horas. Sabemos que las escuelas públicas latinoamericanas imparten entre 500 y 800 horas de instrucción por año mientras que en los países industrializados, las escuelas públicas imparten aproximadamente 1.200 horas de instrucción al año. A esto debemos añadir que en muchos países de la región se pierden entre 10 y 40 días al año debido a paros sindicales. Con estas cifras en mente es difícil creer que pueda mejorarse la calidad sin aumentar la efectividad de las horas que los alumnos permanecen en las aulas.

Adicionalmente, surge como un enorme desafío para la región la promoción de la cultura informática y la reducción de las brechas digitales en los sistemas educativos. La vida cotidiana de las próximas generaciones estará rodeada de sistemas de información y de tecnologías, en el trabajo, en el estudio, en la participación comunitaria, e incluso en el manejo de la vida privada. De ahí la importancia de la conectividad y de la incorporación de la tecnología de la información en la escuela secundaria.

El reto de la pertinencia

También es indispensable incluir, en la expansión con calidad de la educación secundaria, la noción de pertinencia. Educación, y de calidad, pero para qué economía y para qué sociedad. La enseñanza que tenga lugar en las escuelas medias debe estar bien sintonizada con los requerimientos de la vida contemporánea. Debe considerar el momento histórico de nuestros países como naciones abiertas al mundo inmersas en procesos de transformación económica y de gobernabilidad democrática.

Es un hecho que la educación secundaria debe, hoy, jugar múltiples y complejos papeles como:

- Formar ciudadanos sólidos,
- Preparar estudiantes para el nivel superior,
- y brindar una educación relevante en la transición hacia el mundo del trabajo para quienes, en este nivel, completarán su educación.

Más aún, la nueva economía global requiere crecientemente de trabajadores diestros en el trabajo en equipo, creativos, capaces de realizar tareas complejas, tecnológicamente sofisticados y con manejo de

idiomas. La secundaria es el lugar donde muchas de estas destrezas tienen que desarrollarse al grado necesario. También es la enseñanza media el espacio privilegiado para la siembra de la responsabilidad cívica, y para asumir en forma articulada temas clave como el cuidado al medio ambiente y el aprecio por la diversidad cultural.

Si no se consiguen esquemas efectivos para el manejo de todos estos temas, la expansión de la educación secundaria estará condenada a la irrelevancia y habremos perdido, todos, una oportunidad única.

Señoras y Señores:

La presencia de ustedes en este evento es una excelente demostración de la importancia que todos asignamos al tema de la educación secundaria.

El objetivo de este Seminario es analizar la gran transformación que está experimentando la región, y en este contexto, analizar el desafío que constituye la universalización, con relevancia y calidad, de la enseñanza media.

Este Seminario se organizará en tres paneles. El primero versará sobre las reformas de la educación secundaria en países desarrollados, a efecto de ubicar las tendencias universales de cambio educativo. El segundo panel, *La educación, la equidad y el desarrollo en América Latina y el Caribe*, considerará el desafío de la construcción de una sociedad a partir de una educación fundada en la equidad y el papel que en este proceso juegan no solamente los estados sino también las comunidades, las empresas y los sindicatos. En el tercer panel, se pasará revista a los *Desafíos y experiencias de reforma en América Latina y el Caribe*.

Se trata de promover un intercambio de experiencias, y de ideas, sobre cómo encarar un nivel educativo que, en el pasado, tuvo características de preuniversitario y que, en el presente, y más aún, en el futuro, formará el sustento para participar en la sociedad, en la cultura, en la economía, y en los procesos de desarrollo.

No partimos de cero

Antes de terminar, quisiera recordar que se tiene un valioso terreno adelantado.

Varios países de la región están realizando cuantiosas inversiones y buscando nuevos modelos para responder a los retos que hemos descrito. La reforma de la educación secundaria es un proceso en marcha, y una prioridad en toda la región.

Desde luego no existen modelos únicos que se acomoden a todas las circunstancias.

Los puntos de partida son diferentes: en algunos países el reto es la universalización de la "baja secundaria" entre los grados séptimo y noveno. En otros es la calidad en los grados 10 a 12. Sin embargo, en todos existe la preocupación por el problema de la deserción de los jóvenes, y por programas de retención que aumenten la proporción de estudiantes que completan el ciclo. En todos también está la inquietud por la escasez de maestros calificados y por la necesidad de organizar mejor el trabajo en la escuela, y para que responda a las expectativas de jóvenes de origen social cada vez más heterogéneo. También compartimos el reto de la pertinencia.

Sobre todas estas búsquedas y preocupaciones hay que construir.

El BID, por su parte, ha venido apoyando y seguirá apoyando estos esfuerzos, respondiendo a la demanda de los países. La estrategia del Banco para el sector educativo y el hecho de que la mayor parte de los US\$1000 millones de dólares dedicados a préstamos en educación, durante los últimos tres años, han sido canalizados para inversiones en educación media, reflejan la elevada prioridad que se ha asignado a este nivel educativo.

Amable auditorio.

Como todos sabemos, La educación es el elemento básico del desarrollo personal y colectivo. Es un elemento que potencia el despliegue de las capacidades individuales y que coadyuva al ejercicio pleno de las libertades democráticas. La educación es el componente que nutre la cultura y que alimenta la conciencia cívica y solidaria. Por eso tenemos la responsabilidad histórica de cimentar las bases que definirán –a través de la educación- el perfil de la región en el siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso.

Conseguir que las próximas generaciones de América Latina y el Caribe tengan acceso a una educación secundaria de excelencia, y a la altura de los tiempos, es la principal contribución que se puede, y se debe hacer, en favor del desarrollo.

Es un desafío que debemos enfrentar aprovechando las mejores experiencias.

Por eso agradecemos la presencia de todos ustedes en este Seminario. Por eso les deseamos el mayor de los éxitos en las múltiples sesiones, para beneficio de nuestros pueblos y para beneficio de la región que nos une y que nos identifica.

Muchas gracias y Enhorabuena.

Una visión global de los desafíos del desarrollo de la educación secundaria en América Latina

Germán W. Rama*

1. La evolución cuantitativa de la educación secundaria

Los Estados Unidos constituyeron el primer caso de generalización de este nivel. Hacia 1939 la mitad de los jóvenes de 17 años terminaban High School. Los países europeos occidentales registraron una gran expansión en los últimos 20 años. La desocupación masiva y la modernización de la estructura del mercado de empleo fueron factores dinamizadores de la incorporación de casi todos los jóvenes de Europa Occidental a un ciclo terminal de educación media, sea vocacional o general. Hoy, en ambas regiones el cumplimiento de un ciclo de 5 ó 6 años está por encima del 70%. En muchos países desarrollados el tema es ya la educación postsecundaria.

En América Latina el último medio siglo ha sido el de la generalización de la educación primaria. Se pasó de un universo analfabeto a uno escolarizado. Quedan aún por solucionarse problemas de egreso y de retraso pedagógico que afectan aún a regiones de Brasil- aunque su transformación es sorprendente- a América Central y sur de México y al área andina (el problema es fundamentalmente rural e indígena).

Paralelamente, la educación media o secundaria ha registrado un notable impulso. La mayoría de los países declaró obligatoria la primera parte (Chile, tempranamente en los '60, Uruguay en 1974, México en 1993, etc.). El volumen de la población matriculada en la totalidad del ciclo es de más de 27 millones hacia fines de los 1990. Pensar que EEUU tiene 21 millones de estudiantes.

Pero la evolución cuantitativa no modificó, salvo excepciones entre las que debe citarse Brasil y México, las posiciones relativas de los países de América Latina. A comienzos de los '90 los países de menor desarrollo relativo registraban una tasa bruta de escolarización inferior al 50%; los países de gran volumen de población y creciente urbanización como Brasil, Colombia y México y algunos de los andinos se ubicaban entre el 50 y el 75%, y finalmente los países altamente urbanizados y de larga historia educativa como los del Cono Sur tenían tasas brutas de escolarización por encima de 75%.

2. La equidad social y la universalización de la educación secundaria

El desarrollo de la educación secundaria se ha producido en el hemisferio norte en sociedades que simultáneamente avanzaban hacia la equidad social. La modificación de las sociedades por inmigración de poblaciones culturalmente disímiles o la no asimilación de subculturas correspondientes a la parte baja de la estratificación, como es la negra o la latina en Estados Unidos ha afectado la propuesta democratizadora de la educación media.

El desafío para América Latina es cómo lograr la equidad social a través del desarrollo de la educación secundaria en forma paralela al desarrollo social, cómo avanzar simultáneamente hacia las fronteras de la equidad social y mediante la incorporación de las nuevas generaciones a la educación secundaria o, como improbable alternativa cómo desarrollar un proceso de ac-

* Consultor, Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

ceso y promoción en el sistema educativo fundado en la equidad en sociedades que continuarían siendo altamente inequitativas.

La CEPAL ha señalado que como los requerimientos del mercado para incorporar mano de obra en ocupaciones no marginales se están incrementando rápidamente, la generación en edad escolar que no reciba educación secundaria podría transformarse en el futuro en población marginal.

Si hoy la región se fijara como meta inmediata que todos los jóvenes debieran completar doce años de educación general podría producirse una grave fragmentación social. Para ciertos países dicha meta sería inalcanzable en un plazo breve y para la inmensa mayoría de los restantes sólo podrían completar el ciclo aquellos jóvenes que recibieron en la educación primaria y en la etapa obligatoria inicial de la media una educación de buena calidad. Bajo el mismo rótulo de educación secundaria figurarían los tradicionales colegios preuniversitarios, una enseñanza vocacional más o menos modernizada y un remedo de formación cultural y de desarrollo de las inteligencias en establecimientos que sólo tendrían de educación secundaria el nombre. Existe otra alternativa poco deseable que ya fuera transitada por algunos sistemas educativos: conferir grados sin incorporar conocimientos; o sea establecer una especie de "populismo educativo". Los resultados esperados serían que: los jóvenes provenientes de familias de bajo nivel socio-cultural no modificarían su perfil cognitivo; que el mercado de empleo establecería sus propios patrones de selección sustituyendo la neutralidad de los tribunales de educación y que la sociedad nacional carecería de recursos humanos avanzados con los que enfrentar la globalización.

3. Hacia un nuevo modelo de educación secundaria común

Con buen criterio los sistemas educativos y los cuerpos políticos de los países han ido estableciendo una separación entre una educación común –que puede estar ubicada en la Primaria o diferenciada entre Primaria y Ciclo Básico Común de la Educación Media- y un nivel superior que en algunos casos tiene un fuerte carácter de educación general preuniversitaria y en otros una pluralidad de formaciones con muchas modalidades de formación hacia el mercado de trabajo.

El primer desafío consiste en que todos los educandos puedan aprobar en las edades adecuadas el primer ciclo común. El segundo desafío es el de una adecuada concepción curricular cognitiva y de organización social de ese ciclo cuya universalización y efectividad definirá el perfil de América Latina en las próximas décadas.

Los nuevos educandos provienen de hogares en los que ellos son los primeros que llegan a tan elevado nivel educativo, en donde no existen libros, en los que el lenguaje es elemental y hay escaso desarrollo del pensamiento abstracto. La masiva exposición a la televisión, lamentablemente no produjo un cambio cultural significativo porque en una situación de mercado el emisor buscó audiencia adaptándose a los bajos niveles de los consumidores.

En lugar de los "herederos" -en lo cultural y en lo social- la educación secundaria es un reflejo del aluvión social que ha significado la urbanización en nuestros países.

Los jóvenes alumnos tienen poca similitud con los "bachilleres" de antaño. Pero en la mayor parte de los países se continúa con los planes de estudio diseñados para formar un futuro universitario. Niños para quienes en la escuela el maestro o la maestra sintetizaba el conocimiento al pasar al liceo se enfrentan a doce o catorce profesores; y son ellos los que deben crear la síntesis de lo que es ciencia a partir de separadas disciplinas de biología, física, química. Paralelamente, en lugar de integrar al adolescente al dinámico mundo en el que vivirá, frecuentemente se sigue recapitulando la historia de la humanidad que nunca llega hasta el presente.

Se han realizado múltiples esfuerzos para incorporar la informática al ciclo de educación obligatoria. Los costos del equipamiento vienen descendiendo pero pocos países han logrado incorporar la computación como una asignatura más de la currícula o como un instrumento de uso frecuente. Todo parece indicar que las barreras en la movilidad social en el futuro van a estar definidas por acceder o no al conocimiento y por superar el *digital divide*.

La incorporación de la tecnología en la educación común, lejos de ser una oportunidad para pocos debe transformarse en la palanca de la democratización social y del conocimiento.

Un amplio camino de desarrollo de América Latina se abre con la formulación de una nueva educación media superior. Parece riesgosa la opción de crear una educación general y única de fuerte sesgo preuniversitario, porque ello implicaría llevar la especialización y la formación profesional de toda la nueva generación a nivel terciario, lo que resultaría incompatible con las urgencias sociales de los estudiantes y con la capacidad financiera de los estados.

Parecería que lo importante sería dejar de pensar en este nivel educativo como si fuera exclusivamente de carácter preuniversitario. Con la nueva diferenciación ocupacional que la economía de alta tecnología está creando en la región, hay un sinnúmero de formaciones con fuerte contenido científico y tecnológico que pueden ser realizadas a nivel medio o en instituciones tipo *college* Americano. Paralelamente otras formaciones que en el pasado tenían un estatus social y académico bajo, han pasado a ser desempeños altamente valorados que reclaman de una educación media terminal de muy alto nivel. La lista es larga pero tiene dos ejemplos paradigmáticos como son la eficiente formación en lenguas extranjeras y el uso tecnológicamente avanzado de la informática.

Cuando se piensa en la educación secundaria de segundo nivel que orienta a sus egresados hacia la educación universitaria o superior, surge como materia pendiente de la región el tema de la evaluación de los conocimientos adquiridos. Parece difícil seguir aceptando que el mero título secundario habilite para estudios superiores. Las unidades educativas son de calidades muy desiguales, y tanto para democratizar la información como para asegurar que los aprendizajes sean efectivos, las pruebas sistemáticas de evaluación de conocimientos adquiridos que desde siempre se aplicaron en algunos países europeos y que ahora han sido adoptadas por más de 20 estados Americanos, parece ser un camino que la educación latinoamericana debe recorrer.

4. La calidad de la educación y los profesores

Es frecuente que la expansión vertiginosa de un ciclo educativo se acompañe de un descenso en la calidad de los conocimientos transmitidos. Esto ocurrió en la historia de la educación de los Estados Unidos y recientemente en países de la Unión Europea.

Los problemas de América Latina se han visto agudizados por el profundo desequilibrio cultural y social vigente en la sociedades que se proyectó a la educación. Ha actuado, también, la inadecuación de planes y programas en relación a una educación de masas. Pero por encima de todo la región está enfrentada al problema de la calidad de la formación de sus profesores.

Entre maestros y profesores de enseñanza media hay más de siete millones de personas en la región. En poco más de diez años el cuerpo docente de secundaria en la mayoría de los países se ha duplicado. En muchos casos enseñan personas idóneas, en otros son maestros normalistas que no fueron especializados para la enseñanza de adolescentes y por áreas de conocimientos. En otros más, si bien son profesores titulados provienen en unos casos de unidades de educación superior dispersas, con escaso equipamiento y carentes de apoyos pedagógicos nacionales. En otros más aún, se trata de facultades de educación pertenecientes a universi-

dades prestigiosas, pero donde la formación es hacia la especialización académica, hacia la licenciatura, y donde lo que es específico de la docencia, que es la transmisión del conocimiento, tiene un lugar muy reducido. Los problemas se han agravado con el enorme volumen de instituciones que forman docentes. Argentina tiene hoy más de mil, Chile registra diferencias notorias en el número de semestres necesarios para obtener un título según las entidades, y pocos países tienen instituciones especializadas vinculadas a escuelas y liceos de práctica y en las que el tema central sea la transmisión didáctica del conocimiento.

Como en la mayoría de los países los ministerios de educación no tienen el reconocimiento formal para orientar a las instituciones de formación de docentes, y como los resultados en cuanto a logros académicos de los estudiantes dejan mucho que desear, se han aplicado masivamente programas de capacitación de docentes.

Parece necesario revisar el tema de la formación de los docentes y resulta indispensable pensar y establecer nuevas líneas, para que con apoyo de las tecnologías a distancia puedan crearse procesos masivos y de alta calidad de recalificación del cuerpo docente. No se trata de acusar a los profesores sino que el desafío es cómo formarlos permanentemente y con los mejores instrumentos que hoy depara la informática, la televisión y el intercambio de experiencias de quienes quieren mejorar su perfil académico. El tema no es de un solo país ni de un solo gobierno. Saber enseñar Matemática o Ciencias es un problema común a todos los países, las instituciones como el Banco que apoyan el desarrollo educativo, y las autoridades de educación de cada uno de los países.

Reforma da educação secundária no Brasil

Ruy Leite Berger Filho*

A melhoria de qualidade do ensino fundamental, a pressão do mundo do trabalho, o fenômeno demográfico da formação de uma "onda adolescente" e os requerimentos da prática social, são os principais responsáveis pela nova aceleração do crescimento do ensino médio no Brasil. Há, sem dúvida, um forte desejo social de inclusão, acompanhado de políticas públicas inclusoras em diferentes esferas de governo.

O governo federal formulou um conjunto de políticas que promovem uma profunda transformação do ensino médio, resultando em duas reformas: a do ensino médio e a da educação profissional. A definição da concepção do ensino médio de que o país necessita para atender às necessidades de hoje e dos anos que se seguem deve estar assentada sobre três eixos básicos: a **flexibilidade** para atender a diferentes pessoas e situações e às mudanças permanentes que caracterizam o mundo da sociedade do conhecimento; a **diversidade** que garante a atenção às necessidades de diferentes grupos em diferentes espaços, com distintas idades; e a **contextualização** que, garantindo uma base comum, diversifique os trajetos e permita a constituição dos significados, dê sentido à aprendizagem e ao aprendido.

O programa de reforma está estruturado em quatro eixos principais: (i) adotar **uma concepção para o ensino médio** que responda às determinações da LDB, às necessidades de sua demanda, às características do mundo contemporâneo e aos cenários de futuro; (ii) promover **a expansão do acesso** ao ensino médio com equidade e a adequação da oferta atual, de forma ordenada e com padrões básicos mínimos; (iii) incrementar **a qualidade do ensino**, com intervenções em segmentos determinantes do sucesso escolar; (iv) definir **o financiamento** e a otimização no uso dos recursos.

Uma concepção para o ensino médio - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece os resultados finais esperados: (i) o domínio das linguagens e dos códigos com os quais se negociam os significados no mundo contemporâneo; (ii) o domínio dos princípios científicos e tecnológicos que sustentam a produção em permanente mutação; (iii) o domínio dos princípios da organização social e cultural, situada espacial e temporalmente, para a compreensão da produção da humanidade nos âmbitos das idéias e das relações sociais, políticas e econômicas, na sua história.

Ensino médio: aspiração e inclusão – a expansão do acesso - Atingimos no ano de 1999 a proporção de 95,5% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos no ensino fundamental. A matrícula do ensino médio cresceu só neste ano 11,5%.

Sucesso escolar – a qualidade como aprimoramento permanente - Um dos maiores desafios da reforma do ensino médio no Brasil é a compatibilização entre a necessária expansão da oferta, para atender a demanda que vem crescendo nos últimos anos, e os esforços no sentido de melhorar a qualidade da oferta atual e assegurar qualidade na expansão. Trata-se de uma massificação de ensino que precisa ser acompanhada de uma melhoria na qualidade, garantindo-se a ele um efetivo papel de inclusão social. Estratégias de melhoria de condições de oferta e de desenvolvimento profissional dos docentes. As "caixas de ferramentas" e o financiamento.

* Secretario de Educación Media y Tecnológica, Ministerio de Educación de Brasil.

La educación media como factor clave de la equidad y el crecimiento

Rolando Franco*

1. Cuando el principal factor productivo es el conocimiento, la justificación de la equidad en educación, tiene fundamentos ya no sólo éticos o de solidaridad. Los países no podrán ser competitivos si carecen de una fuerza de trabajo adecuadamente formada y capacitada, que pueda acceder al progreso técnico e incorporarlo a su rutina de trabajo. De esta manera, la política social se convierte en un *prerrequisito* del crecimiento económico.

¿Cuánta educación es imprescindible hoy en América Latina para acceder a ocupaciones que permitan un acceso mínimo al bienestar? La educación primaria ya no basta. Es necesario completar, por lo menos, la educación media.

2. Hay dos fenómenos fuertemente relacionados que influyen sobre los requerimientos educativos y que es necesario considerar en el diseño de políticas: devaluación y umbral educativo.

La **devaluación educativa** consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención, lo que lleva a que sea necesario cursar cada vez más años de educación formal para acceder a ocupaciones similares u obtener salarios similares a los alcanzados por la generación precedente.

El **umbral educativo** es el número de años requeridos para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad (90%) de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Hoy, en América Latina, se sitúa en 12 años de educación formal (CEPAL, 1999b) y sólo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las rurales.

Puede decirse que existe **una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar** (CEPAL, 1998a): hogar de origen > años de educación > tipo de ocupación > nivel de bienestar.

Tempranamente, entonces, se decide el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los *integrados* y los *excluidos*. Esta falta de equidad provoca también consecuencias desde el punto de vista societal: "el potencial de crecimiento en la dotación de capital humano, que no se concreta como consecuencia de los déficit educativos existentes" (Cohen, 1996:4).

Conclusión:

La extensión de la educación es entonces de gran importancia para aumentar la equidad. Ella exige preocuparse no sólo de las reformas en la escuela, sino también de los factores extraescolares que condicionan el rendimiento educativo.

Debe destacarse también que mejorar la educación no basta para modificar la distribución del ingreso en los próximos 10 años. Ello no es suficiente porque la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% ó 3% anual, lo que hace que el perfil ocupacional del 80% de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década, ya está incorporado hoy al mercado laboral. Ergo, esas personas no obtendrán ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional, que se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado de trabajo.

* Director de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago, Chile).

Secondary Education in the United States: What Can Others Learn from Our Mistakes?

John Bishop^{*}

Secondary schools are the least successful component of the U.S. education system. Students learn considerably less than in other industrialized nations and dropout rates are significantly higher. This paper provides an explanation for this failure, describes the standards based reforms strategies that many states are implementing to attack these problems and evaluates the success of these efforts.

Learning is sub par because students are not engaged and teaching is often poor. Time on task and engagement are low. Peers stigmatize and ostracize the studious and give silent support to those who joke around in class or try to get the teacher off track. Poor teaching derives from: (1) the low standards for entry into secondary school teaching, (2) the common practice of assigning teachers to teach subjects they did not study in college, (3) the low salaries and poor working conditions of secondary school teachers, (4) pressures on teachers to entertain at the expense of rigor and to pass students who have not mastered the material.

Why do students study so little? Why do teachers demand so little? Why are wages set so low that sufficient numbers of qualified teachers cannot be recruited? Policy makers have concluded that these problems are due in large measure to the lack of student, staff and school accountability for learning. The education departments of the 50 states have responded by developing content standards for core academic subjects, administering tests assessing this content to all students, publishing individual school results and holding students and schools accountable for student achievement.

Is this strategy working? Yes. Nations and provinces where Education Ministries have established a national curriculum and externally assess achievement at the end of secondary school pay their teachers more, have better prepared teachers and expect more of their students. Student achievement is also considerably higher. The U.S. states—New York and North Carolina--that have established a curriculum-based external exam systems also have higher than expected achievement levels. The states that hold schools accountable have also obtained smaller but significant increases in student achievement. Requiring students to take more courses to graduate does not increase achievement and induces some students to drop out. Requiring students to pass a test to graduate from high school raises wages, earnings and college attendance but does not produce significant increases in test scores.

^{*} Associate Professor and Director of the Educational Excellence Alliance (New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University).

Algunos dilemas de la educación secundaria en América latina

Juan Carlos Tedesco *

Sobre la base de una hipótesis acerca del exceso de demandas que deben enfrentar los sistemas educativos en América Latina, particularmente en el nivel de la escuela secundaria, el texto está ordenado en tres grandes secciones. En la primera se presentan los datos que permiten identificar la magnitud de los principales desafíos macro - educativos, particularmente el que se refiere a la universalización de una educación secundaria básica de buena calidad. En esta sección se presenta la información disponibles sobre desigualdades entre países y al interior de los países, en función de sus indicadores educativos, demográficos y de ingreso per cápita, para mostrar la dificultad de ofrecer soluciones homogéneas para situaciones heterogéneas. En la segunda sección se analizan las principales tendencias de las reformas educativas actualmente vigentes en la región para este nivel de la enseñanza en términos de cambios de estructura, cambios pedagógicos y cambios en los estilos de gestión. En la tercera se sintetizan las principales conclusiones sobre las orientaciones de políticas para el futuro, basadas en tres categorías principales: las políticas de aumento de cobertura, la necesidad de considerar estrategias de transición entre diferentes situaciones y la importancia de la dimensión cultural en las propuestas curriculares para la enseñanza media.

* Director, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Sede Buenos Aires).

La visión de los profesores sobre la reforma de la educación secundaria

Jorge Pavez Urrutia *

Introducción

Advertencia de cambios en la valoración de las autoridades educativas y organismos internacionales para recoger el pensamiento educativo de las organizaciones del magisterio.

Procesos de reforma implementados durante la década de los 90 en América Latina con nula participación de los maestros y sus organizaciones.

Discurso oficial que percibe a los docentes como un sector que se opone a todo esfuerzo modernizador y, por tanto, tendencia a implementar reformas "a prueba de profesores".

La importancia de una participación efectiva del magisterio para consolidar reformas educativas exitosas.

Caracterización del problema

Necesidad de adecuar los cambios curriculares a los procesos de desarrollo tecnológicos y de globalización.

Necesidad de diseñar sistemas de enseñanza media que respondan a las necesidades de la sociedad actual y futura, abordando problemas objetivos que aún no son resueltos ni por el avance tecnológico ni por la globalización.

Tendencia a potenciar el cambio en la educación secundaria adecuándolos casi exclusivamente a las necesidades y requerimientos de los sistemas económicos.

Conclusiones y desafíos

La educación secundaria, tanto en su modalidad científico humanista como técnico profesional, requiere que ésta proporcione a nuestros pueblos no sólo las competencias y conocimientos necesarios para incorporarlos al mundo del trabajo en un contexto de globalización, sino que también intencione los aspectos valóricos formativos en la línea de desarrollar un individuo humanamente completo.

La educación básica obligatoria ya no es suficiente. El desafío es plantearse la obligatoriedad de la enseñanza media, avanzar en la solución al problema del financiamiento y realizar una evaluación objetiva de las políticas descentralizadoras con marcado carácter privatizador.

El recuperar y masificar el liceo público gratuito, y en definitiva, la educación pública como responsabilidad entendida por parte del estado como un derecho esencial y no entregado al mercado, es condición ineludible para que nuestras sociedades alcancen mayores niveles de desarrollo y democracia.

* Presidente del Colegio de Profesores de Chile.

Las nuevas bases doctrinarias y pedagógicas de la enseñanza media de Brasil ¹

Guiomar Namó de Mello²

1. La colaboración del ejecutivo (MEC) y del normativo (CNE–Consejo Nacional de Educación) en el diseño curricular nacional para la educación pública y privada.
2. El cuadro legal e institucional de la reforma de la educación básica:
 - el concepto de educación básica para la ciudadanía y el trabajo;
 - las orientaciones curriculares de la Lei de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, – N. 9394/96);
 - las orientaciones curriculares específicas para la enseñanza media;
 - la relación entre educación profesional y educación básica.
3. El proceso de formulación y discusión de los lineamientos curriculares y la participación de los sectores privados y públicos de educación, de las asociaciones, gremios docentes, sindicatos y otras organizaciones educativas.
4. Los lineamientos consensuados:
 - un nuevo paradigma curricular en el cual los contenidos son medios y las competencias que deben ser constituidas por los alumnos son los objetivos finales de la educación;
 - autonomía de la escuela y propuesta pedagógica;
 - fundamentos estéticos, políticos y éticos;
 - interdisciplinaridad y contextualización;
 - articulación con la educación profesional;
 - organización del currículo por áreas;
 - flexibilidad y obligatoriedad;
 - las competencias en cada área del currículo.
5. La cobertura de los medios de comunicación y la comunicación institucional (marketing social) en la reforma de la enseñanza media.

¹ La presentación toma como base el Parecer 15/98 del Consejo Nacional de Educación, en el cual se formulan los lineamientos curriculares nacionales para la enseñanza media en el ámbito de la reforma de la educación básica.

² Directora Ejecutiva de la Fundación Victor Civita, organización no gubernamental dedicada a la mejoría de la educación básica, mantenida por el Grupo Abril. Miembro del Consejo Nacional de Educación de Brasil, y redactora del Parecer 15/98 que establece los lineamientos curriculares para la enseñanza media brasileña.

Secondary Education for All in Europe: The Challenge

Françoise Caillods*

The Issue

Secondary education in Europe has witnessed very rapid enrolment expansion in the last two decades. In most European countries enrolment ratios at upper secondary level now exceed 70%. This expansion was made necessary by the changes of skills required by the labour market: a secondary education qualification has become the bare minimum for access to any jobs. At the same time secondary education has been the object of much criticism from parents, pupils, employers and the State. It is often accused of being of insufficient quality, not relevant enough, not sufficiently open to the outside world, or on the contrary too influenced by the outside world (violence in schools is rising as in the rest of society), not sufficiently geared to the labour market, and not cost efficient. It is often argued that the increase in the education budget is not well reflected in the level of students' learning achievements. This wave of criticism has led to a number of reforms, related essentially to curriculum, evaluation and assessment mechanisms, and educational management. While some common trends exist there is also a great diversity in the responses offered. This diversity will be illustrated by comparing the organization of secondary education in France, Germany, England and Wales, and Sweden. Some of the current debates and challenges will be discussed.

Facts and trends in European secondary education

- In most countries secondary education is divided into two cycles: lower secondary is part of the compulsory education cycle and its curriculum is increasingly unified; at upper secondary level on the other hand enrolment expansion has been made possible by an increased diversification in the educational supply so as to match the great diversity in the interests of youngsters and in their achievement levels. Students reach the end of secondary education in a variety of ways.
- At lower secondary level, the objectives of education are more or less the same: learn a common set of knowledge, skills and values, prepare youngsters to become responsible adults and citizens, make them scientifically literate but also emphasise communication skills. The subjects taught are the same in all countries: mother tongue, maths, science, foreign language, social science, art and sport; but the number of hours taught varies from one country to another.
- At upper secondary level, there are more students enrolled in vocational courses than in general ones.
- Upper secondary education prepares students both to enter the world of work and for further education. There are however more and more students continuing their studies at post secondary level and this has consequences on the organisation of secondary.
- Secondary education is essentially financed by the State, either directly or through decentralised public authorities: more than 90% of secondary students in Europe attend a state school or a state subsidised school.
- Management is increasingly decentralised to regional or local authorities, and to schools: what varies is what is decentralised.

Diversities

Diversities in educational structure

Educational structures are extremely varied between countries and sometimes within countries (as in Germany). Few countries have embarked in major structural reforms. What varies is the length of the different cycles, the existence of different types of schools at lower and upper secondary, the importance of vocational education, the organization of vocational education as full time or part time, the existence of second chance or life long education.

France illustrates the case of a country with a common core at lower secondary followed by diversified upper secondary. General streams prepare students to enter higher education; technological streams prepare students to enter the world of work and increasingly also to enter post secondary education; vocational streams prepare students essentially to enter the world of work although graduates can continue studying at higher levels. Curriculum reforms aims at reducing the number of streams and introducing

* International Institute for Education Planning, UNESCO, París.

more flexibility in terms of options. In the vocational streams, the number of specialisation is also reduced and emphasis is placed on practical training through internships in enterprises. One objective is that nobody should leave the educational system without a qualification.

Germany illustrates the case of a country where students are oriented toward four different types of schools, after six years of basic education. The first two types essentially prepare for entering vocational schools, and the last two for upper secondary education leading to university. The curriculum has been harmonized however and there are possibilities of transferring from one type of school to another. At upper secondary level there are different types of vocational schools (full time or part time) and the gymnasium which prepares for university. Although its importance is decreasing, 60% of students are still studying in the Dual system (two days in a vocational school, three days in an enterprise).

Sweden illustrates the case of a country having undertaken a major reform of its educational structure, content, curriculum and management mechanisms in the last ten years. The structure consists of nine years' comprehensive education integrating primary and lower secondary followed by three years' upper secondary education. Comprehensive education offers a common integrated curriculum but the municipalities who manage the schools and the schools themselves can adapt the curriculum. At upper secondary fourteen streams are offered, two general ones and twelve vocational ones. In every stream the same eight core subjects are taught in addition to specialized vocational subjects: specialization at secondary is therefore limited.

Diversity in management

France has decentralised the management and financing of its secondary schools to regions, but the curriculum and the management of teachers remain fairly centralised. A certain autonomy of schools exists but it is still relatively limited.

In England school management was traditionally in the hand of local authorities; it is however increasingly being transferred to schools. At the same time a certain re-centralisation takes place through the regular assessment of educational achievements, the national curriculum, the inspectorate system and national examination.

In Sweden the management of schools has been decentralised to municipalities and to schools. Central government fixes the policy and goals, organizes a system of inspectors, monitors educational achievements and plans to introduce a national examination.

Pending issues

- How common should the common core be? (the debate on equality of opportunities in France)
- How to limit exclusion? As more and more pupils complete secondary education, those who are left behind are in great risk of being excluded. The dream of the 1960s to achieve equality of opportunity has been reduced to a much more pragmatic objective: how to reduce exclusion. Several European countries have introduced affirmative action programmes to "reduce school failure".
- To professionalize or not? Half of the students will continue their studies at a higher education level, hence specialisation and professionalization can be postponed to that level, or left to the work place. On the other hand those who leave the school system at secondary level without any vocational qualification are in great risk of being unemployed. Different countries address this dilemma in different ways, taking into account the functioning of their labour market.

Educación secundaria para todos en Europa: el desafío

Françoise Caillods*

La situación

En las últimas dos décadas en Europa, la educación secundaria ha vivido una expansión muy rápida de matriculación. Ahora en la mayoría de los países europeos, la tasa de matrícula en la secundaria es más de 70 %. Este aumento se ha llevado a cabo dado a cambios en el mercado laboral que ahora exigen nuevas competencias. Al mismo tiempo, la educación secundaria ha sido objeto de mucha crítica de parte de padres de familia, alumnos, empleadores así como del estado. Estos proponen que hay problemas de calidad, de relevancia, de abertura con respecto al mundo de afuera, o al contrario de demasiada influencia de este último (la violencia en las escuelas ha aumentado al parejo con en el resto de la sociedad), de inadaptación al mercado laboral, y de rentabilidad. Se escucha a menudo que el efecto de la aumentación del presupuesto destinado a la educación se nota muy poco al nivel del rendimiento de los alumnos. Estas críticas han provocado varias reformas que se han enfocado en su mayoría a la estructura organizativa, al currículum, a los mecanismos de evaluación, y a la gestión educativa. Aunque existen algunas tendencias comunes, también hay una gran diversidad en las respuestas. Esta diversidad se ilustrará comparando la organización de la educación secundaria en Francia, Alemania, Inglaterra y el País de Gales, y Suecia. Se presentarán algunos de los debates y desafíos actuales.

Hechos y tendencias generales

- En la mayoría de los países, la educación secundaria está dividida en dos ciclos: el primer ciclo de la educación secundaria hace parte del ciclo de educación obligatoria y su currículum se está progresivamente unificando; del otro lado, al nivel del segundo ciclo de la educación secundaria, la expansión de la matrícula ha sido posible gracias a una mayor diversificación en la oferta educativa para ajustarse a la gran diversidad de los intereses de los jóvenes y sus respectivos niveles de rendimiento. Los alumnos llegan al final de la secundaria por una variedad de caminos.
- Al nivel del primer ciclo, los objetivos son parecidos: transmitir a los alumnos un conjunto de conocimientos, competencias y valores comunes, prepararlos para ser adultos y ciudadanos responsables, darles competencias científicas y de comunicación. Las materias son las mismas en todos los países: lengua materna, matemática, ciencia, lengua extranjera, ciencia social, arte y deporte; aunque la cantidad de horas atribuidas a cada tema varían según el país.
- Al nivel del segundo ciclo, hay más alumnos inscritos en cursos profesionales que en cursos más generales.
- El segundo ciclo prepara a los alumnos a la vez para el trabajo y para continuar sus estudios hacia el nivel superior. Cada vez hay más alumnos que optan por continuar sus estudios, lo cual debería influir la organización de la secundaria.
- La educación secundaria es financiada principalmente por el estado, sea directamente o a través de autoridades públicas descentralizadas: más de 90% de alumnos al nivel secundario en Europa van a una escuela estatal o subvencionada por el estado.
- La gestión se está progresivamente descentralizando a autoridades regionales o locales, así como a escuelas: la variación proviene de *qué* se descentraliza.

Diversidades

Diversidad en la estructura educativa

La estructura educativa varía mucho de un país a otro, y a veces dentro del mismo país (como en Alemania por ejemplo). Pocos países han emprendido reformas estructurales fundamentales. Los grandes factores de variación son la duración de distintos ciclos, la variedad de tipos de escuelas en el primer y segundo ciclo, la importancia de la enseñanza profesional, la organización de esta última como enseñanza a tiempo completo o a tiempo parcial, y la existencia de una educación de 'segunda oportunidad' o educación permanente.

Francia ilustra el caso de un país que tiene un tronco común en el primer ciclo, seguido por un segundo ciclo más diversificado. En el ciclo diversificado, las ramas generales preparan a los alumnos para entrar

* Instituto Internacional de Planificación Educativa, UNESCO, París.

a la enseñanza superior; las ramas de enseñanza tecnológica los preparan para el mundo de trabajo y, cada año más, para continuar los estudios a nivel superior. Las ramas de enseñanza profesional preparan fundamentalmente para el mundo del trabajo pero, al igual, los egresados pueden continuar sus estudios a niveles superiores. Las reformas curriculares han intentado de reducir el número de ramas y introducir mayor flexibilidad con opciones. En las ramas de enseñanza profesional, la cantidad de especializaciones se ha reducido también, y se enfatiza una formación práctica a través de largas pasantías substantivas dentro de las empresas. Un objetivo es asegurar que ningún alumno salga del sistema educativo sin una calificación.

En el caso de Alemania, después de 6 años de educación básica, los alumnos son orientados hacia cuatro tipos de escuelas. Dos tipos preparan principalmente para escuelas profesionales, y los otros dos para el segundo ciclo de la educación secundaria, seguido por la universidad. El currículum ha sido armonizado y hay posibilidades para pasar de un tipo de escuela a otro. Al nivel del segundo ciclo hay distintos tipos de escuelas profesionales (a tiempo completo o a tiempo parcial) y el 'gymnasium' que prepara para ingresar a la universidad. Aunque ahora la tasa este disminuyendo, todavía hay 60% de alumnos estudiando dentro del sistema 'dual' (dos días por semana en una escuela profesional, tres en una empresa).

Suecia es un ejemplo de un país que, durante la última década, emprendió una reforma educativa importante que abarcaba a todo: la estructura, el contenido, el currículum, así como los mecanismos de evaluación y gestión. La estructura educativa está compuesta de una educación obligatoria que va del grado 1 a 9, seguida por tres años en la secundaria superior. La escuela obligatoria propone un currículum común pero las municipalidades que administran las escuelas, así como las escuelas mismas, tienen la posibilidad de adaptar este currículum, y el número de horas de enseñanza por año. En el segundo ciclo, hay 14 ramas, dos generales y 12 profesionales. Se enseñan 8 materias de tronco común en todas las ramas, más algunas materias especializadas: así la especialización al nivel secundario es limitada.

Diversidad en la gestión

En Francia, la administración y el financiamiento de las escuelas secundarias se han descentralizado hacia las regiones, pero el currículum y la gestión de los maestros siguen siendo basicamente centralizados. Las escuelas tienen una cierta autonomía pero ésta es relativamente limitada.

Anteriormente, en Inglaterra la gestión de las escuelas quedaba tradicionalmente a cargo de las autoridades locales; sin embargo ahora se está transfiriendo a las escuelas. Al mismo tiempo, hay una cierta re-centralización a través de evaluaciones regulares de rendimientos, un currículum que está establecido al nivel nacional, y un sistema de inspectores y de exámenes nacionales.

En Suecia, la gestión de las escuelas está controlada por las municipalidades y de las mismas escuelas. El gobierno central decide la política y las metas, organiza un cuerpo de inspectores, monitorea los logros educativos. Se prevea la introducción de un examen nacional.

Temas pendientes

- ¿Hasta qué punto debe el tronco común ser común y obligatorio? ¿Qué margen de flexibilidad se puede introducir? (el respectivo debate sobre igualdad de oportunidades en Francia, Alemania)
- ¿Cómo limitar la exclusión? Ya que cada vez más alumnos que acaban la educación secundaria, los que se quedan atrás corren el riesgo de ser excluidos. El sueño de los años 60 de la igualdad de oportunidades para todos se ha transformado en una meta mucha más pragmática: ¿cómo disminuir la exclusión? Varios países europeos han introducido programas de discriminación positiva para 'reducir el fracaso escolar'.
- ¿Profesionalizar o no? La mitad de todos los alumnos continuarán sus estudios a un nivel superior. Así la especialización y la profesionalización se pueden postergar hasta ese nivel, o dejarse para el mundo del trabajo. De otro lado, los que salen del sistema educativo al nivel secundario sin calificación profesional están en peligro de quedarse desempleados. Cada país trata este problema en distinta manera, tomando en cuenta el funcionamiento de sus respectivos mercados laborales.