

INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

SANTIAGO CUETO
EDITOR

INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

**SANTIAGO CUETO
(EDITOR)**

Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP)
Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Los estudios y la publicación se llevaron a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (TTI).

Primera edición
Lima, diciembre del 2016
Impreso en el Perú
700 ejemplares

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan los puntos de vista de las instituciones que conforman la ILAIPP, ni de su Comité Ejecutivo, ni del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la TTI.

Editor: Santiago Cueto
Asistentes de edición: Martin Dammert y María Cristina Vásquez
Corrección de estilo: Sofía Rodríguez
Diseño de carátula: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.
Diagramación: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.
Impresión: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.
Av. Augusto Salazar Bondy 1317, San Juan de Miraflores, Lima 29 — Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-00410
ISBN: 978-9972-615-98-6

CENDOC / GRADE

CUETO, Santiago (Ed.)

Innovación y calidad en educación en América Latina / Santiago Cueto (Ed.). Lima: ILAIPP, 2016.

INNOVACIÓN EDUCACIONAL, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, POLÍTICA EDUCATIVA, AMÉRICA LATINA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
Raquel Zelaya, Orazio Bellettini y Fernando Masi	
PRÓLOGO	9
INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LA AGENDA PENDIENTE	
Santiago Cueto	
INNOVACIÓN Y CALIDAD: MOVER LAS IDEAS HACIA EL CENTRO	17
Marlene Scardamalia y Carl Bereiter	
¿MÁS TIEMPO, MEJORES RESULTADOS? UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA EN AMÉRICA LATINA	39
Rodolfo Elías, Gabriela Walder y Ana Portillo	
LA SECUNDARIA RURAL EN AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS PARA MEJORAR SU COBERTURA Y CALIDAD	73
Carmen Montero y Francesca Uccelli	
ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA	121
Helga Cuéllar-Marchelli, Jenniffer Morán, Gabriela Góchez y Rodrigo Cuadra	
LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA: LOS CASOS DEL PERÚ Y ECUADOR	155
Martín Benavides, Carmela Chávez y Adriana Arellano	
INFLUENCIA DE LOS AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL Y DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN LAS ACTITUDES DEMOCRÁTICAS DE JÓVENES LATINOAMERICANOS	195
Lars Stojnic y Sandra Carrillo	
LLEVANDO INNOVACIONES EN PROGRAMAS EDUCATIVOS A GRAN ESCALA: PERSPECTIVAS, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS	231
Stephen Anderson	
SOBRE LOS AUTORES	249

PRESENTACIÓN

Hace seis años nació la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) con el objetivo de *generar conocimiento para enriquecer y proponer en el debate sobre las políticas públicas y el desarrollo de América Latina*, lo cual se viene realizando a través de diferentes actividades, en especial por medio de las conferencias regionales.

Entre las principales actividades, destaca la I Conferencia Regional “América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos”, realizada en Guatemala en el 2013, en la cual diversos centros integrantes de ILAIPP presentaron ponencias, y que además contó con el apoyo de un comité científico. Esta actividad constituyó el lanzamiento público internacional de esta iniciativa, constituida por 11 centros de 7 países latinoamericanos: Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y El Salvador. Posteriormente, publicamos un libro con las ponencias presentadas en esta conferencia, disponible en nuestra página web¹.

En abril de 2016 se celebró la II Conferencia Regional “Innovación y Calidad en Educación”, realizada en Lima, Perú, la cual contó para su organización con la valiosa participación de GRADE y de IEP, centros que se hicieron cargo de los aspectos técnicos, académicos y organizativos. Las diversas ponencias presentadas, los paneles de comentaristas y las discusiones que se llevaron a cabo durante la Conferencia constituyen un valioso acervo para profundizar el conocimiento y enriquecer el debate sobre políticas públicas vinculadas al tema de la innovación y la calidad de la educación en América Latina, imprescindible para alcanzar niveles superiores de desarrollo humano.

Los trabajos publicados en esta oportunidad tienen relación no solo con algunos aspectos sustantivos de la educación, tales como la secundaria rural, la jornada escolar extendida, la reforma universitaria y la calidad e innovación en la educación, sino también con la relación entre la calidad educativa y la democracia, en el sentido de que a mayor nivel educativo, en cantidad y calidad, se aprecia mayor desarrollo de actitudes democráticas.

La región latinoamericana enfrenta actualmente grandes retos políticos, económicos, sociales y ambientales. Pese a los avances en reducción de la pobreza y la consolidación de las instituciones democráticas, seguimos siendo la región más inequitativa del mundo y aún es necesario acordar un proyecto de convivencia democrática que se construya no solo sobre

¹ Disponible en <http://ilaipp.org/publicacion-libro-america-latina-hacia-inclusion-social/>

leyes sino sobre principios éticos que hagan posible una vida digna para todos. Adicionalmente y pese a representar casi el 10% de la población mundial, generamos únicamente el 3% del conocimiento científico global. Por ello, para enfrentar estos desafíos se hace imprescindible contar con una educación equitativa y de calidad que ofrezca oportunidades para todos.

Para el Comité Ejecutivo Regional es una satisfacción presentar esta publicación que se espera resulte de utilidad para funcionarios públicos, académicos, medios de comunicación y sociedad civil, comprometidos en atender la prioridad que tiene para la población de América Latina acceder a sistemas educativos que incluyan la innovación y la calidad entre sus prioridades, y contribuyan con la construcción de una región más integrada, democrática, próspera e inclusiva.

Raquel Zelaya
Orazio Belletini
Fernando Masi

Comité Ejecutivo Regional ILAIPP

PRÓLOGO

INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LA AGENDA PENDIENTE

Santiago Cueto¹

El presente volumen reúne los estudios presentados en la II Conferencia Regional de LAIPP "Innovación y Calidad en Educación", realizada en Lima el 5 y 6 de abril de 2016. El tema fue seleccionado por la Asamblea de LAIPP, entre muchos de alta relevancia para el desarrollo de la región, que LAIPP y sus centros integrantes irán tratando en conferencias, estudios, publicaciones y otras actividades durante los próximos años.

Desde 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se concibe la educación como un derecho. Declaraciones más recientes adoptadas casi universalmente, como la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, han reafirmado este derecho, que ha sido incorporado en las constituciones y otros instrumentos legales en todos los países de América Latina. Sin embargo, si bien es mucho lo que se ha avanzado en cuanto a cobertura en educación básica, los retos pendientes para hacer realidad el derecho a la educación de todos los estudiantes son significativos y abarcan una serie de aspectos (Tomasevski 2001, 2004). Estos tienen que ver principalmente con generar oportunidades de aprendizaje que se adecúen a las características de los estudiantes en contextos sociales, culturales y geográficos específicos, y que los ayuden a desarrollar al máximo su potencial e intereses.

A escala internacional se han dado instrumentos para avanzar en el establecimiento de sistemas educativos de calidad para todos. El 2000, a través de Naciones Unidas, se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluían una meta de acceso a la educación básica, enmarcada en un conjunto de metas vinculadas, en primer lugar, a la lucha contra la pobreza². El mismo año surgió el programa Educación para Todos (EPT), también de Naciones Unidas, que consideraba varios objetivos para la educación en diferentes niveles, incluyendo además temas transversales vinculados a la equidad³. Tanto los ODM como el programa EPT terminaron el 2015. El balance es de avances en algunos aspectos, así como de retos pendientes importantes en cuanto a calidad de los servicios educativos, aprendizajes y equidad. Para el periodo 2015-2030, a escala internacional y nuevamente bajo

¹ Coordinador de la II Conferencia Regional "Innovación y Calidad en Educación", investigador principal de GRADE.

² Ver, por ejemplo, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

³ Ver <http://www.unesco.org/new/es/our-priorities/education-for-all/>

la coordinación de Naciones Unidas, se han planteado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴. Estos incluyen uno para educación, el número 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Se trata, sin duda, de un objetivo muy relevante para América Latina, que se vincula a la temática general de este libro. A continuación, un breve balance de la educación en la región para estimar cuán lejos estamos de esta meta. En el análisis ponemos énfasis en los países que integran la red de ILaIPP⁵, a fin de situar los contenidos del presente libro en un contexto internacional.

La alfabetización es un indicador comúnmente usado para evaluar el nivel de avance educativo de los países. Se ha avanzado bastante en este tema en las últimas décadas, con tasas de alfabetización (estimadas al 2015) que van de 82% en Guatemala a 96% en Bolivia y Paraguay⁶. Sin embargo, en este como en muchos indicadores hay retos vinculados a la equidad; por ejemplo hay más mujeres analfabetas que hombres. En cuanto a cobertura en educación básica, también se han visto avances en la región. De acuerdo a la UNESCO (2015), las tasas netas de cobertura en primaria son relativamente altas, pues van de 83% en Paraguay a 97% en Ecuador. Las tasas de secundaria e inicial son un poco menores, pero con tendencia creciente. Si bien se ha avanzado en cuanto a cobertura, subsisten retos en cuanto a acceso a educación formal, pues esta es menor entre estudiantes de zonas pobres, rurales e indígenas. A partir de lo anterior, queda claro que la búsqueda de programas para incrementar la cobertura y evitar que los estudiantes abandonen la educación antes de finalizar la secundaria es de importancia prioritaria en la región. El capítulo de Montero y Uccelli sobre programas para la secundaria rural se vincula a este tema, que es de particular relevancia justamente porque es en este contexto donde se notan altas tasas de deserción. Las autoras hacen un balance de los programas orientados a este contexto en América Latina, a la vez que extraen lecciones para política, con el fin de mejorar la calidad del servicio en esta población.

En cuanto a educación superior, también se observa un incremento en la tasa bruta de matrícula. Así, de acuerdo a IESALC (2007)⁷, la cobertura va de 17,7%, en El Salvador y Honduras, a 38,6%, en Bolivia. Dados los crecientes niveles de matrícula en la educación superior, que nuevamente siguen un patrón inequitativo, se hace urgente la necesidad de reformas para ofrecer educación superior de calidad. En el capítulo de Benavides, Chávez y Arellano, en el presente libro, se discute el caso de las reformas universitarias en el Perú y Ecuador, países que

⁴ Ver <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁵ Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú.

⁶ Datos tomados de UNESCO (2015).

⁷ Recuperado de www.oei.es/salactsi/informe_educacion_superiorAL2007.pdf

a través de diferentes modelos se propusieron elevar la calidad de este nivel; de su lectura se deducen lecciones para el resto de países.

Una de las preocupaciones recientes en el mundo, plasmada en los ODS, es si los estudiantes aprenden competencias complejas en la escuela que puedan utilizar en su vida cotidiana. Se trata de una pregunta que no tiene respuesta simple. En la región se han llevado adelante tres evaluaciones regionales de rendimiento, organizadas por la UNESCO. Los resultados de la evaluación más reciente, denominado Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), muestran un panorama que sugiere nuevamente algunos avances y muchos retos de calidad y equidad para los países de LAIPP (UNESCO 2016)⁸. En TERCE se evaluó lectura y matemática en tercer y sexto grados de primaria, así como escritura en tercer grado y ciencias naturales en sexto grado.

Los países de América Latina con mejor rendimiento en todas las áreas fueron Chile, Costa Rica y Uruguay. Los países de LAIPP mostraron resultados alrededor o por debajo del promedio regional, aunque en algunos casos hubo incrementos en rendimiento con respecto a estudios previos. No nos interesa aquí formular un *ranking* de rendimiento de los países participantes de LAIPP en esta evaluación, sino sugerir dos ideas: los informes de TERCE muestran que muchos estudiantes no pueden realizar tareas apropiadas, según los expertos, o incluso sencillas, dadas su edad y grado de estudios (los informes de TERCE contienen abundante información al respecto). En segundo lugar, los análisis de TERCE y otros estudios muestran que existen grandes diferencias en el rendimiento, y que los favoritos son estudiantes de zonas urbanas, castellanohablantes, no pobres y con madres más educadas. El mecanismo por el que estos estudiantes estarían aprendiendo parecería ser variado. Así, por ejemplo, la inequidad educativa estaría relacionada al poder adquisitivo de las familias y todo lo que esto implica (por ejemplo, acceso a servicios de calidad en salud, nutrición y, en general, apoyo en el hogar). Una de las formas recientes adoptadas por varios países de la región para incrementar la calidad del servicio es extender la jornada escolar, tanto en primaria como en secundaria. En el capítulo de Elías, Walder y Portillo se hace un balance de la investigación. La evidencia sugiere, en general, impactos positivos, aunque con retos importantes para lograr una implementación que, más allá de extender el número de horas de clase, mejore la calidad del servicio en su conjunto.

Sin embargo, no quisiéramos limitar la noción de calidad educativa a rendimiento en pruebas estandarizadas de aprendizaje. En el presente volumen se abordan al menos dos temas adicionales vinculados a la calidad. El primero es la violencia en la escuela y las formas de prevenirla. Este es un tema relevante para toda la región, aunque tal vez con mayor

⁸ Bolivia y El Salvador no participaron en TERCE.

prevalencia en los países de Centroamérica, tema abordado en el capítulo de Cuéllar-Marchelli, Morán, Góchez y Cuadra, en el presente libro. El balance que se hace de los programas existentes, seguramente, será de mucha utilidad para tomadores de decisiones interesados en reformar programas existentes o en diseñar nuevos programas. Llama la atención, sin embargo, que exista poca evidencia sobre el impacto de estos programas; este es un tema pendiente y urgente de investigar. Adicionalmente, en el presente libro se aborda un tema que es central para dar un marco social y político a la educación, como es el estudio de su vínculo con la democracia. En el capítulo que firman Stojnic y Carrillo se aborda un tema específico relacionado a lo anterior, como es la relación entre educación y actitudes democráticas. Para ello utilizan una encuesta de opinión administrada en varios estudios, la cual les permite realizar un estudio comparado.

Vinculada a la noción de calidad en educación está la pregunta “¿Qué tipo de oportunidades educativas deseáramos que tengan los estudiantes y qué tipo de aprendizajes deberían mostrar?” En el presente libro se incluye un texto de Scardamalia y Bereiter que se centra en ello. De acuerdo a sus estudios y teorías, ellos resaltan la indagación como método educativo para la construcción del conocimiento. Esta indagación consiste en plantear preguntas y buscar explicaciones a diversos tipos de fenómenos relevantes para los estudiantes, y contrastarlas con las hipótesis formuladas, de modo que se construye conocimiento con base en la comprensión y experiencia personal. Para ello el uso de tecnología se vuelve una herramienta al servicio del aprendizaje, de modo que se aprenden competencias específicas vinculadas al tema en investigación, pero también generales de indagación y aprendizaje continuo. Esta formulación resalta la importancia de innovar en educación, superando modelos tradicionales de aprendizaje basados en la memorización de contenidos previstos en el currículo.

El modelo planteado por Scardamalia y Bereiter levanta la necesidad de innovar en la forma tradicional de educar, que ha consistido en poner énfasis en los conocimientos del docente que deben transmitirse a los estudiantes; ello en una relación vertical en la que el estudiante cumple un rol pasivo. Por el contrario, actualmente, hay una fuerte inclinación entre los teóricos de la educación a innovar la forma en que se aprende, de modo que los estudiantes puedan desarrollar competencias relevantes para desenvolverse en la denominada “sociedad del conocimiento”. En términos generales, esta se caracteriza por la necesidad constante de renovar las competencias que permitan a individuos y grupos actuar de manera autónoma y productiva. Al respecto, hay numerosas formulaciones de organismos internacionales que han identificado la necesidad de desarrollar “competencias del siglo XXI”. Estas se vinculan a aprender a pensar de manera crítica y creativa, trabajar de manera colaborativa, aprender a usar herramientas de diverso tipo (sobre todo tecnológicas y de comunicación); todo lo cual permita a las personas acceder a información y seguir aprendiendo a lo largo de la vida, y

desempeñarse socialmente de manera responsable y solidaria, y demostrar altos niveles de asertividad⁹.

La conferencia tuvo, adicionalmente, una sesión de discusión de políticas educativas e investigación. En el primer panel, bajo la moderación de Orazio Belletini del Grupo FARO, participaron Jaime Saavedra, ministro de Educación del Perú; Óscar Hugo López, ministro de Educación de Guatemala; y Emiliana Vegas, jefa de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Hubo un segundo panel sobre temas similares para ser analizados desde la perspectiva de LAIPP. En este participaron Michel Rowland por LAIPP, Antonio Romero por IDRC y Santiago Cueto de GRADE. No existe un capítulo escrito en el presente libro sobre esta discusión, pero aquí resumimos las principales ideas. La conversación se organizó alrededor de tres temas.

El primer tema fue el vínculo entre investigación y desarrollo de políticas. Al respecto, se identificaron ejemplos en los que la investigación había sido relevante, como por ejemplo los estudios sobre segregación de estudiantes en Chile, que fueron considerados en la formulación de la Ley de Inclusión. También, en general, los resultados de algunas evaluaciones de impacto que habían llevado a modificar programas, por ejemplo de formación de docentes en Guatemala. Resulta importante para ello que las evaluaciones contengan información no solo del impacto, sino de los recursos y procesos que estarían explicando que hubiera un impacto positivo o lo contrario. En estas evaluaciones se llamó la atención respecto de que cuando se realizan al inicio de la implementación de un programa pueden dar resultados aún lejanos del ideal. Cancelar un programa diseñado con fundamentos sólidos podría resultar un error en este contexto; resultaría más beneficioso ajustar la intervención con base en la información obtenida y volver a evaluar. Adicionalmente, se hizo notar en el panel que en muchos casos no hay investigación específica sobre el tema, sea en el país o en la región; también se evidenció que la información existente a menudo es contradictoria y, pese a ello, el tomador de decisiones debe actuar. En estos casos una estrategia posible es convocar paneles de expertos educativos, con diferente formación y experiencia, y consultar opciones. Para esto la experiencia internacional, incluso de países más desarrollados, puede servir de referente. En cualquier caso, el monitoreo de las intervenciones puede dar información clave de manera casi inmediata para ir ajustando las intervenciones.

El segundo tema tratado en el panel fue sobre temas que se deberían considerar en la agenda de investigación de los próximos años. Un primero es desarrollar una agenda sobre diversos aspectos del rol de los docentes en la educación. Esto podría incluir la formación inicial

⁹ Ver, por ejemplo, un proyecto del BID en <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/competencias-del-siglo-xxi-en-latinoamerica,3130.html>, de la UNESCO en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/themes/icts/lifelong-learning/21st-century-skills/> y de la OCDE en http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/Habilidades_y_competencias_siglo21_OCDE.pdf.

y el desarrollo profesional, escalas salariales, condiciones de trabajo y desempeño en el aula. En segundo lugar, vinculado a lo discutido en el tema anterior, se hizo notar la necesidad de contar con más evaluaciones de programas, tanto de su implementación como de su impacto, con diseños cualitativos, cuantitativos y mixtos. En tercer lugar se sugirió toda una línea de investigación sobre la economía política de las reformas educativas. Esto se relaciona con la temática planteada por Anderson en este libro. En su capítulo se discuten varios modelos sobre cómo llevar las innovaciones a escala, tanto las generadas a nivel central (por ejemplo ministerios) como las generadas en el ámbito local. De acuerdo a los estudios existentes, hay seis desafíos en esta tarea, que son discutidos en el capítulo con relación a dos experiencias específicas, en Sudáfrica y México. Adicionalmente, en este segundo tema del panel se discutió la oportunidad con la que se realizan los estudios, que deberían coincidir con la discusión de una política específica. En muchos casos, las reformas necesarias parecerían necesitar ser profundas, por ejemplo para la reforma de la carrera magisterial. Sin embargo, lograr tales reformas es complejo, dada la cantidad de actores interesados en el tema. Conciliar intereses para lograr reformas profundas parecería un tema muy relevante de agenda; hay algunos ejemplos de tales reformas en la región que merecerían ser estudiados. Finalmente, se planteó la necesidad de contar con una agenda de investigación vinculada a equidad, que podría abarcar la educación de poblaciones indígenas (a través de modelos de educación intercultural bilingüe en todos los niveles), estudiantes con discapacidad (atendiendo sus necesidades educativas especiales, de modo que puedan ser incluidos de manera plena en el sistema educativo) y estudiantes en contextos de pobreza (que seguramente requerirían intervenciones complementarias en salud, nutrición y lucha contra la pobreza). En todos los casos, se sugirió planificar los estudios, de modo que eventualmente se llegue a recomendaciones específicas y no genéricas (por ejemplo, “hay que mejorar el nivel de formación de docentes”).

Finalmente, el tercer tema planteado por el panel fue cómo generar condiciones para que la ciudadanía demande evidencias en educación. Para este tema se citaron estudios en Chile que sugieren que las familias, a menudo, no consideran evidencia clave proporcionada por diversos medios de manera pública en su elección de a cuál escuela enviar a sus hijos e hijas. Relacionado a esta problemática, en el Perú existen escuelas que tienen estudiantes a pesar de no contar con un registro oficial que les permita emitir certificados; a raíz de ello surgió la necesidad de crear un registro de escuelas oficiales para información del público. También respecto de lo anterior, se mencionó el ejemplo de cómo en algunos países se ha generado un sentido común relacionado a la idea de que la educación privada es mejor que la pública, a pesar de que esto a menudo no es cierto, o que el análisis del costo-beneficio de asistir a la educación privada podría ser menor que el de asistir a la educación pública. Este tema, es decir el rol e impacto de la educación pública y privada, es, de paso, uno que también merecería mayor investigación en la región. Por

otro lado, lograr condiciones de apoyo a las reformas educativas, incluyendo el apoyo del sector privado en general, que en muchos países ha formado asociaciones muy activas a favor de la educación, parecería ser un aspecto de alta importancia, que requeriría mucho diálogo para conciliar intereses. De todo lo anterior se desprende la necesidad de trabajar con los medios de comunicación para informar mejor y educar a las familias sobre diversos aspectos del sistema educativo, incluyendo sus fines, programas y formas de participación de los estudiantes y sus familias. Los funcionarios de alto rango en los sistemas educativos deberían contemplar, como parte de su misión, ser comunicadores de algunos mensajes prioritarios y propiciar debates en torno al tema. Uno de los participantes describió este rol como “mediación pedagógica” para describir las reformas y explicar los resultados de evaluaciones y otros estudios. Así, se sugirió la estrategia de “repetir los mensajes clave mil veces” (por ejemplo la necesidad de asignar de manera significativa mayores recursos públicos para la educación), con el fin de avanzar en apoyos amplios a los esfuerzos de reforma.

Desde LAIPP, nos queda claro que, si bien el presente libro es un aporte para la discusión, investigación y desarrollo de políticas, no se agotan —ni mucho menos— las temáticas vinculadas a innovación y calidad. La discusión recién reseñada nos da, sin embargo, algunas luces de por dónde avanzar en los próximos años. Se trata de un esfuerzo que requiere atención continua, en el que LAIPP se va a concentrar. Una limitación, como se mencionó en los paneles de discusión, es que en la mayor parte de países de la región no existen iniciativas desde el Estado para financiar investigaciones o evaluaciones de programas educativos. Generar las condiciones para que tales programas de apoyo a la investigación sean incorporados en la agenda y presupuestos nacionales sería también un tema urgente.

Quisiera terminar agradeciendo a nuestros auspiciadores de la Iniciativa Think Tank (<http://www.thinktankinitiative.org/es/home>), que nos ayudaron a diseñar y llevar adelante la conferencia. Asimismo, a los revisores de las propuestas o estudios en su elaboración, Andrés Bernasconi y Sergio Martinic, de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Patrick McEwan de Wellesley College; Javier Murillo de la Universidad Autónoma de Madrid; Mitchell Seligson de la Universidad de Vanderbilt; Rosario Ortega de la Universidad de Córdoba; y Flavia Terigi de FLACSO-Argentina. Finalmente, quisiera agradecer a los moderadores y comentaristas de las ponencias, así como a los participantes en la conferencia, que presencial o virtualmente nos hicieron llegar sus comentarios. Estos fueron clave para revisar y enriquecer los estudios incluidos en el presente libro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tomasevski, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB.

Tomasevski, Katarina (2004). *Manual on rights-based education*. Bangkok: UNESCO.

UNESCO (2015). *Education for all 2000-2015: achievements and challenges*. París: UNESCO.

UNESCO (2016). *Informe de resultados TERCE*. Santiago: UNESCO.

INNOVACIÓN Y CALIDAD: MOVER LAS IDEAS HACIA EL CENTRO

Marlene Scardamalia

Carl Bereiter

RESUMEN

A medida que los gobiernos y empresas alrededor del mundo exigen mayor innovación, se espera que las escuelas jueguen un rol importante en el cumplimiento de esta necesidad. El abordaje educativo habitual implica identificar, evaluar e intentar enseñar las cualidades requeridas para la innovación (creatividad, pensamiento crítico y trabajo colaborativo, entre otras). La *Construcción de Conocimiento* (Knowledge Building) toma un abordaje más directo: aprender el pensamiento innovador en la práctica; es decir, no solo en proyectos especiales sino como forma básica de interacción con las materias escolares. Según los líderes en este campo de aplicación, la clave de la innovación radica en el “pensamiento de diseño”. Este es el tipo de pensamiento empleado en grupos de diseño, como IDEO, y se ha extendido a varias áreas de aplicación, incluyendo la educación. Lo que distingue la Construcción de Conocimiento de otros enfoques educativos modernos es su énfasis en la responsabilidad colectiva de los estudiantes por la mejora de ideas. Esto implica aplicar el pensamiento de diseño al corazón del contenido curricular, para que el desarrollo y la mejora de ideas sean el objetivo del trabajo estudiantil. Las tareas, actividades, análisis crítico, argumentación y construcciónismo (construir cosas) tienen todos lugar en la Construcción de Conocimiento, pero se encuentran al servicio del desarrollo de las ideas de los estudiantes. Con apoyo docente y tecnológico, los niños (tan jóvenes como de 7 u 8 años) pueden desempeñarse, apoyándose mutuamente, como una comunidad creadora de conocimiento. Incluso los niños en educación inicial exhiben elementos básicos de investigación colaborativa y creación de sentido.

¿Pueden los estudiantes asumir la responsabilidad colectiva de la mejora de ideas? Si es así, ¿podría esto conducir a avances en el logro de los estudiantes como también a mejoras sociales para el bienestar humano? La pedagogía de la Construcción de Conocimiento (Knowledge Building) tiene como objetivo lograr estas metas, proporcionando un enfoque coherente a la educación, un enfoque que aborde los desafíos emergentes. Entre estos están la creciente complejidad de los problemas que se plantean en todos los niveles, desde el individual hasta el global; el carácter innovador de las organizaciones modernas (OECD 2010); la creciente cantidad y diversidad de información que requiere ser tomada en cuenta a la hora de enfrentar problemas; las nuevas demandas de alfabetización informacional, provocadas por el crecimiento explosivo de medios y contenidos informacionales; la creciente necesidad de colaboración en el trabajo creativo con ideas; las disparidades resultantes del acceso desigual a las herramientas y a las destrezas intelectuales; la disminución de oportunidades de empleo de trabajadores manuales y no manuales semicalificados; y las ansiedades personales y presiones de tiempo asociadas con estas nuevas condiciones.

Enfrentar estos desafíos exige la creación de nuevos conocimientos, la creación de lo que Homer-Dixon (2000) ha llamado “ingenio”, definido como conocimiento aplicable a la solución de problemas sociales. En consecuencia, la tarea de la educación es equipar a las personas para que funcionen no solo como usuarios de conocimiento, sino como creadores de conocimiento. La Construcción de Conocimiento aspira a hacer esto de la manera más directa: involucrando a los estudiantes en la creación real de conocimiento.

La Construcción de Conocimiento aspira a reconstruir la educación para que funcione como una empresa creadora de conocimiento por derecho propio desde los más tempranos años de la escuela. Para este fin, el desafío educativo es establecer dinámicas comunitarias y apoyos tecnológicos que involucren a todos los estudiantes en la creación de conocimiento. Esto requiere formas de participación y discursos que caracterizan a las empresas creadoras de conocimiento, pero que están en gran medida ausentes en las “habilidades para el siglo XXI” y en el aprendizaje basado en la indagación y en proyectos. Una característica crucial que distingue a la Construcción de Conocimiento es el “pensamiento de diseño”, aplicado al trabajo colaborativo con ideas.

El pensamiento de diseño, tal como fue caracterizado por Martin (2009) y Brown (2009), es la esencia del trabajo en las organizaciones creadoras de conocimiento. En la misma línea, nosotros hemos caracterizado la Construcción de Conocimiento como el trabajo con ideas en el “modo de diseño” (Bereiter y Scardamalia 2003, Scardamalia y Bereiter 2014). Martin (2009) distingue entre pensamiento de diseño y pensamiento analítico. Dice que confiamos demasiado exclusivamente en el pensamiento analítico, que meramente refina el conocimiento actual, produciendo pequeñas mejoras en el *statu quo*. Para innovar y ganar, las empresas requieren el pensamiento de diseño. Esta forma de pensamiento se basa en la manera como avanza el

conocimiento (Martin 2009). Este autor habla acerca de una mentalidad de diseño y acuña el término "integrative thinking" (pensamiento integrador) para caracterizar el pensamiento de líderes muy exitosos. Dice que ellos enfrentan de manera constructiva la tensión de las ideas opuestas, y que en vez de elegir una a expensas de la otra, generan una solución creativa de la tensión en forma de una nueva idea que contiene elementos de las ideas opuestas, pero que es superior a cada una de ellas. En el lenguaje de la Construcción de Conocimiento, ellos crean una *síntesis avanzada* de las alternativas para identificar una mejor manera.

Tim Brown (2009), en su libro *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation* (Cambio mediante el diseño: Cómo el pensamiento de diseño transforma las organizaciones e inspira la innovación), caracteriza las prácticas de lluvia de ideas en IDEO (una empresa cuyo lema es "La mejor manera de comprender el futuro es crearlo"): "Pospón el juicio. Alienta ideas descabelladas. Mantente centrado en el tema. La más importante, yo diría, es 'Construye a partir de las ideas de otros'" (Brown 2009: 78). Además, Brown dice que construir prototipos en el trabajo es dar forma a una idea, lo que nos permite aprender a partir de ello, evaluarla frente a otras, y mejorarla a partir de ello (Brown 2009: 94). La mejora de ideas es un principio nuclear de la Construcción de Conocimiento (Scardamalia 2002).

Los principios de la Construcción de Conocimiento representan medios para hacer participar a los estudiantes en el modo de diseño. Acabamos de mencionar tres principios —*la construcción generalizada de conocimiento, la síntesis avanzada y las ideas mejorables*— que corresponden a prácticas elaboradas por Martin y Brown. La Construcción de Conocimiento en la educación requiere hacer de la actividad de pensamiento de diseño el centro del esfuerzo estudiantil por dominar los cursos escolares.

EL MODO DE ANÁLISIS CRÍTICO Y EL MODO DE DISEÑO

Como se sugiere en la sección anterior, hay dos modos bastante diferentes, aunque complementarios, de trabajar con las ideas. El modo que enfatizamos en este capítulo es lo que hemos denominado "modo de diseño". Sin embargo, para ponerlo en perspectiva, también necesitamos reconocer la naturaleza y el valor de un modo complementario. A lo largo de los años hemos usado diversos contrastes al modo de diseño: inicialmente, el "modo de creencia", basado en la definición tradicional de conocimiento como "creencia verdadera y justificada"; más recientemente, el "modo de justificación", que transmite mejor el sentido de un proceso activo. Sin embargo, usaremos aquí el término "modo de análisis crítico", que se centra con mayor nitidez en la diferencia básica entre los dos modos, a la vez que transmite que ambos modos son valiosos. Nosotros resaltamos que estas son maneras de *trabajar con* las ideas; en otras palabras, llevar a cabo operaciones con un propósito sobre las ideas mismas. Esto es distinto

de —aunque llevado a cabo a menudo en estrecha conexión con— las operaciones realizadas en textos y otras representaciones o materializaciones de ideas. El análisis crítico de ideas es bastante reconocido como parte de una educación de alta calidad, y lo ha sido así desde tiempos antiguos. Pero operar sobre las ideas en el modo de diseño es una rareza en nuestra educación, salvo en las artes y la escritura creativa y a niveles avanzados de posgrado, donde se espera que los estudiantes hagan aportes originales al conocimiento. La Construcción de Conocimiento lleva el trabajo con ideas en modo de diseño hasta los primeros niveles escolares, donde se ajusta de manera natural con la inclinación de los niños y niñas a generar y jugar con las ideas.

Los dos modos difieren en el tipo de preguntas que reciben atención. En el modo de análisis crítico, las preguntas apropiadas acerca de una idea, concepto, proposición o hecho, entre otras, son:

- ¿Es verdad o válido?
- ¿Cuál es la evidencia?
- ¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra?

En el modo de diseño, entre las preguntas razonables están:

- ¿Para qué sirve esta idea (o concepto, teoría, hecho, diseño, etc.)?
- ¿Qué hace o no logra hacer?
- ¿Cómo puede mejorarse?

En la educación formal, estas preguntas en modo de diseño casi nunca surgen. Los esfuerzos por una educación que vaya más allá de la recepción pasiva de información, por alentar el “aprendizaje activo” como se le llama, toma principalmente la forma de esfuerzos por introducir más análisis crítico.

No estamos sugiriendo que el modo de diseño deba reemplazar al modo de análisis crítico en la educación formal o, lo que es más, en ninguna otra parte. Cada vez que surge una “cuestión”, sea en política o en la toma de decisiones cotidiana, se requiere análisis crítico. También hay cuestiones discutibles en el trabajo de diseño —invención, solución de problemas, planificación, etcétera—. El desafío educativo no es reducir el rol del análisis crítico sino brindarle al pensamiento de diseño un rol más protagónico al trabajar estrechamente con el análisis crítico.

La razón por la cual no se ve el modo de diseño en el trabajo académico en el salón de clase es porque las ideas ya están allí (o parecen estarlo) en el libro de texto, en las pautas curriculares o en la mente del profesor o profesora. La cuestión es hacer que aquellas ideas entren en la mente de los estudiantes, a fin de alcanzar objetivos de conocimiento específicos. Las diferentes ideologías favorecen diferentes maneras de manejar este asunto. Hay la denominada ideología de “transmisión de conocimientos”, a menudo caricaturizada

como la profesora que vierte el conocimiento desde un cántaro al interior de la cabeza vacía del estudiante. Es probable que nadie que haya pasado por un programa de formación de maestros en los últimos 60 años respalde esta ideología, pero aún puede ser observada en la práctica. También hay enfoques que ponen énfasis en el pensamiento crítico y otros que abogan por alguna forma de descubrimiento guiado o indagación impulsada por preguntas como formas de involucrar a los estudiantes con las ideas. Sin embargo, en todos estos enfoques, la creación de nuevo conocimiento no es una meta y el pensamiento de diseño tiene a lo máximo un rol secundario. La Construcción de Conocimiento puede incorporar las fortalezas de estos enfoques diferentes a la vez que, adicionalmente, hace participar a los estudiantes como diseñadores, interpretadores y usuarios activos de las grandes ideas que hacen al mundo más comprensible y un mejor lugar.

EL TRABAJO CON IDEAS EN EL MODO DE DISEÑO

Muy rara vez una sola idea es suficiente para producir una innovación ganadora. Las notas *post-it* de 3M es el ejemplo favorito, hoy con más de un millón y medio de páginas web que pregonan su historia. En el libro que introdujo el mundo empresarial a la “creación de conocimiento”, Nonaka y Takeuchi (1995) usaron como ejemplo paradigmático a alguien que observa trabajar a un maestro de panadería y le nace la idea de producir una máquina que tuerza la masa de pan. Otra historia favorita de idea única es aquella acerca de uno de los hermanos Wright que torció una caja de una cámara de bicicleta y sacó la idea de torcer las alas de un aeroplano para controlar su vuelo.

Pero estos son ejemplos engañosos. El adhesivo que hizo que las notas *post-it* funcionen ya había sido desarrollado en 3M. Si no hubiera sido así, es posible que la idea de la nota *post-it* nunca habría nacido, o si alguien hubiera pensado en ella, el desarrollo del adhesivo apropiado habría tomado mucho trabajo creativo. No se nos ha contado qué tipo de trabajo creativo tuvo que hacerse para producir una máquina que torciera la masa de pan. El análisis del trabajo de los hermanos Wright demuestra que sus principales logros creativos fueron: (a) definir el problema del vuelo a motor como un problema de control más que uno de estabilidad y (b) elaborar una solución conceptual al problema, que consistía en hacer pequeños ajustes al flujo de aire sobre la punta de las alas. Sin esos avances conceptuales previos, la relevancia de la caja torcida hubiera pasado desapercibida. En efecto, los accidentes desempeñan un rol. El adhesivo reutilizable que hace posible las notas *post-it* fue el resultado accidental de un trabajo destinado totalmente a otro tipo de adhesivo. Y, claro, está el moho fortuito en la placa de Petri que llevó a descubrir la penicilina. Alexander Fleming ganó el Premio Nobel por aquel descubrimiento, pero también otros dos científicos, cuyo trabajo creativo hizo posible la

producción masiva de la penicilina. La abrumadora mayoría de logros intelectuales creativos no consisten en observaciones accidentales o ideas brillantes solitarias, sino surgen gracias a un trabajo sostenido con las ideas, a veces, pero no siempre, acompañadas por el trabajo sostenido con cosas materiales. Es el *trabajo sostenido con ideas* lo que diferencia al triunfador creativo de los *brainstormers* que diseñan 60 usos diferentes para un ladrillo o un colgador de abrigos, con ideas que no van a ninguna parte.

Las escuelas podrían ser un lugar donde los jóvenes tienen la oportunidad de experimentar y volverse competentes en el trabajo sostenido con ideas. Lamentablemente, la vida escolar tiende a ser atareada. Llena de lecciones, actividades y tareas, la escuela es casi el último lugar donde uno buscaría tiempo para profundizar en las ideas. Encontrar un poquito de tiempo libre para que los estudiantes trabajen sus propias ideas sería un paso positivo y aunque algunas veces ha sido propuesto, no ha ido muy lejos. Tomar en serio el trabajo con ideas en el salón de clase requiere ponerlo en el centro del currículo. Ello significa destinar sostenidamente un esfuerzo creativo en las “grandes ideas” sobre las cuales se enfocan los nuevos estándares educativos y en torno a las cuales se construyen esos currículos modernos. Si en educación ha habido alguna vez una situación donde todos ganan, este es el caso. El trabajo creativo sostenido con las “grandes ideas” en ciencias, estudios sociales y humanidades tiene el potencial de lograr tanto una educación para la creación de conocimiento como un aprendizaje superior de áreas temáticas esenciales. Pero también significa un cambio profundo en la manera en que se dirige la enseñanza. Significa mover las ideas hacia el centro del currículo, al lugar que hoy ocupan las tareas y las actividades. Esto representa un cambio radical. Todos los elementos familiares siguen presentes, pero su significancia y sus interrelaciones están fundamentalmente alteradas. Mover las ideas hacia el centro exige la reconsideración de lo que significa para los estudiantes construir su propio conocimiento y qué constituye la actividad, la agencia y la colaboración auténticas. Gran parte de lo que hoy lleva el nombre de “constructivismo” conserva la centralidad tradicional de las actividades y confiere agencia epistémica al maestro en vez de a los estudiantes. No obstante, hay evidencias de que los niños y niñas, tan temprano como a los seis años, pueden trabajar directamente con ideas en maneras que tienen las características esenciales de la construcción de conocimiento maduro.

UNA REVOLUCIÓN COPERNICANA EN EL SALÓN DE CLASE: MOVER LAS IDEAS HACIA EL CENTRO

La enseñanza escolar implica inevitablemente tareas y actividades. En mayor o menor grado también implica ideas. Las pautas curriculares dan la impresión de una mezcla armoniosa en la que las ideas (en forma de objetivos o estándares) se unen con las tareas y actividades

que las apoyan. Sin embargo, se ha documentado muy bien durante años que las actividades y las tareas escolares son centrales en el día a día de los maestros y los estudiantes.

Aunque los educadores modernos reconocen la importancia de las ideas, no está claro qué significaría que las ideas estén en el centro de la vida escolar, como opuesto a las tareas y actividades. Mover las ideas hacia el centro puede sonar como un simple cambio, algo que podría ser dispuesto desde lo alto y puesto en práctica mediante un par de sesiones de desarrollo profesional. Pero después de un cuarto de siglo promoviendo tal cambio, hemos llegado a verlo como algo tan profundo y radical que es comparable a la revolución copernicana en cosmología.

Figura 1. Concepción ptolomeica del currículo.



En la visión convencional o ptolomeica de la educación, tal como se presenta en la figura 1, las tareas y actividades de aprendizaje son centrales y las ideas ocupan el entorno intelectual. Los diferentes enfoques educativos puestos en entredicho a lo largo del siglo pasado sostienen de igual manera la visión ptolomeica. En algunas variaciones, el maestro empieza con los objetivos (contenidos o destrezas a ser aprendidos) y selecciona actividades para producir el aprendizaje. En otras, se elige primero las actividades y se elaboran sus potencialidades como experiencias de aprendizaje. En algunas variaciones el maestro asigna actividades; en otras, los estudiantes tienen diversos niveles de opción. Los maestros pueden gestionar de cerca las actividades o pueden dar gran parte de la responsabilidad de la gestión a los estudiantes. No obstante, en todas estas variaciones, lo central —al menos para los estudiantes— son las actividades mismas y lo que se espera en forma de desempeño o productos de aquellas actividades. El “aprendizaje basado en proyectos”, tal como se promueve en innumerables talleres sobre cómo integrar la nueva tecnología al currículo, es desde este punto de vista una variación más sobre la enseñanza centrada en las actividades.

Figura 2. Concepción copernicana del currículo.

En la visión copernicana, presentada en la figura 2, las ideas están en el centro del proceso educativo y las tareas y actividades cobran sentido a partir de ellas. Lo especialmente importante aquí es que las ideas deben estar en el centro *a ojos de los estudiantes*. No es suficiente que los maestros sean copernicanos confesos si los estudiantes siguen siendo ptolemaicos.

La analogía con la cosmología puede ser llevada aún más lejos. En gran parte de nuestra actividad diaria seguimos funcionando como si la Tierra estuviera al centro y el Sol diera vueltas en torno a él. Pensamos en el Sol levantándose y poniéndose. Al planear dónde colocar una cama de flores o un invernadero, pensamos dónde estará el Sol en diferentes momentos del día y consideramos que el Sol estará más bajo en invierno que en verano. De igual manera, en muchos aspectos de la educación es perfectamente razonable pensar en las actividades como centrales. En arte y teatro, escritura creativa, deportes y música, servicio comunitario y muchas actividades sociales en clase o fuera de ella, el foco está puesto, de manera bastante adecuada, en el hacer y el construir. Se cree que los beneficios educativos —a menudo bastante diversos— surgen de la participación en las actividades. El modelo copernicano del cosmos pasa al primer plano cuando tratamos de comprender cosas como los viajes interplanetarios, las fases de la luna y el cambio de estaciones. De igual manera, la visión copernicana de la educación debería pasar al primer plano cuando deseamos promover una mayor comprensión. Pero esta no es una preocupación casual o fortuita. Todas las facciones enfrentadas en educación concuerdan sobre su importancia, y el fracaso de la escuela en producir comprensión es un tema recurrente en las investigaciones evaluativas.

Mover las ideas hacia el centro no significa alejarse de la acción concreta. El pensamiento de los estudiantes a lo largo de los años escolares está anclado en observables y en acciones reales o imaginadas. Es lo que Piaget e Inhelder llamaron “pensamiento operacional concreto”. Este último, en la Construcción de Conocimiento, se usa para crear nuevo conocimiento y comprensión.

El pensamiento operacional concreto se lleva a cabo de manera colaborativa y con un propósito, a menudo la investigación del propio diseño de los estudiantes, como se indica abajo.

El mover las ideas hacia el centro suscita un rápido acuerdo por parte de los educadores. Es una de esas cosas con las que es difícil estar en contra; pero por esa razón es fácil reducirla a una consigna y no cambiar nada. Queremos creer que ya la practicamos, aunque tal vez no con tanta fidelidad como deberíamos. Pero, actualmente, mover las ideas hacia el centro de la práctica educativa significa cambiar creencias y prácticas que están tan profundamente implantadas que ni pensamos en ellas como abiertas a cuestión o elección. No es accidental que las actividades ocupen el centro de la vida escolar. Están allí por las fuerzas sistémicas que las regresan al centro si empiezan a alejarse, de manera que mover las ideas hacia el centro significa un cambio sistémico, no simplemente adoptar cierta creencia o estilo.

Además de mover las ideas hacia el centro, existen otros cambios a nivel de políticas y gestión que pueden inferirse como facilitadores necesarios de los cambios que discutimos. Mientras que la literatura sobre el cambio educativo trata a menudo acerca del movimiento desde un tipo tradicional de enseñanza transmisora de conocimientos hacia algo de carácter constructivista, la presente discusión empieza con las prácticas contemporáneas consideradas por lo general como “constructivistas” y toma en cuenta los cambios que aquellas prácticas deben experimentar a fin de mover las ideas hacia el centro.

DE LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS A LA MEJORA DE IDEAS

Una de las consignas de la educación centrada en el niño han sido “las propias preguntas del niño”. Hoy esto se conoce por lo general como “aprendizaje basado en la indagación”. Tal como lo definió Theresa Coffman, en su popular libro *Using Inquiry in the Classroom: Developing Creative Thinkers and Information Literate Students*, el enfoque de indagación hacia el aprendizaje alienta y ayuda a los estudiantes a formular sus propias preguntas y a trabajar a través del proceso de responderlas (Coffman 2012: 2).

Sin embargo, aprovechar las preguntas de los estudiantes para impulsar la indagación no es un asunto simple. En una serie de estudios sobre las preguntas de los estudiantes, distinguimos entre aquellas basadas en el texto y aquellas basadas en el conocimiento. Las preguntas basadas en el texto son aquellas que por lo general se preguntan en las pruebas y en los ejercicios a final de capítulo; se derivan del texto disponible, y deben ser respondidas de acuerdo a él. En cambio, las preguntas basadas en el conocimiento surgen “de una brecha o discrepancia en el conocimiento o el deseo del niño de ampliar el conocimiento en alguna dirección” (Scardamalia y Bereiter 1992: 178). Constatamos que cuando los estudiantes sabían que se esperaba que encontraran respuestas, ellos tendían a producir preguntas basadas

en el texto; las preguntas más interesantes y generativas basadas en conocimientos surgían cuando se les aseguraba a los estudiantes que no tenían que encontrar respuestas. Esto es perfectamente razonable. Si uno sabe que tiene que encontrar una respuesta, es mejor hacer preguntas que uno pueda esperar razonablemente encontrar respondidas en los materiales de los que uno dispone; los estudiantes mostraron un acusado sentido de qué tipo de preguntas son esas y cómo preguntarlas. El crear una situación en la que los estudiantes se sientan libres de plantear preguntas a la vanguardia de su comprensión, donde es mucho menos probable que encuentren respuestas, y sin embargo involucrarlos en la indagación impulsada por estas preguntas es un desafío de diseño formidable. Lograrlo plenamente requiere un cambio hacia una educación centrada en las ideas. “Haz una pregunta; encuentra la respuesta” es una actividad. Naturalmente, los estudiantes encuentran maneras eficientes de llevar a cabo esta actividad, y estas probablemente son maneras que eluden a las ideas en favor de métodos confiables de búsqueda de hechos. El situar las ideas hacia el centro requiere un énfasis totalmente diferente.

El pilar de un enfoque centrado en las ideas respecto de la indagación es el reconocimiento de que los estudiantes suelen ya tener ideas acerca de las cosas que estudian en la escuela. Esta es la base de la enseñanza del cambio conceptual, “hablar ciencia”, “enseñar para comprender” y la teoría de la recepción (*reader response theory*). Cuando falta ese pilar, se tiene un constructivismo débil o una didáctica de alta ingeniería. Cuando ese pilar está en su sitio, el aprendizaje de materias se convierte en un asunto de mejoramiento de las ideas actuales de los estudiantes. Esto coloca a la educación de lleno dentro de programa más amplio, el programa social para el avance del conocimiento. Pues de lo que trata la ciencia, la enseñanza y las empresas creadoras de conocimiento de todo tipo es el mejoramiento de las ideas existentes, y no la obtención de respuestas finales.

No debe sorprender que cuando los estudiantes saben que van a tener que buscar respuestas, planteen preguntas banales de tipo fáctico. En el mundo real, esas son el tipo de preguntas que pueden ser respondidas con certeza. Todo lo demás es alguna forma de teorización. El mover las ideas hacia el centro implica dar a esta teorización un lugar privilegiado en la educación.

En los enfoques convencionales respecto a la indagación, las propias ideas de los estudiantes apenas desempeñan algún rol. El procedimiento es (1) hacer una pregunta, (2) refinar la pregunta, (3) buscar información, mediante la lectura o la experimentación, para responder la pregunta. Hay una subrama a este enfoque que implica la predicción: (1) hacer una pregunta concreta de tipo “¿qué pasaría si?”, (2) predecir qué pasaría, (3) llevar a cabo un experimento para poner a prueba la predicción. Aquí las ideas previas de los estudiantes pueden (o no pueden) influir sobre sus predicciones, de manera que los resultados pueden (o no pueden) llevarlos a cambiar sus ideas, pero no se centra la atención sobre las ideas mismas.

En todo caso, hay poca similitud con la investigación, enseñanza o invención auténticas, donde las ideas son focales y los datos tienen interés en cuanto guardan relación con aquellas ideas.

Un enfoque de indagación más auténtico y productivo empieza con problemas y conjeturas en vez de con preguntas. Como lo subrayó el filósofo de la ciencia Karl Popper, una teoría no es un descubrimiento de la verdad sino una solución tentativa a un problema, usualmente un problema de explicación. Para estar seguros, a menudo se formulan los problemas como preguntas. En una indagación auténtica, la tarea del maestro no es ayudar al estudiante a refinar sus preguntas para hacerlas más contestables, sino ayudarlo a llegar al problema subyacente. En una unidad de aprendizaje sobre electricidad de una escuela primaria, la pregunta “¿Qué hace que la bombilla de luz se encienda?” conducirá a una débil explicación como “La electricidad sale de la batería a través de este cable y pasa por esta bombilla de luz y luego regresa a la batería a través de este cable”. La indagación no empieza realmente hasta que los estudiantes vean que este simple relato tiene problemas: no explica lo que sale y regresa, ni cómo lo hace o qué sucede dentro de la bombilla que la hace encenderse. Una vez que los estudiantes empiecen a teorizar sobre estos temas, ya tienen algo con lo cual trabajar, a saber, ideas mejorables. El relato original de que “la electricidad sale de allí y regresa aquí” es en realidad solo una glosa sobre lo que se ha observado, con la adición superflua de la palabra “electricidad” sin definir.

Gran parte de la ciencia de la escuela primaria es verbalista: se insertan palabras como “energía”, “electricidad” y “gravedad” en las descripciones para dar la impresión de explicaciones sin serlas realmente. Como el físico Richard Feynman señaló, incluso la energía, en la manera en que es tratada necesariamente en la ciencia básica, es una idea que no lleva a ninguna parte. No explica nada, sino sirve solo como título de una lista de fuentes de energía. Otra supuesta gran idea, que en verdad solo sirve como título de lista, es la diversidad, como en “Hay muchos tipos diferentes de...” insectos, culturas, ocupaciones y otros. El resultado son ideas que no tienen ningún contenido resolutorio de problemas y por ello no aportan nada que pueda ser revisado o a partir de lo cual se pueda construir algo.

Las propias ideas de los estudiantes, que surgen de sus propios esfuerzos por comprender el mundo, son invariablemente mejores que estos. No importa cuán simples o fantasiosas, constituyen algo con lo cual trabajar.

DE TEMAS Y CUESTIONES A PROBLEMAS DE COMPRENSIÓN

Gran parte del aprendizaje escolar es de un tipo que podría llamarse “centrado en el referente”. Ello consiste en aprenderse una variedad de cosas que están conectadas por el hecho de estar relacionadas con el mismo tema: dinosaurios, Primera Guerra Mundial, energía.

A menos que el tema sea inherentemente interesante, la motivación se vuelve un problema. Los métodos centrados en actividades abordan el problema motivacional mediante la ideación de una actividad o proyecto que sea interesante y que produzca el aprendizaje deseado como un producto secundario. Por ejemplo, para animar el estudio de un tema histórico, se puede alentar a los estudiantes a que monten una dramatización, sostengan un debate o un simulacro de juicio, o escriban cuentos de tipo “un día en la vida” inserta en el periodo histórico, o construir un modelo de un campo de batalla famoso.

Además de los proyectos, una manera estándar de estimular la motivación en el aprendizaje centrado en el referente es extraer temas sobre los cuales los estudiantes pueden debatir. De manera que en vez de acumular información acerca de las diferentes formas y fuentes de energía, temas controversiales tales como la explotación de petróleo en alta mar y las propuestas radicales sobre conservación de energía pueden volverse temas de discusión, preferiblemente basadas en acontecimientos reales. Este es un paso en el camino de hacer que las ideas pasen a primer plano. El problema es que las ideas más fundamentales no son controversiales —al menos, no son controversiales en formas que generen interés o discusiones acaloradas entre novatos—, y así es probable que se ignoren los temas esenciales en las discusiones que se centran en cuestiones. Es muy poco probable que las leyes de la termodinámica aparezcan alguna vez en controversias acerca de temas energéticos. Es posible que las discusiones sobre la preservación de las especies en peligro nunca lleguen a abordar los requisitos fundamentales para la supervivencia de las especies, el papel del tamaño del hábitat, por qué las especies depredadoras son más vulnerables que sus presas, etc.

Llevar estas ideas hacia el centro significa hacer participar a los estudiantes en maneras que hagan que estas ideas fundamentales sean objeto de estudio y de uso. Esto presenta varios desafíos; mencionamos dos. Hay un desafío *ideológico* para los educadores comprometidos con la creencia de que el aprendizaje de los niños debe abordar lo concreto y lo familiar. El riesgo es centrarse en el fenómeno concreto en vez de en la idea: un experimento de cuerpos en caída para representar la gravedad, un circuito de un timbre de puerta para representar la electricidad, una película para representar la Revolución francesa. El problema no es el ancla concreta por propio derecho, sino cuán fácil es evadir las ideas que son el objetivo último pero no experimentado a través de estas actividades ancla. Pues la gravedad no son cosas que caen al suelo; la gravedad es un concepto que *reemplazó* a aquella idea anticuada. La gravedad es una fuerza de atracción entre dos objetos cualesquiera con masa —una fuerza que no puede, desafortunadamente, ser demostrada en el salón de clase—. Las fuerzas electromotrices que hacen que suene el timbre de la puerta es, otra vez, un concepto relacional y no algo que puede ser visto o experimentado de manera directa. Y la Revolución francesa no fue el asalto de la Bastilla y el Reino del Terror. Lo que hizo que fuera una revolución social y no solo el

derrocamiento violento de un régimen es un asunto que solo puede comprenderse a partir de conceptos políticos que rara vez ingresan en el currículo. Pero estas son las ideas que tienen el poder de dar sentido a las cosas más allá de la situación local. Otro desafío para los maestros y los estudiantes en el tratamiento de las ideas como objetos de estudio es reconocer las dificultades en comprender un concepto y en tratarlas como problemas a resolver. Los conceptos científicos de gravedad y fuerza electromotriz y el concepto histórico de revolución social son más difíciles de comprender que las nociones más simples a las que reemplazan. Esclarecer lo que es difícil o confuso acerca de tales conceptos es un importante paso para comprenderlos y ser capaz de usarlos. En la Construcción de Conocimiento identificar y resolver problemas de comprensión no es una tarea exclusiva del maestro, sino una tarea colaborativa que requiere empezar con el propio reconocimiento de los estudiantes acerca de lo que no comprenden y de lo que no tiene sentido para ellos.

Esto es lo que suele suceder entre los estudiantes de once o doce años en una unidad de aprendizaje centrada en la idea de gravedad. Se alienta a los estudiantes a decir qué es lo que se preguntan, qué necesitan entender, qué temas desafían la explicación, sus teorías acerca de algún fenómeno, etc. La pregunta más común que probablemente planteen es “¿Qué es la gravedad?” Pero “¿Qué es la gravedad?” no es en sí misma una pregunta que se pueda contestar a estudiantes de este nivel. Ellos ya conciben que la gravedad es aquello que causa que los objetos caigan al suelo y han oído que hay menos gravedad en la Luna que en la Tierra y que no existe gravedad en el espacio exterior. Es probable que comprendan estos elementos de información en términos de la gravedad concebida como una sustancia —algo contenido en la Tierra, la Luna y los satélites del espacio. Cuando consultan fuentes acreditadas para comprender más, es probable que encuentren un planteamiento de que la gravedad no es una sustancia sino una fuerza. Esta arroja una luz diferente a la naturaleza de la gravedad, lo cual hace surgir preguntas como “¿Si la gravedad no es una sustancia, qué es?” y “¿Qué significa que la gravedad es una fuerza?” Esto vuelve a la pregunta vaga “¿Qué es?” en un genuino problema de comprensión. Los diferentes estudiantes tienen diferentes problemas, teorías, temas que necesitan comprender. Identifican de forma colectiva una serie de temas que se vuelven objetos de su indagación y hay esfuerzos por discutir la nueva información para mejorar sus ideas. Como se discute más adelante, la tecnología puede ayudar a sostener el esfuerzo por abordar los problemas que ellos identifican. Ellos empiezan luchando por entender qué significa que cada objeto atraiga a todo otro objeto. La idea de que una fuerza gravitacional entre objetos disminuye con la distancia que los separa, los ayudará a que cobren sentido las afirmaciones contradictorias acerca de que la gravedad es universal y que no hay gravedad en el espacio exterior. No llegarán a una respuesta satisfactoria a la pregunta inicial, pero a lo largo del camino habrán resuelto muchos problemas de comprensión. El mundo

físico, y particularmente el cosmos, empezará a cobrar más sentido para ellos, y los hechos previamente aislados empezarán a encajar unos con otros. Todavía tendrán mucho que aprender acerca de la gravedad, pero su comprensión habrá superado a la de un adulto promedio.

Lo que importa es que el problema central, *a los ojos de los estudiantes*, es entender la idea. Una comunidad de colegas con una mentalidad similar de mejorar las ideas permite a los participantes profundizar más en las ideas. He aquí una variedad de declaraciones seleccionadas de un discurso de segundo grado que muestra que los estudiantes de esta temprana edad plantean y abordan problemas de comprensión.

Flora: ... todas las teorías se juntan, como en el agua.

Ghavriel: ¿Por qué el agua es clara?

Aaron: Porque es un líquido.

Ghavriel: ¿Y por qué el agua es un líquido?

Issac: Bueno, el agua puede ser un sólido.

Nylah: Entonces vuelve a la tierra.

Issac: Es como un ciclo, se va y se evapora.

Aaron: ¿Por qué el agua se evapora?

El profundizar más se vuelve un lugar común en las aulas de Construcción de Conocimiento. Mediante la discusión y, a veces, la solución de casos específicos planteados por diferentes miembros de la comunidad, los estudiantes se acercan cada vez más a entender la idea principal. Ellos podrían diseñar un experimento y participar en actividades prácticas en el proceso, pero las actividades son a menudo creadas por ellos mismos para ayudarlos a comprender algo que encuentran problemático.

IDEAS QUE TIENEN VIDA PROPIA

Habitualmente pensamos que las ideas residen en la cabeza de las personas. Sin embargo, algunas teorías recientes localizan las ideas fuera de la cabeza, en las prácticas de la comunidad. Este es el caso de la semiótica, que ubica las ideas en las prácticas discursivas, y la cognición situada, que considera a las ideas y al conocimiento como “establecidos” en comunidades de práctica. Así, la idea de los “bonos basura” no es solo algo que está en la mente de los corredores de bolsa de Wall Street, es una idea que surgió a partir de cierto tipo de práctica de transacción de bonos y puede entenderse comprendiendo aquella práctica. El sentido común, la semiótica y la cognición situada tienen una visión parecida al tratar las ideas como incorporadas, como que no tienen existencia independiente.

Otra noción moderna trata a las ideas de una manera bastante diferente. La *propiedad intelectual* consta principalmente de ideas; pero cuando las ideas son consideradas como propiedad, ellas son tratadas como algo que tiene una existencia por derecho propio. Quién

es el propietario de una idea es un asunto legal, no uno psicológico. Una oficina de patentes debe preocuparse acerca de si una idea presentada para patentar es la misma que una idea previamente patentada, es una nueva idea o es una modificación de una vieja idea —en cuyo caso el asunto es si la modificación es lo suficientemente significativa para merecer una patente—. En todo esto se supone que se considera la idea por derecho propio, de manera independiente de quién pensó en ella.

Naturalmente, el mundo de las ideas comprende mucho más que aquello que cae bajo la definición legal de propiedad intelectual. Incluye teorías, pruebas, explicaciones, interpretaciones, formulaciones de problemas y planes, ninguno de los cuales son protegibles mediante una patente o derecho de propiedad intelectual. Sin embargo, estos tipos de ideas también pueden ser tratados como si existieran por derecho propio. Pueden ser comparados unos con otros, evaluados, mejorados, reemplazados y usados para diversos propósitos, sin necesidad de ninguna referencia a quien pensó o quien cree en la idea. Popper llamó a este mundo de ideas Mundo 3, para distinguirlo del mundo físico (Mundo 1) y el mundo subjetivo del pensamiento y los sentimientos personales (Mundo 2). Este es un importante conjunto de distinciones. Parte del tiempo, en especial cuando se discute el aprendizaje, queremos centrarnos en las ideas que forman parte de la composición de una persona o un grupo —por tanto, Mundo 2—. Pero al discutir la construcción de conocimiento, nos centramos en la creación, el mejoramiento y el uso de las ideas para el bien público —por tanto, la importancia del Mundo 3—. También queremos abordar las relaciones entre los tres mundos. Por ejemplo, queremos poder hablar sobre la familiaridad de una persona con una idea o su actitud hacia ella. Esta es una relación entre el Mundo 2 y el Mundo 3. También queremos abordar la relación entre una idea y el mundo físico: ¿Encaja en los hechos? ¿Funciona o tiene valor en la práctica? El marco de los tres mundos es útil para abordar de manera coherente tales cuestiones.

Uno de los resultados más fascinantes en los recientes experimentos educativos es que los niños de primero y segundo grado pueden discutir si, por ejemplo, el método de Cosetta de resolver un problema numérico es realmente diferente del de Mark o si solo parece diferente (Cobb *et al.* 1997). Salvo por el nivel de matemáticas implicado, esto es esencialmente el tipo de discusión que los matemáticos tendrían. No es una discusión acerca de ideas en las mentes de las personas sino acerca de ideas que están ahí afuera en el mundo, como cosas a ser investigadas.

EL DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

En nuestra experiencia, los estudiantes son usualmente capaces de asumir una mayor responsabilidad colectiva en la construcción de conocimiento que lo que su edad pareciera indicar. El desarrollo a lo largo de los años escolares les permite alcanzar un estadio donde

son capaces de llevar a cabo porciones de alto nivel del proceso por sí solos. Los siguientes ejemplos ilustran este desarrollo. Las contribuciones de los estudiantes a un esfuerzo de construcción de conocimiento toma la forma de interacciones en clase y en un entorno de computadoras en red. En clase los estudiantes suelen sentarse en círculos —lo que ellos llaman Círculos KB (Knowledge Building)— y son alentados a escuchar con detenimiento las ideas de sus pares y a construir a partir de ellas. Por lo general el estudiante que habla selecciona a la siguiente persona que va a hablar, en vez de que el maestro dirija todo el discurso. Partes de la conversación continúan en Knowledge Forum (Foro de Conocimiento), un entorno de computadoras en red diseñado específicamente para apoyar la Construcción de Conocimiento (Scardamalia y Bereiter 2006). El Knowledge Forum cuenta con un espacio comunitario multimedia al cual los estudiantes contribuyen con textos, gráficos, videos o notas de audio. Como se señala en la figura 3, las notas están representadas por íconos desplegados en un fondo —un fondo gráfico que podría ser diseñado por el maestro o por los estudiantes—. Los estudiantes visualizan sus ideas colectivas contrastándolas con este telón de fondo y construyen, conectan, referencian, citan, anotan y en otras maneras apoyan la creación, el intercambio y la mejora de las ideas en tiempo real. El entorno apoya aún más la construcción de conocimiento con andamiajes. Por ejemplo, un andamiaje de teorías que apoya el discurso se mueve como “Mi teoría...”, “Necesito entender...”, “Una mejor teoría...”. Los estudiantes simplemente hacen clic sobre estas frases y ellas aparecen en sus notas para facilitar el discurso de la construcción de teorías. Los andamiajes son personalizables, de manera que cualquier forma de discurso puede ser apoyado por el andamiaje. La coautoría de notas apoya la producción de explicaciones colaborativas y “síntesis avanzada” apoya la síntesis de ideas y un nivel más alto de conceptualización del conocimiento comunitario. Un juego de herramientas analíticas ayuda a los maestros y estudiantes a evaluar el desempeño individual y grupal en el Knowledge Forum.

En los salones de clase de Construcción de Conocimiento hay un flujo natural de ideas entre los Círculos KB y el Knowledge Forum. Los estudiantes llegan a comprender que registrar las ideas seleccionadas de sus conversaciones en el Knowledge Forum permite que esas ideas tengan una mayor permanencia y un estatus privilegiado en cuanto la comunidad trabaja junta para avanzar en su comprensión. Los estudiantes empiezan a experimentar la posibilidad y el disfrute de la responsabilidad colectiva en el avance del conocimiento.

PRIMER GRADO, CIENCIAS: LAS HOJAS CAMBIAN DE COLOR EN OTOÑO

El currículo del Ministerio de Educación para este grado especifica el estudio de los ciclos (por ejemplo, las estaciones y el cambio estacional). La Construcción de Conocimiento no empezó con la actividad típica de coleccionar y exhibir hojas de diferentes colores, sino con un problema que se expresó en el patio de juegos. Un estudiante preguntó “¿Qué hace que las

hojas cambien de color en otoño?” La maestra advirtió el gran potencial de esta pregunta y alentó a los estudiantes a expresar sus teorías. También transmitió cuán importante es registrar sus ideas en el Knowledge Forum de manera que otros puedan construir a partir de ellas. Con la ayuda de la maestra y un auxiliar (en algunos casos, estudiantes mayores) para escribir y cuidar la ortografía, los estudiantes contribuyeron con notas que proponían explicaciones. Algunos ejemplos de las contribuciones de estudiantes:

“Porque la savia no puede llegar a la hoja debido a un tapón. Entonces la clorofila muere y la hoja cambia de color”. (Ilustrado con un dibujo de savia recorriendo las ramas).

“otoño —yo creo que la clorofila entra al árbol para mantenerlo caliente en invierno”.

“yo creo que las hojas cambian de color porque cuando la hoja cae yo creo que la clorofila sale a la parte de afuera de la hoja de manera que se cuele fuera de la hoja”.

“Porque es demasiado frío para que la clorofila sea comida para el árbol”.

Hay que advertir que aunque las teorías son incorrectas, ellas presentan hipótesis de procesos físicos y son potencialmente comprobables. Los estudiantes también tenían ideas sobre cómo poner a prueba si solo el frío era suficiente para explicar el cambio de color de las hojas: estos estudiantes de primer grado decidieron meter al congelador hojas verdes. Más notable fue algo que ocurrió meses más tarde durante un viaje de campo a una finca de arces para ver cómo se hace jarabe de arce. Un niño, mirando el fluido de savia que salía del árbol, subrayó que su teoría respecto a la clorofila debía estar equivocada, pues la savia que ella vio no era verde. Otros plantearon muchos temas acerca de lo que ellos veían y cómo el fluido de savia les daba nuevas ideas acerca de la estructura interna de un árbol, y la relación de su estructura interna con sus teorías. Surgió una teoría respecto de que había dos caminos para que la savia fluyera, uno cercano a la parte exterior del tronco para la savia incolora y otro más profundo para la savia portadora de clorofila. De forma rudimentaria, todos los elementos esenciales de la construcción de una teoría científica eran evidentes entre estos niños de 6 años. Este no era un “descubrimiento guiado”. El maestro desempeñó un rol de apoyo pero no guió la indagación.

Rebatiendo la popular afirmación de que la evolución es “solo una teoría” y por tanto a la par que el Diseño Inteligente, otra teoría no comprobada, el biólogo Kenneth Miller explicó que las teorías no son corazonadas especulativas que algún día podrían volverse “hechos” cuando los científicos reúnan suficientes pruebas a favor de ellas. Las teorías no se vuelven hechos, las teorías explican hechos. Esto significa que en términos científicos, las teorías presentan en verdad un nivel más alto de comprensión que los hechos (<http://www.kcfs.org/miller/analysis.html>).

Parece que estos niños de seis años comprendieron intuitivamente que la tarea de las teorías es explicar los hechos, no alcanzar el estatus de hecho. Hemos visto evidencias de esto

en niños incluso menores. Esto indica un nivel de alfabetización científica, un entendimiento de la idea de coherencia explicativa, que de alguna forma consigue ser anulada por la enseñanza posterior del “método científico”.

TERCER GRADO: ESTUDIOS LITERARIOS

Las notas en el Knowledge Forum tienen andamiajes personalizables para apoyar los procesos de conocimiento. El andamiaje predeterminado de la “construcción de teorías” contiene frases como “Mi teoría”, “Necesito entender”, “Nueva información”, “Esta teoría no puede explicar”, “Una mejor teoría”, y “Juntando nuestro conocimiento”. Como se indicó antes, al hacer clic en cualquiera de estas frases la hace saltar hacia la nota, sirviendo así como un iniciador de cierto tipo de contribución. En el curso de la lectura de una novela de Harry Potter, los estudiantes de tercer grado editaron este andamiaje, guardando el primer apoyo “Mi teoría”, añadiendo un nuevo apoyo titulado “¿Sabías?”, y eliminando el resto. “¿Sabías?” era el apoyo de andamiaje favorito, y podía encontrarse en casi todos sus escritos sobre la novela de Harry Potter: “¿Sabías que *Quidditch* es un juego que uno juega sobre palos de escoba?”, “¿Sabías que si atrapas la snitch tu equipo obtiene 150 puntos y termina el juego?”, “¿Sabías que J. K. se mudó dos veces de su casa? ¡En su primer día de clases les tomaron un examen!” Luego de que los estudiantes produjeran esta primera ronda de notas, el maestro los introdujo al contraste entre el discurso “contador de conocimientos” y el discurso “transformador de conocimientos”, como lo expone la literatura educativa. Un niño tuvo un *insight*: Tal vez “¿Sabías?” era el apoyo de andamiaje favorito porque era fácil de usar. Este niño sugería que “¿Sabías?” apoyaba el contar conocimientos, y que sus notas solo estaban repitiendo información a partir del texto. Otros argumentaron que estaban haciendo algo más que contar conocimientos: estaban aprendiendo a encontrar información clave en los textos. Sin tener en cuenta las diferentes interpretaciones, ellos decidieron revisar colectivamente el andamiaje, traer de vuelta más elementos originales, y añadir algunos nuevos apoyos. Hubo un cambio correspondiente en sus notas del Knowledge Forum: del registro de información extraída del texto a relatos interpretativos. Este breve episodio demuestra la habilidad que tienen para tomar responsabilidad colectiva del avance de conocimiento y rediseñar de manera deliberada estrategias para lograr aquel resultado.

CUARTO GRADO: “NUESTROS APRENDIZAJES SOBRE LA LUZ”

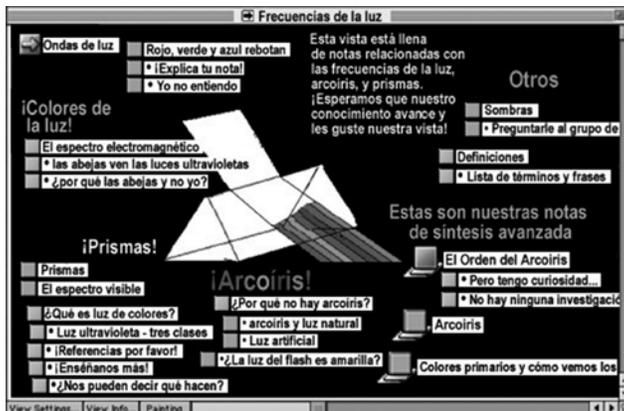
Se usó la nota “síntesis avanzada” del Knowledge Forum para agrupar un número de notas individuales relacionadas y producir un resumen o síntesis de las ideas en esas notas. En primer grado, las notas de síntesis avanzada fueron producidas por el trabajo conjunto de los maestros y los estudiantes que agruparon notas con el mismo contenido. En cuarto grado, las

notas “síntesis avanzada” se volvieron una importante responsabilidad de los estudiantes, con el uso de crear integraciones de más alto orden de las ideas.

El estudio de la luz se encontraba dentro de las pautas curriculares de quinto grado. Sin embargo, en la clase a la que nos referimos, el estudio del tema fue introducido por preguntas acerca de la iluminación surgidas en el estudio de Shakespeare en clase y por las preguntas acerca de los arreglos de luz y los efectos de diferentes arreglos en las obras teatrales. Después de una lectura preliminar sobre la luz, los estudiantes se dividieron en seis grupos para seguir diferentes líneas de indagación: ángulos y reflejos, fuentes de luz, la naturaleza de color, etc. Cada grupo construyó su propia “vista” gráfica y asignó a sus miembros la responsabilidad de mantener esa vista, determinar qué era y qué no era apropiado que apareciera en ella, explorar el ordenamiento de las notas sobre la vista, etc. Así ellos asumieron la responsabilidad cognitiva colectiva por la organización de orden superior de ideas e información relevante.

A fin de agrupar los resultados de las diferentes líneas de indagación, los estudiantes contribuyeron con una vista-de-vistas llamada “Nuestros aprendizajes sobre la luz”, mostrada en la figura 3. Los estudiantes diseñaron nuevos andamiajes para apoyar la síntesis. Los nuevos andamiajes cambiaron el énfasis a “Nuestra teoría”, “Nuestra evidencia”, “Juntando nuestro conocimiento” y “Lo que aún necesitamos comprender”. Ellos produjeron notas que no solo sintetizaban los hallazgos dentro de cada grupo, sino también contenían hipervínculos a notas de apoyo en otras vistas. Así los estudiantes se citaban unos a otros, no se copiaban ideas y las reclamaban como propias. El resultado, dependiendo en cómo lo vea uno, fue un documento hipertexto ricamente interconectado o un artículo de revista con copiosas referencias. En cualquier caso, asumieron la responsabilidad cognitiva colectiva por la organización de orden superior de ideas e información relevante.

Figura 3. Cuarto grado: vista resumida de los problemas e ideas sobre las frecuencias de la luz, los arcoíris y los prismas.



QUINTO/SEXTO GRADO: ISLAS, EVOLUCIÓN Y BIODIVERSIDAD

Una serie de avances en la responsabilidad cognitiva colectiva se volvió evidente en la clase de quinto/sexta grado. Estos estudiantes exploraron problemas relacionados con islas, evolución y biodiversidad. Mientras que el maestro de primer grado era el principal diseñador de la vista curricular de nivel máximo, los estudiantes de sexto grado tomaron mayor responsabilidad de la vista de nivel máximo, como también de las vistas locales. Ellos organizaron su trabajo en torno a objetivos curriculares, mientras que el maestro, en un modo de Construcción de Conocimiento, los hacía participar en la discusión de las metas curriculares de nivel máximo nivel, en vez de mantenerlos ciegos a estas metas. Los estudiantes dividieron responsabilidades, como se refleja en el conjunto de vistas enlazadas que coordinaba su trabajo. Por ejemplo, dividieron el espacio del problema de la isla de manera que algunos estudiantes realizaban investigaciones sobre diferentes tipos de islas (Coral Atoll, volcánica, sedimentaria, continental), otros sobre lugares (Hawái, Galápagos, Java, Madagascar, Islandia), y otros sobre temas relacionados con la formación y los habitantes de las islas (especies, cómo crear una isla, las capas de la tierra/suelo). La profundidad de su indagación se reflejó en sus esfuerzos por aprender unos de otros y en sus portafolios (vistas personales con contribuciones seleccionadas de la base de datos, anotadas para aportar una visión que refleje el avance de conocimientos). Por ejemplo, esta es una nota de resumen del portafolio de un estudiante: “Esta [refiriéndose a una nota seleccionada para el portafolio] es mi teoría de la evolución. Esta [otra nota seleccionada] es la nota de Jason que desató un inmenso debate. El debate al principio era sobre si mi teoría o la teoría de evolución de Alexia era correcta, pero al final se volvió acerca de si la ciencia siempre está en lo correcto, y la validez de los materiales [tres notas de portafolio seleccionadas que se centran en la validez de los materiales]”. La pregunta acerca de cómo el dragón de Komodo evolucionó, suscitó una teoría por parte de un estudiante —de que era un cruce entre caimán y lagarto, información correctiva de otro estudiante, y una teoría revisada que ubica los komodos en el linaje evolutivo de los lagartos—. Esto era un claro ejemplo de una mejora de ideas colaborativa iniciada por estudiantes.

En esta clase, los comités de estudiantes responsables del mantenimiento de las vistas mostraron un alto nivel de responsabilidad sociocognitiva colectiva al abordar la tensión entre la eliminación de la duplicación y el dar un justo reconocimiento a las contribuciones de los compañeros en forma individual. Aunque la investigación de los estudiantes hizo un uso masivo de fuentes acreditadas (a diferencia del tema de la luz en cuarto grado, la biología de las islas no se prestaba a una investigación de primera mano), mostró importantes cambios desde el aprendizaje a la creación de conocimiento. Siendo fascinante la información sobre los singulares biomedios de las islas, los estudiantes escarbaron en búsqueda de ideas explicativas

y se esforzaron por una coherencia explicativa. No estaban simplemente reuniendo hechos relacionados tópicamente, como es común en los denominados “artículos de investigación”.

RESUMEN DE LAS TENDENCIAS EVOLUTIVAS

Se espera que en un periodo de 5 o 6 años de la niñez habrá un aumento sustancial en el nivel de responsabilidad que los estudiantes pueden asumir en su trabajo intelectual. Lo que es notable es que todos los elementos del pensamiento de diseño y la responsabilidad cognitiva parecen estar presentes desde el inicio. Las frases del Knowledge Forum (“Mi teoría”, “Necesito entender”, etc.) se incorporaron tanto en el discurso de las reuniones de maestros y en las interacciones de los estudiantes en el salón y en el patio que se volvieron parte del lenguaje del pensamiento, y se encontraron también en educación inicial, donde nunca se había usado el Knowledge Forum. Los estudiantes de primer grado siguieron y expresaron sus propias ideas, con una *responsabilidad colectiva* manifestada en la forma de escuchar atentamente las ideas de sus pares en los Círculos KB y en la lectura y la construcción de notas en el Knowledge Forum. El uso del andamiaje dentro del Knowledge Forum muestra el esfuerzo puesto en la teorización y en la reformulación de teorías luego de leer y discutir diferentes teorías. Ya en cuarto grado hay un reconocimiento más claro del conocimiento comunitario y la colaboración en su producción, con un mejoramiento de la teoría resultante de los esfuerzos por integrar nueva información. Los cambios entre el cuarto grado y el quinto/sexta grado en cuanto al contenido intelectual de la construcción de teorías no son muchos, como lo son en la sofisticación de las maneras en las que las dinámicas sociales de la responsabilidad cognitiva colectiva son manejadas. Particularmente en la gestión de las “vistas”, hubo notables evidencias de esfuerzos por reconciliar las necesidades individuales de reconocimiento y aceptación con las necesidades colectivas de progreso en la creación de conocimiento. Esto es muy similar a lo que sucede en el mundo de la investigación académica donde, por ejemplo, la revisión por pares apunta a mantener los estándares de la disciplina y a la vez promover el desarrollo del escritor o investigador esforzado. El que los estudiantes de quinto/sexta grado no fueran todavía maestros en este arte no debe ser una sorpresa. El que trabajaban en ello debe ser evidencia suficiente de un crecimiento evolutivo. En quinto/sexta grado también es rudimentario el esfuerzo *sostenido* en el mejoramiento de ideas. Aunque el generar ideas que sirvan a un propósito les viene naturalmente a los niños, trabajar para mejorar las propias ideas de uno mismo parece no llegar de manera natural. Es una virtud adquirida, no algo con lo que cualquiera de nosotros nace. Los esfuerzos realizados por los estudiantes de quinto/sexta grado por mejorar las ideas, aunque esporádicos y breves, apuntan en la dirección correcta. Probablemente ellos ya superaron al público general de este departamento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bereiter, Carl y Marlene Scardamalia (2003). Learning to work creatively with knowledge. En Erik De Corte, Lieven Verschaffel, Noël Entwistle y Jeroen van Merriënboer (Eds.). *Powerful learning environments: unraveling basic components and dimensions* (pp. 55-68). Advances in Learning and Instruction Series. Oxford, UK: Elsevier Science.
- Brown, Tim (2009). *Change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation*. Nueva York, NY: HarperBusiness.
- Cobb, Paul; Koeno Gravmeijer, Erna Jackel, Kay McClain y Joy Whitenack (1997). Mathematizing and symbolizing: the emergence of chains of significance in one first-grade classroom. En David Kirshner y James A. Whitson (Eds.). *Situated cognition: social, semiotic, and psychological perspectives* (pp. 151-233). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Coffman, Teresa (2012). *Using inquiry in the classroom: developing creative thinkers and information literate students*. Nueva York: R&L Education.
- Homer-Dixon, Thomas (2001). *The ingenuity gap*. Nueva York, NY: Random House.
- Martin, Roger (2009). *The design of business: why design thinking is the next competitive advantage*. Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- Miller, Kenneth R. (2000). Analysis of "biology text review" by POSH. Recuperado de <http://www.kcfs.org/miller/analysis.html>
- Nonaka, Ikujiro y Hirotaka Takeuchi (1995). *The knowledge-creating company: how japanese companies create the dynamics of innovations*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2010). *The OECD innovation strategy: getting a head start on tomorrow*. París: OECD.
- Scardamalia, Marlene (2002). Collective cognitive responsibility for the advancement of knowledge. En Barry Smith (Ed.) *Liberal education in a knowledge society* (pp. 67-98). Chicago: Open Court.
- Scardamalia, Marlene (2003). Knowledge building environments: extending the limits of the possible in education and knowledge work. En Anna DiStefano, Kjell Erik Rudestam y Robert Silverman (Eds.). *Encyclopedia of distributed learning* (pp. 269-272). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scardamalia, Marlene y Carl Bereiter (2006). Knowledge building: theory, pedagogy, and technology. En Keith Sawyer (Ed.). *Cambridge handbook of the learning sciences* (pp. 97-118). Nueva York: Cambridge University Press.
- Scardamalia, Marlene y Carl Bereiter (2014). Knowledge building and knowledge creation: theory, pedagogy, and technology. En Keith Sawyer (Ed.). *Cambridge handbook of the learning sciences* (pp. 397-417). 2nd ed. Nueva York: Cambridge University Press.
- Scardamalia, Marlene y Carl Bereiter (1992). Text-based and knowledge-based questioning by children. *Cognition and Instruction*, 9(3), 177-199.

¿MÁS TIEMPO, MEJORES RESULTADOS? UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA EN AMÉRICA LATINA

Rodolfo Elías
Gabriela Walder
Ana Portillo

RESUMEN

El presente estudio examina los principales hallazgos de investigaciones realizadas en América Latina en los últimos años sobre programas de ampliación de la jornada escolar. Específicamente indaga las experiencias de ampliación de la jornada escolar y los diseños de investigación y evaluación utilizados para medir sus efectos en Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. La ampliación de la jornada escolar es una de las innovaciones introducidas por varios sistemas educativos en América Latina para mejorar la calidad y los resultados educativos. A pesar de las altas expectativas en torno a esta iniciativa, los estudios realizados recientemente en la región muestran una gran diversidad en los modelos de ampliación de la jornada escolar, las acciones pedagógicas realizadas, en los criterios de inclusión de escuelas y en los resultados. Si bien las investigaciones existentes concuerdan en el aporte positivo de la ampliación de la jornada escolar, señalan que el impacto no es homogéneo, y en algunos casos es menor que el esperado. Los autores realizan un balance de investigación a partir de una revisión de la literatura con una perspectiva crítica. Esta opción resulta la más adecuada considerando que aún son pocos los estudios de impacto y las evidencias empíricas sobre las implicancias y consecuencias de la implementación de la extensión de la jornada escolar. A partir de la revisión de los hallazgos de las investigaciones, se sugieren recomendaciones para la política educativa de la región, particularmente para aquellos países que tienen previsto implementar un programa de ampliación de la jornada escolar.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a Sergio Martinic por la detallada revisión de las diferentes versiones de este artículo y por sus constructivas críticas y sugerencias. También los valiosos comentarios y sugerencias dados por Adriana Arellano en la presentación del informe de investigación en la II Conferencia Regional de ILAIPP y por los comentarios realizados por Santiago Cueto.

INTRODUCCIÓN

El tiempo que el estudiante permanece en una institución educativa es un factor que, sin duda, posibilita el desarrollo de actividades académicas y, por tanto, debería tener influencia en los resultados académicos.

Cada sistema educativo ha estructurado su tiempo y organización escolar de acuerdo a su propio desarrollo histórico, las circunstancias económicas y sus prácticas culturales. Por un lado, la escuela pública, en muchos países de la región, ha sido tradicionalmente de medio tiempo, con clases en la mañana o la tarde (y en algunos casos por la noche). Este hecho establece una clara diferencia entre las escuelas oficiales y las instituciones privadas consideradas de élite, donde la jornada escolar extendida se viene implementando desde hace años. Esta jornada extendida incluye la enseñanza bilingüe, el desarrollo de actividades artísticas, deportivas, entre otras.

La decisión de extender la jornada escolar, que se expresa en las agendas educativas de varios países como Paraguay y Perú, forma parte de las políticas de mejoramiento de la calidad educativa y de superación de las desigualdades que subsisten en los sistemas educativos¹. Esta iniciativa refleja, a su vez, una tendencia regional. Así, varios países como Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y otros han optado por esta política tanto de manera universal (todas las escuelas) o priorizando ciertas instituciones a partir de diferentes criterios; en algunos casos, se seleccionan aquellas a las que asisten estudiantes de bajos niveles económicos y en otros, se escogen aquellas instituciones que reúnen ciertas condiciones mínimas de infraestructura y matrícula para acoger por más tiempo a estudiantes y docentes. Se entiende que la jornada completa generará posibilidades educativas importantes, y ayudará a suplir las pocas oportunidades educativas existentes en el hogar y en la comunidad.

La teoría del cambio en que se basan estas iniciativas plantea que el aumento del tiempo de permanencia en la escuela, que implica una mayor cantidad de horas dedicadas a actividades académicas, permitirá mejorar los aprendizajes de los estudiantes en las áreas curriculares (OEI 2012, UNESCO 2013). Además, la ampliación de la jornada escolar tendrá una incidencia positiva en los procesos de socialización y en el desarrollo integral a través de actividades atendidas solo superficialmente en la escuela regular, como el arte, el deporte, los espacios de convivencia, entre otras (Martinic 2015, Castro 2012). Por otra parte, la mayor permanencia en la escuela garantiza el almuerzo (Bonilla 2011) y constituye una respuesta positiva a otras situaciones que enfrentan los estudiantes, como la pobreza, la exposición a la violencia y vulneración, que se dan en ámbitos externos a la escuela, el embarazo adolescente, el consumo de drogas, la exposición a hechos ilegales, entre otras (Holland *et al.* 2015) y responde a las necesidades de organización de la vida doméstica, ante la creciente incorporación de la mujer en el mercado de

¹ En el caso paraguayo, la ampliación de la jornada escolar forma parte de las políticas de aseguramiento de la calidad educativa expresada en la Agenda Educativa Nacional 2013-2018 (MEC 2013).

trabajo (Martinic 2015). Finalmente, la extensión del tiempo puede constituir un factor positivo para mejorar el trabajo docente y su desarrollo profesional (Martinic 2015).

Tomando como referencia teórica el modelo contexto-insumo-proceso-producto (CIPP), específicamente la propuesta desarrollada por Stufflebeam (1971), se puede afirmar que el tiempo dedicado a tareas escolares es una variable relevante del proceso educativo que se relaciona positivamente con los resultados en término de rendimiento académico y desarrollo de capacidades.

A pesar de las altas expectativas en torno a esta iniciativa, los estudios realizados recientemente en América Latina muestran una gran diversidad en los modelos de ampliación de la jornada escolar, las acciones pedagógicas efectuadas, los criterios de inclusión de escuelas y los resultados en término de evaluaciones de esos programas, por ejemplo, en los logros académicos de los estudiantes. Por este motivo, el presente trabajo busca identificar los principales hallazgos de investigaciones y evaluaciones hechas en América Latina en los últimos años sobre la implementación de programas de ampliación de la jornada escolar. Específicamente el estudio analiza cuatro países de la región: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Se optó por estos países, ya que ellos cuentan con una importante experiencia de jornada escolar extendida, y con estudios y evaluaciones realizados a esas experiencias. Esta investigación busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las propuestas de ampliación de la jornada escolar?, ¿cuál es la experiencia de implementación de la ampliación de la jornada escolar en cada país?, ¿cuáles son los principales resultados?, ¿cuáles son las principales lecciones de estas experiencias que pueden servir para diseñar e implementar programas de ampliación de la jornada escolar en los países de la región?

En este estudio se llevó a cabo un balance crítico de investigación. Esta opción resulta la más adecuada considerando que aún no se cuenta con numerosos estudios de impacto de la implementación de la extensión de la jornada escolar para realizar una revisión sistemática o un metaanálisis y por la diversidad de enfoques investigativos, que van desde estudios de percepciones de los involucrados, análisis de los procesos de implementación hasta mediciones de impacto en el desempeño académico de estudiantes.

LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En las últimas dos décadas, América Latina ha implementado nuevas políticas educativas. Las medidas incluyeron el aumento de la inversión, la creación de sistemas nacionales de evaluación, un esfuerzo por mejorar los modelos pedagógicos y de gestión educativa, entre otros (PREAL 2006). Tal como afirma Rivas (2015), estas políticas implicaron más financiamiento, más estudiantes dentro del sistema, mayor reconocimiento a la importancia de la educación, nuevas leyes, nuevos derechos, emergencia de nuevos actores y cambios en los modelos de gestión del sistema educativo (Rivas 2015).

A partir de esto se han logrado resultados significativos, como el aumento de la cobertura de la educación, principalmente en la educación inicial y en la educación media. En América Latina, la educación primaria casi logra la universalización. Según un análisis de situación educativa (OREALC/UNESCO 2013), en promedio el 94% de los niños y niñas en edad de asistir a la escuela primaria concurre efectivamente a ese nivel, mientras que en la educación secundaria, este porcentaje es del 72% (OREALC/UNESCO 2013). De acuerdo a este informe, el desafío central en la educación primaria es proveer mejores condiciones para que los niños en situación de mayor vulnerabilidad social permanezcan en la escuela. Por otra parte, la educación secundaria enfrenta el desafío de continuar su expansión, en especial hacia la población más desventajada.

Según el informe mencionado, existen tres aspectos críticos de la educación en América Latina: a) las diferencias en el interior de la región son marcadas; b) las diferencias internas son agudas en casi todos los países de la región: la clase social, la condición indígena y la zona de residencia se asocian estrechamente con bajos resultados en los principales indicadores educativos, y c) la región se encuentra rezagada respecto a la calidad educativa, entendida esta no solo respecto a los logros de aprendizaje, sino también en sus condiciones y procesos académicos, psicosociales y ciudadanos (OREALC/UNESCO 2013). Como lo afirma Rivas (2015: 120), “las fuerzas inequitativas siguen siendo poderosas tanto dentro como fuera del sistema educativo”.

En el 2012, ocho países de América Latina participaron en la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), programa impulsado por la OCDE y que mide el desempeño de jóvenes de 15 años en matemática, lectura y ciencias. En esa oportunidad participaron 65 sistemas educativos. Los resultados de los países latinoamericanos no fueron muy positivos, ya que, en todas las materias, la región se ubicó en el tercio más bajo del *ranking* (Bos *et al.* 2013). Sin embargo, otros análisis muestran que los países de América Latina lograron los mayores avances en sus resultados, comparando las pruebas realizadas entre el 2000 y el 2012: “Como se puede observar, los países de América Latina lograron mayores avances en la cobertura y la calidad educativa que todas las demás regiones de países que participan en PISA. Su punto de partida es mucho más bajo, y eso permitió un mayor margen de crecimiento, pero es destacable que ambas metas se hayan logrado al mismo tiempo: mejoraron los aprendizajes, mientras ingresaban nuevos alumnos, generalmente de los estratos más pobres, al sistema educativo” (Rivas 2015: 120).

En síntesis, las reformas educativas impulsadas en los noventa incluyeron un aumento en la inversión, cambios en el modelo pedagógico, creación de sistemas de evaluación, cambios en el modelo de gestión del sistema educativo y el desarrollo de nuevos marcos normativos. A partir de estas políticas se logró un aumento en el acceso a la educación, pero se han mantenido

las desigualdades en el interior del sistema educativo, y no se ha logrado superar el rezago en términos de calidad educativa.

Ante estos desafíos se han formulado políticas y desarrollado una serie de programas. Uno de ellos es la extensión del tiempo escolar, que, en palabras de Martinic (2015), constituye uno de los cambios más importantes de la cultura y de la gestión de la escuela. La ampliación del tiempo escolar puede hacerse de diversas maneras: más días de clase, actividades complementarias a las escuelas, como tutorías y clases de refuerzo, y la extensión de la jornada escolar; es decir, el tiempo que permanece el estudiante en la institución, pasando de una jornada de aproximadamente cuatro horas diarias a jornadas de seis o más horas (llamadas generalmente jornada completa o doble jornada)². Esta es una de las políticas dirigidas principalmente a la escuela primaria y, en palabras de Rivas (2015: 163), “una política estelar del nuevo siglo”. Según este autor, la extensión del tiempo escolar se convirtió en varios países en la principal estrategia en la educación primaria, ya que se trata de una intervención integral que abarca el currículo, la organización de tiempos, agrupamiento y espacios, los cargos docentes y el formato escolar. Según este autor, los programas de extensión de la jornada escolar: “Permiten ampliar el tiempo de aprendizaje, variarlo, enriquecerlo; abrir nuevas esferas de expresión y justicia curricular; transformar el trabajo docente con una carga horaria más acorde y concentrada en una sola escuela, con reuniones de trabajo institucional; generar una redistribución de los recursos en favor de los sectores sociales desaventajados; transformar la concepción del fracaso escolar, para eliminar la repetición de grado con apoyo escolar personalizado y nuevos formatos de enseñanza” (Rivas 2015: 165).

De acuerdo con Veleda (2013), las políticas actuales de ampliación de la jornada escolar comenzaron a implementarse en América Latina hacia fines de la década del noventa. Chile fue el pionero, en 1997, con la creación de la *Jornada Escolar Completa Diurna*. Un año más tarde, Uruguay implementó el programa *Escuelas de Tiempo Completo* y en 1999, Venezuela impulsó los programas *Simoncito* y *Escuelas Bolivarianas*. Una década después se sumaron Cuba con la *Extensión de la Jornada* en el 2003, México con el *Programa de Escuelas de Tiempo Completo* (PETC) en el 2007 y, recientemente, Argentina con la *Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario* en el 2011. Este incremento de políticas de prolongación de la jornada escolar se puede comprender como consecuencia de diversas causas, con pesos diferentes según los países. En primer lugar, la necesidad de extender el cuidado y la protección social (en particular para los niños de los sectores más postergados) se hizo patente en un contexto de incorporación de la mujer al mercado laboral y desigualdad social persistente. Además de aumentar las horas de atención a los niños mientras sus padres trabajan, las escuelas debieron facilitar albergue, comida y protección para enfrentar los riesgos del trabajo infantil, las adicciones y los conflictos barriales.

² Holland *et al.* (2015) incluyen datos sobre la cantidad de horas anuales de acuerdo a las normas establecidas en los diferentes países de América Latina. Según estos datos, Paraguay es el país con menos horas de clase anuales (un poco más de 600 horas), mientras Colombia es el país con más horas anuales de clase (más de 1300 horas).

Estas políticas nacionales también llegaron a ser incluidas en lineamientos de política educativa internacional, como en las Metas 2021; así, para la cuarta meta general (Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad), se incluye como meta específica ampliar el número de las escuelas a tiempo completo en primaria, y plantear como nivel de logro para el 2021 que al menos entre 20% y 50% de las escuelas implementen esta modalidad. También la OREALC/UNESCO (2013) propone ampliar la jornada escolar como una estrategia para proveer mejores condiciones para los niños y adolescentes, en especial a aquellos que se encuentran en situación de desventaja social.

1. El problema de investigación

“El tiempo escolar es cuantitativa y cualitativamente uno de los tiempos sociales más relevantes, hasta el extremo de condicionar y determinar la organización de todas las demás temporalidades” (Castro 2012: 22).

El presente estudio analiza el contexto, los insumos, los procesos y los resultados de experiencias de la jornada escolar en cuatro países de América Latina. Se utiliza como marco conceptual el modelo CIPP (Stufflebeam 1971). Específicamente busca analizar la relación entre los procesos de implementación de estos programas y sus principales productos, principalmente en cuanto a resultados académicos en los estudiantes.

Los estudios sobre el tiempo escolar abordan el manejo objetivo del tiempo por parte del profesor y su relación con la atención del estudiante. Por otra parte, otros abordajes consideran el tiempo como un concepto subjetivo relacionado a las necesidades, a las interacciones, al contexto y a las culturas de los sujetos que interactúan en el aula (Martinic 2015).

Holland *et al.* (2015) buscan hallar una relación directa entre el tiempo instruccional obligatorio y el logro de aprendizaje, medido por PISA (2009) y por el SERCE (2015). En ambas mediciones, los autores concluyen que no hay una tendencia o relación entre estas dos variables. Por ejemplo, en el caso de los resultados del TERCE, Colombia es el país con más tiempo instruccional obligatorio; sin embargo, su rendimiento es inferior a otros países, como Costa Rica, con menor tiempo instruccional obligatorio.

El tiempo instruccional tiene diferentes definiciones. Holland *et al.* (2015) distinguen tres definiciones: a) el *tiempo instruccional obligatorio*, que se refiere a la cantidad de tiempo utilizado en la institución educativa. Esto incluye los tiempos como recreos, almuerzos, transición entre clases, etc.; b) el *tiempo instruccional*, definido como el tiempo no administrativo que el docente pasa en el aula con los estudiantes, y c) el tiempo utilizado en tareas relativas al aprendizaje, conocido como el tiempo en tarea o *tiempo de aprendizaje académico*.

La ampliación de la jornada escolar consiste en prolongar el tiempo de permanencia del estudiante en cada jornada escolar, al pasar de aproximadamente cuatro horas de permanencia a cinco o más horas diarias. Esta ampliación afecta a los tres tipos de tiempo escolar: instruccional obligatorio, instruccional y de aprendizaje académico.

En su conjunto, evaluaciones realizadas en países de América Latina que amplían la jornada escolar logran mejores resultados académicos de sus estudiantes, reducen la repetición y el abandono escolar, y el embarazo adolescente disminuye. Sin embargo, un análisis costo-beneficio hecho por los autores tomando el caso uruguayo sugiere que la ampliación de la jornada escolar es una estrategia más costosa que otras propuestas educativas, como la escuela regular (20 horas semanales), el día escolar extendido (35 horas) y las escuelas de tiempo completo (37,5 horas). Según este estudio, el costo por estudiante en la escuela de tiempo completo es de US\$ 2418 anuales, mientras que en la jornada regular es de US\$ 1371 y en el día escolar extendido es de US\$ 2108 (Holland *et al.* 2015).

2. Marco conceptual: el modelo contexto-insumo-proceso-producto (CIPP)

Stufflebeam, autor y referente del modelo teórico conocido como contexto-insumo-proceso-producto (CIPP), reconoce la necesidad de que la evaluación tenga una aproximación holística y desarrolla un modelo evaluativo que se enfoca en el proceso de toma de decisión utilizado para el desarrollo y la implementación de un programa (Stavropoulou y Stroubouki 2014). La aproximación del modelo CIPP consiste en un conjunto de cuatro estudios evaluativos complementarios que permiten al evaluador considerar las principales dimensiones de un programa. Tomado en su conjunto, los componentes del CIPP se adecúan a la naturaleza cambiante de la mayoría de los programas educativos y al deseo de contar con datos que permitan mejorar su implementación. Enfocando alternativamente en el contexto los insumos, los procesos y los productos del programa, el modelo CIPP aborda todas las fases de un programa educativo (Frye y Hemmer 2012).

En uno de sus artículos iniciales, Stufflebeam, uno de los principales referentes de este abordaje, señala que el modelo CIPP provee una herramienta útil por medio de la cual educadores pueden dar cuentas de sus decisiones y acciones. El modelo CIPP es una aproximación comprensiva a la evaluación, ya que provee un abordaje tanto para el diseño e implementación como para evaluar los resultados de esas decisiones y acciones (Stufflebeam 1971).

De acuerdo con Stufflebeam (1971), la evaluación debe servir para tomar decisiones. El modelo CIPP sostiene que existen cuatro tipos de decisiones relacionadas a un programa

educativo: a) la planificación de un programa, b) la estructuración de la acción, c) la implementación y d) la reorientación o confirmación de los objetivos del programa. Para cada una de estas decisiones, el modelo CIPP plantea cuatro tipos de evaluación: de contexto, de insumo, de proceso y de producto.

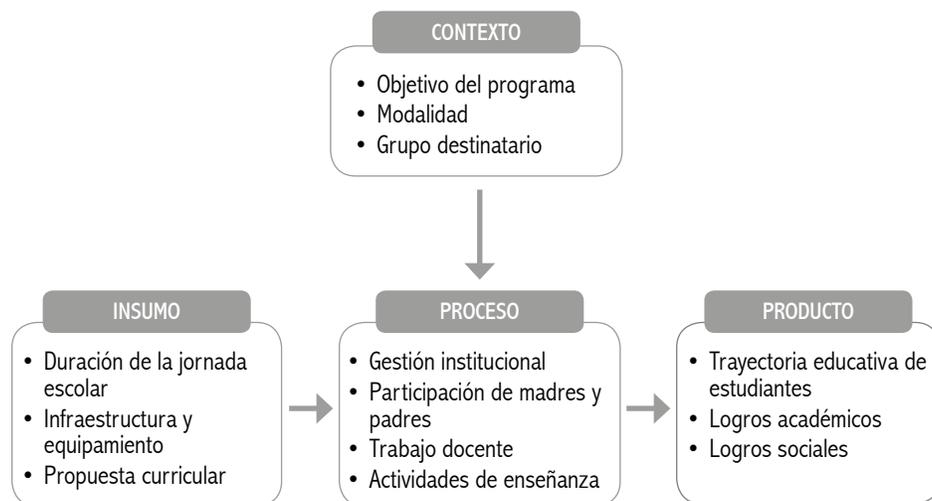
Para cada una de estas decisiones, el modelo CIPP plantea cuatro tipos de evaluación: de contexto, de insumo, de proceso y de producto.

La evaluación de contexto genera información sistemática que se puede usar para el establecimiento de objetivos, modificación de los objetivos existentes o confirmación de los objetivos actuales en un proceso de planificación. Se deben identificar las necesidades, las oportunidades y los problemas. La evaluación de insumo tiene el propósito de identificar y evaluar las posibles estrategias del programa para lograr un objetivo dado. La evaluación de proceso es diseñada para producir información durante la implementación del programa y puede asistir a los gerentes del programa a mejorar las condiciones de operación. Finalmente, la evaluación de producto está relacionada a los resultados y evaluación si se alcanzaron los efectos previstos en el programa. Para la evaluación de producto se recomienda utilizar diseños experimentales y cuasi experimentales, y comparación de los productos logrados con estándares (Stufflebeam 1971).

De acuerdo con Bauselas (2003), las dimensiones del modelo CIPP proveen información sobre las necesidades que existen y hasta qué punto los objetivos del programa satisfacen las necesidades, describen el programa de intervención y su adecuación a los objetivos, analizan el grado de realización del plan de intervención y el grado en que los resultados obtenidos han satisfecho las necesidades que originaron el programa. Según la autora, “[...] el modelo CIPP de Stufflebeam y Shinkfield ha dado, a nuestro juicio, una respuesta notablemente adecuada, por ser el modelo en que aparece explícitamente la orientación hacia la toma de decisiones, proporcionando información útil para la misma” (Bauselas 2003: 371).

Para este estudio se ha tomado como base la estructura del modelo CIPP, ya que permite analizar de manera integral el surgimiento, el desarrollo, la implementación y los resultados de programas de extensión de la jornada escolar en diferentes países de América Latina. La amplitud de esta perspectiva teórica resulta adecuada para organizar la información existente sobre estos programas, a pesar de la diversidad de los programas y de las diferencias en términos de evaluaciones e investigaciones efectuadas. Considerando la bibliografía existente, se han seleccionado las siguientes dimensiones y variables:

Gráfico 1: Modelo CIPP para análisis de la ampliación de la jornada escolar.



3. Objetivos y preguntas de investigación

El presente estudio busca describir las características de los programas de ampliación de la jornada escolar, la experiencia de implementación y los principales resultados en cuatro países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia y Uruguay.

En este estudio se considera la ampliación de la jornada escolar como el aumento de la cantidad de horas diarias de permanencia de los estudiantes en la escuela; en la mayoría de los casos se le denomina *doble jornada* o *jornada completa* en la educación primaria. Esto deja fuera otras acciones que aumentan las horas escolares, por ejemplo acrecentar el número de días de clase en el año, la realización de otras actividades, como tutorías, clases de apoyo o aumento en la eficiencia en el uso académico del tiempo escolar. Tampoco se analizan las jornadas completas en el nivel de la educación inicial, preescolar ni secundaria³.

4. Metodología

Este estudio hace un balance de investigación a partir de una revisión de la literatura con una perspectiva crítica. Esta opción resulta la más adecuada considerando que, a partir

³ Esta decisión obedece a que los programas de ampliación de la jornada escolar que se basan en el aumento de la cantidad de horas diarias de permanencia de los estudiantes en la escuela primaria (que en la mayoría de los casos se denomina *doble jornada* o *jornada completa*) si bien son heterogéneos y variados, tanto en su diseño como en su modo de implementación, se basan en principios y estrategias comunes o al menos parecidas, lo que permite cierta comparabilidad. Otras medidas, como las de apoyo escolar, son particulares no solo a cada país, sino también a cada institución, lo que hace imposible integrarlas en un mismo análisis. Por otra parte, el nivel de educación primaria (CINE 1, según la clasificación internacional de la Unesco) también tiene características más similares a nivel regional que la educación inicial y preescolar, y la educación secundaria, en las que existe mucha variabilidad entre países.

de una primera revisión, se pudo constatar que existe una gran variabilidad en términos de estudios y evaluaciones de implementación de la ampliación de la jornada escolar, y aún no se cuenta con suficientes estudios ni evidencias empíricas sobre el impacto de la implementación que permitan hacer una revisión sistemática o un metaanálisis.

Para la búsqueda bibliográfica se consultaron las bases electrónicas de datos como EBSCO, ELSEVIER, SCIELO, LATINDEX, ERIC, y la biblioteca de la UNESCO durante los meses de julio del 2015 a marzo del 2016. Los términos de búsqueda utilizados fueron los siguientes: *full time school*, *extended school day*, *extended school hours*, *school time*, *double-shift schooling*, jornada escolar completa, doble escolaridad, jornada escolar extendida, escuela tiempo completo y tiempo escolar⁴.

También se recurrió al Google Académico para recuperar informes de investigación y evaluación que no fueron publicados en revistas indexadas. Se realizó un primer filtro seleccionando investigaciones cuantitativas y cualitativas, así como evaluaciones de programas de ampliación de la jornada escolar extendida efectuadas en América Latina. Posteriormente se organizó la información en base a categorías construidas teniendo en cuenta el objetivo y las preguntas de investigación. Se contactó con especialistas e investigadores educativos de la región específicamente de los países seleccionados, quienes colaboraron con referencias bibliográficas y documentos que no se encontraban disponibles en internet. Para establecer contactos con especialistas regionales, se recurrió a RINACE, una red profesional de investigadores sobre cambio y eficacia escolar (<http://www.rinace.net/espanol2.html>). Además se establecieron contactos con referentes de los programas de ampliación de la jornada a través de sus correos electrónicos.

A partir de la revisión de los títulos y resúmenes de estos artículos, se seleccionaron 35 publicaciones de Argentina (7), Chile (12), Colombia (9) y Uruguay (7), las que fueron utilizadas para el presente estudio. De estas publicaciones, 16 corresponden a reportes de investigaciones y evaluaciones de los cuatro países: Argentina (3), Chile (6), Colombia (4) y Uruguay (3) (tabla 2). El conjunto de artículos seleccionados fue analizado tomando como criterio las dimensiones y variables definidas en el modelo CIPP. Con estas variables se elaboró una matriz de análisis por cada artículo.

⁴ Para realizar las búsquedas se trabajó con la plataforma del Centro de Información Científica del CONACY (CICCO) <http://www.cicco.org.py>. Una búsqueda inicial, con la frase *school time* en revistas arbitradas desde 1990 hasta el presente, arrojó 11 185 572 artículos. Se filtró por la expresión *extended school day* y se redujo a 2 634 583 publicaciones. Luego se filtraron aquellas publicaciones académicas arbitradas referidas a América Latina, lo que limitó a 66 635 publicaciones. Posteriormente se eliminaron los artículos que se centraban en temas de salud, migración y educación universitaria, y se redujo a 809 trabajos.

5. Resultados

Programas de ampliación de la jornada escolar: Argentina, Uruguay, Chile y Colombia

A continuación se analizan los diseños y la implementación de los programas de extensión de la jornada escolar en cuatro países de América Latina, Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, tomando como criterio el modelo contexto-insumo-proceso-producto (CIPP). Los programas de ampliación de la jornada escolar analizados se encuentran en la tabla 1 (anexo).

5.1 Contexto

a. Antecedentes

En Argentina, a fines de 1950, se crearon a nivel nacional algunas instituciones de jornada escolar completa para cumplir la función asistencial y pedagógica. Además de las escuelas más antiguas de doble escolaridad presentes en las zonas rurales del país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue pionera cuando a fines de la década del cincuenta implementó su política de jornada completa. La provincia de Buenos Aires hizo lo propio durante la década del ochenta. En los noventa, varias provincias ya habían avanzado con la puesta en marcha de políticas de extensión de la jornada escolar (EJE). En el 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), que fijó el objetivo de llegar a fines del 2010 con el 30% de los alumnos primarios en modalidad de jornada extendida, y la Ley de Educación Nacional (LEN), sancionada en el 2006, dictaminó que las escuelas públicas primarias deben ser de jornada extendida. Luego de un lustro sin avances significativos, el Ministerio de Educación de la Nación lideró desde el 2011 la Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario y pautó aspectos relevantes del proceso de implementación concertada a nivel federal en las provincias (Veleda 2013).

Por otro lado, en términos de política pública, Chile fue uno de los países pioneros con la creación del régimen de Jornada Escolar Completa Diurna en 1997 (Veleda 2013). La extensión del tiempo escolar se transformó en su principal estrategia de reforma de la educación primaria con una intervención integral que abarca el currículo, la organización de tiempos, los agrupamientos y los espacios, los cargos docentes y el propio formato escolar.

Por su parte, en Colombia se han desarrollado múltiples modalidades de ampliación de la jornada escolar. Entre las modalidades utilizadas se encuentra la jornada escolar extendida, la jornada escolar complementaria (que se analizará en este trabajo) (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2009) y la modalidad de la jornada única, que está iniciando un plan de implementación desde el 2014 (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2014).

En el caso de Uruguay, este ya contaba con algunas escuelas a mediados del siglo XX, en las zonas rurales, con un horario extendido que proporcionaba desayuno y merienda. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) comenzó, a principios de los noventa, a desarrollar algunas estrategias para contrarrestar la pobreza; una de ellas fue extender el horario escolar; se entendía que esto sería más beneficioso para los alumnos que provienen de hogares de escasos recursos económicos, sociales y culturales. Durante la primera etapa de expansión del modelo, entre 1992 y 1995 se crearon en el país las primeras 58 escuelas de tiempo completo⁵. En una segunda etapa, a partir de 1995, se planteó la necesidad de reconsiderar el modelo escolar de tiempo simple desde un modelo pedagógico y organizacional que contemplara los diversos aspectos del currículo. A fines de 1996, el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP organizó una jornada de trabajo; de este surgieron ideas que se plasmaron luego en un documento preliminar denominado *Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo*. En 1998 se llamó a concurso de oposición de todos los cargos vacantes y se realizó el relevamiento de escuelas a ser transformadas o creadas. Se inició un proceso de capacitación en servicio para maestros y directores de esas escuelas. En 1999 se creó la Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo y Contexto Sociocultural Crítico (<http://www.cep.edu.uy/antecedentes-tiempo-completo>).

b. Objetivos

Si bien los objetivos varían de una provincia a otra, en Argentina el objetivo general fue establecido por la Ley de Educación Nacional del 2006, en sus artículos 27 y 28, que plantean: ofrecer los conocimientos y las estrategias cognitivas necesarios para continuar los estudios en la educación secundaria, para lo cual las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa (Veleda 2013).

En Chile el programa JEC tiene por principales objetivos: (i) mejorar los aprendizajes y (ii) lograr mayor equidad en la educación (Concha 2015). Se instala como una política pública orientada a producir cambios en la cultura de la escuela, el currículo, la gestión directiva y las prácticas pedagógicas (Martinic 2008).

En Colombia los objetivos del programa Jornada Escolar Complementaria fueron establecidos por el Ministerio de la Protección Social mediante el Decreto 1729, en el 2008, en el cual se crea el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONINÉZ). Sus objetivos son contribuir al adecuado desarrollo integral, físico, cognitivo, social y

⁵ Uruguay cuenta además con una modalidad de escuelas de tiempo extendido, que se inició alrededor del 2004 con una escuela, y hoy alcanza a cuarenta que atienden a una población escolar de alrededor de 8000 alumnos. Se trata de un programa de extensión de la jornada al que pueden optar escuelas ya existentes luego de una serie de evaluaciones sin ser necesariamente de zonas vulnerables. Para el presente estudio, nos concentraremos en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, que cuenta con mayor cobertura y prioriza a poblaciones vulnerables.

emocional de los niños, niñas y adolescentes. Específicamente mejorar la calidad de aprendizaje brindando espacios de refuerzo escolar; brindar ambientes de aprendizaje que ofrezcan oportunidades para el conocimiento y la aplicación de la tecnología; disminuir los riesgos asociados a la vulnerabilidad de la población infantil y juvenil alejando a los estudiantes del ocio improductivo y de las actividades nocivas, mediante la promoción de espacios que estimulen el buen uso del tiempo libre; incentivar en los niños, las niñas y adolescentes prácticas culturales que se orienten al respeto por los derechos humanos, la valoración de las diferencias y el ejercicio de la democracia⁶.

En Uruguay las escuelas de tiempo completo fueron pensadas con el objetivo de fortalecer los sectores de la población menos privilegiada. Lo que se pretende lograr es la equidad desde el punto de vista social, y brindar alimentación a los niños. Hoy los objetivos han cambiado. Según el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), son mejorar condiciones de igualdad; realizar un abordaje de atención integral; construir y reconstruir conocimientos, valores y conceptos; participar, reflexionar y colectivizar estos conocimientos e involucrar a toda la comunidad educativa (<http://www.cep.edu.uy/tiempo-completo-modelo-pedagogico-organizacion>).

c. Modalidad, nivel educativo

En cuanto a los niveles educativos con extensión de la jornada escolar, en Argentina la propuesta se centró en el segundo ciclo de la educación primaria (de 4° a 6° grado) (Veleda 2013). En Chile, en el nivel básico del 3° al 8° grado y en el nivel medio del 1° al 4° curso. En Colombia, en los niveles preescolar y de enseñanza básica (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2009). En Uruguay las escuelas de tiempo completo están orientadas a los niveles de educación preescolar y educación primaria (6 años) y atienden a los niños desde los 4 años (<http://www.cep.edu.uy/tiempo-completo-modelo-pedagogico-organizacion>).

d. Grupo destinatario (zona, condición socioeconómica)

En términos del grupo destinatario, en Argentina, según la Ley de Financiamiento Educativo, se debía priorizar a instituciones con infraestructura disponible y de los sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidas. El gobierno nacional pautó priorizar las escuelas urbanas de alta vulnerabilidad (Veleda 2013). En el 2012 había 487 045 matriculados en JEC, 10% de la matrícula total, de los cuales 327 517 estaban en escuelas estatales y 159 528 en escuelas privadas.

En Chile, principalmente, tienen que ingresar al programa los establecimientos escolares considerados vulnerables socioeconómica o educativamente. Al 2009 el 85% de los estudiantes estaban matriculados en escuelas de JEC (García-Huidobro y Concha 2009).

⁶ Decreto 1729 del 2008 (mayo 21). Diario Oficial 46 996 de 21 de mayo, 2008. Ministerio de la Protección Social. Por este decreto se reglamenta parcialmente el artículo 16 de la Ley 789 del 2002. Disponible en http://www.ssf.gov.co/wps/docs/Normatividad/Decretos/Decreto_1729_de_2008.pdf

En Colombia existen diversas modalidades de implementación de la extensión de jornada escolar. En su conjunto, según Bonilla (2011), beneficia al 18%⁷. Una de las modalidades desarrolladas es la JEC, que implica extender el horario escolar en actividades extracurriculares que pueden desarrollarse tanto dentro como fuera de la institución, y está dirigida a niños, niñas y adolescentes con mayor condición de vulnerabilidad y en riesgo de desertar del sistema educativo (Gallego 2008). Más recientemente, desde el 2014, se ha iniciado la implementación gradual de la jornada única con una cobertura del 5%; tiene previsto, en el 2018, llegar al 30% de cobertura y al 2030, al 100% (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2014).

En Uruguay el programa ETC nace priorizando a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Actualmente pretende expandir esta modalidad sin limitaciones. Durante el periodo 1999-2003 fueron creadas 40 nuevas escuelas con un total de 95, con aproximadamente 23 000 alumnos. Al 2014 funcionaban 193 escuelas de tiempo completo que beneficiaban a 43 633 alumnos (13% de la matrícula urbana, 50% de las cuales se ubican en zonas de bajos ingresos).

En síntesis, los países analizados han tenido experiencias previas de jornada extendida, algunas de ellas de varias décadas atrás. Sin embargo, la mayoría la inició como política educativa a partir de los noventa, y fundamentalmente tenía por objetivo mejorar la equidad en la educación y fortalecer a los sectores más vulnerables. Por eso se ha priorizado a niños y adolescentes de sectores más desfavorecidos, y con mayor riesgo de exclusión y fracaso escolar. Las experiencias de ampliación de la jornada se han dado tanto a nivel de la educación primaria como de la educación secundaria (tabla 2).

5.2 Insumo

a. Duración de la jornada escolar

Respecto de la cantidad de horas, en Argentina la Jornada Escolar Extendida es de un mínimo de 30 horas semanales y la Jornada Escolar Completa es de 40 o más horas semanales.

En Chile, por ley, para el nivel básico, se deben alcanzar las 38 horas semanales y para el nivel medio, 42 horas semanales. Alcanza 1100 horas anuales de clases, lo que supera el promedio de horas de los países de la OCDE (Martinic 2008).

En Colombia, en el caso de la jornada escolar complementaria, la duración propuesta es de 25 horas semanales para el preescolar y 35 horas semanales para la primaria básica. Esto

⁷ Bonilla (2011) utiliza la frase *jornada completa* de acuerdo a la clasificación de jornadas escolares del Ministerio de Educación Nacional de Colombia y del Instituto Colombiano de Evaluación (ICFES). Con este término se abarca todas las escuelas con jornada escolar extendida.

implica en el caso de preescolar una hora adicional a las horas estrictamente pedagógicas y dos horas al nivel primario básico, que pueden distribuirse diariamente o tres veces por semana (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2009).

En Uruguay las ETC funcionan entre las 8:30 y las 16:00 horas, un total de 7 horas y media diarias; 37 horas y media semanales para los estudiantes y 40 horas semanales para los docentes, de las cuales se dispone de dos y media horas semanales para reuniones de equipo (ANEP-CODICEN 1999).

b. Infraestructura y equipamiento

En Argentina, según la Ley de Financiamiento Educativo, la infraestructura disponible es un requisito para el ingreso de una escuela al programa, lo que condicionó la baja correlación entre la oferta de jornada extendida y el nivel socioeconómico de los alumnos. En el 2011, dentro de la política de ampliación de la jornada escolar, el Ministerio de Educación de la Nación aportó financiamiento para equipamiento e infraestructura, ampliación, refacción o construcción de escuelas (Veleda 2013).

En Chile cada establecimiento debe presentar un proyecto educativo institucional que debe ser evaluado. A partir de ello, recibe una subvención por alumno (Ley 19.532, Ministerio de Educación de Chile).

En Colombia las propuestas educativas se desarrollan dentro y fuera del establecimiento en el caso de aquellas que estén dentro del programa Jornada Escolar Complementaria. Esto significa que las actividades que se incorporan a la jornada escolar (tiempo adicional) se desarrollan en la institución o en algún establecimiento próximo a la institución (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2009).

En las ETC de Uruguay, la propuesta pedagógica da especial prioridad a la infraestructura edilicia; se define a los locales escolares como un espacio social del que debe apropiarse la comunidad. El programa arquitectónico es discutido con los responsables de planta física del proyecto y los maestros. Cada proyecto es presentado a su comunidad para discutirlo y mejorarlo. Y para fomentar esa integración con el barrio, tiene espacios intermedios a los que la comunidad puede entrar sin invadir el resto de la escuela. Dentro del Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguay⁸, financiado parcialmente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se incluye la construcción, rehabilitación y equipamiento de ETC, lo que implica aislación acústica de las aulas, acondicionamiento térmico y lumínico, muebles al alcance de los niños y en el espacio exterior, la organización de distintos tipos de juegos y deportes, duchas para niños y niñas (MECAEP 2011).

⁸ Antes MECAEP. Es un proyecto que depende orgánicamente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y, funcionalmente, del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

c. Propuesta curricular

Argentina implementó nuevas modalidades de extensión de la jornada escolar en las que las autoridades podían proponer contenidos específicos. Esto varía considerablemente debido a los gobiernos provinciales. Así, los turnos opuestos se utilizan para enseñar idiomas extranjeros, computación, lengua y literatura, educación física, artes, etc. (Veleda 2013).

En Chile el programa contempla un tiempo para los docentes y un tiempo para los alumnos. Respecto del primero, el docente tiene 20 horas mensuales para realizar trabajo técnico-pedagógico en la participación de reuniones de equipo, participación en talleres de perfeccionamiento, talleres de generación y evaluación de proyectos curriculares. El tiempo de los estudiantes se divide en el desarrollo del plan de estudios mínimo y obligatorio aprobado por el Ministerio de Educación; la profundización en áreas, materias o asignaturas del plan de estudios; la integración disciplinaria; la exploración de distintos campos de interés de los estudiantes; el estudio individual o en grupo de los estudiantes a cargo de un docente o de un monitor; reforzamiento de aprendizajes y espacios de intercambio (Concha 2015).

En Colombia la jornada escolar complementaria se desarrolla a partir de tres principios orientadores: enfoque lúdico, desarrollo de ciudadanía y articulación con el proyecto educativo institucional. Plantea cuatro modalidades de atención: formación artística y cultural, educación ambiental, escuelas deportivas, y ciencia y tecnología. Las actividades propuestas por cada una de las modalidades se desarrollan fuera y dentro de la institución, lo que ocupa tres horas diarias, tres veces por semana en el horario opuesto a las actividades académicas. Con este programa, la intensidad de carga horaria pasa de 1000 a 1400 horas anuales (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2009).

En Uruguay el 75% del tiempo diario constituye actividades de trabajo, en aula o taller y el 25% restante en alimentación y recreos. La mañana es para desarrollar el plan curricular y la tarde, para enriquecer formas diferentes de las clases tradicionales, como horas de juego, talleres y educación física (ANEP 1997).

En general los programas de ampliación de la jornada tienen entre 30 y 40 horas semanales. En aspectos como infraestructura, equipamiento, propuesta curricular cada programa tiene sus particularidades. Un aspecto interesante es que la extensión de la jornada permite desarrollar áreas usualmente poco atendidas en la escuela y la inclusión de prácticas innovadoras que pueden cuestionar los modelos escolares tradicionales (tabla 3).

5.3 Proceso

a. Gestión institucional

En cuanto a la gestión institucional, en Argentina el Ministerio Nacional conformó la mesa de implementación, que incluye a las direcciones de nivel primario, infraestructura, capacitación,

gestión curricular, planeamiento y a la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE). Se brindó una instancia inaugural de capacitación para supervisores, directores y docentes, y se sugirió implementar el mismo procedimiento a nivel provincial. Por la complejidad del programa, el riesgo patente es que toda la energía de la gestión se consuma en los aspectos organizativos, administrativos y presupuestarios que demandan una gran atención y condicionan la implementación, lo que podría relegar a segundo plano el aspecto pedagógico (Veleda 2013).

En Chile el director tiene un importante rol; principalmente conducir la institución según el Plan Educativo Institucional, el cual debería contemplar el cumplimiento del plan de estudios mínimo, las actividades extracurriculares, los aspectos socioculturales, así como las cuestiones evaluativas (Concha 2015).

En Colombia el mayor esfuerzo se puso en articular la propuesta pedagógica con la desarrollada en el horario extendido. Por ello los equipos de trabajo debían acordar reuniones periódicas con los docentes y directivos de los establecimientos educativos para dar cuenta de los avances de los estudiantes en el desarrollo de la jornada escolar complementaria. Además, el programa plantea, como uno de sus principios orientadores, la articulación con el Proyecto Educativo Institucional teniendo en cuenta que las actividades desarrolladas en el tiempo complementario deben aportar al logro de las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes (Ministerio de Educación Nacional República de Colombia 2009).

En Uruguay la gestión escolar está a cargo del equipo director conformado por el director/a y el maestro adscrito a la dirección de una ETC de más de 150 alumnos. Este equipo tiene dos tareas principales: desarrollar un equipo pedagógico con intencionalidades compartidas en función de crear aprendizajes y liderar la construcción de un proyecto de centro (ANEP-MECAEP 1997).

b. Rol docente y práctica educativa

En Argentina, en cuanto a los docentes a cargo de las horas suplementarias, se combinó la designación de los maestros de grado con docentes especiales para los talleres y espacios extracurriculares. Entre los lineamientos de la política nacional están las jornadas de capacitación, la distribución de cuadernillos guías y la organización de reuniones docentes (dos horas cada 15 días) (Veleda 2013).

En Chile el rol docente está contemplado en el proyecto pedagógico, y en este se considera que tiene otras responsabilidades, además de la docencia directa, como el trabajo personal en la corrección de pruebas, atención a los padres, atención a los estudiantes y, además, el trabajo técnico grupal (Concha 2015).

En Colombia está dirigido por un docente especializado en el área a trabajar (cultural o deportiva) y es apoyado con estudiantes universitarios que prestan el servicio de horas sociales.

Teniendo en cuenta que la propuesta puede o no desarrollarse en la institución educativa, se requiere la presencia de un docente representante de cada escuela con el fin de buscar soporte y participación directa de la institución beneficiada con el programa (Ministerio de Educación Nacional República de Colombia 2009).

En Uruguay el colectivo de maestros decide sobre su proyecto pedagógico e institucional, y, por tanto, sobre la organización de la jornada. El rol docente se concibe desde una perspectiva constructivista, en la que los rasgos esenciales son el maestro como investigador y como parte de un equipo docente; se da importancia al vínculo maestro-alumno en la vida cotidiana; en términos profesionales, el maestro es un mediador que debe disponer de información necesaria sobre su objeto de conocimiento y debe desarrollar estrategias que faciliten el acceso del niño al conocimiento. Hay maestros de clase y maestros de taller que se complementan (ANEP 1997).

c. Participación de madres y padres

En Argentina las propuestas pedagógicas de las escuelas que se incorporan a la ampliación del tiempo escolar son consensuadas por las autoridades educativas, los equipos de nivel, los directivos y docentes de cada institución con las familias (Veleda 2013). En Chile no se encontraron referencias respecto de la relación de los padres y madres con el programa. En Colombia los padres acompañan el proceso y participan en encuentros informativos (Ministerio de Educación Nacional República de Colombia 2009). En Uruguay las ETC apoyan a las familias y les facilitan participar en las tareas de extensión en el horario complementario, y estar presentes en los almuerzos dos veces por semana, las escuelas cuentan con espacios de transición donde ingresan los padres y comparten con los niños y maestros (ANEP 1997).

En cuanto a la gestión institucional y la práctica educativa, se puede notar que docentes y directores tienen mayores oportunidades de trabajo en equipo, una mayor participación de madres y padres en las actividades escolares y una atención más personalizada a los estudiantes (tabla 4).

5.4 Producto

a. Trayectoria educativa de estudiantes

En Argentina la investigación de Veleda (2013) consistió en un estudio cualitativo de percepción cuyo objetivo fue analizar el modo como las escuelas recibieron las políticas de extensión de la jornada escolar, e indagar en sus efectos en diversos planos del funcionamiento institucional, a través de la realización de entrevistas. Respecto a las trayectorias escolares disminuyó el ausentismo de los alumnos y facilitó el paso de la primaria a la secundaria, y se observan efectos positivos sobre la repetición escolar.

Respecto al caso chileno, Galilea (2014) concluyó en su estudio que no existe una relación estadísticamente significativa entre la implementación de la JEC y la deserción escolar cuando se toma en consideración la muestra completa. Al realizar un análisis entre subgrupos de la población, el autor encuentra algunos efectos significativos del programa. El primero de estos resultados es que la introducción del programa aumentó de manera significativa en 1,8% la deserción escolar para los estudiantes que vivían en zonas rurales, pero no tuvo un efecto significativo sobre los que vivían en las zonas urbanas.

En Colombia no se encontraron estudios que den cuenta de resultados en la trayectoria educativa.

En Uruguay el trabajo de Vegas y Petrow (2008) sistematiza algunos resultados aparecidos en otras investigaciones, y ha identificado resultados en la disminución de porcentajes de repetición y de abandono intermitente (Tenti *et al.* 2010).

b. Logros académicos

En Argentina mejoraron los aprendizajes procedimentales y hay efectos sobre los aprendizajes fundamentales⁹. En cuanto al desarrollo subjetivo de los alumnos, los talleres son un formato pedagógico favorable, hay más motivación, entusiasmo, autonomía, y expresión y mejora del vínculo docente-alumno y alumno-alumno. También se percibió que el comedor tiene una función educativa, pero que requiere esfuerzo de gestión (Veleda 2013).

En Chile la Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) de la Pontificia Universidad Católica de Chile realizó una Evaluación de Jornada Escolar Completa; entre sus resultados no se constatan percepciones relevantes que imputen como efecto de la JEC un mejoramiento específico en las áreas de aprendizaje, como lenguaje, matemáticas y ciencia. Sin embargo, sí se constata el desarrollo de conocimientos y habilidades de los alumnos, fundamentalmente la mejora de la formación valórica, la formación deportiva y el manejo de la tecnología y computación (DESUC 2005).

Valenzuela (2009) estudia las causas que explican el mejoramiento de los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos en PISA 2006 respecto a PISA 2001. Entre sus hallazgos está el impacto de la JEE en el mejoramiento de los resultados en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE); pero este resultado varía según la dependencia del establecimiento y del subsector medido. El factor que explica el mejoramiento es el aumento en la escolarización (Valenzuela 2005). En otro estudio de evaluación de impacto de la JEC, sobre los resultados educacionales medido como incremento de los puntajes SIMCE, se reconoció el impacto positivo en las pruebas de matemática y lenguaje, aunque se reconoce que él no es

⁹ Veleda (2013) alude a aprendizajes procedimentales, como los niveles de participación, la expresividad, la responsabilidad, el trabajo en equipo, la organización del trabajo, la autoevaluación y las técnicas de estudio. Los aprendizajes fundamentales se refieren a los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) que deben adquirirse en la escuela.

homogéneo. Los centros públicos tienen un puntaje menor que los particulares subvencionados (García 2006).

Otro estudio refiere un mejoramiento en los niveles de logro tanto en lengua como en matemática menor que el esperado. Es un mejoramiento significativo en los sectores pobres y rurales, aunque la brecha continúa (CIAE 2013). Martinic (2015) plantea que la magnitud del efecto depende en gran medida del uso que se haga de ese tiempo, de la interacción que se establezca entre docentes y estudiantes, y de la extensión de la jornada y los años de aplicación de la política para la calidad de los resultados. Un riesgo es considerar como medida de éxito exclusivamente los resultados en las pruebas estandarizadas, lo que conduciría a un desbalance en el tiempo escolar y el énfasis en áreas como matemática y lengua, en detrimento de un abordaje más integral que se espera de la jornada escolar extendida (Opech 2016).

En Colombia, según Bonilla (2011), los estudiantes de jornada completa tienen mejor rendimiento. En cuanto a los covariantes, Bonilla señala que el efecto positivo es mayor si son hombres, si son jóvenes (relación entre menos edad y mejores resultados), si viven en las cabeceras municipales, si no pertenecen a minorías étnicas, si no trabajan, y si provienen de hogares poco numerosos y tienen un alto capital económico y humano. En otra investigación realizada en Colombia (Hincapié 2016), se concluye que los resultados alcanzados por los estudiantes son más altos si estos asisten a jornadas escolares ampliadas tanto en las pruebas de matemáticas como en las pruebas de lenguaje. Los resultados son mejores para los estudiantes de noveno grado que para los de quinto. Plantea además que los efectos son más grandes entre las escuelas más pobres de la muestra y las que se encuentran en las zonas rurales. Los hábitos y las rutinas en el contexto escolar contribuyen a que los estudiantes generen hábitos de estudio. Los estudiantes que tienen actividades extracurriculares (artísticas, deportivas, ocupacionales) distribuyen mejor sus tiempos para realizar todas las actividades y los compromisos escolares y personales, en comparación con los que no la tienen (Rincón Trujillo 2014).

En el caso de las ETC de Uruguay, en la evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática de sexto año de enseñanza primaria, publicada por la ANEP en el 2003, en lenguaje se observan incrementos graduales y moderados de los porcentajes de suficiencia en los contextos más desfavorables. La diferencia 1996-2002 es del orden de 16 puntos porcentuales en el contexto Desfavorable y de casi 18 puntos porcentuales en el Muy desfavorable. La misma situación se observa en matemática; los incrementos mayores corresponden a los contextos más desfavorables. Los estudiantes de contextos desfavorables puntúan por encima de lo esperable en esos contextos. Por otra parte, los resultados demuestran que las escuelas que se encuentran hace mayor tiempo en la modalidad de tiempo completo obtienen niveles más altos de aprendizaje que las escuelas que se han incorporado recientemente (ANEP- 2003).

También Cerdan-Infantes y Vermeersch (2007) encontraron que las escuelas de tiempo completo tienden a aumentar el desempeño de los estudiantes, especialmente en las escuelas que se encuentran en situación de desventaja. Sin embargo, a pesar de que el programa tiene efectos positivos en los resultados de aprendizajes, los autores señalan que es muy costoso; es 50% mayor que el costo de escuelas regulares.

c. Logros sociales

En la Argentina sobre la relación con la comunidad aumentó la demanda de inscripción y hubo buena acogida de los padres, pero la pérdida del almuerzo en familia generó resistencias ocasionalmente (Veleda 2013).

En Chile, entre los logros sociales, según la percepción de los padres, se destaca la posibilidad de que la madre pueda trabajar remuneradamente (44% de menciones), el ahorro del costo de almuerzo de sus hijos (37%) y la posibilidad de evitar el costo de dejar el cuidado de los niños con terceros (37,7%). Además se destaca la disminución del tiempo en que los niños están solos en su casa o en la calle, el aumento de posibilidades de que el apoderado trabaje, la disminución del tiempo destinado a ver TV (DESUC 2005). Según Martinic (2015), la jornada continua facilita la compatibilidad de la vida familiar y la vida escolar.

En Colombia, según Gallego (2008), la jornada escolar complementaria tuvo efectos positivos a nivel macro, meso y micro en la articulación de las redes sociales. A nivel macro propició la articulación de la política pública en lo que se refiere a prevención. A nivel meso, la articulación en la atención. A nivel micro, favoreció a la organización comunitaria. Además, según Rincón Trujillo (2014), contribuyó a desarrollar la personalidad de los estudiantes. Permite en los estudiantes vencer la timidez, ser más seguros de sí mismos, aprender a relacionarse con los otros, etc. En el desarrollo de la personalidad destaca la formación de valores para la convivencia y la espiritualidad en algunos colegios.

En Uruguay, en el trabajo de Ramírez, se sostiene que las diferencias en la distribución de recursos explicaban la generación de dos circuitos de escuelas: aquellas en las que la propuesta pedagógica de ETC generaba una dinámica de funcionamiento institucional virtuoso y otras en las que la misma propuesta, implementada a medias, generaba dificultades al funcionamiento del centro educativo. Las ETC con mayores dificultades para cubrir cargos docentes y de profesores especiales son aquellas que se perciben como más problemáticas, que en general coinciden con las escuelas que trabajan con población escolar de nivel socioeconómico más bajo. Esto implicaría que el proyecto de ETC funciona bien a condición de no respetar su población objetivo (Ramírez 2014).

A continuación se presenta un cuadro de síntesis con las evaluaciones realizadas a los programas de ampliación de la jornada escolar en Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Se menciona el diseño de evaluación y sus principales resultados.

Las evaluaciones muestran una tendencia positiva, tanto en la permanencia en la escuela como en los rendimientos académicos de los estudiantes. También se pueden notar actitudes y percepciones positivas de los diferentes actores educativos, una mejor infraestructura escolar y una mejor organización del establecimiento educativo con mayores posibilidades. Esto se observa principalmente en los sectores más desfavorecidos (tabla 5).

6. Conclusiones y recomendaciones para la política educativa

El presente estudio se planteó como objetivo analizar las propuestas y las experiencias de implementación de la ampliación de la jornada escolar en América Latina (considerando algunos países de la región) a partir de la década de los noventa, periodo en que la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron procesos de reforma educativa. La revisión crítica de investigaciones buscó identificar las principales evidencias empíricas arrojadas por estudios y evaluaciones de tal manera a formular recomendaciones respecto a la implementación de la ampliación de la jornada escolar en la región, considerando que esta iniciativa es una acción prevista dentro de la política educativa actual de varios países de América Latina.

Un primer aspecto que se puede notar es la heterogeneidad de experiencias de ampliación del tiempo escolar. Sin embargo, a pesar de la diversidad existente, se constataron algunos elementos, en su diseño e implementación, comunes entre las experiencias analizadas, considerando el modelo CIPP.

Respecto del contexto, las experiencias de jornada completa ya se dan en algunas instituciones desde los cincuenta y sesenta, pero toman un impulso como políticas educativas nacionales a partir de los noventa en coincidencia con las reformas educativas que se inician en la región. La extensión de la jornada escolar apunta a mejorar los aprendizajes académicos y busca una práctica educativa integral al promover el desarrollo físico, social y emocional de los estudiantes con actividades poco atendidas en la escuela regular (arte, deportes, convivencia); tal es el caso, por ejemplo, del modelo colombiano. Los programas abarcan diferentes niveles educativos: Argentina, Colombia y Uruguay se centran en el nivel primario, mientras que Chile incluye los niveles primarios y secundarios. Chile fue el primero en extender esta propuesta a todo el sistema educativo. En contraste, Uruguay y Colombia apuntaron como una política de equidad hacia los sectores más desfavorecidos, y niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

El análisis de los insumos de los programas indica que la duración de la jornada ampliada se encuentra entre 30 horas y 40 horas semanales, con algunas variaciones entre países y entre niveles educativos, con menos cantidad de horas para los niveles primarios en relación con el secundario. La infraestructura es un elemento clave para que

pueda desarrollarse el programa y pueda albergar por más tiempo diario a estudiantes y docentes. Al respecto se pueden notar diferentes soluciones; por ejemplo, en Argentina, se dio un importante financiamiento para equipamiento e infraestructura por parte del Ministerio de Educación; en Chile, cada establecimiento educativo debió preparar un plan institucional que evaluó y subvencionó el Estado; en Colombia, se identificaron otros espacios comunitarios, además de la escuela para la jornada complementaria, y en Uruguay, se priorizó la infraestructura edilicia buscando generar un espacio social para la comunidad. Finalmente, la propuesta curricular muestra diferentes énfasis, por ejemplo, en la enseñanza de idiomas extranjeros y computación (Argentina); profundización y acompañamiento a estudiantes en áreas curriculares obligatorias (Chile); el abordaje de otras áreas temáticas, como la deportiva, ambiental y cultural (Colombia); enriquecimiento de las actividades curriculares regulares con juegos, talleres, educación física (Uruguay). En general, todas las propuestas dan un espacio importante a actividades físicas, artísticas, al acompañamiento individual del estudiante atendiendo a sus propios campos de interés, aspectos pocos atendidos en la escuela regular.

En cuanto al proceso de implementación de la ampliación de la jornada escolar, se pueden identificar diferentes prácticas en la gestión institucional, el rol docente y su práctica educativa, y la participación de madres y padres. Los informes señalan diferentes prácticas de gestión institucional en las que se destaca el rol del director y de los espacios de discusión, y participación de directores y docentes en la elaboración de una propuesta pedagógica institucional. En la Argentina se ha conformado una mesa de implementación a nivel nacional y se han desarrollado programas de capacitación para supervisores, directores y docentes; en Chile y Uruguay, el equipo directivo de la institución elabora un plan educativo institucional y en Colombia se articula la propuesta pedagógica con las actividades que se desarrollan en el horario contrapuesto. El docente amplía sus actividades en la escuela participando en equipos de trabajo técnicos. En Chile los docentes atienden a las madres y padres, a los estudiantes y realizan trabajos grupales. En Uruguay desarrollan tareas de investigación, y en Argentina y Colombia trabajan junto con docentes especiales o con estudiantes universitarios para talleres y espacios extracurriculares. Finalmente, madres y padres tienen una participación en la propuesta pedagógica (Argentina, Colombia) y pueden participar en las tareas de extensión en el horario complementario (Colombia). Un hecho interesante mencionado es que en Uruguay los padres pueden participar en los almuerzos, y las escuelas cuentan con un espacio intermedio donde pueden asistir padres, madres y miembros de la comunidad.

En relación con los productos, investigaciones y evaluaciones de programas, se reporta información sobre la trayectoria educativa de los estudiantes, sus logros académicos y sus logros sociales. Estudios realizados en Argentina señalan una disminución del ausentismo y la

repetición de estudiantes, y una mejoría en el paso de la primaria a la secundaria. Mejoraron los aprendizajes procedimentales y hay efectos positivos en los aprendizajes fundamentales; también se señala mayor motivación, entusiasmo y autonomía de expresión. En Chile los estudios no hallaron una relación significativa entre la implementación de la JEC y la deserción (incluso la deserción aumenta en algunos casos). Se observa un impacto positivo en las pruebas de matemática y lenguaje, aunque no es homogéneo, además de la posibilidad de que la madre pueda realizar trabajos remunerados, el ahorro del costo de almuerzo, la posibilidad de evitar el costo del cuidado de los niños por terceros y la disminución de tiempo que están solos. En Colombia la ampliación de la jornada contribuyó a mejorar el rendimiento académico y el desarrollo socioemocional de los estudiantes. En Uruguay se observan resultados moderados en el desarrollo del lenguaje.

Recomendaciones para una política pública de ampliación de la jornada escolar

Una de las principales motivaciones para este estudio fue analizar las experiencias regionales para identificar lecciones aprendidas en relación con la aplicación de programas de ampliación de la jornada escolar en otros países de la región. Al respecto se pueden señalar las siguientes 12 recomendaciones a partir de usar como eje organizador el modelo CIPP.

En cuanto al contexto:

- a. El programa debe implementarse de manera gradual y en consenso con la comunidad teniendo en cuenta su contexto; por ejemplo, si es rural o urbana.
- b. Se deben priorizar algunos sectores sociales, en especial aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. En este contexto se ha logrado mayor impacto en otros países.

En cuanto a los insumos:

- c. Se debe realizar un ajuste profundo a los contenidos y la organización del currículo y a las metodologías de enseñanza y de los materiales educativos. Aumentar el tiempo sin un replanteo del modelo educativo sería exponer a los estudiantes a 'más de lo mismo' con pocas posibilidades de generar mejores resultados. Como afirma Martinic (2015), una innovación en los tiempos escolares debe ir acompañada de cambios en las prácticas pedagógicas y en los recursos educativos disponibles.
- d. Es necesario mejorar las condiciones laborales de los docentes. Tal como se señaló, la mayor permanencia del docente en una institución genera nuevas oportunidades de desarrollo profesional, pero requiere cambios en sus condiciones contractuales y salariales.

- e. Se debe desarrollar una propuesta en términos de infraestructura escolar para nuevas prácticas educativas que considere las necesidades que genera, tanto para estudiantes como para docentes, la mayor permanencia en la institución.

En cuanto al proceso:

- f. Hay que dar participación a los estudiantes en la gestión escolar como parte del proyecto pedagógico. Algunos países como Colombia han involucrado a los estudiantes universitarios en actividades voluntarias de organización, de alimentación y de limpieza en los almuerzos como parte de su formación.
- g. Se deben propiciar actividades de capacitación en gestión directiva y práctica docente. Los directores tienen un rol muy importante en el proceso de instalación y consolidación de una política educativa. Por otra parte es muy importante generar espacios para revisar la práctica educativa y para adquirir nuevas estrategias didácticas que posibiliten el desarrollo de innovaciones en el interior del aula.
- h. Hay que involucrar a los docentes en el proyecto escolar, lo que debe llevar a repensar el tiempo de los docentes. Se debe dar un gran valor a los espacios colectivos de trabajo y la formación docente en las innovaciones.
- i. Es necesario estimular la participación de la comunidad y de las instituciones locales (como los gobiernos municipales), que pueden ayudar a sostener el programa; por ejemplo, proveyendo insumos para la alimentación de los estudiantes y docentes. Como señala Castro (2012), se deben consolidar redes locales con proyectos en los que todas las instituciones e iniciativas comunitarias actúen coordinada y cooperativamente.
- j. Se debe enfatizar en actividades escolares no tradicionales, pero de gran valor para el desarrollo integral de los estudiantes, como la música, la danza, el teatro, actividades deportivas, huertas, clubes de lectura, de ciencia, de matemáticas, ajedrez, utilización de TIC, organización de centros de estudiantes, entre otros. Son actividades que rompen con las prácticas tradicionales que resultan interesantes y motivantes para los estudiantes.

En cuanto a los productos:

- k. Hay que promover investigaciones y evaluaciones de los programas de jornada escolar extendida. Se necesitan más evaluaciones de impacto y más investigaciones cualitativas que analicen el proceso de implementación y las percepciones de los actores. Estas investigaciones y evaluaciones deberían abordar diferentes aspectos del desarrollo académico e integral de los estudiantes.

- I. Es necesario incorporar o desarrollar instrumentos de medición de logro que vayan más allá de las estimaciones de rendimiento académico en lengua y matemática. Sin dejar de lado estos elementos, fundamentales en el proceso de aprendizaje, hay que abordar la medición de otros aspectos no menos importantes relacionados al desarrollo integral de los estudiantes. De lo contrario se corre el riesgo de organizar el currículo y las actividades pedagógicas para preparar las pruebas estandarizadas de matemática y lengua. Es decir, destinar el tiempo a preparar a los estudiantes para que rindan mejor en las pruebas estandarizadas, lo cual es mencionado como uno de los efectos no deseados de las pruebas estandarizadas (Opech 2016).

Tomando las palabras de Castro (2012: 34), se puede afirmar: “No son partes de la escuela las que deben ser revisadas, sino la escuela misma en su conjunto: sus proyectos educativos y acciones, su sentido y funciones, a fin de salvar, o cuando menos reducir, su escasa respuesta a las demandas sociales que viene reiterando la rigidez y el anacronismo de la organización escolar”. La ampliación de la jornada escolar debe ser una oportunidad de crear un espacio y las condiciones sociales para promover estos cambios más integrales del modelo escolar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP (1997). *Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo*. Proyecto Mecaep. Montevideo: Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP).
- ANEP-CODICEN (1999). *Proyecto de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 1998*. Recuperado de <http://www.cep.edu.uy/archivos/tiempocompleto/prc.pdf>
- ANEP (2003). *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática, sexto año enseñanza primaria 2002. Segundo informe. Resultados en escuelas de tiempo completo y escuelas de áreas integradas*. Montevideo: Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP).
- Bausela, Esperanza (2003). Metodología de la investigación evaluativa: modelo CIPP. *Revista Complutense de Educación*, 14(2), 361-376.
- Bonilla, Leonardo (2011). *Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia*. Documento de Trabajo sobre Economía Regional, 143. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-143.pdf
- Bos, María; Emiliana Vegas y Alejandro Ganimian (2013). *América Latina en PISA 2012: ¿cómo le fue a la región?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6440?locale-attribute=es>
- Bruns, Barbara y Javier Luque (2015). *Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribean*. Washington, DC: World Bank.
- De Castro, María del Carmen Morán (2012). Incidencia de la jornada escolar en los procesos de socialización infantil. *Educación en Revista*, 45, 19-36.
- Centro de Estudios de la Educación Argentina CEA (2014). Es hora de avanzar con la jornada escolar extendida. *Boletín*, 3(23), 1-10.
- Cerdan-Infantes, Pedro y Vermeersch, Christel (2007). *More time is better: an evaluation of the full time school program in Uruguay*. Policy Research Working Paper, 4167. Washington, DC: World Bank.
- Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación (Chile). La evaluación de la implementación de la Jornada Escolar Completa: principales nudos problemáticos. *Revista Docencia*, 14, 28-36.
- Concha Albornoz, Carlos (2015). *Jornada Escolar Extendida: oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad*. Documento presentado en el Seminario Iberoamericano Jornada Escolar Extendida, OEI y Ministerio de Educación, República Dominicana, 22-23 de septiembre.

- De Castro, María del Carmen Morán (2012). Incidencia de la jornada escolar en los procesos de socialización infantil. *Educación en Revista*, 45, 19-36.
- Decreto 1729 (21 de mayo de 2008) [en línea]. Colombia. Ministerio de la Protección Social. Recuperado de http://www.ssf.gov.co/wps/docs/Normatividad/Decretos/Decreto_1729_de_2008.pdf
- DESUC (2005). *Informe final del estudio evaluación Jornada Escolar Completa*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección de Estudios Sociológicos.
- Frye, Ann y Paul Hemmer (2012). Program evaluation models and related theories: AMEE Guide 67. *Medical Teacher*, 34(5), 288-299.
- Gallego Betancourth, Martha (2008). *Investigación evaluativa del programa Jornada Escolar Complementaria ejecutado por la Caja de Compensación Familiar de Caldas*. Maestría en Educación y Desarrollo Humano. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y CINDE.
- García Marín, Alvaro (2006). *Evaluación del impacto de la Jornada Escolar Completa*. Trabajo de Magíster en la Universidad de Chile.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Carlos Concha (2009). *Jornada Escolar Completa: la experiencia chilena*. Documento en elaboración. Recuperado de <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos%20Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf>.
- Glewwe, Paul; Erick Hanushek, Sarah Humapage y Renato Raina (2011). *School resources an educational outcomes in developing countries: a review of the literatura from 1990 to 2010*. NBER Working Paper Series, 17554. National Bureau of Economic Research (NBER).
- Hincapié, Diana (2016). *Do longer school days improve student achievement?: evidence from Colombia*. Working Paper Series, IDB-WP-679. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7545?locale-attribute=en>
- Holland, Peter; Pablo Alfaro y David Evans (2015). *Extending the school day in Latina America and the Caribbean*. Policy Research Working Paper, 7309. Washington, DC: World Bank Group.
- Llach, Juan; Cecilia Adrogué y María Elina Gigaglia (2009). Do longer school days have enduring educational, occupational, or income effects?: a natural experiment in Buenos Aires, Argentina. *Economía*, 10(1), 1-43.
- Martinic, Sergio (2015). El tiempo y el aprendizaje escolar: la experiencia de la extensión de la jornada escolar en Chile. *Revista Brasileira de Educacao*, 20(61), 479-499.
- Martinic, Sergio y Marco Villata (2015). La gestión del tiempo en la sala de clases y los rendimientos escolares en escuelas con jornada completa en Chile. *Revista Perfiles Educativos*, XXXVII(147), 28-49.

- Martinic, Sergio; David Huepe y Ángela Madrid (2008). Jornada escolar completa en Chile: evaluación de efectos y conflictos en la cultura escolar. *RIEE. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 125-139.
- MCEAEP (2011). *Escuelas de tiempo completo en Uruguay*. Recuperado de http://www.mecaep.edu.uy/imgnovedades/Libro_arquitectura/LIBROEscuelas_de_tiempo_completo_en_Uruguay.pdf.
- Ley 19.532 (17 de noviembre de 1997) [en línea]. Chile. Ministerio de Educación de Chile. Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76753>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2009). *Circular externa: lineamientos para la formulación de las jornadas escolares complementarias*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-207825_archivo_pdf_circular_jornadas_complementarias.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2014). *Lineamientos de la primera convocatoria ¡Súbete al bus de la Jornada Única!* Recuperado de http://adida.org.co/pdf/2015/lineamientos_jornada_unica.pdf.
- Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2013). *Agenda educativa 2013-2018*. Asunción: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2015). *Informe nacional de Paraguay: resultados TERCE 2013. Resumen Ejecutivo*. Asunción: MEC y OEI.
- Murillo, Javier (2003). El movimiento de investigación de eficacia escolar. En Javier Murillo (Coord.). *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica: revisión internacional del estado del arte* (pp. 1-36). Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Opech (2016). *Jornada escolar completa: la divina tragedia de la educación chilena*. Recuperado de http://www.opech.cl/inv/documentos_trabajo/JEC.pdf
- OREALC/UNESCO (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO).
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008). *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Pires, Tiago y Sergio Urza (2010). *Longer school days, better outcomes?* Manuscrito no publicado, Northwestern University.
- PREAL (2016). *Cantidad sin Calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Washington, DC: PREAL.
- Ramírez Llorens, Fernando (2012). Dinámicas institucionales y oportunidades educativas en las escuelas de tiempo completo. En Miguel Serna (Coord.). *Vulnerabilidad y exclusión: aportes para las políticas sociales* (pp. 85-99). Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

- Ramírez Llorens, Fernando (2014). Sobre la extensión de la jornada escolar en Uruguay: ocho supuestos de la política educativa en debate. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XLIV(2), 13-38.
- Rincón Trujillo, Fernando Antonio (2014). *Jornada escolar y realización de los fines de la educación en estudiantes colombianos*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IEDP) de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Scheerens, Jaap (2004). Perspectives on education quality, education indicators and benchmarking. *European Educational Research Journal*, 3(1), 115-138.
- Stavropoulou, Areti y Theodora Stroubouki (2014). Evaluation of educational programmes: the contribution of history to modern evaluation thinking. *Health Science Journal*, 8(2), 193-204.
- Storino, Silvia (2012). *Criterion para pensar la propuesta pedagógica de una escuela que amplía su jornada*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Stufflebeam, Daniel y Anthony J. Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Stufflebeam, Daniel (1971). *The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Association of School Administrators, Atlantic City, N.J.
- Tenti, Emilio; Analía Meo y Angélica Gunturiz (2010). *Estado del arte: escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Valenzuela, Juan Pablo (2005). Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: from a half day to a full day schooling. University of Michigan Doctoral Dissertation.
- Valenzuela, Juan Pablo (2009). Causas que explican el mejoramiento de los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos en PISA 2006 respecto a PISA 2001: aprendizajes y políticas. Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación.
- Veleda, Cecilia (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y UNICEF Argentina.
- Vercellino, Soledad (2012). La ampliación del tiempo escolar: ¿se modifican los componentes duros del formato escolar?: revisión bibliográfica sobre estas temáticas. *Revista Electrónica Educare*, 16(3), 9-36.

ANEXOS

Tabla 1. Programas de ampliación de la jornada escolar revisados por países.

País	Nombre del programa	Año de inicio	Población destinataria	Nivel educativo	Duración (horas semanales)	Sitio web
Argentina	Jornada Escolar Extendida Jornada Escolar Completa	2005	Sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidas	Segundo ciclo de la educación primaria (de 4° a 6° grado) CINE 1 ¹⁰	40 horas o más	https://www.educ.ar/sitios/educar/noticias/ver?id=123539 http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_23.pdf
Chile	Jornada Escolar Completa Diurna	2007	Establecimientos escolares considerados vulnerables socioeconómicamente o educativamente	Nivel básico del 3° al 8° grado y en el nivel medio del 1° al 4° curso CINE 1 y CINE 2	38 horas (nivel primario) 42 (nivel secundario)	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76753 http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos%20Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf
Colombia	Jornada Escolar Complementaria	2002	Prioridad en la atención a niños, niñas y adolescentes con mayor condición de vulnerabilidad y en riesgo de desertar del sistema educativo	Enseñanza básica y media CINE 1, CINE 2 y CINE 3	35 horas (nivel primario) 40 (nivel secundario)	http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-293375_archivo_pdf_decreto4807.pdf http://www.colombiaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articulos-348928_Escuelas_de_Jornada_Extendida.pdf
Uruguay	Escuelas de tiempo completo	1998	13% de la matrícula urbana, 50% de las cuales se ubica en zonas de bajos ingresos	Educación preescolar y educación primaria (6 años) CINE 0 y CINE 1	37 horas y media	http://www.ceip.edu.uy/antecedentes-tiempo-completo http://www.ceip.edu.uy/ctx-caracteristicas/ctx-elementos

Tabla 2. Variables de contexto.

Contexto	Argentina	Chile	Colombia	Uruguay
Antecedentes	Experiencias de jornada escolar completa desde los 50. Ley de Financiamiento Educativo (2005) Ley de Educación Nacional (2006) Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario (2010)	Creación del Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna (1997)	Experiencias educativas de jornadas completas en instituciones preferentemente privadas	Algunas escuelas de jornada extendida siglo XX. Desde los noventa se desarrollaron experiencias de extensión de la jornada escolar. Se crearon escuelas de tiempo completo para estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos. En 1999 se creó la Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo
Objetivos	Ofrecer los conocimientos y las estrategias cognitivas necesarias para continuar los estudios en la educación secundaria	Mejorar los aprendizajes y mayor equidad en la educación	Contribuir al adecuado desarrollo integral, físico, cognitivo, social y emocional de los niños, niñas y jóvenes	Lograr el fortalecimiento de los sectores de la población menos privilegiados
Modalidad, nivel educativo	Segundo ciclo de la educación primaria (de 4° a 6° grado)	Nivel básico del 3° al 8° grado y en el nivel medio, del 1° al 4° curso	Niveles de preescolar y primaria básica	Niveles de educación preescolar y educación primaria (6 años)
Grupo destinatario	Instituciones con infraestructura disponible y de los sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidas. Escuelas urbanas de alta vulnerabilidad	Universal: al 2009 el 85% de los estudiantes e s t a b a n matriculados en escuelas de JEC	Niños, niñas con mayor condición de vulnerabilidad y en riesgo de desertar del sistema educativo	Sectores más desfavorecidos de la sociedad; actualmente pretende expandir esta modalidad sin limitarse a ello

¹⁰ Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscsed-2011-sp.pdf>

Tabla 3. Variables de insumo.

Insumo	Argentina	Chile	Colombia	Uruguay
Duración	40 o más horas semanales	Para el nivel básico se debe alcanzar las 38 horas semanales y para el nivel medio, 42 horas semanales	Para preescolar, 30 horas semanales y para básica primaria, 35 horas semanales	37 horas y media semanales para los estudiantes y 40 horas semanales para los docentes
Infraestructura y equipamiento	En el 2011, dentro de la política de ampliación de la jornada escolar, el Ministerio de Educación de la Nación aportó financiamiento para equipamiento e infraestructura, ampliación, refacción o construcción de escuelas	Cada establecimiento debe presentar un proyecto educativo institucional que debe ser evaluado. A partir de ello recibe una subvención por alumno	Las propuestas educativas se desarrollan dentro y fuera del establecimiento en el caso de aquellas que estén dentro del programa Jornada Escolar Complementaria	La propuesta pedagógica da especial prioridad a la infraestructura edilicia, se define a los locales escolares como un espacio social del que debe apropiarse la comunidad
Propuesta curricular	Los turnos opuestos se utilizan para enseñar idiomas extranjeros, computación, lengua y literatura, educación física, artes	El tiempo de los estudiantes se divide en el desarrollo del plan de estudios mínimo y obligatorio aprobado por el Ministerio de Educación; la profundización en áreas, materias o asignaturas del plan de estudios; la integración disciplinaria; la exploración de distintos campos de interés de los estudiantes; el estudio individual o en grupo de los estudiantes a cargo de un docente o de un monitor	Plantea abordar otras áreas: ambiental, deportiva, artística y cultura, así como ciencia y tecnología. Las actividades propuestas por cada una de las áreas se desarrollan fuera y dentro de la institución	La mañana para desarrollar el plan curricular y la tarde para enriquecer formas diferentes de las clases tradicionales, como horas de juego, talleres

Tabla 4. Variables de proceso.

Insumo	Argentina	Chile	Colombia	Uruguay
Gestión institucional	El Ministerio Nacional conformó la mesa de implementación de capacitación para supervisores, directores y docentes	El director conduce la institución según el plan educativo institucional, que incluye el plan de estudios mínimo y las actividades extracurriculares	Articulación de propuesta pedagógica con la propuesta desarrollada en el horario contrapuesto Reuniones con docentes y directivos	La gestión escolar está a cargo del equipo director conformado por el director(a) y el maestro(a) adscrito a la dirección de una ETC
Rol docente y práctica educativa	Designación de docentes de grado con docentes especiales para los talleres y espacios extracurriculares	Además de la docencia directa contempla la atención a los padres, atención a los estudiantes y el trabajo técnico grupal	Dirigido por un docente especializado en el área a trabajar (cultural o deportiva) y es apoyado con estudiantes universitarios voluntarios	El colectivo de maestros decide sobre su proyecto pedagógico e institucional el rol docente: el maestro como investigador y como parte de un equipo docente
Participación de madres y padres	Las propuestas pedagógicas son consensuadas con las familias	No se encontraron referencias	Participan en encuentros informativos	Pueden participar en las tareas de extensión en el horario complementario y estar presentes en almuerzos. Las escuelas cuentan con espacios de transición para que padres compartan con los niños y docentes

Tabla 5. Diseños y resultados de evaluaciones de programas de ampliación de la jornada escolar.

Pais	Autor/Estudio	Diseño	Resultados
ARGENTINA	Llach, Adrogué y Gigaglia (2009)	Se realizó un experimento natural con grupo de tratamiento y grupo de control. Recurrieron al método de emparejamiento de Kernel	Ha mejorado de manera significativa en la tasa de graduación en la educación secundaria; ha aumentado en 21%
	Vercellino (2012)	Es una investigación cualitativa de estudio de casos sobre dos escuelas de Río Negro	Permite estrategias de enseñanza aprendizaje (aula taller), ciertas actividades (lúdicas, creativo-expresivas, investigativas, inventivas) y ciertos saberes (artísticos, tecnológicos, de la vida cotidiana)
	Veleda (2013)	Estudio cualitativo de percepción cuyo objetivo fue analizar el modo como las escuelas recibieron las políticas de extensión de la jornada escolar, e indagar sobre sus efectos en diversos planos del funcionamiento institucional	Aumentó la demanda de inscripción y hubo buena acogida por parte de los padres, pero la pérdida del almuerzo en familia genera resistencias ocasionales. Hay mayor frecuencia de reuniones entre docentes y es una oportunidad de desarrollo profesional. Mejoraron los aprendizajes, disminuyó el ausentismo de alumnos y el pasaje de la primaria a la secundaria, y hay efectos variables sobre los aprendizajes fundamentales y la repetición
CHILE	Desuc Dirección de Estudios Sociológicos (2005)	Estudio descriptivo cuantitativo, de representatividad nacional, basado en la extracción de muestras probabilísticas de establecimientos, docentes, padres y apoderados, y alumnos	Buena recepción entre los distintos actores de los establecimientos. Efectos positivos en el desarrollo de habilidades. Mejoramiento de las condiciones de infraestructura. Efectos positivos sobre el alumno y su familia. Lo negativo: agotamiento de los docentes y estudiantes. La percepción de efectos positivos de la JEC es superior en la enseñanza básica
	García Marín (2006)	Comparación de los resultados del SERCE por tres estimadores: contraste simple de diferencias promedio entre el grupo de tratados y el de no tratados, regresiones de primeras diferencias y estimadores de matching-doble diferencias	Tienen impacto positivo en las pruebas de matemática y lenguaje, pero este no es homogéneo. Los centros públicos tienen un puntaje menor que los particulares subvencionados. Plantea la reflexión sobre si los resultados son económicamente relevantes
	Martinić, Huepe y Madrid (2008)	Estudio cuantitativo, descriptivo. Utilizó una muestra probabilística de 387 establecimientos de enseñanza básica y 340 de enseñanza media	La atribución que los docentes otorgan a los factores externos incide en el aprendizaje. Cuando este disminuye, la JEC tiene mayor impacto en el aprendizaje. La convicción y motivación del docente respecto a la JEC incide positivamente en los niveles de logro
	Valenzuela <i>et al.</i> (2009)	Análisis de los datos de PISA con técnicas de descomposición de diferencias de resultados	Uno de los factores relevantes que explica la evolución positiva de los resultados PISA en lectura en Chile es la mayor cobertura de la Jornada Escolar Completa impulsado en establecimientos públicos
	Galilea (2014)	Modelo econométrico de panel sintético basado en observaciones transversales repetidas	No existe una relación estadísticamente significativa entre la implementación de la JEC y la deserción escolar cuando se toma en consideración la muestra completa. Al hacer un análisis entre subgrupos de la población se encuentran algunos efectos significativos del programa
Martinić y Villata (2013)	Estudio analítico descriptivo de casos múltiples que utiliza métodos cualitativos y cuantitativos estadísticos no paramétricos.	El tiempo de implementación de la JEC incide en cambios significativos en la organización general de la estructura de clase y las actividades típicas del aula. Incide en cambios en las prácticas pedagógicas y en la calidad de los resultados	

País	Autor/Estudio	Diseño	Resultados
COLOMBIA	Gallego Betancourth (2008)	Tipo ex-post-facto con un diseño de evaluación participativo que se caracterizó por ser terminal, formativa, institucional y participativa	A nivel macro propició la articulación de la política pública en lo que se refiere a prevención. A nivel meso, la articulación en la atención. A nivel micro favoreció a la organización comunitaria
	Bonilla (2011)	Estudio descriptivo cuantitativo, regresiones con variables instrumentales	Mejor rendimiento académico. Efecto positivo mayor si son hombres, jóvenes, si viven en las cabeceras municipales, no pertenecen a minorías étnicas, no trabajan, provienen de hogares poco numerosos y tienen un alto capital económico y humano
	Rincón Trujillo (2014)	Estudio mixto: cuali-cuantitativo	Contribuyen al desarrollo de la personalidad de los estudiantes
	Hincapié (2016)	Evaluación de impacto que utiliza un modelo de efectos fijos. Compara la variación de los resultados alcanzados por los estudiantes; según las modalidades, estos se encuentran expuestos en diferentes pruebas. Estudio mixto: cuali-cuantitativo	Los resultados alcanzados por los estudiantes son más altos si estos asisten a jornadas escolares ampliadas tanto en las pruebas de matemáticas como en las pruebas de lenguaje. Los resultados son mejores para los estudiantes de noveno grado que para los de quinto grado. Plantea además que los efectos son más grandes entre las escuelas más pobres de la muestra y las que se encuentran en las zonas rurales
URUGUAY	ANEP (2003)	Tercera Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática en 6o Año de Educación Primaria del Uruguay. Se censó a los grupos de 6° año de las escuelas de tiempo completo	En lenguaje y matemática se observan incrementos graduales y moderados de los porcentajes de suficiencia en los contextos más desfavorables. La diferencia 1996-2002 es del orden de 16 puntos porcentuales en el contexto Desfavorable y de casi 18 puntos porcentuales en el Muy desfavorable
	Cerdán Vermeersch (2007)	Modelo pareamiento por puntajes de propensión, con lo que construyeron un grupo comparable de escuelas que no participan en el programa	Tiende a aumentar el desempeño de estudiantes, especialmente en las escuelas que se encuentran en situación de desventaja. A pesar de que el programa tiene efectos positivos en los resultados de aprendizajes, los autores señalan que el programa es costoso
	Ramírez Llorens (2012)	Entrevistas a directores, maestros, integrantes de asociaciones cooperadoras y especialistas	Las ETC con mayores dificultades para cubrir cargos docentes y de profesores especiales son aquellas que trabajan con población escolar de nivel socioeconómico más bajo

LA SECUNDARIA RURAL EN AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS PARA MEJORAR SU COBERTURA Y CALIDAD

Carmen Montero
Francesca Uccelli

RESUMEN

Este balance de experiencias e innovaciones educativas realizadas en países latinoamericanos, entre el 2000 y el 2015, tiene el propósito de aportar lecciones para mejorar la cobertura y la calidad de la educación secundaria rural, para lo que considera criterios de equidad y diversidad. En el proceso se ha logrado identificar 55 programas estatales de distinto tipo en varios países latinoamericanos, lo que da cuenta de un contexto regional que empieza a preocuparse más seriamente por la escolarización universal en secundaria. A partir de lo encontrado se observa una oferta extendida y variada de programas de atención a temas de cobertura; es decir, se identifican numerosas y diversas estrategias y modelos para (i) expandir la secundaria a zonas rurales desatendidas o (ii) para promover la asistencia, permanencia y reinserción escolar. Por otro lado, un número considerable —y también heterogéneo— de programas se orientan a temas de calidad del servicio y de los aprendizajes, en los que la mejora de la infraestructura y equipamiento, las innovaciones en la gestión institucional y pedagógica, la preparación de maestros, la dotación de material educativo y el vínculo de la escuela con las actividades productivas de la zona constituyen piezas frecuentes de la atención. El artículo concluye con reflexiones sobre lo aprendido, sobre los retos y los desafíos que supone la atención secundaria universal en América Latina que, reconociendo las distintas conformaciones e historia de los sistemas educativos, es todavía un fenómeno social relativamente nuevo en la región.

Queremos agradecer la colaboración de cada una de las personas de los centros ILAIPP que nos brindaron información de sus respectivos países. Asimismo, un reconocimiento especial a Flavia Terigi, de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de General Sarmiento, por los valiosos comentarios hechos a nuestra propuesta original y a una versión previa de este informe; asimismo, a Stephen Anderson, de la Universidad de Toronto, por sus comentarios y aportes ofrecidos en la II Conferencia Regional de la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) “Innovación y Calidad en Educación”. Finalmente agradecemos el importante apoyo que nos dio Melissa Villegas para explorar fuentes y fichado de experiencias de intervención e innovación, y a Rosa Vera por la cuidadosa búsqueda y sistematización de la bibliografía en portugués.

INTRODUCCIÓN

Este artículo ofrece un recuento y balance de experiencias e innovaciones educativas hechas con el propósito de mejorar la cobertura y la calidad de la educación secundaria rural en países latinoamericanos. Llevados por la necesidad de establecer fronteras y hacer mediciones y caracterizaciones sobre la población urbana y rural, los estados fijan criterios de diferenciación basados en cuestiones como el número de pobladores, el tipo de asentamiento concentrado o disperso, la actividad económica predominante, la existencia o no de servicios básicos, entre otros. Las definiciones utilizadas en los países latinoamericanos para propósitos censales no solo varían de un país a otro, sino que también han cambiado a través del tiempo, de un censo a otro. Sin embargo, si bien no se dispone de una definición única y compartida sobre los espacios que designa el término “rural”, puede asumirse que, en términos generales, se trata de entornos de población más bien dispersa que vive fundamentalmente de actividades primarias en asentamientos relativamente pequeños y distantes unos de otros. Desde la perspectiva de las políticas educativas, este tipo de escenarios plantea exigencias y retos particulares para lograr la debida atención de su población infantil y juvenil.

El interés por hacer el estudio surgió de la necesidad de conocer de manera sistemática qué se había hecho y qué se hacía en la región para atender con calidad y pertinencia al conjunto de adolescentes y jóvenes que habitan en las zonas rurales de América Latina.

En efecto, en una investigación que hicimos sobre la oferta, demanda y calidad de la secundaria rural en el Perú, encontramos que en años recientes se registraba una expansión notable de la demanda por escolaridad secundaria, que el servicio educativo del nivel se incrementaba también de manera considerable; pero que todo este proceso mostraba serias deficiencias (Uccelli *et al.* 2015). La improvisación y la falta de planificación, orientación y recursos permitían al sistema ofrecer un servicio educativo público de baja calidad, que era una réplica empobrecida del modelo urbano, y desvirtuaba el valor y el sentido de la escolaridad básica completa (Uccelli *et al.* 2015).

En ese contexto, recoger ideas y buenas prácticas de los países vecinos y otros con los que, en muchos casos, compartimos geografías, territorios, culturas, identidades y condiciones de vida similares sería un modo de enriquecer lo que se podría plantear para el caso peruano. Sin embargo es claro que si bien somos parte de una colectividad latinoamericana que nos diferencia de otras regiones del mundo, es también cierto que podemos requerir políticas pertinentes que atiendan nuestra propia diversidad. En palabras de Tedesco y López (2002: 58): “En rigor, cada país merecería ser analizado en forma particular, contemplando el modo específico en que se articulan los aspectos sociodemográficos, políticos, económicos, étnicos y culturales para la definición de políticas tendientes a una plena escolarización secundaria de calidad”.

Más allá de nuestras particularidades, los países coincidimos en problemas que afectan nuestros sistemas educativos y en incertidumbres respecto de qué acciones tomar para su debida atención. Los sistemas educativos latinoamericanos —cada uno en su momento y a su propio ritmo— dieron buenos pasos hacia la expansión y (casi) universalización de la educación primaria, avanzaron paulatinamente hacia la incorporación de nuevos sectores sociales (poblaciones rurales, pobres, indígenas, mujeres), y décadas más tarde muchos de nuestros países han logrado tener un contingente de adolescentes y jóvenes de grupos sociales desfavorecidos o vulnerables que —habiendo culminado la educación primaria— tocan ahora las puertas de la secundaria. Tal situación ha ocasionado respuestas de diverso tipo que pretendemos identificar, analizar y aportar para el debate.

Si lo ponemos en términos sencillos, podría decirse que las experiencias, las innovaciones, los programas y las intervenciones que buscamos identificar se habrían orientado básicamente a ampliar la cobertura (¿universalizar?) de los servicios educativos de secundaria atendiendo a los adolescentes y jóvenes de zonas rurales en cada país; asimismo se habrían orientado a hacer de ese servicio una educación de calidad. Acceso con calidad; si bien estos son dos propósitos principales, se suman a ellos orientaciones de primera importancia, como la equidad y la atención a la diversidad. En esa línea, el enfoque de este balance prioriza la selección de aquellas iniciativas de innovación que apuesten por la reducción de brechas de desigualdad (rural-urbana), y por el respeto a la heterogeneidad y complejidad de situaciones que viven los usuarios y potenciales usuarios de los servicios educativos.

MÉTODO, ALCANCES Y LIMITACIONES

Una vez fijados los primeros temas ordenadores se buscó bibliografía, que nos llevó a seleccionar un conjunto de fuentes y a mapear una serie de experiencias estatales desarrolladas en la región. El material secundario que sirve de base para el estudio procede de documentos producidos recientemente por organismos internacionales abocados a estudios rurales o educativos comparados, fuentes regionales que agrupan información relevante sobre América Latina en general y sobre educación en particular, páginas webs de los ministerios de Educación de la región, bibliotecas locales y bases de datos virtuales. A la búsqueda bibliográfica se sumó, por un lado, el contacto con los centros miembros de LAIPP para recoger información de primera mano en esos países, y entrevistas con funcionarios de la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación del Perú y del Programa de Educación Rural (PER) del Ministerio de Educación Nacional de Colombia¹.

¹ Para mayor información sobre el método, ver anexo 1.

En suma, el estudio se basa en 55 experiencias e innovaciones desarrolladas entre el 2000 y el 2015, y reportadas en 18 países de la región.

Si bien se ha identificado un vasto material, se trata probablemente de un conjunto que no agota la cantidad y variedad de intervenciones para mejorar la educación secundaria rural latinoamericana. Al respecto es importante señalar que este tipo de información no es de fácil acceso; se aprecia además que las fuentes de los ministerios de Educación de cada país y de los organismos internacionales han sido con frecuencia más útiles que las bases de datos académicos. Por otro lado se constata que son pocas las experiencias e innovaciones que cuentan con sistematizaciones o evaluaciones sobre lo realizado, de ahí que la mayor parte de la información recogida se basa en aquello que ha sido puesto a disposición del público, y corresponde más a los lineamientos (buenos deseos) y diseño de los proyectos, y no tanto a las acciones desarrolladas y las dificultades, retos y aciertos encontrados en su implementación.

ORGANIZACIÓN DEL ARTÍCULO

El artículo está organizado en tres secciones. La primera delimita el campo de temas y problemas que resultan particularmente relevantes para analizar y pensar la secundaria rural en América Latina. La segunda sección presenta los resultados organizados bajo dos principales categorías: por un lado, aquellos programas generales enfocados en atender la equidad en la educación secundaria, es decir que propician la disminución de las brechas educativas en el territorio nacional y, por tanto, afectan indirectamente las condiciones de enseñanza en la secundaria rural; y, por otro, aquellos programas especialmente destinados a la población rural. Estos últimos han sido clasificados en dos grupos según el tipo de intervención: aquellas intervenciones integrales orientadas a mejorar la cobertura y calidad de la secundaria rural, y las intervenciones más especializadas de atención a alguna problemática particular de la secundaria rural. Finalmente, el artículo concluye con la discusión de los hallazgos a la luz de los desafíos de la educación secundaria en la región.

1. Consideraciones para el análisis de la secundaria rural en América Latina

1.1 Entrando en materia

En mayo del 2015, autoridades y representantes de la comunidad internacional reunidos en Incheon (República de Corea), con motivo del Foro Mundial sobre la Educación, acordaron una agenda común que orientaría las políticas educativas en los próximos 15 años.

Siguiendo la práctica establecida en momentos anteriores (Conferencia en Jomtien 1990 y Foro en Dakar 2000), se aprobó la Declaración de Incheon², que ofrece una nueva visión de la

² Se hace referencia a la Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos.

educación hacia el 2030 y un derrotero para su aplicación que compromete el accionar de los Estados e instituciones en materia educativa (UNESCO 2015a). Inclusión, equidad, educación de calidad e igualdad de género se ratifican, y se levantan como fundamentos centrales de las políticas a seguir³.

Pocos meses después, en septiembre del 2015, los Estados miembros de la ONU reunidos en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible aprueban los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que constituyen la agenda mundial al 2030. El objetivo 4 de los ODS, referido a la educación de calidad, reitera el compromiso de asegurar que todas las niñas y los niños completen su educación primaria y secundaria, y se propone eliminar las disparidades de género, el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables —sean personas con discapacidad, pueblos indígenas o niños en situaciones de vulnerabilidad— a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional. Aunque, probablemente por el carácter global de este tipo de declaraciones, no se hace mención explícita a las poblaciones del área rural, cabe entender que es en esta y en los asentamientos marginales de las ciudades donde residen en mayor proporción los niños de condición indígena y los que sufren situaciones de riesgo de exclusión.

En todo caso, la lectura de propósitos tan grandes como los mencionados no puede menos que despertar nuestra curiosidad. ¿Es eso posible en América Latina? ¿Podrán todos los niños, las niñas y los adolescentes de nuestros países alcanzar una educación básica completa y aprendizajes de calidad? La meta no está a la mano, ya que partimos de la constatación de que el acceso universal, la trayectoria escolar fluida, la culminación de la secundaria y la garantía de logro de aprendizajes significativos son todavía desafíos por enfrentar en ciertos grupos sociales desfavorecidos y en las zonas rurales de la región.

En efecto, la oferta de un servicio educativo capaz de atender con calidad y pertinencia a toda la población demandante requiere superar en las zonas rurales retos complejos y diversos, claramente diferentes de los que se presentan en las ciudades. Las características geográficas, socioeconómicas y culturales del ámbito rural en cada país definen el escenario en el que se ofrece (o se busca ofrecer) el servicio educativo; el desafío del territorio, el patrón de asentamiento poblacional, la accesibilidad de los pueblos y las comunidades, y las comunicaciones entre sí, la disponibilidad de servicios básicos, la pobreza material, la condición étnica y lingüística son, entre otros, factores por considerar en la definición de las políticas educativas. Además, como es sabido, la vida cotidiana de niños y adolescentes del campo muestra sus particularidades: el manejo del tiempo, el cumplimiento de roles y funciones, la atención de obligaciones domésticas, familiares y productivas perfilan una relación tensa con las exigencias de la escolaridad (Montero *et al.* 2001).

³ Con un horizonte temporal aún más cercano, en el contexto de conmemoración de los bicentenarios de las independencias de la mayoría de países iberoamericanos, se acordaron las Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios establece como meta específica 3: “Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbano-marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación” (OEI 2010: 148).

El análisis acertado de la educación secundaria rural, y la valoración de las iniciativas y experiencias aplicadas para su desarrollo y atención con calidad requieren necesariamente del conocimiento del contexto socioeconómico y cultural. En este ámbito se configuran la demanda social y las características distintivas que esta adopta. Se requiere también dar debida cuenta del estado de avance o rezago en el que se encuentran los servicios educativos, a efectos de identificar la ruta que queda por recorrer.

1.2 El escenario⁴

Los informes sobre la situación económica y social que elaboran usualmente los organismos internacionales ubican, por lo general, a la región de América Latina en una posición intermedia, a un buen tramo de distancia por debajo de los países del primer mundo de

Cuadro 1. América Latina: Población y ruralidad.

Países (19 países con datos del 2015)	Población total (en miles)	Población rural (en miles)	% de población rural en el interior de cada país	Población rural de cada país como % de la población rural de América Latina
Argentina	43 298	2516	5,8	2,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 737	3411	31,8	3,0
Brasil	207 750	27 857	13,4	24,9
Chile	18 089	2092	11,6	1,9
Colombia	48 229	9908	20,5	8,9
Costa Rica	4821	1548	32,1	1,4
Cuba	11 422	2419	21,2	2,2
Ecuador	16 144	5382	33,3	4,8
El Salvador	6298	2391	38,0	2,1
Guatemala	16 382	5871	35,8	5,2
Honduras	8075	3924	48,6	3,5
México	124 612	25 136	20,2	22,5
Nicaragua	6086	2517	41,4	2,2
Panamá	3929	1152	29,3	1,0
Paraguay	6639	2509	37,8	2,2
Perú	31 383	8105	25,8	7,2
Uruguay	3430	247	7,2	0,2
República Dominicana	10 531	3033	28,8	2,7
Venezuela (República Bolivariana de)	30 554	1870	6,1	1,7
América Latina - Total	608 409	111 888	18,4	100,0

Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL-Revisión 2014. Base de datos de población.

⁴ La información estadística referida a esta sección se presenta en el anexo 2.

Norteamérica y Europa occidental, pero con niveles de vida superiores a los de muchos países con menor adelanto de los continentes asiático y africano. Esta ubicación favorable no implica, sin embargo, que la región en su conjunto y los países que la conforman hayan logrado superar los problemas de marginación, pobreza y desigualdad que aquejan a importantes poblaciones del mundo. Por el contrario, de los 608 millones de habitantes de la región latinoamericana, casi 112 millones viven en zonas rurales, buena parte de ellos en situación de pobreza, sin acceso a servicios básicos, y carentes de los recursos y condiciones de vida que les permitan acceder al bienestar. La región es, entonces, un conjunto variado donde los países que la conforman muestran diferencias notables en indicadores básicos de tipo demográfico, socioeconómico y cultural.

Por su volumen poblacional (cuadro 1) destacan con claridad las dimensiones de Brasil, con una población que supera los 207 millones de habitantes, y también México, con una población que supera los 124 millones de habitantes; estos dos países juntos congregan a más de la mitad (55%) de la población de la región. Dimensiones intermedias en términos poblacionales registran Colombia (48 millones), Argentina (43 millones), así como Perú y Venezuela (con 31 y 30 millones de habitantes, respectivamente). El contraste con países bastante más pequeños es notable: Panamá y Uruguay no alcanzan los cuatro millones de habitantes; países centroamericanos como Costa Rica, Nicaragua y El Salvador tienen entre 5 y 6 millones de habitantes, lo que equivale prácticamente a la mitad de la población de Lima, capital del Perú.

La distribución de la población urbano-rural en el interior de los países tiene altos grados de variación. Estos muestran un elevado nivel de urbanización, con más del 80% de su población en las ciudades, los países del cono sur (Argentina, Uruguay y Chile), además de Brasil y Venezuela. En el otro extremo, en países de Centroamérica, como Honduras (48,6%) y Nicaragua (41,4%), más del 40% de su población es rural.

Dos hechos merecen ser destacados en relación con el peso de la ruralidad y su diversidad. Sobre lo primero es notable la alta concentración de la población rural latinoamericana: 47 de cada 100 pobladores rurales viven en Brasil y México (24,9% y 22,5% respectivamente); si a ellos sumamos los pobladores del campo en Colombia y Perú, resulta que esos cuatro países concentran el 64% de la población rural de la región. Sobre lo segundo, y como lo dijéramos ya en otra oportunidad:

[...] El campo latinoamericano constituye un universo heterogéneo: hay agricultura de tecnología de punta cuyos productos se cotizan en el mercado internacional y economías familiares pobres que en parcelas de reducido tamaño producen tubérculos y cereales para el autoconsumo. Los pastos de la pampa argentina, las plantaciones de café colombiano, los minifundios de comunidades de altura en el área andina, las modernas empresas de producción

de frutas y viñedos en Chile, los cocaes de Perú, Colombia y Bolivia, los extensos bosques de la Amazonía son escenarios diversos que forman parte de una misma realidad, el medio rural latinoamericano. Tanto las características geográficas propias de cada país como el manejo de los recursos tierra y agua, el acceso al crédito, a la asistencia técnica y —punto central— el acceso al mercado configuran distintos grados de modernización del trabajo agrícola, condiciones diferenciadas de competitividad para sus productos y diversos niveles de bienestar para las poblaciones que en él habitan (Boix y Montero 2006: 22).

En otro orden de cosas, la región alberga un importante contingente de población pobre e indigente; según refiere un informe reciente de la CEPAL (2016: 34): “[...] las estimaciones relativas a 19 países de América Latina indican que en 2014 existían 167 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 71 millones se encontraban en condición de pobreza extrema”. A lo dicho se suma la vulnerabilidad o el riesgo que afecta a grupos de poblaciones que habiendo salido de la pobreza en periodo de expansión económica pueden retroceder a una situación de pobreza o indigencia, “en un contexto de menor crecimiento económico, disminución del ritmo de generación del empleo, aumento del desempleo y de la informalidad y dificultades de expansión del gasto social” (CEPAL 2016: 34).

A la desigualdad económica expresada en el interior de los países por la distribución del ingreso, se suman los contrastes existentes en el interior de la región por la desigualdad en los niveles de PBI per cápita de cada país (cuadro 2). Destacan como países con mayor riqueza —por encima de US\$ 10 000 per cápita— Chile (con un PBI por habitante de US\$ 14 406,5), Uruguay (US\$ 13 929,1), Argentina (US\$ 12 240,3) y Brasil (US\$ 11 669,1). En el extremo inferior, con valores de PBI per cápita inferiores a US\$ 5000, se ubican Bolivia (US\$ 2315,3), varios países centroamericanos, como Nicaragua (US\$ 1775,2), Honduras (US\$ 2278,3), Guatemala (US\$ 2984,7), El Salvador (US\$ 3692,2) y también Paraguay (US\$ 3764,0).

Finalmente, la diversidad cultural, expresada en la existencia de cientos de pueblos indígenas que habitan en la región, completa el complejo escenario de la heterogeneidad latinoamericana a la que la educación debe responder. Analizando las desigualdades de género, raza y etnia, un informe reciente de CEPAL (2016: 36) señala:

Actualmente, en América Latina se contabilizan 826 pueblos indígenas reconocidos por los Estados, ya sea directamente en la legislación o en los instrumentos de política pública, que sumarían más de 46 millones de personas. Asimismo, existe una cuantiosa población afrodescendiente, que se estima en más de 120 millones de personas, la mayor parte en el Brasil.

Más allá de la gran variedad de pueblos existentes, México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia son los países que concentran a la mayoría de pobladores indígenas de la región.

Cuadro 2. América Latina: Indicadores económicos y sociales.

Países	Economía (A)	Condiciones de vida en hogares del área rural (15 países con datos) (B)			
	Producto bruto interno por habitante (en dólares a precios constantes del 2010)	Disponibilidad de servicios básicos en hogares rurales			
Año	2014	Año	Agua	Electricidad	Desagüe
Argentina	12 240,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2315,3	2013	48,1	69,3	11,6
Brasil	11 669,1	2014	75,4	97,8	35,3
Chile	14 406,5	2013	85,2	95,6	72,3
Colombia	7306,9	2014	71,4	89,9	69,5
Costa Rica	8954,1	2014	98,5	98,3	95,0
Cuba	6214,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	5402,3	2014	67,5	96,2	71,9
El Salvador	3692,2	2014	59,1	73,2	17,0
Guatemala	2984,7	2006	78,3	6,0	15,4
Honduras	2278,3	2010	79,2	60,5	25,3
México	9568,0	2014	85,8	97,2	80,8
Nicaragua	1775,2	2009	29,4	46,6	3,3
Panamá	10 326,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguay	3764,0	2014	79,8	97,7	32,6
Perú	5828,1	2014	64,2	74,5	44,7
Uruguay	13 929,1	2014	56,4	91,1	46,1
República Dominicana	6119,3	2014	87,8	94,1	96,0
Venezuela (República Bolivariana de)	8503,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes:

(A) CEPAL (2015) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015. Santiago de Chile.

(B) CELADE-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL-Revisión 2014. Base de datos de población.

1.3 Ubicación de la secundaria en los sistemas educativos de América Latina

El marco legal que rige los sistemas educativos fija una pauta general dentro de la cual deben moverse las opciones de política. Los países tienen la potestad de definir la estructura (secuencia, duración) de sus respectivos sistemas educativos; sin embargo, mundialmente hay cierto consenso respecto de las formas que estos adoptan y del rango de edades que se asocia a cada nivel educativo, sobre todo en lo que constituye la educación básica. En el caso de los países latinoamericanos, se identifica una secuencia de niveles de inicial, primaria y secundaria, en la que los tramos de edad teórica pueden tener cierta variación, pero se ubican por lo general entre los 3 y 4 años y los 17 años (cuadro 2.1 en el anexo 2).

La edad normativa para la educación secundaria o media se inicia en la mayor parte de los casos (en 14 de los 19 países considerados) a los 12 años (cuando se espera que la primaria termine a los 11 años) y en algunos países centroamericanos, como El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la secundaria se inicia teóricamente un año después, a los 13 años. La edad teórica de culminación de la secundaria suele ubicarse (en 14 de los 19 países considerados) a los 17 años.

En la estandarización establecida por la UNESCO se utiliza la diferenciación entre una secundaria baja y una alta; es interesante señalar que en algunos países de la región, la primera se identifica con lo que sería un ciclo básico de la educación media —por lo general obligatorio— y la segunda con lo que sería un ciclo diversificado u orientado a diversas opciones de especialización y que pueden tener duraciones diferentes (dos, tres o cuatro años) (D’Alessandre y Mattioli 2015). En esta circunstancia surgen las frases modalidad técnico-profesional, media académica y media técnica, bachillerato general o bachillerato técnico profesional, entre otros.

Un tema asociado a esto, y también de cierta importancia, es que el segmento de secundaria diversificada u orientada se refiere a la promesa o posibilidad de dar salida laboral a quienes terminan la educación básica. Asunto relevante si tomamos en cuenta el desconcierto y la incertidumbre que pueden llegar a padecer las decenas o los cientos de miles de adolescentes y jóvenes que cuando culminan una educación básica con escasa o nula formación práctica o técnica no encuentran mayor rentabilidad al logro educativo obtenido y aspiran masivamente a la opción profesional de nivel universitario.

Por otro lado, desde la perspectiva de las oportunidades que tienen los adolescentes de zonas rurales de culminar su educación básica, la edad no es meramente formal sino un asunto de importancia. En efecto, si se asocia la edad al ciclo de vida de los pobladores del campo, es claro que las posibilidades de seguir siendo estudiante disminuyen para los adolescentes y jóvenes de familias rurales conforme “les gana la edad”, y se ven crecientemente comprometidos con nuevos roles y funciones, como las labores y obligaciones domésticas o productivas en el seno de la familia y la comunidad⁵.

1.4 Avances y asuntos pendientes en materia educativa

El informe de seguimiento de Educación para Todos (EPT) en el mundo reconoció los avances realizados en materia educativa en el periodo 2000-2015, pero fue también claro en admitir que las metas establecidas no se habían logrado (UNESCO 2015b)⁶. En

⁵ El estudio de D’Alessandre y Mattioli (2015) ofrece una amplia información y discusión sobre el tema.

⁶ En palabras de Irina Bokova, directora general de la UNESCO: “A pesar de los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional, la Educación para Todos no se ha hecho realidad en todo el mundo” (UNESCO 2015b: 3).

relación con América Latina, el balance fue similar: “[...] a pesar del progreso, la educación para todos sigue siendo un asunto pendiente en América Latina y el Caribe, hecho que debe considerarse en el programa de educación post-2015” (UNESCO 2015c: 1).

Entre los logros registrados en los países de la región, se hace referencia explícita a la ampliación de cobertura de la educación primaria y a la educación secundaria. Se destaca que la transición de la escuela primaria a la secundaria reporta un incremento significativo entre 1999 y el 2011 en la mayoría de países de los que se dispone de datos; asimismo, como consecuencia de la mejora en las tasas de transición y de la retención del sistema, se reporta a su vez el consiguiente aumento en el número de adolescentes que asisten a la secundaria.

Sin embargo, no todas son buenas noticias. Se constata que la educación primaria universal (EPU) no es todavía una realidad, en tanto hay niños y niñas fuera de la escuela: “En la región, el número de niños en edad escolar primaria que no asisten a la escuela fue de 3,7 millones en 2012, una pequeña reducción de los 4 millones de 1999” (UNESCO 2015c: 3). Conflictos armados, desastres naturales y diversas circunstancias sociales y educativas afectan la escolarización de los menores. Registran un déficit igual o mayor al 10% en la tasa neta de escolarización en primaria rural países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua, pero también Bolivia, Brasil y Colombia. Se evidencian, además, desigualdades dentro de los países, de manera tal que el logro de la EPU no alcanza uniformidad: “La pobreza, etnia y ubicación afectan la participación en la escuela primaria y el rendimiento” (UNESCO 2015c: 4). Por otro lado, la supervivencia sostenida a lo largo de toda la primaria no está aún garantizada, de manera tal que el abandono temprano sigue siendo motivo de preocupación. Como se señala en el balance EPT:

En 2011, la región mostró una tasa de supervivencia hasta el último grado de la educación primaria de un 77%, la misma de 1999. En otras palabras, más de una quinta parte de los estudiantes estaban abandonando los estudios demasiado pronto como para terminar la escuela (UNESCO 2015c: 4).

Si se toma como referencia el nivel educativo alcanzado por la población joven (de 15 a 24 años) de zonas urbanas y rurales en cada país, se encuentra que en ese grupo poblacional los jóvenes del área urbana lograron en promedio dos años más de escolaridad que sus pares del área rural (cuadro 2.2 en el anexo 2). En un país más urbano e igualitario, como Uruguay, la brecha urbano-rural es muy reducida y el promedio de escolaridad en los jóvenes rurales es de nueve años; en el otro extremo, en Guatemala, el promedio de años de educación de los jóvenes rurales apenas llega a los 4,5 años; es decir, no equivale siquiera a una primaria completa.

Creciente demanda por secundaria en el campo: el desafío por ampliar la cobertura y el acceso

En relación con la secundaria, las brechas urbano-rurales son mayores que en primaria, y el déficit de atención es notablemente más alto. Podría decirse que —a diferencia de la educación primaria que se consolida como mandato social desde décadas atrás— la incorporación a la secundaria es todavía un fenómeno social nuevo para amplios sectores de las sociedades latinoamericanas.

En efecto, como resultado de la expansión y mejora en los niveles de retención y culminación de la educación primaria, se ha ido generando una creciente demanda por la oferta de educación secundaria. Los flamantes egresados de la primaria —que ahora están también en el campo—, sus familias y comunidades presionan por continuar hasta la culminación de su educación básica. Ello ha supuesto distintas respuestas desde el Estado y la sociedad, pero lo hecho en materia de cobertura y acceso a la secundaria rural es todavía insuficiente (FAO 2004). Las carencias más clamorosas se dan en países de Centroamérica, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde las tasas netas de escolarización en secundaria rural apenas alcanzan valores entre 30% y 44%.

Al respecto se discute la pertinencia del modelo de gestión educativa tradicional que ha sido pensado para el contexto urbano. Características propias del campo, como la dispersión poblacional o la accidentada geografía, requieren estrategias de atención alternativas al modelo urbano tradicional, que demanda la asistencia presencial de estudiantes por un determinado número de horas al día, que organiza la enseñanza de los estudiantes por edad y a cargo de un amplio cuerpo docente especializado según áreas curriculares⁷.

Surge entonces una serie de preguntas a propósito de cómo expandir el servicio considerando las condiciones de dispersión y aislamiento de su población, así como las características del territorio. Se plantean asimismo disyuntivas ante la posibilidad de adoptar modelos alternativos más adecuados y flexibles que garanticen el acceso, la asistencia, la permanencia y la culminación de la secundaria en zonas rurales. Por lo dicho, interesa conocer cómo se viene atendiendo esta problemática en la región (uso de tecnologías de información y comunicación, internados rurales, albergues urbanos, oferta de traslado de estudiantes, etc.) y dilucidar qué podemos aprender de esas experiencias.

En este balance se considera que son parte de los esfuerzos por ampliar la cobertura y acceso tanto aquellas innovaciones que buscan incorporar al servicio a poblaciones rurales desatendidas como las que promueven la asistencia sostenida, y estrategias de reinserción, permanencia y culminación.

⁷ Las primarias rurales latinoamericanas se caracterizan por un modelo tradicional implementado en aulas multigrado a cargo de docentes 'todistas', es decir, especialistas en todas las áreas del currículo que atienden simultáneamente a estudiantes de dos o más grados. La expansión de este esquema para la secundaria presenta mayores dificultades, ya que es un nivel que requiere mayor especialización docente.

Contextos rurales pobres y culturalmente diversos: el desafío de mejorar la calidad con pertinencia

Un ámbito central en el que subsisten grandes desafíos es el de la calidad y pertinencia de la educación que se ofrece en las instituciones educativas de secundaria rural. Lo que conocimos sobre el servicio en el Perú fue realmente dramático, y nos obliga a pensar que la presencia del servicio y la asistencia del alumnado no son ninguna garantía de una atención educativa adecuada ni del logro de aprendizajes (Uccelli *et al.* 2015). La mejora de la calidad y pertinencia del servicio educativo rural es un asunto de equidad y requiere ser tema central de la agenda. De igual manera, en relación con los aprendizajes, los resultados reportados en PISA para jóvenes urbanos y rurales latinoamericanos son preocupantes (Rivas 2015)⁸.

La pertinencia educativa adquiere en el campo desafíos específicos, por las condiciones de pobreza que afectan a muchos estudiantes, por la diversidad cultural que prima en algunos países, y, en general, por la fuerte competencia que se da entre el tiempo dedicado a la escuela y el dedicado a las actividades productivas, familiares y domésticas. A su vez, las diferencias de género y lo que estas implican en la asignación del tiempo y los roles para niños, adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, configuran una dimensión de suma importancia.

En esta línea de reflexión, cabe plantear interrogantes como las siguientes: ¿Cómo mejorar la calidad de los aprendizajes en la secundaria rural, asegurando que estos respondan a las necesidades de sus estudiantes y sus familias? ¿Cómo asegurar que la secundaria brinde oportunidades de desarrollo a los estudiantes del campo, sea que quieran permanecer en la zona rural o salir hacia la zona urbana? ¿Qué tipo de mejoras destacan al respecto en la región (curriculares, capacitación de docentes, acompañamiento, materiales educativos, vínculo entre escuela y trabajo, educación bilingüe, otros)? ¿Qué países han atendido dicho desafío, cómo y con qué resultados?

En este balance, el desafío de mejorar la calidad y pertinencia de la secundaria rural comprende aquellas iniciativas a favor de elevar los aprendizajes curriculares de los estudiantes en la secundaria rural, de modo que sean al menos equivalentes a los alcanzados en secundarias urbanas; asimismo se trata de hacerlos pertinentes, es decir, que los aprendizajes sean significativos y brinden oportunidades a los estudiantes de uno y otro sexo, y de diversa condición socioeconómica y cultural para elegir, sea que quieran quedarse en su zona o salir hacia la ciudad.

⁸ Muchos países latinoamericanos han participado en las evaluaciones de PISA: Argentina, Uruguay, Chile, México, Colombia, Perú, Brasil, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela; pero solo los primeros siete de este listado lo han hecho recurrentemente, lo que permite comparaciones en el tiempo, y es, principalmente, sobre ellos que se realiza el análisis de Rivas (2015).

Tradición de prácticas discriminatorias y violentas: el desafío de la formación ciudadana y la convivencia democrática

Otro campo de preocupaciones en relación con la secundaria rural tiene que ver con la generación de condiciones de convivencia democrática en la escuela. Este tema alude a los esfuerzos educativos por hacer de la escuela secundaria un lugar amable para sus estudiantes; un espacio en el que la experiencia escolar permita y promueva reglas de convivencia claras y respetuosas entre los miembros de la comunidad educativa —directores, docentes, auxiliares, estudiantes, madres y padres de familia—, así como oportunidades, y mecanismos de opinión y participación para estudiantes, y la práctica de estrategias no violentas de resolución de conflictos.

Se trata, sin duda, de un tema crucial en la secundaria; pero en el ámbito rural adquiere relevancia específica por diversas razones: (i) Para algunos estudiantes rurales —por la dispersión y el aislamiento—, la escuela constituye su primera, sino única, relación con el Estado, y es fundamental que esta promueva un trato amable, respetuoso y justo, con mecanismos adecuados de participación y reclamo. Lamentablemente la lejanía y el aislamiento pueden ser escenarios de abusos e impunidad. (ii) Asimismo, algunos contextos rurales concentran a gran parte de la población indígena, históricamente discriminada, lo que requiere un nuevo paradigma de trato digno y respetuoso por parte de maestros, autoridades y estudiantes. (iii) Finalmente, las zonas rurales de muchos de nuestros países han sufrido o sufren situaciones de violencia interna (sea por guerrillas, pandillaje, narcotráfico, actividades extractivas ilegales, etc.), y estos estudiantes requieren construir patrones alternativos de convivencia, en los que la violencia no sea una forma legítima de resolución de conflictos.

Para el contexto latinoamericano surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo mejorar la calidad de las relaciones en el interior de la escuela y en el contexto en que esta se desarrolla? ¿Cómo lograr que la escuela sea un espacio seguro y amable, que brinde patrones ejemplares de relaciones respetuosas y dialogantes? ¿Qué tipo de mejoras han primado al respecto en la región (cambios curriculares, capacitación de maestros, materiales educativos, talleres con estudiantes, temas transversales: enfoque desde la cultura de paz, enfoque desde los derechos humanos, enfoque de género, enfoque intercultural)? ¿Qué países han atendido ese desafío, cómo y con qué resultados?

El desafío de la convivencia comprende iniciativas que promuevan un espacio de aprendizaje amable en el interior del colegio (entre estudiantes, entre docentes, y entre estudiantes y docentes) y del colegio con su entorno (entre docentes y las familias), que propicien patrones de respeto mutuo, resolución pacífica, y dialogante ante conflictos y valoración de la diversidad.

Con esta entrada —bastante amplia— se rastreó un variado conjunto de iniciativas y experiencias en favor de la secundaria rural. Ello nos facilitaría luego identificar las distintas tendencias que caracterizan las experiencias de mejora e innovación en la región.

En efecto, la sistematización de los esfuerzos por responder a los desafíos planteados ofrece información relevante para la región, tanto para los países que enfrentan la creciente presión de las nuevas generaciones rurales que culminaron la primaria y esperan continuar sus estudios secundarios (Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México) como para aquellos países que enfrentarán esta situación más apremiante en un futuro próximo (Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay). Estos últimos podrían beneficiarse conociendo la experiencia de los primeros para procurar un crecimiento planificado y pertinente de la secundaria rural. Como es claro, las lecciones se aprenden tanto de la creatividad con que se responde a los problemas como de los errores y omisiones, a veces recurrentes, de la política educativa en la región.

2. Iniciativas de cambio y mejora de la educación secundaria rural

El hilo conductor de este balance fue la identificación de las iniciativas que —recogiendo los criterios de equidad y diversidad— procuren atender los principales desafíos de la secundaria rural latinoamericana, antes presentados; a saber, problemas de cobertura y acceso, de calidad y pertinencia, y de convivencia democrática.

Como resultado de la búsqueda de información se han registrado 55 innovaciones que atienden directa o indirectamente esos desafíos. Estas pertenecen a 18 países de América Latina y se han realizado entre el 2000 y el 2015. Se trata, en todos los casos, de iniciativas promovidas por el Estado, y muestran las principales tendencias de lo hecho en la región.

Por la heterogeneidad de las modalidades, público objetivo y estrategias de intervención del conjunto encontrado, fue necesario clasificar las innovaciones de acuerdo a dos categorías principales:

- a. **Programas generales para la secundaria:** comprende iniciativas orientadas a favorecer la equidad en la secundaria, si bien no son exclusivamente para colegios rurales, forman parte de las acciones orientadas a acortar brechas (de ingresos, digital, de infraestructura) para reducir las desigualdades que caracterizan a la región.
- b. **Programas específicos para la secundaria rural:** comprende iniciativas exclusivamente orientadas a atender la problemática de los colegios rurales, y en ese sentido a acortar la brecha urbano-rural. Según su enfoque se identifican dos tipos: los integrales y los especializados.

- **Integrales:** diseñados para responder al conjunto de necesidades de la educación secundaria en el campo, es decir, una atención con pretensiones globales que incide en componentes de cobertura, calidad, pertinencia o convivencia, a partir de distintas estrategias de intervención. Según los elementos que se prioricen, los programas integrales comprenderán asuntos referidos a la infraestructura y equipamiento, currículo y programación, gestión institucional y pedagógica, formación y gestión docente, entre otros.
- **Especializados:** diseñados para atender algún aspecto particular de la secundaria rural, es decir, la atención de necesidades o problemas puntuales asociados a la cobertura, calidad, pertinencia o convivencia.

A continuación se hace un breve recuento de las iniciativas y experiencias consideradas en cada categoría.

2.1 Programas generales para la secundaria⁹

Un primer hallazgo interesante es la creciente preocupación por **políticas en pro de la equidad** que se dieron en la región; en este caso se trata de iniciativas realizadas en muchos de los países latinoamericanos. A juicio de Rivas (2015: 10), el periodo comprendido entre el 2000 y el 2015 fue “un nuevo siglo prometedor para América Latina”, que luego de décadas de inestabilidad económica y política parece contar con más recursos para destinarlos a reducir brechas.

Se registran, entonces, 31 innovaciones vinculadas a la educación secundaria, que si bien no tienen como grupo objetivo a la población rural apuntan a cerrar brechas a través de leyes, incentivos y dotación de mejores condiciones de funcionamiento para las escuelas. En esta línea se identifican cuatro categorías de intervenciones innovadoras: (i) la normatividad que otorga a la educación secundaria el carácter obligatorio, (ii) los programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar, (iii) las becas de estudios de secundaria y postsecundaria y (iv) las mejoras de las condiciones de los aprendizajes¹⁰.

2.2 Programas específicos para la secundaria rural

Los programas identificados para atender a la secundaria rural son 24, y muy diversos en cuanto a cobertura, impacto y actividades desarrolladas. Para una mejor comprensión se han organizado en dos grupos: por un lado, aquellos de enfoque integral, que supone una orientación holística en la atención de la problemática rural —caracterizados por una atención sostenida en el tiempo y en el territorio, usualmente con esfuerzos de sistematización y evaluación de las

⁹ La mayor parte de la información presentada en esta sección —complementada en algunos rubros y actualizada al 2015, entre otros— se basa en la información proporcionada por Rivas sobre la distribución de la justicia educativa en sociedades desiguales (Rivas 2015: 110-120).

¹⁰ Para más información sobre cada programa en cada categoría ver anexo 3.

Cuadro 3. Programas generales en favor de la equidad en la educación.

Tipo de innovación	Descripción	Nombre / país
Normativa que determina la educación secundaria obligatoria	Cambios en la normatividad que incluye a la educación secundaria como parte de la educación básica y obligatoria	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Programas de transferencias condicionadas	Programas que otorgan regularmente un aporte económico a familias de bajos recursos a cambio de condiciones, entre ellas la asistencia educativa	Asignación Universal por Hijo, Argentina; Bolsa Familia, Brasil; Chile Solidario, Chile; Más Familias en Acción, Colombia; Programa Oportunidades, México; Mi Familia Progresá, Guatemala; Red de Oportunidades, Panamá; Programa Juntos, Perú; Asignaciones Familiares, Uruguay
Becas de estudios	Programas de becas de apoyo a la secundaria baja y alta en contra del abandono escolar	Educación Media Superior, México; Promajoven, México; Beca de Educación Media, Uruguay
	Programas de becas de apoyo a la educación superior universitaria	BEA, Chile; Universidad para Todos, Brasil; Educación Superior-Manutención-Estado, México; Beca 18, Perú
	Programas de becas que apoyan la culminación de varios niveles educativos	Beca Doble Oportunidad, Perú; Programa Progresar, Argentina
Programas para mejorar las condiciones de aprendizaje	Innovaciones redistributivas	SEP, Chile; Todos a Aprender, Colombia
	Mejora de la infraestructura escolar	UEM, Ecuador; PRONIED, Perú
	Ampliación de la jornada escolar secundaria	Argentina (Buenos Aires), Brasil (Sao Paulo), Chile, Uruguay, República Dominicana, Perú y México
	Programas de prevención del abandono o reinserción en la secundaria	Liceo para Todos, Chile; Programa Aulas Comunitarias, Uruguay; Escuela Viva, Paraguay
	Cierre de la brecha digital en secundaria	Plan Ceibal, Uruguay; Conectar Igualdad, Argentina; Una Laptop por Niño, Perú; Telecurso, Brasil

experiencias—; y, por otro, aquellos especializados, es decir, puntuales en su enfoque, grupo objetivo y tiempo de atención, usualmente sin recursos para sistematizar la experiencia.

Integrales

Son programas que hacen mejoras o innovaciones en la gestión institucional o pedagógica para acercarse y responder a las principales necesidades de la educación en el campo, mediante la incorporación de diversos componentes. Al respecto se observa que esta no es una política tan generalizada, pues se han identificado tan solo cinco programas con este enfoque en la región: Telesecundaria¹¹, que es un modelo de educación a distancia desarrollado en México (Jiménez Hidalgo *et al.* 2010); el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA), en Brasil, que es un modelo semipresencial de atención a jóvenes y adultos tanto en el desarrollo de habilidades escolares básicas como productivas (Dos Santos *et al.* 2013); el Proyecto Educativo Rural (PER), en Colombia, que apuesta por modelos flexibles que se ajusten a las condiciones y necesidades rurales

¹¹ La Telesecundaria de México es un modelo que ha sido replicado y adaptado en muchos países latinoamericanos. El Proyecto de Cooperación en Materia de Educación a Distancia desarrolla el modelo mexicano en cinco países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y en Colombia. Para mayor información ver <https://miguelangelizquierdos.wordpress.com/2013/02/23/impacto-de-las-telesecundarias-en-cinco-paises-centroamericanos-y-sus-aportaciones-a-la-modalidad-2002/>. Asimismo, este programa ha sido inspiración en América del Sur, tal como el proyecto Horizontes en Argentina, Telecurso en Brasil, entre otros.

(Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2015); la Educación en Alternancia¹², en el Perú, que ofrece un modelo semipresencial y de fuerte vinculación con el ámbito técnico-productivo en zonas rurales y dispersas (Barletti 2008 2009); y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), en Argentina, que atiende un conjunto de componentes (infraestructura, equipamiento, formación docente, materiales educativos, entre otros) para mejorar la secundaria rural en ese país, considerando la diversidad (World Bank 2014)¹³.

Cuadro 4. Resumen de los programas integrales.

Programa	País	Periodo	Fondos	Gestor	Breve descripción de sus objetivos
Telesecundaria	México	1965-continúa	Públicos nacionales	Secretaría de Educación Pública	Brindar enseñanza media, donde no había planteles de ese nivel o bien en sitios rebasados por el cupo de inscripción, a través de la transmisión de programas de televisión grabados, los que son complementados por tutores y materiales educativos en la teleaula
Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA)	Brasil	1998-continúa	Públicos nacionales	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) del Ministerio de Desarrollo Agrario	Fortalecer la educación en proyectos de liquidación de la reforma agraria, proponiendo, creando, desarrollando y coordinando proyectos educativos con metodologías orientadas a la naturaleza específica del campo, con miras a contribuir al desarrollo rural sostenible
Proyecto Educativo Rural (PER)	Colombia	2001-2015	Públicos nacionales, departamentales y privados. Préstamo Banco Mundial	Ministerio de Educación Nacional y Entidades Territoriales	Ampliar la cobertura, promover la calidad de la educación del sector rural, fortalecer la capacidad de gestión educativa de las entidades territoriales, y promover procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz; de ese modo contribuir con una oferta de modelos flexibles pertinentes a las realidades rurales, y que se adaptarán descentralizadamente
Educación en Alternancia	Perú	2004-continúa	Públicos nacionales, municipales y locales y privados	Ministerio de Educación	Facilitar el acceso a la educación de los niños y adolescentes que viven en poblados rurales remotos y dispersos, reconocer la demanda de trabajo productivo de los estudiantes y reforzar el vínculo con la localidad, a través de un modelo que combina 15 días de permanencia continua del estudiante en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) y 15 días en el hogar
Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER)	Argentina	2008-continúa	Públicos nacionales (federales) y provinciales. Préstamo Banco Mundial	Ministerio de Educación de la Nación, ministerios provinciales	Mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo, y su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo, y evaluación en los niveles nacionales y provinciales para reducir las tasas de repetición en la educación primaria y aumentar la inscripción y culminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales

¹² La modalidad de formación en alternancia está inspirada en un modelo francés, y se observa también en otros países de la región (provincia de Santa Fe, Argentina, y en Brasil, Casa Familiar Rural). Lo interesante del caso peruano es que los centros rurales de formación en alternancia (CRFA) se han constituido dentro del sistema público como una nueva modalidad de atención para las zonas rurales.

¹³ Para más información sobre la historia de creación, el modelo de atención y los alcances de cada programa integral ver anexo 3.

Especializados

Son bastante frecuentes las innovaciones que abordan alguna problemática particular de la secundaria rural, y suelen focalizarse en determinadas poblaciones y zonas del territorio. Al respecto se han identificado 19 experiencias, que son solo una muestra de este tipo de esfuerzos, pues por su naturaleza puntual y temporal son las de más difícil registro. Dentro de la oferta identificada destacan los siguientes tipos de programas: asistencia, culminación y reinserción de estudiantes; uso de tecnologías de información; vínculo entre educación y trabajo; educación secundaria de gestión comunitaria; y un grupo variado de ‘otros’, cuyas temáticas no conforman aún una tendencia dentro de las mejoras de la secundaria rural en la región¹⁴.

Cuadro 5. Resumen de los programas especializados.

Programa	País	Descripción
Asistencia, culminación o reinserción en la secundaria		
Rutas Solidarias: Bicicletas Rurales para Llegar a la Escuela	Perú	Provisión de bicicletas a estudiantes de primaria y secundaria para facilitar el traslado y acceso a los colegios
Caminar en Secundaria	Colombia	Programa para nivelar a jóvenes con extraedad en el sistema o insertar a los que estén fuera, garantizando la culminación de la secundaria a través de los módulos de nivelación de estudiantes y capacitación de docentes
Secundaria Activa	Colombia	Disminuir las brechas en cuanto a permanencia y calidad de la educación rural a través de una propuesta pedagógica dirigida a estudiantes con extraedad (orientada en el saber hacer y en aprender a aprender, organización de la comunidad educativa y materiales educativos)
Uso de tecnologías de la información		
Secundarias rurales vía TIC	Chaco, Jujuy, Misiones y Salta, Argentina	Garantizar el derecho a la educación a adolescentes y jóvenes rurales vía la dotación de aulas tecnológicas, apoyo en una propuesta pedagógica que potencie el uso de las TIC en profesores, tutores, coordinadores y estudiantes
Educación secundaria formal para comunidades rurales dispersas: redes y TIC	El Chaco, Argentina	Programa para garantizar acceso, calidad, inclusión y equidad a través de la gestión de escuelas en redes, metodología activa y tecnología que se administra desde la sede central de la red
Proyecto Horizontes: televisión e impreso	Argentina	Desarrolla propuestas pedagógicas de atención en secundaria para escuelas rurales aisladas a través de programas de TV y materiales educativos en las áreas de ciencias naturales, sociales, lengua y matemática
Telesecundaria: Proyecto de Cooperación en Materia de Educación a Distancia	Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y Colombia	Propuesta educativa para educación básica secundaria en zonas rurales mediante diferentes estrategias centradas en la televisión educativa y en módulos de aprendizaje en el aula. Los cursos se dan en escuelas primarias de ubicación estratégica, con la supervisión de un docente capacitado, que actúa como facilitador del proceso de aprendizaje
Centro de Medios para la Educación en Amazonas	Brasil	Programa para atender la calidad de la educación a través de clases por video, conferencias ofrecidas por profesor local; asimismo, dotación y uso de pizarras electrónicas, laboratorios de química, informática y videos. Sistemas de chat online. Red de servicios de comunicación multimedia
Enlaces rurales	Chile	Programa para atender la calidad de la educación a través de clases por video, conferencias ofrecidas por profesor local; asimismo, dotación y uso de pizarras electrónicas, laboratorios de química, informática y videos. Sistemas de chat online. Red de servicios de comunicación multimedia

¹⁴ Más información sobre los programas en el anexo 3.

Programa	País	Descripción
Vínculo entre educación, comunidad y trabajo		
Proyecto de Apoyo en la Formación Técnica de Adolescentes Escolarizados y no Escolarizados del Área Rural	Sucre, Bolivia	Programa que apoya la formación técnica básica de adolescentes escolarizados y no escolarizados rurales, a través de programas de capacitación técnica (electricidad, carpintería y agricultura) y equipamiento de los centros de formación técnica
Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)	Honduras	Programa de capacitación a jóvenes rurales para culminar la secundaria y realizar iniciativas de servicio social comunitario en capacitación de tecnología agropecuaria, desarrollo comunitario y educación en valores
Proyectos Nuevos Rurales	Brasil	Programa para promover la permanencia de los jóvenes rurales a través de emprendimientos productivos que recojan estrategias de diversificación e innovación local, y que fomenten prácticas de sostenibilidad de la agricultura familiar
Educación con gestión comunitaria		
Secundaria Comunitaria	México	Programa de educación comunitaria para población dispersa que no cuenta con servicio de secundaria. Un joven no profesional —con secundaria completa— recibe una capacitación de seis semanas para ser instructor en aulas multigrado de la zona
Centros de Educación Comunitaria- PROHECO (Programa Hondureño de Educación Comunitaria)	Honduras	Programa alternativo de educación con participación y autogestión comunitaria para poblaciones con dificultades de acceso al servicio
Educo	El Salvador	Programa de ampliación de cobertura a través de una alternativa de cogestión entre el Estado y la comunidad
Educación Secundaria Comunitaria Productiva (ESCP)	Bolivia	Programa de gestión institucional y pedagógica con participación social a través de una nueva propuesta curricular, nueva infraestructura y equipamiento
Otros		
Secundaria Mejorada	Perú	Programa de soporte técnico para escuelas rurales a través de acompañamiento pedagógico a docentes en áreas básicas de matemáticas y comunicación, y enfoque social comunitario: vínculo con la comunidad
Etnoeducación	Colombia	Educación bilingüe intercultural para todos los niños, las niñas y las familias que atiendan las culturas afrocolombiana, indígena y gitana
Pedagogía de la Memoria Histórica	Colombia	Programa de talleres con estudiantes y docentes en escuela para trabajar cultura de paz y convivencia en zonas de conflicto armado

3. A modo de cierre

La educación secundaria, como etapa final de la educación básica, ha sido incorporada en las metas y los compromisos regionales y mundiales, y reconocida como obligatoria casi por la totalidad de países latinoamericanos (D'Alessandre y Mattioli 2015). Ello implica que estamos ante un reto compartido, que requerirá respuestas acertadas de quienes toman decisiones en materia de políticas educativas.

El escenario del que parte América Latina para cumplir con tales mandatos, sobre todo en lo que toca a su población de niños, niñas y adolescentes de áreas rurales, es todavía difícil y riesgoso (UNESCO 2015c). Si bien en muchos de nuestros países se ha impulsado la expansión

de la secundaria rural, las condiciones de calidad del servicio ofrecido y el logro de aprendizajes requieren probablemente ser evaluados (Rivas 2015). Por lo menos en el caso peruano es claro que el crecimiento de la secundaria en zonas rurales ha sido más una reacción a la presión ejercida por los egresados de la primaria y sus familias y comunidades que un proceso planificado, cuidado y organizado (Uccelli *et al.* 2015). Por otro lado hay una serie de países—en Centroamérica, por ejemplo— que tienen aún un rezago en la universalización de la primaria en zonas rurales y escaso desarrollo de la secundaria en esas áreas (UNESCO 2015c). Tanto las situaciones en que la secundaria rural creció con serias deficiencias como aquellas en las que es todavía un proceso más bien embrionario, pueden beneficiarse del conocimiento y debate de las experiencias y alternativas puestas en marcha por los países vecinos.

Desde otro punto de vista es importante tomar en cuenta que la diversidad territorial, socioeconómica y cultural en el interior de la región y de nuestros propios países nos pone en alerta respecto de modelos, recursos y formas que resulten más pertinentes para cada realidad (Itztovich 2010, Acosta y Terigi 2016). Al respecto, como muestra de esta diversidad, podemos mencionar que los países que concentran la mayoría de la población rural de la región son Brasil, México, Colombia y Perú (CEPAL 2014). Asimismo, aquellos con mayor presencia de población indígena son México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia (CEPAL 2016). Por otro lado, los países latinoamericanos con mayor rezago en la cobertura de educación secundaria rural se ubican en Centroamérica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y algunos de ellos—si bien son países pequeños— tienen una población rural que supera el 40% de su población total. Por tanto, las realidades y sus desafíos son complejos y heterogéneos. No hay en esta tarea recetas únicas ni propuestas ganadoras; hay más bien ideas y experiencias prácticas de las cuales se puede aprender (Tedesco y López 2002).

En el desarrollo de este trabajo se ha llegado a identificar una rica diversidad de experiencias de innovación llevadas a cabo en la gran mayoría de países latinoamericanos desde los ministerios de Educación, con distintos enfoques y diversos grados de descentralización; solo el PRONERA en Brasil es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Agrario, y coexiste con otros programas para zonas rurales ofrecidos por el Ministerio de Educación (Ministerio de Desarrollo Agrario 2004). Sin embargo, la duplicidad o desarticulación estatal también se aprecia en el sector; si bien muchos programas identificados son impulsados desde direcciones o unidades encargadas de la secundaria rural, muchos otros surgen en paralelo desde otras instancias del mismo Ministerio de Educación, sin una debida coordinación. De esta manera, varios países tienen programas estatales generales en favor de la equidad en educación secundaria, programas estatales integrales y especializados para la secundaria rural; es decir, expresan la práctica de un estado atendiendo en simultáneo, pero desarticuladamente.

Por otro lado, los países que más destacan por la cantidad y variedad de sus aportes para mejorar la educación secundaria rural son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Sin embargo, cabe señalar que el conjunto de experiencias recogido en este balance, si bien vasto y diverso, no agota la oferta de intervenciones de mejora de la educación secundaria latinoamericana. Al respecto se constatan dos situaciones que limitan el alcance del balance: por un lado, el tema de las políticas y experiencias educativas para la secundaria rural no parece ser un tema de gran producción académica, y, por tanto, los informes, evaluaciones y sistematizaciones de experiencias educativas no son de fácil acceso. Por otro lado, y asociado a lo anterior, el balance se ha producido, principalmente, a partir de la información pública— muchas veces de las páginas web de los ministerios de Educación— que corresponde más a lineamientos de política que a evaluaciones sobre logros y dificultades de implementación.

Retomando los desafíos que enfrenta la secundaria rural en América Latina y que fueron planteados al inicio del estudio —a saber, cobertura y acceso, calidad y pertinencia y convivencia democrática—, se aprecia cierto desbalance en el conjunto de experiencias identificadas. De los 55 programas e intervenciones registrados, más de la mitad atiende específicamente el desafío de la cobertura y acceso (la mayoría de programas generales en favor de la equidad en secundaria y muchos de los programas específicos para la secundaria rural se orientan principalmente a temas de acceso); de hecho este desafío aparece como el primer móvil de la atención de la secundaria rural que busca llevar la oferta a zonas que antes no tenían el servicio. Por otro lado, un número importante de experiencias atiende el desafío de la calidad (todos los programas integrales para mejorar la secundaria rural combinan atención de cobertura y calidad), lo que involucra desde la mejora de las condiciones de aprendizaje (mediante la dotación de infraestructura, equipamiento, material educativo o nuevas tecnologías, o la ampliación de la jornada escolar) hasta la consideración de la pertinencia, donde la formación docente y la vinculación de la escuela con la formación técnico-productiva aparecen como aproximaciones importantes; en menor medida se identifican experiencias de apoyo a madres adolescentes, educación bilingüe e intercultural. Finalmente, el tema de convivencia democrática es abordado de distintas maneras en tres de los cinco programas integrales identificados: el PER Colombia considera un componente explícito al respecto; asimismo, en el PRONERA de Brasil, la participación y el fortalecimiento democráticos constituyen pilares fundamentales de la propuesta; y en el PROMER de Argentina se observa la atención particular a poblaciones rurales bilingües desde un enfoque intercultural. Estos tres programas integrales atienden los tres componentes de cobertura, calidad y convivencia. Por otro lado, solo en 2 de los 19 programas especializados identificados la convivencia está también presente: Pedagogía de la Memoria Histórica, que trabaja cultura de paz y convivencia democrática, y Etnoeducación, que se enfoca en una atención bilingüe intercultural para las poblaciones afrocolombiana, indígena y gitana, ambas iniciativas colombianas.

Analizando la oferta según el tipo de programa, se encuentra que los **programas generales para la educación secundaria** muestran un panorama alentador en tanto la equidad en educación parece haber cobrado un nuevo rol en las políticas públicas de la región. Sin embargo se observa que muchas veces la especificidad de lo rural se pierde de vista ante la magnitud de las necesidades que presenta la secundaria a nivel nacional, más numerosa y concentrada en zonas urbanas. Por tanto se constata que la atención de la secundaria rural, como objetivo central, es necesaria y recomendable para un logro más efectivo en la reducción de brechas educativas entre el área rural y urbana.

En lo referente a **los programas específicos para la secundaria rural**, una primera cuestión que hay que señalar es que son pocos los países que apuestan por un enfoque integral: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) en Argentina, el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA) de Brasil, el Programa de Educación Rural (PER) en Colombia, la Telesecundaria en México y la Educación en Alternancia en el Perú. Todos estos programas, con excepción del caso peruano, forman parte de políticas de Estado y políticas sectoriales más amplias que apuntan a reducir brechas, crear oportunidades y compensar situaciones desfavorables. En ese sentido se aprecia que estos programas integrales suelen contar con un importante aporte de fondos públicos destinados a esta tarea. En algunos casos el aporte es exclusivamente del gobierno central (México y Brasil); y en otros funcionan fondos mixtos (Argentina, Colombia y Perú), que incluyen recursos del gobierno nacional, préstamos del Banco Mundial, gobiernos locales (provinciales, municipales) o fondos privados. Al respecto, tanto el financiamiento estatal, la gestión como la expansión de estos programas difieren mucho entre sí. La Telesecundaria de México, el PER de Colombia y PROMER de Argentina surgen desde el Estado central vía un proceso experimental con evaluación sistemática que ha permitido ir ajustando y mejorando el programa y, al mismo tiempo, se ha previsto una expansión universal planificada. Por otro lado, el PRONERA, surgido desde la demanda social de los movimientos sin tierra en las zonas de reforma agraria, logra convertirse en política pública y generalizarse para todas las zonas rurales. Por el contrario, en el caso peruano, Educación en Alternancia surge como una iniciativa privada que logra ingresar en el sistema como una modalidad alternativa para la secundaria rural. Sin embargo, a diferencia de los casos de Argentina, Colombia, México y Brasil, esta iniciativa surge aislada de otras políticas públicas y, por tanto, permanece marginal en el interior del sistema educativo y su presupuesto, por tanto no cuenta con un marco más amplio ni una política de Estado ni sectorial que garanticen su adecuada implementación.

En cuanto a los **programas integrales de atención a la educación rural** se identifican dos tipos: aquellos que plantean un **cambio del modelo tradicional** y aquellos que apuestan por **mejoras de la oferta existente**. Sobre los primeros, de cambio de modelo, se identifican tres paradigmas de atención: (i) los modelos de educación a distancia, que priorizan la ampliación de cobertura a través del uso de tecnología y materiales educativos (Telesecundaria en México);

(ii) los modelos semipresenciales, que proponen internados para resolver problemas de accesibilidad asociados a la dispersión poblacional y la distancia (Educación en Alternancia en el Perú, PRONERA en Brasil); y (iii) los modelos pedagógicos más flexibles, que usan una metodología de enseñanza multigrado con un importante componente de materiales educativos y un sistema de registro de asistencia y control del progreso educativo alternativo, que permite que se den ausencias temporales de la escuela sin riesgo de atraso o pérdida del año escolar (PER en Colombia). En cuanto a las **innovaciones que apuestan por ampliar y mejorar la oferta existente**, se identifica que el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) en Argentina es un programa nacional destinado a atender la secundaria rural a través de un conjunto de componentes —infraestructura y equipamiento, estrategias curriculares, énfasis en el vínculo entre educación y trabajo, la formación docente y la provisión de materiales—. Atendiendo a la diversidad, los gobiernos provinciales deciden los componentes a priorizar a partir de las necesidades de cada zona.

Sobre **las experiencias especializadas de atención a la educación rural** se encuentra que países con realidades diversas en cuanto al desarrollo económico, ruralidad, población e indicadores educativos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay— se han preocupado también por atender la secundaria rural a través de programas puntuales. Incluso los países que —como hemos visto— tienen programas integrales para la secundaria rural apuestan simultáneamente por este tipo de estrategias educativas para atender a grupos o zonas rurales particulares. La gama de estrategias de estos programas especializados es diversa, pero da cuenta de ciertas tendencias de intervención por la educación secundaria en la región; se registran programas que promueven la asistencia y permanencia de estudiantes, la flexibilización curricular, el funcionamiento de redes de escuelas conectadas entre sí con recursos de tecnología, la promoción de la formación técnica y proyectos de emprendimientos dentro de la secundaria, la participación comunal en la gestión del centro educativo, el monitoreo y acompañamiento pedagógico en el aula, talleres de reflexión y capacitación para estudiantes, entre otros. Considerando que la calidad y la pertinencia es un problema común en la región y que la secundaria demanda un nivel de especialización docente mucho mayor que la primaria, llama la atención la escasa identificación de programas especializados para formar, capacitar o actualizar a docentes rurales.

Pero ¿qué nos dice este conjunto variado de iniciativas respecto de las interrogantes planteadas al inicio? ¿Respecto de los desafíos de cobertura y acceso ante la dispersión y el aislamiento de la población rural? ¿Respecto de la mejora de los aprendizajes de los estudiantes en la secundaria rural que aseguren la atención de sus necesidades y la ampliación de oportunidades? ¿Respecto del ambiente e interacción en la secundaria rural que respete la diferencia y propicie mecanismos de diálogo y convivencia democrática?

En primer lugar se aprecia que se prioriza la atención de la cobertura y acceso en la secundaria rural en detrimento de otras dimensiones; por tanto es mayor el bagaje de innovaciones en esta dimensión que en las otras. Al respecto es muy gratificante constatar la existencia de innovaciones que apuestan por un modelo de atención *ad hoc* para el campo que asegure acceso, pero también calidad, pertinencia y convivencia. En segundo lugar se observa que se priorizan programas especializados para la secundaria rural de corte más puntual en detrimento de programas de más largo alcance que atiendan la problemática de la secundaria rural en su conjunto. Este tipo de programas, sin duda, tiene menor impacto que los programas integrales, pues aparecen más como paliativos que como soluciones a un complejo problema de la secundaria rural; pero lo cierto es que, dadas las condiciones de abandono del campo, se pueden lograr significativas mejoras en el acceso y la permanencia con cambios estratégicos puntuales —como puede ser, por ejemplo, la dotación de bicicletas para el traslado de los estudiantes rurales¹⁵ o la organización del transporte terrestre o fluvial para grupos de estudiantes de zonas alejadas—. Por otro lado, cabe mencionar que, en el marco de las políticas nacionales generales, la dimensión mayoritaria de lo urbano suele invisibilizar a la población rural y sus necesidades específicas; por ello se recomiendan miradas y acciones que le den prioridad de atención, y recojan y respondan a la realidad concreta del campo. Asimismo, hay una tendencia creciente a buscar mejoras en las condiciones de enseñanza a través de la tecnología, lo que pretende tanto acercar información de calidad a los estudiantes como brindar herramientas para una fluida comunicación e interconexión con el mundo. En el otro extremo, la atención a la formación ciudadana, la convivencia democrática y la diversidad aparecen como propósitos de menor importancia dentro de la oferta de mejora de la secundaria rural. Por tanto se aprecia como tendencia un énfasis regional por atender las condiciones de inequidad, en detrimento de la atención de la diversidad, y una mayor preocupación por el acceso y la permanencia que por la calidad y pertinencia.

Como señalamos al inicio del texto se aprende tanto de los éxitos como de los fracasos, de lo que la oferta existente nos brinda como de lo que olvida. En ese sentido, los casos de Telesecundaria en México y el PER en Colombia son programas inspiradores. La Telesecundaria aporta un proceso continuo y sostenido de experimentación, validación y planificación que permitirá ir mejorando y actualizando la propuesta para atender la secundaria rural universalmente con calidad. Asimismo, uno de los grandes aportes del PER de Colombia es haber logrado ofrecer un portafolio de modelos flexibles validados para que sean las unidades territoriales y sus actores locales los que planifiquen, ajusten y gestionen el mejor modelo educativo para sus zonas, considerando la diversidad de realidades por atender. En la otra orilla estaría la Educación en

¹⁵ Nos referimos, en este caso, a Rutas Solidarias en el Perú, un programa puntual con gran potencial transformador. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/dipecud/xtras/trip_bicy.pdf

Alternancia, en el Perú, con un modelo innovador muy interesante y de gran potencialidad; pero con un débil desarrollo en cuanto a gestión pública. Como programa dependiente del Estado ha desatendido la posibilidad de expandirse de manera planificada en el territorio, ha descuidado su apropiada implementación y ha mantenido un marco de funcionamiento insuficiente para proveer las adecuadas condiciones de trabajo, acompañamiento y formación de maestros en alternancia.

Finalmente se puede esbozar una agenda de investigación y acción pendiente. Consideramos muy importante que las políticas educativas, como muestran los casos de Colombia y México, incluyan y difundan la sistematización y evaluación de sus experiencias, de modo tal que permitan no solo dar a conocer las propuestas de innovación sino sobre todo sus resultados, logros y limitaciones. En la línea de acción encontramos que la gestión del territorio es un eje fundamental de la política educativa para el campo, que supone un conocimiento de la oferta y de la demanda de la secundaria rural para poder priorizar y secuenciar la atención territorial en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, como parte del diseño de gestión y definiendo estrategias de intervención adecuadas que hagan un uso racional de los recursos, es necesario articular las instituciones de educación inicial, primaria y secundaria para garantizar que todos los estudiantes puedan acceder y culminar oportunamente la educación básica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Felicitas y Flavia Terigi (2015). *Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y Europa*. Colección Estudios, 4. Serie Análisis. Área Educación. Recuperado de http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427299512-E_14_comprimido.pdf
- Alcázar, Lorena; Silvio Rendón y Eric Wachtenheim (2001). *Trabajando y estudiando en América Latina rural*. Documento de Trabajo 3. Lima: Instituto Apoyo. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LA-TRABAJANDO%20Y%20ESTUDIANDO.pdf>.
- Andrade, Márcia Regina y Maria Clara Di Pierro (2004). *Educação na reforma agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*. São Paulo: Ação Educativa.
- Backhoff Escudero, Eduardo; Juan Carlos Pérez Morán y Sofía Contreras Roldán (2015). *Las telesecundarias en México: resultados de TALIS 2013*. Documento presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional, COLMEE, México, DF. Recuperado de http://www.colmee.mx/public/conferences/1/presentaciones/ponenciasdia2/24Las_telesecundarias.pdf
- Barletti, José (2008). Hacia la satisfacción de los derechos de las y los adolescentes de las localidades rurales apartadas y dispersas: la alternancia. *IDIE Boletín*, 1, 6-7. Recuperado de <http://www.oei.es/idie/IDIEBoletin1.pdf>
- Barletti, José (2009). La alternancia en la educación secundaria rural. *Tarea*, 72, 64-68. Recuperado de http://tarea.org.pe/images/Tarea72_Jose_Barletti.pdf
- Benavides, Martín (Coord.) (2007). *Estudio sobre la oferta y demanda de educación secundaria en zonas rurales*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.
- Boix, Roser y Carmen Montero (2006). *Acceso y permanencia a la escuela básica primaria en el entorno rural*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/EUROsocial-II/acceso-y-permanencia-a-la-escuela-bsica-y-primaria-en-el-entorno-rural>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, Colombia (s/f). *Prácticas Pedagógicas CNMH*. Recuperado de <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/pedagogia-memoria/practica-pedagogicas-cnmh.pdf>
- Cotler, Julio (2016). *Educación superior e inclusión social: un estudio cualitativo de los becarios del programa Beca 18*. Serie Estudios Breves, 7. Lima: PRONABEC y Ministerio de Educación. Recuperado de http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/serie7_educacionsuperior.pdf
- CEPAL (2016). *Panorama económico y social de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños 2015*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). CEPALSTAT: *bases de datos y publicaciones estadísticas. Base de datos de población*. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

- Conectar Igualdad (s/f). Decreto 459/10 Educación- Crea programa “conectar igualdad.com.ar” de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. Recuperado de <http://www.conectarigualdad.gob.ar>
- Consejo Federal de Educación (2010). *Educación rural en el sistema educativo nacional*. Aprobación para la discusión. Resolución CFE 109/10. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/109-10_01.pdf.
- D'Alessandre, Vanesa y Marina Mattioli (2015). *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?: comentarios a los abordajes conceptuales sobre el abandono escolar en el nivel medio*. Cuaderno SITEAL, 21. Recuperado de http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_21_abandono.pdf.
- Dos Santos, Clarice Aparecida; Mónica Castagna Molina y Sonia Meire dos Santos Azevedo de Jesus (Orgs.) (2011). *Memória e história do PRONERA contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária para a Educação do Campo no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
- Gobierno del Estado de México (s/f). *Programa de Becas Nacionales para la Educación Superior-Manutención-Estado de México (antes PRONABES)*. Recuperado de http://seduc.edomex.gob.mx/becas_manutencion_edomex.
- Iztovich, Gabriela (2010). *Contextos rurales: continuidades y rupturas en el acceso a la educación*. Cuaderno SITEAL, 5. Recuperado de http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_cuaderno05_20100831.pdf.
- FAO, UNESCO (2004). *Seminario educación para la población rural (EPR) en América Latina: alimentación y educación para todos*. Recuperado de <http://www.red-ler.org/EPR-AL.pdf>
- FAO (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. UNESCO-DGCS Italia-CIDE-Reduc Recuperado de http://www.red-ler.org/educacion_rural_7países.pdf
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Carlos Concha (2009). *Jornada escolar completa: la experiencia chilena*. Recuperado de <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos%20Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf>
- Jacinto, Claudia (2009). *Consideraciones de estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria*. Artículo para el Debate, 7. Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal090501.pdf>.
- Jiménez Hidalgo, José; Rodolfo Martínez Jiménez y Carlos David García Mancilla (2010). *La telesecundaria en México: un breve recorrido histórico por sus datos y relatos*. México D.F. Secretaría de Educación Pública.
- Lerrer, Débora (2012). *Preparar gente: a educação superior dentro do MST*. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ), V. 2: 451-484.
- Macedo, Beatriz; Raquel Katzkowicz y Francisco Adiazola (2003). *Educación secundaria en áreas rurales: relevancia del estudio de esta problemática*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161192s.pdf>

- Marshall Infante, María Teresa (2004). *Programas de mejoramiento de las oportunidades: el liceo para todos en Chile*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139051s.pdf>.
- Ministerio de Educación de Chile (2008). *Ley de Subvención Escolar Preferencial. Ley 20.248* (1 de febrero de 2008). Recuperado de <http://bcn.cl/1uv4p>
- Ministerio de Educación de Chile (s/f). *Beneficios Estudiantiles de Educación Superior. Beca Excelencia Académica (BEA)*. Recuperado de http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=29677&id_portal=74&id_seccion=4188.
- Ministerio de Educación y Cultura (s/f). *Dirección de Educación de Uruguay. Beca de educación media*. Recuperado de http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/11314/5/mecweb/beca_de_educacion_media.
- Ministério da Educação Brasil (s/f). *Programa Universidade para Todos (Prouni)*. Recuperado de <http://siteprouni.mec.gov.br>
- Ministerio de Educación Argentino (s/f). *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (Promer)*. Recuperado de <http://portales.educacion.gov.ar/dgufi/promer/>
- Ministerio de Educación del Ecuador (s/f). *Unidades educativas del milenio*. Recuperado de <http://educacion.gob.ec/unidades-educativas-del-milenio/>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER Fase II, en su población beneficiaria identificando los efectos (esperados y no esperados) de la intervención sobre sus variables objetivo*. Producto 4: Informe final ajustado. Recuperado de http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/per/documentos/Documento%20Evaluacion%20de%20Impacto%20PER_2015.pdf
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f). *Todos a aprender: Programa para la Transformación de la Calidad Educativa*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-299245_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f). Programa de Educación Rural. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-329722.html>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2015). Portafolio de Modelos Educativos Flexibles. Recuperado de <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/cerrandobrechas/Men%C3%BA%20horizontal%20inferior/Portafolio%20modelos%20educativos%20flexibles.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2012). *Manual para la formulación y ejecución de planes de educación rural: calidad y equidad para la población de la zona rural*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-329722_archivo_pdf_Manual.pdf
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2010). *Elaboración de los criterios para la evaluación, selección e implementación de modelos educativos flexibles como estrategia*

- de atención a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad*. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-233223_archivo_pdf_modelos_educativos.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2008). *Los modelos educativos flexibles y la normatividad vigente*. Recuperado de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-166241_archivo_pdf.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f). *Proyecto de Educación Rural (PER)*. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-329722.html>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f). *Portafolios de modelos educativos*. Recuperado de http://www.oei.es/quipu/colombia/portafolio_modelos_educ.pdf
- Ministerio de Educación del Perú (s/f). *Jornada escolar completa*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/a/006.php>
- Ministerio de Educación del Perú (2014) Decreto Supremo N.º 004-2014-MINEDU. Crean el Programa Nacional de Infraestructura Educativa-PRONIED. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/a/006.php>.
- Ministerio do Desenvolvimento Agrario (2004). *Manual de operaciones. Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA)*. Brasilia. Recuperado de http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa_nac_educacao_reforma_agraria.pdf.
- Montero, Carmen; Patricia Oliart, Patricia Ames, Zoila Cabrera y Francesca Uccelli (2001). *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. MECCEP Documento de Trabajo, 2. Lima: Ministerio de Educación. Recuperado http://red-ler.org/escuela_rural_completo.pdf
- Perfetti, Mauricio (2004). Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. En FAO (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp. 164-216). Recuperado de http://www.red-ler.org/educacion_rural_7países.pdf.
- Pinheiro Barbosa, Lía (2013). Por la democratización de la educación superior en Brasil: el PRONERA en el marco de la lucha de los movimientos sociales campesinos. *Universidades, LXIII*(56), 20-31. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37331245004>
- Pontes Furtado, Eliane Dassey. (2004). Estudio sobre a educação para a população rural no Brasil. En FAO-UNESCO-DGCS Italia-Cide-Reduc. *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp. 44-91). Recuperado de http://www.red-ler.org/educacion_rural_7países.pdf
- Progresar. Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina (s/f). Decreto 84/2014. Créase el "Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos" (PROG.R.ES.AR.). Recuperado de <http://www.progresar.anses.gob.ar>
- PRONABEC (2015). *Beca doble oportunidad*. Recuperado de http://www.pronabec.gob.pe/2016_Beca18.php.
- PRONABEC (2016). Beca 18. Recuperado de http://www.pronabec.gob.pe/2016_Beca18.php
- OEI (2010). *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Recuperado de <http://www.oei.es/metas2021/index.php>

- Ramírez Arce, Eliana (2004). Estudio sobre la educación para la población rural en Perú. En FAO (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp. 329-390). Recuperado de http://www.red-ler.org/educacion_rural_7países.pdf
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Recuperado de http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf.
- Rivoir, Ana Laura y Susana Lamschtein (2012). *Cinco años del Plan Ceibal: algo más que una computadora para cada niño*. Montevideo: UNICEF. Recuperado de <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/ceibal-web.pdf>.
- Ruiz, Catalina y Marcela Vergara (2005). *Sistematización de la política chilena: Programa Liceo para Todos y su línea planes de acción*. Informe final. Recuperado de http://www.oei.es/quipu/chile/liceo_para_todos.pdf.
- Secretaría de Educación Pública México (s/f). *Educación Secundaria*. Recuperado de http://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/secundaria.jsp
- Secretaría de Educación Pública México (s/f). *Coordinación de becas de educación superior*. Recuperado de <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/postulacion.html>
- Secretaría de Educación Pública México (s/f). *Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas PROMAJOVEN*. Recuperado de http://seduc.edomex.gob.mx/becas_promajoven
- SITEAL (s/f). *Atlas de las desigualdades educativas*. Recuperado de <http://atlas.siteal.org/indice>
- SITEAL (s/f). *Perfiles de países*. Recuperado de http://www.siteal.iipe-oei.org/perfiles_paises
- Tedesco, Juan Carlos y Nestor López (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 55-69. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10801/076055069_es.pdf?sequence=1.
- Tenti, Emilio (Coord.) (2012). *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002188/218851s.pdf>
- Tovar, Martha Patricia (2004). Estudio sobre la educación para la población rural en México. En FAO (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú* (pp. 265-328). Recuperado de http://www.red-ler.org/educacion_rural_7países.pdf
- Uccelli, Francesca y otros (2015). *Estudio sobre oferta y demanda de educación rural y periurbana en el Perú*. Trabajo Analítico para el Mejoramiento de la Educación Secundaria Rural. Informe final. Manuscrito no publicado.
- Uccelli, Francesca y Carmen Montero (2010). *Sistematización de la experiencia de ejecución experimental del Sistema de Educación en Alternancia*. Informe final. Manuscrito no publicado.

- UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, Jomtien, Tailandia*. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/IOMTIE_S.PDF
- UNESCO (2000). *Foro Mundial sobre la Educación Dakar, Senegal*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>
- UNESCO (2015a). *Foro Mundial sobre la Educación 2015, Incheon, República de Corea*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233245s.pdf>
- UNESCO (2015b). *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*. París. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>
- UNESCO (2015c). *Panorama regional: América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/191433s.pdf>
- World Bank (2014). *Argentina-rural education Improvement (Promer) Project*. Washington, DC: World Bank Group. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19746115/argentina-rural-education-improvement-promer-project>.

ANEXOS

Esta sección presenta información complementaria que sustenta las reflexiones del presente artículo, que, por motivos de espacio, no se pudieron incluir en el texto. Son tres: el anexo 1 explica el método de recojo y búsqueda bibliográfica; el anexo 2 presenta los cuadros estadísticos a los que se hace referencia en el texto; y en el anexo 3 se amplía la información sobre programas identificados.

ANEXO 1: MÉTODO

Este balance responde al modelo de revisión de la literatura con una perspectiva crítica que busca analizar las principales experiencias e innovaciones educativas impulsadas desde el Estado para atender la cobertura y calidad de la educación secundaria rural en América Latina. Si nos centramos en la identificación de las respuestas estatales para atender a una población históricamente excluida o discriminada, nos ubicamos en una posición privilegiada para examinar la política educativa en la región y su apuesta (o no) por la equidad y el respeto por la diversidad.

El proceso seguido en la revisión de literatura comprendió en primer lugar el señalamiento de temas problemas que —según lo habíamos constatado en investigaciones previas— afectan a la educación secundaria rural de manera significativa; asimismo parecía necesario informar de mejor manera sobre las políticas educativas en el campo de la secundaria rural, y aportar al conocimiento y debate sobre aquello que se hace en la región para responder al imperativo de una oferta educativa universal y de calidad que pudiera hacerse realidad en medios y poblaciones tradicionalmente marginadas o desatendidas.

Una vez fijados los primeros temas ordenadores se buscó la bibliografía que nos llevó a seleccionar un conjunto de fuentes y a mapear una serie de experiencias estatales desarrolladas en la región. En un balance entre lo que hay en términos de material identificado y lo que fueron originalmente nuestros temas de interés, se establecieron las categorías más relevantes para organizar, presentar y analizar la información.

Temas problemas priorizados

Se identificaron de partida tres desafíos principales que requerirían atención en la secundaria rural latinoamericana: (i) lograr la cobertura universal, (ii) mejorar la calidad y pertinencia de la educación y (iii) propiciar una educación secundaria que favorezca patrones de convivencia democrática en el interior de la escuela y de esta con su entorno.

En relación con la ampliación de cobertura se entiende que se trata de un proceso que tiene, por un lado, la connotación de incrementar la presencia de la oferta del servicio

escolar y de plazas en las escuelas y, de otro, la connotación de permitir o facilitar el acceso de los alumnos potenciales a ese servicio. En otros términos se trata de acercar la escuela a la población que la requiere y de crear condiciones que garanticen la incorporación y permanencia de los niños, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo. En las zonas rurales, en territorios de asentamiento disperso con poblaciones pequeñas y deficientes sistemas de comunicación y en condiciones de pobreza, el acercamiento de la oferta del servicio educativo y las posibilidades de acceso a ese servicio son particularmente difíciles.

En relación con la calidad y pertinencia educativas, la agenda para su atención es sin duda muy amplia, y está particularmente abandonada en el caso de la secundaria rural. En términos sencillos se trata de garantizar, por un lado, que existan las condiciones materiales, pedagógicas y de gestión para hacer de la institución educativa un espacio propicio para lograr aprendizajes; pero se trata también, por otro, de poner en práctica una propuesta educativa que tome en cuenta y responda a las características, las condiciones, los intereses y las necesidades de la población estudiantil a la que atiende en el entorno rural.

En relación con la función de la escuela como espacio en el que se forma para la convivencia democrática, la idea es alentar la formación de ciudadanos que resistiéndose a entablar relaciones violentas para la resolución de conflictos se formen en el respeto, la actitud dialogante y la tolerancia.

Búsqueda bibliográfica orientada: fuentes, experiencias y criterios de selección

Como parte de la búsqueda bibliográfica se identificó una variedad de fuentes y tipos de material, entre ellos estuvieron: (i) Documentos producidos recientemente por organismos internacionales abocados a estudios rurales o educativos comparados, (ii) Fuentes regionales que agrupan información relevante sobre América Latina en general y sobre educación en particular, (iii) Páginas web de los ministerios de Educación de la región, (iv) Bibliotecas locales y (v) Bases de datos virtuales. A la búsqueda bibliográfica se sumó (vi) El contacto con los centros miembros de LAIPP para recoger información de primera mano en esos países y (vii) Entrevistas con funcionarios de la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación del Perú y del Programa de Educación Rural (PER) del Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Se inició la revisión a través de los documentos producidos recientemente por organismos internacionales abocados a estudios rurales o educativos comparados. Se exploraron los centros de documentación virtual de distintos organismos: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO),

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Estos informes fueron fuentes de referencia fundamental que permitieron contextualizar la realidad latinoamericana.

Asimismo, esta búsqueda permitió acceder a otras fuentes regionales relevantes, entre las que destacan el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) impulsada por el IIPE UNESCO y la OEI, la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Educación (REDUC), comunidad conformada por centros de docentes e investigadores de América Latina que defienden el derecho a la educación gratuita, y la Red Latinoamericana de Educación Rural (RedLER), que fue una iniciativa de Eurosocial-Educación impulsada por la Comisión Europea.

Adicionalmente se buscó información complementaria en las páginas web de los ministerios de Educación de 12 países de la región (Argentina, México, Colombia, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, Honduras, Guatemala, El Salvador, Bolivia y Ecuador), lo que da cuenta de una diversidad de escenarios y reconocidas experiencias de innovación en el campo de la secundaria rural. Asimismo se contactó a cada uno de los centros miembros de LAIPP, quienes

ANEXO 2: CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 2.1. Tramos de edad teórica según nivel educativo en países de América Latina. (Estandarización CINE¹⁶-UNESCO)

N.º	País	Inicial	Primaria	Secundaria	
				Secundaria baja	Secundaria alta
1	Argentina versión 1	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
	Argentina versión 2	3 a 5	6 a 12	13 a 14	15 a 17
2	Bolivia	4 a 5	6 a 11	12 a 13	14 a 17
3	Brasil	4 a 5	6 a 10	11 a 14	15 a 17
4	Colombia	3 a 5	6 a 10	11 a 14	15 a 16
5	Costa Rica	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 16
6	Cuba	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
7	Chile	3 a 5	6 a 11	12 a 14	14 a 17
8	Ecuador	5 años	6 a 11	12 a 14	15 a 17
9	El Salvador	4 a 6	7 a 12	13 a 15	16 a 18
10	Guatemala	3 a 6	7 a 12	13 a 15	16 a 17
11	Honduras	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 16
12	México	4 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
13	Nicaragua	3 a 6	7 a 12	13 a 15	16 a 17
14	Panamá	4 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
15	Paraguay	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17

¹⁶ Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 97.

N.º	País	Inicial	Primaria	Secundaria	
				Secundaria baja	Secundaria alta
16	Perú	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
17	República Dominicana	3 a 5	6 a 11	12 a 13	14 a 17
18	Uruguay	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17
19	Venezuela	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 16

Fuente: UIS-Institute for Statistics UNESCO.

Tomado de: SITEAL. Perfiles de países. http://www.siteal.iipe-oei.org/perfiles_paises

*Nota: En el caso de Argentina, la primaria tiene dos versiones según las provincias, ambas reconocidas en la Ley de Educación Nacional 26.206.

Cuadro 2.2. América Latina: Indicadores educativos.

Países	Promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años según área (16 países con dato) (A)			Tasa neta de escolarización en primaria según área (16 países con dato) (B)			Tasa neta de escolarización en secundaria según área (16 países con dato) (C)	
	Urbana	Rural	Diferencia	Año	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Argentina				2013	95,38		85,00	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,1	8,7	2,4	2011	89,72	88,89	80,33	62,36
Brasil	9,3	7,8	1,5	2011	86,64	89,74	78,07	69,98
Chile	11,4	10,7	0,7	2013	89,44	90,50	82,57	80,75
Colombia	10,2	7,8	2,4	2010	90,45	88,26	79,82	61,03
Costa Rica	9,8	8,6	1,2	2012	94,65	94,21	74,35	64,38
Ecuador	11	9,5	1,5	2011	93,02	92,56	85,27	68,68
El Salvador	9,8	7,8	2	2010	89,94	89,72	66,36	44,89
Guatemala	7,6	4,5	3,1	2011	91,23	91,89	61,09	30,45
Honduras	9,2	6,3	2,9	2011	86,14	87,74	65,32	32,59
México	10,5	9,2	1,3	2012	97,41	96,37	77,56	66,06
Nicaragua	8,7	5,8	2,9	2009	88,20	83,06	59,74	33,11
Panamá	10,7	8,5	2,2	2011	97,98	97,28	80,81	62,81
Paraguay	10,8	8,9	1,9	2013	93,25	93,09	77,82	65,24
Perú	11,3	9,3	2	2012	91,55	91,63	84,19	68,46
República Dominicana	10,2	8,9	1,3	2013	91,69	92,62	64,15	54,79
Uruguay	9,7	9	0,7	2013	95,14	95,87	78,95	70,67
Venezuela (República Bolivariana de)				2011	96,18		76,03	
América Latina (promedio simple)	10,2	8,2	2,0					

Fuentes: (A) CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe-División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. (B y C) IPEE-UNESCO/ OEI en base a encuestas de hogares en cada país. Bolivia-ECH del INE; Brasil-PNAD del IBGE; Colombia-ECH del DANE; Costa Rica-EHPM del INEC; Chile-CASEN de Mideplan; Ecuador-EESD del INEC; El Salvador-EHPM de la Digestyc; Guatemala-ECV del INE; Honduras-EHPM del INE; México-Enigh del Inegi; Nicaragua-EMNV del INEC; Panamá-ECH del DEC; Paraguay-EIDH de la DGGEC; Perú-ENH del INEI; República Dominicana-ENFT del Banco Central de la Rep.; Uruguay-ECH del INE.

Cuadro 2.3. América Latina: Evolución de la tasa neta de escolarización en secundaria rural por país (14 países con datos).

Países	Periodo		Año 1	Año 2	Diferencia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000	2011	37,73	62,36	24,6
Brasil	2001	2011	49,14	69,98	20,8
Colombia	2003	2010	46,51	61,03	14,5
Costa Rica	2000	2012	40,62	64,38	23,8
Chile	2000	2011	66,22	80,75	14,5
Ecuador	2001	2011	38,86	68,68	29,8
El Salvador	2000	2010	33,35	44,89	11,5
Guatemala	2001	2011	12,70	30,45	17,8
Honduras	2001	2011	23,08	32,59	9,5
México	2000	2012	46,03	66,06	20,0
Nicaragua	2001	2009	22,43	33,11	10,7
Panamá	2000	2011	60,04	62,81	2,8
Paraguay	2000	2013	40,37	65,24	24,9
Perú	2000	2012	43,39	68,46	25,1

Fuente: IIPE-UNESCO/ OEI en base a encuestas de hogares en cada país.

Bolivia-ECH del INE; Brasil-PNAD del IBGE; Colombia-ECH del DANE; Costa Rica-EHPM del INEC; Chile-Casen de Mideplan; Ecuador-EESD del INEC; El Salvador-EHPM de la Digesty; Guatemala-ECV del INE; Honduras-EPHPM del INE; México-Enigh del Inegi; Nicaragua-EMNV del INEC; Panamá-ECH del DEC; Paraguay-EIDH de la DGGEC; Perú-ENH del INEI.

brindaron información sobre datos educativos básicos de sus respectivos países, sugerencias de bibliografía relevante, innovaciones educativas y, de ser posible, el contacto con especialistas locales en secundaria rural.

Paralelamente se realizaron búsquedas bibliográficas en bibliotecas locales, entre las que destacan los principales centros de investigación en ciencias sociales en el Perú (GRADE e IEP) y la Pontificia Universidad Católica del Perú; se usaron como buscadores las bases de datos virtuales, como son la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC), Dialnet y Ebsco. Las palabras claves de búsqueda más útiles fueron: 'secundaria rural', 'educación rural secundaria', 'educación indígena, adolescencia y ruralidad'.

La búsqueda y consulta bibliográfica incluyó el resultado de estudios cualitativos y cuantitativos de recursos diversos (libros, artículos, documentos grises) y en formato impresos y virtuales. Los filtros por idioma fueron español, portugués e inglés.

Tres criterios adicionales orientaron la búsqueda de iniciativas estatales de atención a la secundaria en zonas rurales:

- La temporalidad: se seleccionan innovaciones de educación secundaria rural que estén actualmente vigentes o se hayan realizado del 2000 en adelante; es decir, en los últimos 15 años.

- La equidad: se buscan innovaciones en favor de poblaciones rurales desatendidas o mal atendidas, que se orienten a reducir las brechas existentes entre zonas rurales y urbanas.
- La diversidad: se procuró contar con un conjunto amplio y variado de innovaciones que diera cuenta de experiencias efectuadas en distintas realidades, considerando diversidad territorial, cultural, socioeconómica de los países y el contexto histórico de desarrollo de la educación rural.

ANEXO 3: AMPLIACIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS IDENTIFICADOS

1. Programas generales para la secundaria

Los 31 programas identificados se han organizado en 4 categorías que presentamos a continuación:

Normativa que dispone la obligatoriedad de la educación secundaria

El reconocimiento de la secundaria como un nivel educativo obligatorio es un logro relativamente reciente en la región, donde todos los países, con excepción de Nicaragua, han definido la educación secundaria como parte de la educación básica obligatoria (D'Alessandre y Mattioli 2015). A partir del 2000 se establecen nuevos marcos normativos para la mayoría de sistemas educativos en América Latina. En este nuevo contexto, el déficit de atención de la secundaria adquiere una renovada relevancia y exigencia de atención.

Para asegurar la equidad y su debida aplicación, esta norma debe venir acompañada de un mayor gasto en educación. Al respecto, D'Alessandre y Mattioli (2015) señalan que existe gran heterogeneidad en la inversión pública en educación que hace cada país; en los extremos están República Dominicana y Cuba con el 2,5% y el 17% del PBI, respectivamente. Estos mismos autores agrupan a los países en tres categorías según su grado de inversión en educación: en el primer grupo —que invierte más en educación— están Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, con un rango de aporte entre el 4,7% y el 7,4% del PBI; en el segundo grupo de inversión media están Chile, Uruguay, Panamá, El Salvador y México, con un aporte de alrededor del 4%; y finalmente, la inversión de Guatemala, Perú y Colombia se ubica alrededor del 3% (D'Alessandre y Mattioli 2015).

Programas de transferencias condicionadas

Una segunda forma de acción a favor de la equidad que se encuentra en varios países latinoamericanos son los programas de transferencias condicionadas vinculados a la asistencia escolar. Estos son programas estatales que brindan apoyo económico regular para familias pobres o vulnerables a cambio de ciertos compromisos. Los programas de transferencias condicionadas se basan en el supuesto de que el capital humano es un recurso fundamental

para salir de la pobreza, y por ello se fomenta la asistencia y culminación de la educación básica, asistencia a chequeos médicos, entre otros requisitos, que garanticen las condiciones básicas de desarrollo de las futuras generaciones de estas familias.

Varios países han implementado programas de transferencias condicionadas. Entre los que vinculan el apoyo económico con la asistencia escolar se identifican: Asignación Universal por Hijo en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario en Chile, Más Familias en Acción en Colombia, Programa Oportunidades de México, Mi Familia Progresiva en Guatemala, Red de Oportunidades de Panamá, el Programa Juntos en el Perú y Asignaciones Familiares en Uruguay.

Según Rivas (2015: 111), algunos países, como México, Colombia y Perú, han sido muy estrictos en exigir el cumplimiento de las condiciones para recibir el apoyo económico, y otros, como Brasil, Argentina y Uruguay, han implementado condicionamientos más bien 'blandos'. En resumen, las políticas de transferencias condicionadas muestran una diversidad de implementaciones que en algunos casos incluyen estrategias para la salida de la pobreza y, en otros, son más bien estrategias compensatorias para poblaciones pobres o pobres extremas.

Becas de estudios

En tercer lugar, entre las políticas proequidad más extendidas en la región están los programas de becas de estudios para secundaria o postsecundaria. Las primeras fomentan la asistencia y culminación de la secundaria en poblaciones en riesgo de abandono, y las segundas, si bien se enfocan en extender las oportunidades de acceso a la educación superior a sectores sociales desfavorecidos, pueden funcionar también como incentivos para culminar la secundaria, sabiendo que al término de la educación básica hay oportunidades de continuar estudios superiores. Se crean así nuevas oportunidades de educarse para poblaciones históricamente excluidas del sistema.

Se han identificado becas de apoyo a la secundaria baja y alta en México y Uruguay. En México el programa de becas Educación Media Superior ofrece apoyo a estudiantes en riesgo de abandono escolar; asimismo, el Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven) se enfoca en atender a las jóvenes que corren riesgo de dejar la secundaria por embarazos tempranos (Secretaría de Educación Pública México s/f). En Uruguay la Beca de Educación Media comprende el apoyo en la secundaria alta, es decir, estudios en el Liceo, Universidad del Trabajo en Uruguay (UTU), Ciclo Básico Rural o Aulas Comunitarias (Ministerio de Educación y Cultura s/f).

Entre los programas de apoyo a la educación superior universitaria se identifican la Beca de Excelencia Académica (BEA) en Chile, la Universidad para Todos-ProUni en Brasil, la Educación Superior Manutención Estado de México (antes PRONABES) y la Beca 18 del Perú, como parte de la oferta del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) (Ministerio de Educación de Chile s/f, Ministério da Educação Brasil s/f, PRONABEC 2016). Todos

estos programas apuntan a premiar con becas de estudios universitarios a jóvenes de alto rendimiento y de bajos recursos económicos.

Adicionalmente encontramos becas que apoyan la culminación de distintos niveles educativos. En el Perú se ha creado recientemente la beca Doble Oportunidad: Inclusión Social para Jóvenes sin Secundaria Completa, que ofrece la culminación de la educación básica y educación superior técnica en un solo programa (PRONABEC 2015). Asimismo, el Programa Progresar de Argentina ofrece becas de estudios para todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación, desde la primaria hasta la universitaria (Progresar s/f).

Programas por la equidad de los aprendizajes

Los programas por la equidad de los aprendizajes son aquellos que propician acciones en favor de instituciones educativas que atienden a población desfavorecida, con el compromiso de elevar los resultados de aprendizaje.

Dos iniciativas muestran innovaciones redistributivas para la secundaria, es decir, mayor inversión en instituciones educativas de bajo rendimiento: Chile con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) Chile, Todos a Aprender: Programa para la Transformación de la Calidad Educativa en Colombia (Ministerio de Educación de Chile s/f, Ministerio de Educación Nacional de Colombia s/f)¹⁷.

En esta misma línea de mejorar las condiciones de aprendizaje están los programas de cierre de brechas de infraestructura: Unidades Educativas del Milenio (UEM) en Ecuador y el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) en el Perú (Ministerio de Educación del Ecuador s/f, Ministerio de Educación del Perú s/f). Asimismo se identifican iniciativas de ampliación de la jornada escolar en secundaria denominadas Jornada Completa en el Perú, México y Chile (Ministerio de Educación del Perú s/f, Secretaría de Educación Pública México s/f, García-Huidobro y Concha 2009)¹⁸.

Por otro lado, entre las mejoras de condiciones de aprendizaje están los programas que atienden a estudiantes en riesgo de abandono (mediante becas, estrategias pedagógicas en aula y planes institucionales de prevención, como es el caso de El Liceo para Todos en Chile), programas abocados a reinsertar nuevamente a los jóvenes en la secundaria (Programa Aulas Comunitarias-PAC en Uruguay) y programas para mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación para poblaciones vulnerables (Escuela Viva en Paraguay). Finalmente, un campo de importante atención a las desigualdades educativas se centra en la reducción de la brecha digital. Al respecto, el programa Una Portátil por Niño-OLPC, por sus

¹⁷ Argentina y México tienen programas similares, pero destinados a primaria. Se trata del Programa Integral por la Igualdad Educativa (PIIE) y el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en Argentina y México, respectivamente.

¹⁸ La ampliación de la jornada escolar viene siendo una tendencia de mejora de la educación pública en la región, no solo en secundaria sino sobre todo en el nivel de primaria. Al respecto, varios países como Argentina (Buenos Aires), Brasil (Sao Paulo), Uruguay y República Dominicana tienen iniciativas de ampliación de la jornada en primaria, muchas de ellas con el apoyo financiero del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo.

siglas en inglés (One Laptop per Child), ha inspirado en Latinoamérica otras iniciativas más recientes para la secundaria, como el Plan Ceibal¹⁹ en Uruguay, Conectar Igualdad en Argentina, la extensión de Una Laptop por Niño para la secundaria en el Perú, entre otros (Rivoir y Lamschtein 2012, Conectar Igualdad s/f). La relación entre la dotación de nuevas tecnologías de la información y la elevación de los resultados de aprendizaje es aún inconsistente, pero varios estudios coinciden en señalar que la dotación de tecnología debe venir acompañada de soporte técnico de *software* y *hardware*, capacitación de maestros en el uso cotidiano de las TIC y, sobre todo, formación específica en las oportunidades que ofrecen de las TIC como recursos de enseñanza.

2. Programas específicos para la secundaria rural

Los programas para la secundaria rural se clasifican en dos: integrales y especializados.

Programas integrales

A continuación se amplía la información sobre estos programas en relación con su historia de creación, el modelo de atención y el alcance de las cinco experiencias integrales identificadas.

Historia de creación: iniciativa estatal, privada o sociedad civil organizada

En el entendido de que el proceso de creación configura buena parte de la naturaleza de la implementación y sostenibilidad del programa, nos preguntamos cómo y cuándo surge cada iniciativa; con qué fondos; quiénes son los principales promotores y cómo se configura en política pública.

La Telesecundaria en México es, sin lugar a dudas, un programa pionero. Se inicia en 1965 con un proyecto experimental de alfabetización a través de programas grabados y transmitidos por la televisión. Ante la demanda por educación secundaria y la ausencia de recursos para una oferta masiva de secundaria tradicional (presencial), en 1966 el Estado, a través de su Ministerio de Educación, opta por un programa experimental a distancia inspirado en la Telescuola de Italia, pero con diseño y recursos propios que se desarrollan en un plan piloto para evaluar su viabilidad. Luego de una evaluación positiva se incorpora al sistema educativo en 1968 con ciertos ajustes (Jiménez Hidalgo *et al.* 2010). Con el correr de los años, el programa se ha ido renovando y ha incorporado nuevos principios pedagógicos que fomentan la participación y el pensamiento crítico de sus estudiantes, así como nueva tecnología que permite mayor cobertura y mejor transmisión (televisión, señal satelital y videos).

¹⁹ Ceibal: Conectividad Educativa de Información Básica para el Aprendizaje en Línea.

El PRONERA en Brasil surge en 1998, a partir de las luchas sociales en el marco de la reforma agraria, cuando el gobierno federal se compromete —por presión social—²⁰ con un programa que atienda el analfabetismo, y la educación de jóvenes y adultos en las áreas donde se desarrolló la reforma agraria. Por tanto tiene su origen en los múltiples esfuerzos desarrollados por varios movimientos sociales²¹ para fortalecer la educación en esas zonas (Dos Santos *et al.* 2011). El programa propone, crea, desarrolla y coordina proyectos educativos, y utiliza metodologías orientadas a la naturaleza específica del campo, con miras a contribuir al desarrollo rural sostenible y la consolidación de la democracia (Lacerda y Santos 2011). El programa se desarrolla mediante alianzas entre órganos gubernamentales, instituciones de enseñanza superior (IES), movimientos sociales y sindicales, y comunidades asentadas. Su público objetivo son los jóvenes y adultos en las áreas de reforma agraria, y está a cargo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) del Ministerio de Desarrollo Agrario con financiamiento público (Ministerio do Desenvolvimento Agrario 2004, Pinheiro Barbosa 2013, Dos Santos *et al.* 2013). En el 2000 se descentraliza el programa y se da mayor autonomía a las superintendencias regionales, que pasan a firmar los convenios y a administrar los recursos financieros (Andrade y Di Pierro 2004). En el 2010, a través del Decreto 7352, el PRONERA pasa de “acción de gobierno a política de Estado” y, por tanto, a atender a toda la población del campo (Lerrer 2012: 454).

El Programa de Educación Rural (PER) en Colombia tiene sus antecedentes en las demandas del campo que se plasman a mediados de los noventa con el Contrato Social Rural, cuando el Estado se compromete a mejorar las condiciones de vida de los pobladores del campo y a fortalecer la educación. Por tanto, el programa se inscribe dentro de un plan nacional de desarrollo denominado Prosperidad para Todos (PPT) y del plan sectorial Camino para la Prosperidad (Ministerio de Educación Nacional de Colombia s/f). El **PER** se inicia en el 2001, con un piloto que adapta los principios pedagógicos del modelo de educación primaria multigrado rural (Escuela Nueva) para la secundaria. El PER es financiado con un préstamo del Banco Mundial, aportes nacionales, departamentales y en algunos casos privados. Cuenta con dos fases: los objetivos de la primera, PER I, fueron fortalecer la gestión municipal para el diseño e implementación de proyectos educativos locales, desarrollar capacidades para la convivencia escolar y comunitaria, y desarrollo de educación media técnica (Perfetti 2004). En la segunda fase, PER II, implementada desde el 2009, se establece un portafolio de modelos educativos flexibles, un equipo técnico que apoya y acompaña a las entidades territoriales certificadas para que, luego de un diagnóstico de las necesidades educativas rurales, se establezca el modelo que mejor se ajuste a las necesidades locales (Ministerio de Educación Nacional de Colombia s/f).

²⁰ Luego de la marcha de los Sin Tierra a Brasilia en 1997 y el Encuentro Nacional de las Educadoras y Educadores de la Reforma Agraria.

²¹ Movimiento sindical vinculado a la CONTAG (Confederación de Trabajadores en la Agricultura) y los movimientos de lucha por la tierra de diversos tamaños y alcance por todo el país, como el MLT (Movimiento de Lucha por la Tierra), el MLST (Movimiento de Liberación de los Sin Tierra), el MTL (Movimiento Tierra, Trabajo y Libertad), el CETA-Bahía (Movimiento Estatal de Trabajadores Asentados, Acampados y Quilombolas), entre otros.

La **Educación en Alternancia en el Perú** surge en el 2001 por la iniciativa privada de un organismo no gubernamental (ONG), que impulsa centros de formación en alternancia (CRFA) en distintas zonas del país y desarrolla una propuesta pedagógica e institucional novedosa, inspirada en el modelo francés de casas familiares, que fue aplicado en el Perú por primera vez en 1965 en un centro de educación superior técnica (Uccelli y Montero 2010). Paralelamente, a través del esfuerzo organizado de la sociedad civil, se logra en el 2001 promulgar la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Barletti 2008), que promueve un marco legal de promoción y protección de este grupo. En este contexto, en el 2004, el Estado, a través del Ministerio de Educación, empieza a implementar CRFA como una modalidad alternativa para zonas rurales dispersas. Este programa se gestiona desde el Ministerio de Educación, con un equipo reducido; pero sin una voluntad política clara al respecto; por tanto, su implementación no incluyó los cambios —en las normas ni el presupuesto— que garantizaran las condiciones de enseñanza de esta modalidad alternativa.

El PROMER en Argentina surge en el 2008 para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo rural, así como su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo, y evaluación en los niveles nacionales y provinciales. PROMER surge como parte de un proyecto político que busca brindar “igualdad de oportunidades para todos” (Ministerio de Educación Argentino s/f) y en el marco de la Nueva Ley de Educación 26.206, que considera a la educación rural una de las ocho modalidades del sistema educativo (World Bank 2014). El PROMER atiende la educación de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 14 años, es decir, la educación rural primaria y secundaria baja. Más adelante, en el 2015, el proyecto se renueva en una segunda fase, que plantea reducir las tasas de repetición en la educación primaria, y aumentar la inscripción y la terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales de Argentina, especialmente las provincias más pobres del norte del país. El PROMER se desarrolla con el apoyo del Banco Mundial con un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con fondos federales y provinciales que se gestionan vía acuerdos bilaterales (World Bank 2014).

Modelo de atención: modelo de cambio o de mejora

Los programas integrales identificados han sido clasificados según el modelo de atención, es decir, si se apuesta por un modelo de mejora de lo existente o si se promueve un cambio del modelo tradicional de atención²².

²² El modelo tradicional alude a la configuración histórica de la enseñanza sobre la base de la concentración poblacional y el estilo de vida urbano. Por tanto, los estudiantes asisten presencialmente a la institución educativa por un aproximado de cinco horas diarias, los cinco días a la semana y son organizados en aulas por edades, a cargo de un equipo de docentes que se dividen la enseñanza por áreas de especialización. El currículo del modelo tradicional de secundaria tiene por herencia histórica a los colegios humanistas, donde la educación secundaria está ligada a los estudios universitarios (Acosta y Terigi 2015).

La mayoría de los programas integrales identificados apuestan por alternativas al modelo tradicional de secundaria, e idean nuevas modalidades de atención y proponen modelos de gestión institucional o pedagógica innovadores. Solo el PROMER representa un modelo integral de mejora de la oferta existente; el resto propone modelos alternativos. A continuación se presenta el propósito y la implementación de cada programa:

El propósito de la **Telesecundaria** fue principalmente llevar la enseñanza media a donde no había oferta de instituciones educativas de ese nivel o donde la oferta era insuficiente; sin embargo se previó también como un recurso educativo complementario con el que los docentes de secundaria podían contar. Desde entonces el programa ha tenido varios ajustes y mejoras: se ha adaptado a los nuevos tiempos en el currículo, en el esquema de relación profesor-alumno, y ha promovido mayor reflexión crítica e incorporado nueva tecnología; pero la esencia de brindar educación secundaria a distancia, a través de la televisión, se mantiene. El programa requiere un equipo técnico y recursos humanos para crear las sesiones de aprendizaje (telemaestros, equipo técnico y recursos humanos de comunicaciones, supervisores de contenidos y metodología); una infraestructura específica para transmitir las sesiones (teleaulas, equipos de telecomunicaciones, monitor de aula); materiales educativos (conceptos y guías didácticas); programa de capacitación de docentes monitores de aula y telemaestros (Jiménez Hidalgo *et al.* 2010, Tovar 2004).

Como parte del **PRONERA** se desarrollan distintos proyectos educativos y se produce material didáctico para diferentes niveles de enseñanza; todos ellos abocados a atender la demanda social por educación: Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), escolarización en educación básica, formación continua de profesores, formación profesional a nivel técnico y formación profesional a nivel superior (Ministerio do Desenvolvimento Agrario 2004, Pinheiro Barbosa 2013, Dos Santos *et al.* 2013).

La EJA es un componente prioritario destinado a proveer los conocimientos básicos en lectura, escritura, matemáticas y ciencias naturales para jóvenes y adultos, y comprende tres momentos o niveles: primero, los cursos de educación básica; luego, la capacitación como monitores para actuar como multiplicadores de la escolarización básica en otros asentamientos; y, finalmente, la capacitación como coordinadores para formar líderes comunitarios. La EJA y los otros cursos de formación de profesores, y formación técnica y profesional se dan con la modalidad en alternancia, que considera la diversidad de contextos y la demanda de tiempos para la producción agrícola en el territorio nacional (II PNERA Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária 2015).

El **PER** surge sobre la base de un programa piloto de secundaria denominado Postprimaria, que descansa en la producción de módulos educativos por áreas a cargo de un maestro en aula que acompaña y facilita el aprendizaje de manera flexible, participativa y pertinente. A partir

de los resultados de evaluación del modelo este se va expandiendo mientras se recogen otras experiencias de innovación para la secundaria rural. Así, en esta primera fase se validan distintos modelos de atención para la primaria (Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje) y para la secundaria rural (Postprimaria, Telesecundaria, Media Técnica Rural, Servicio de Aprendizaje Tutorial (SAT)²³, Servicio de Educación Rural-SER²⁴), que permiten responder a la diversidad de situaciones socioeconómicas y culturales de las zonas rurales colombianas.

Para ello el PER prioriza las instituciones educativas rurales con logros de aprendizaje más bajos. El componente de sistematización y evaluación es parte importante del PER, tanto en su fase I como en la II, que promueve estudios sobre las experiencias educativas, los instrumentos de política en la educación rural, y el impacto de la estrategia, el seguimiento y la administración del programa (Ministerio de Educación Nacional de Colombia s/f).

La **Educación en Alternancia** organiza el trabajo escolar de manera tal que los estudiantes permanecen 15 días consecutivos internos en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) y 15 días en sus hogares, con el objetivo de atender la distancia y dispersión poblacional del campo, lo mismo que reconocer el rol productivo de los adolescentes en la dinámica económica familiar (Ramírez Arce 2004, Barletti 2009).

Los CRFA requieren, por tanto, la infraestructura tradicional (aulas, laboratorios, espacios deportivos y recreativos, oficinas administrativas, baños) y una infraestructura específica para el alojamiento y atención cotidiana de estudiantes y profesores (dormitorios, duchas, almacén, cocina y comedor), a lo que se suma un régimen de contrato docente pertinente a la modalidad, un equipo de acompañamiento y monitoreo de estudiantes (durante días que permanecen en el hogar), equipo de docentes técnico-productivos pertinentes a la zona. Estas son las principales demandas de la modalidad que actualmente no asume plenamente el Estado (Uccelli *et al.* 2015; Uccelli y Montero 2010).

El **PROMER** desarrolla varias líneas de acción —que en un marco de descentralización educativa— que adquieren distintos énfasis en cada provincia: cobertura (énfasis en la ampliación de inicial y secundaria, reducir matrícula con exceso de edad y deserción), calidad y pertinencia (mejorar condiciones de aprendizaje: infraestructura y equipamiento, mejorar logros de aprendizaje, programas de formación, programa de postítulo para docentes con especialización en educación rural, desarrollo de proyectos educativos institucionales de base local, implementación de la modalidad de educación intercultural bilingüe), gestión (convenios bilaterales concertados entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y los planes anuales, relativos a la recopilación, el análisis, la divulgación y el uso de estadísticas educacionales).

²³ Modelo educativo para que jóvenes y adultos de las zonas rurales del país completen la educación básica secundaria y media participando en la conformación de grupos de trabajo y en la formulación de proyectos de desarrollo social y proyectos productivos.

²⁴ Modelo educativo de educación básica primaria, secundaria y media para personas jóvenes y adultas de zonas rurales que se realiza a partir de la elaboración local de contenidos y materiales educativos pertinentes a la zona.

Alcance del programa: extensivos/intensivos, focalizados/universales

Un aspecto importante para reflexionar se refiere al alcance de estos programas. Algunos de ellos empiezan como proyectos pilotos intensivos que permiten experimentar e innovar en pequeña escala para luego incrementar gradualmente la atención y expandirse en el territorio; ese parece que es el caso de la Telesecundaria en México. Iniciada en 1968, al 2012 atendía a más de 1 300 000 estudiantes en 18 326 telesecundarias, que representan el 49% de todas las instituciones educativas secundarias del país (Colmee 2015: 3).

Asimismo, el PROMER de Argentina, que surge desde el inicio como una política pública de pretensión universal, se propone un plan gradual para expandirse y llegar a la universalización de la atención de secundarias rurales del país; por tanto tiene un cronograma de atención que llevará varios años para universalizarse; se van haciendo ajustes y mejoras durante el proceso. Según un estudio del Banco Mundial, para el 2013, el PROMER logró dotar el 100% de bibliotecas en escuelas secundarias en las zonas rurales (6168 escuelas), brindó asistencia técnica al 27% de las secundarias rurales y capacitó al 25% de sus maestros (World Bank 2014: 13).

Por otro lado, el PER en Colombia surge como un proyecto —con fecha de inicio y fin— que tiene tres etapas: el diseño, la expansión y la consolidación. De alguna manera, el PER I es la experiencia piloto y el PER II, la etapa de consolidación donde se pasa del programa a la política. Para el 2015, el PER II ha intervenido 7717 sedes, ubicadas en los 78 municipios de 36 entidades territoriales certificadas (ETC), de las cuales el 41% son secundarias. La evaluación identifica que la no focalización en el interior de las 36 ETC llevó a una atomización de los recursos y, por tanto, a un menor impacto de las actividades realizadas (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2015: 16). Es una tensión constante en la política: la expansión al mayor número de instituciones educativas posibles o la atención intensiva a solo unas pocas.

A diferencia de los tres anteriores, el PRONERA surge desde abajo y se configura como un programa focalizado para atender a los pobladores de las zonas de reforma agraria; es decir, priorizando un sector de la población rural. Más adelante es reconocido como política de Estado y, por tanto, se amplía su público objetivo y se plantea un plan de la universalización de la atención. En el balance de la implementación se señala que “desde que fue creado en 1998 hasta el 2010, el PRONERA benefició a cerca de 450 000 jóvenes y adultos que viven en el medio rural”, de los cuales el 76% se dio en el periodo 2003-2010, lo que se explica principalmente por el incremento del presupuesto otorgado al programa (Lerrer 2012: 454).

El caso de la Educación en Alternancia del Perú configura un escenario distinto, pues surge inicialmente desde la iniciativa privada, pero, aunque se lo incluye como una modalidad alternativa de atención pública para las zonas rurales dispersas, no se prevé su expansión como política pública. En realidad se observa que el impulso de creación de nuevos CRFA continúa

desde la iniciativa privada (ONG y localidades), con el apoyo de los municipios o la empresa privada local; sin embargo, el marco legal sigue siendo un impedimento para su adecuada implementación, en particular en lo que se refiere a la provisión de las condiciones de albergue y alimentación, la contratación de docentes y su jornada laboral. En este marco, hasta el 2013 se contaba con 54 CRFA, lo cual supone menos del 1% de secundarias rurales en el país; sin embargo, solo 16 de los CRFA son gestionados directamente por el Ministerio de Educación (Uccelli *et al.* 2015).

En general la mayoría de estas iniciativas muestran dificultades en relación con el presupuesto disponible, lo que representa un buen indicador de la voluntad y del compromiso político con el programa en particular y con la atención de la población rural en general. Por lo tanto, muchos de estos programas —quizás el caso más claro es el del Perú con la Educación en Alternancia— muestran una implementación a medias, que pone en riesgo modalidades novedosas con gran potencial y pertinencia para las zonas rurales.

Programas especializados

Se han identificado 19 programas especializados que organizamos según los tipos de problemas que atienden:

- Entre las estrategias de **asistencia, culminación o reinserción en la secundaria** se identifican dos programas: los que evitan la deserción mediante nivelación (Caminar en Secundaria **Colombia**) y los que atienden la extraedad (Secundaria Activa y Caminar en Secundaria en **Colombia**).
- Entre las estrategias que promueven el **uso de tecnologías de información** se identifican cinco programas, de los cuales cuatro trabajan en redes de escuelas (Educación Secundaria Formal para Comunidades Rurales Dispersas: Redes y TIC en el Chaco, **Argentina**; Centro de Medios para la Educación en Amazonas en **Brasil**; Enlaces Rurales en **Chile**); algunos destacan la importancia de la formación de docentes, coordinadores y monitores para potenciar el uso de las TIC (Secundarias Rurales vía TIC en las provincias del Chaco, Jujuy, Misiones y Salta, **Argentina**) y otros, más bien, enfatizan en la importancia del acompañamiento pedagógico (Enlaces Rurales en **Chile**).
- Los programas que promueven el **vínculo entre educación y trabajo** identificados son Proyecto de Apoyo en la Formación Técnica de Adolescentes Escolarizados y no Escolarizados del Área Rural de Sucre, **Bolivia**; Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) en **Honduras**; Proyecto Nuevos Rurales en **Brasil**. Cada uno provee una formación básica que permita a los jóvenes contar con un oficio técnico (electricidad, carpintería, agricultura) o desarrollar capacidades para desarrollar emprendimientos productivos.

- Los programas de educación secundaria de gestión comunal se plantean como una oferta de atención alternativa para una población que no cuenta con el servicio por dificultades de acceso o dispersión poblacional. En este escenario, la gestión del colegio descansa en la comunidad, y procura la participación de padres y madres de familia en cogestión con el Estado. Experiencias de este tipo se identifican en México, Secundaria Comunitaria; Honduras, Centros de Educación Comunitaria (PROHECO); en El Salvador, Educo; y en Bolivia Educación Secundaria Comunitaria Productiva (ESCP).
- Asimismo, dentro del rubro 'otros' se identifican tres iniciativas: acompañamiento docente en escuelas rurales seleccionadas (Secundaria Mejorada en el **Perú**); Cultura de Paz y Convivencia (Pedagogía de la Memoria Histórica en **Colombia**) y Programas de Educación Bilingüe para Secundaria (Etnoeducación: una política para la diversidad en **Colombia**).

ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA

Helga Cuéllar-Marchelli

Jennifer Morán

Gabriela Góchez

Rodrigo Cuadra

RESUMEN

La violencia escolar afecta a la niñez y juventud de todos los países, incluidos los latinoamericanos. La exposición a conductas agresivas puede reducir la asistencia y el desempeño académico, y limitar así los beneficios futuros de la educación. Existe una creciente necesidad de producir información para diseñar políticas públicas y programas que contribuyan a asegurar la misión de la escuela. Este estudio sintetiza los resultados de una revisión sistemática de la literatura disponible sobre qué se ha hecho en América Latina para enfrentar la violencia en el ámbito escolar durante la última década. Entre los hallazgos principales se destaca que, en la región, las estrategias de prevención se han concentrado en afrontar el *bullying*, y la violencia sexual y de género a través de intervenciones específicas, y, sobre todo, en contrarrestar múltiples formas de violencia o fomentar comportamientos positivos mediante programas para promover una cultura de paz y convivencia. El estudio de casos permitió reflexionar sobre los factores de éxito de las estrategias de prevención, los cuales están relacionados a la modalidad de tratamiento, al nivel de la intervención (escuela, familia, comunidad o sociedad), y al diseño e implementación de los programas. También se listan algunas recomendaciones de política pública.

INTRODUCCIÓN

La violencia escolar es considerada un fenómeno global que afecta a una de las principales instituciones socializadoras en todos los países (Akiba *et al.* 2002, Garner 2014). La exposición a conductas agresivas dentro de la escuela puede reducir la asistencia, afectar la efectividad de los aprendizajes y limitar la permanencia en la escuela; de esa forma merma los beneficios futuros de la educación (Pinheiro 2006). No es extraño que la violencia escolar esté ganando mayor atención no solo en el discurso público, sino también en los planes para prevenir la violencia juvenil (Fuchs 2008).

Para enfrentar esta realidad es importante contar con políticas públicas cristalizadas en programas concretos que contribuyan a asegurar la misión de la escuela, educar para la paz y prevenir la violencia. La mayor parte de la investigación sobre cómo prevenir la violencia escolar se ha realizado en países desarrollados, pero existe algún conocimiento sobre este tema en América Latina, que ha sido poco analizado y visibilizado. A continuación se presenta una síntesis sobre qué es violencia escolar, cómo prevenirla y cuáles son los desafíos que enfrenta América Latina al respecto. Seguidamente se muestran y discuten los resultados de una revisión sistemática de la literatura disponible sobre qué se ha hecho en América Latina para enfrentar este fenómeno. El propósito de esa revisión es identificar los aspectos claves que se deben considerar en el diseño e implementación de programas para contrarrestar la violencia en las escuelas, así como extraer lecciones que permitan mejorar las políticas públicas y su aplicación.

1. La violencia escolar y su prevención desde la escuela: conceptos y realidades

La violencia escolar se refiere a cualquier acto de agresión intencional asociado al ámbito de la escuela. Según la Organización Mundial de la Salud, violencia es el “uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Krug *et al.* 2003: 5). La violencia es denominada escolar cuando ocurre dentro de las instalaciones educativas, se camina hacia o desde la escuela o se participa en actividades extramuros que organiza la escuela¹. Puede ser física, cuando se realizan actos contra las personas que causan dolor o malestar; económica, si hay vandalismo y daños a la propiedad; o psicológica, si se trata de agresiones verbales (insultos o burlas), gestuales o exclusión social (PREAL 2003). Por otra parte, una percepción alta de violencia en la escuela o sus alrededores podría deteriorar el clima escolar, ocasionar miedo y producir una sensación de pérdida de bienestar (Granberg-Rademacker *et al.* 2007).

¹ Definición del Centro para la Prevención y Control de Enfermedades de Estados Unidos. Ver: <http://www.cdc.gov/violenceprevention/youthviolence/schoolviolence/>

Normalmente la violencia escolar se asocia con las agresiones contra (o entre) estudiantes, pero esta también puede suceder contra los docentes por parte de los estudiantes e incluso de los padres de familia, lo cual puede indicar un debilitamiento de las relaciones al interior de la comunidad educativa. En muchos países de América Latina, las agresiones contra los docentes merecen atención, ya que pueden reducir incluso más el atractivo para entrar o ejercer la docencia, una profesión poco valorada y remunerada con insuficientes estímulos para su desarrollo (Elijach 2011).

Desde una perspectiva educativa, la violencia que ocurre en la escuela puede adoptar cuatro formas (UNESCO 2009).

- *El castigo físico y psicológico* de docentes u otros adultos a estudiantes. El físico se refiere a pegar a los estudiantes o tirarles de las orejas, entre otras agresiones; y el psicológico a toda forma de humillación o ridiculización.
- *El acoso o bullying*². Cuando un estudiante es objeto de un comportamiento agresivo, sistemático y reiterado entre pares (Olweus 1993). Por ejemplo: la burla, la difusión de rumores, el uso de apodosos hirientes, la violencia física o ignorar completamente ('hacer el hielo'). El acoso puede ocurrir a través de medios de comunicación electrónica³ (ciberacoso).
- *La violencia sexual y por razones de género* es dirigida contra una persona por razón de su sexo o las expectativas sobre el rol que esta debe cumplir en la sociedad. Esta puede variar desde el hostigamiento hasta la violación sexual. Las niñas son más vulnerables a esta forma de violencia, la cual es considerada una causa de embarazos no deseados.
- *Violencia externa*. Aparece cuando la escuela se convierte en reflejo de un entorno violento debido a conflictos políticos, pandillas, armas, peleas o tráfico ilícito de drogas, y los estudiantes y docentes pueden ser objeto de victimización.

La violencia escolar es un problema complejo que puede resultar de la combinación de diferentes causas, por lo que su solución puede no ser tan sencilla. Diferentes estudios proponen una serie de factores de riesgo y protección que determinan la violencia (Lipsey y Derzon 1998, Lösel y Farrington 2012, Resnick *et al.* 2004). Estos pueden advertirse en diferentes niveles, que van desde el individual, el cual parte de la historia personal, hasta las características relacionales de la víctima o del agresor en el entorno familiar, la escuela, los grupos de pares (niños y jóvenes) y la comunidad (tabla 1). El poder para predecir los comportamientos violentos que tienen estos factores puede variar según el nivel de desarrollo

² También es conocido como matonería u hostigamiento escolar.

³ Se refiere al correo electrónico, redes sociales, blogs, mensajería instantánea, mensajes de texto, teléfonos móviles y websites difamatorios para acosar a un individuo o grupo.

en que se encuentran las personas. Durante la niñez, los factores de riesgo considerados más determinantes pertenecen al nivel individual y familiar. En la adolescencia, la influencia de la familia es sustituida por la influencia de los pares. A mayor exposición a estos factores de riesgo, mayor es la probabilidad de que un niño se vuelva violento. Por ende, la aspiración debe ser potenciar los factores de protección, a fin de amortiguar el potencial surgimiento de comportamientos violentos.

Tabla 1. Factores de riesgo y protección relacionados a la violencia.

Nivel	Factores de riesgo	Factores de protección
Individuo	<ul style="list-style-type: none"> • Historia de victimización violenta • Déficit de atención, hiperactividad o problemas de aprendizaje • Historia de conducta agresiva temprana • Consumo de drogas, alcohol o tabaco. • Bajo coeficiente intelectual. • Bajo control de conducta. • Déficit en procesos cognitivos de aprendizaje. • Historial de tratamiento por problemas emocionales. • Creencias y actitudes antisociales. • Exposición a violencia y conflictos en la familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Actitud intolerable hacia la desviación • Alto coeficiente intelectual • Alto puntaje promedio en las notas • Orientación social positiva • Religiosidad
Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Actitud autoritaria en la crianza de los hijos • Prácticas disciplinarias severas, laxas o inconsistentes • Poco involucramiento de los padres • Baja dependencia emocional a padres o cuidadores • Bajo nivel educativo e ingresos de los padres • Abuso de sustancias o criminalidad de los padres • Familia disfuncional • Bajo monitoreo y supervisión de los niños 	<ul style="list-style-type: none"> • Conexión con la familia o adultos fuera de la familia • Habilidad para conversar sobre los problemas con los padres • Alta percepción de desempeño escolar por parte de los padres • Actividades compartidas con los padres frecuentemente • Presencia constante de los padres durante, al menos, una de las siguientes situaciones: al despertar, al llegar a casa después de la escuela, en la cena o antes de ir a dormir
Pares/Social	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación con delinquentes • Participación en pandillas • Rechazo por parte de pares • Falta de participación en actividades convencionales • Bajo rendimiento académico • Bajo compromiso con la escuela y fracaso escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en actividades sociales o recreativas
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimas oportunidades económicas • Alta concentración de residentes pobres • Altos niveles de desintegración familiar • Bajos niveles de participación de la comunidad • Vecindarios socialmente desorganizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con la escuela

Fuente: Center for Disease Control and Prevention, National Center for Injury Prevention and Control, Division of Violence Prevention (2015).

La violencia tiene un efecto contraproducente en el desarrollo del potencial humano y la calidad educativa. Se ha demostrado que el desarrollo saludable de la niñez depende de la calidad de las relaciones que establecen con sus padres y los adultos que son importantes en sus vidas (National Scientific Council on the Developing Child 2004). Las relaciones violentas, en cambio, afectan el proceso de maduración del cerebro de los infantes, el sistema nervioso e

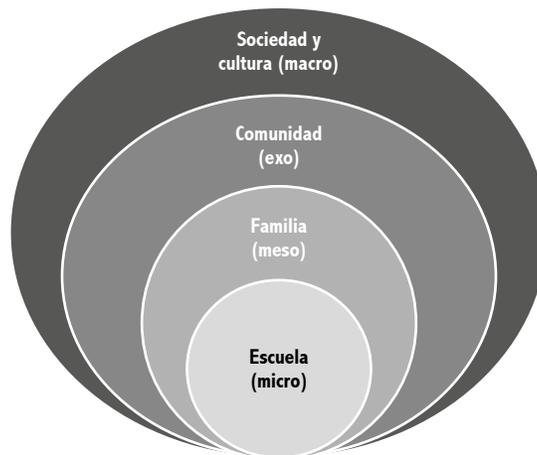
inmunológico, y las capacidades cognitivas, sociales y emocionales (Pinheiro 2006). También puede disminuir el rendimiento académico en la escuela (Brown y Taylor 2008, Román y Murillo 2011, RTI Internacional 2013, Strom *et al.* 2013). Varios estudios han demostrado las interacciones y los patrones de causalidad entre la violencia y distintos aspectos que influyen en los resultados escolares, como la inasistencia (Abramovay y Rua 2005, Barrett *et al.* 2012), la incapacidad para concentrarse (Chen 2007, Hazel 2010), la depresión y baja autoestima (Boulton 2008, Hemphill *et al.* 2011), el bajo compromiso con la escuela (Ripski y Gregory 2009), la capacidad de los estudiantes para escoger una estrategia de aprendizaje basada en cumplir metas (Tam 2008) y la percepción de los maestros sobre las habilidades y el comportamiento (Eriksen *et al.* 2012). Así como las conductas agresivas pueden reducir el rendimiento académico y la asistencia, el bajo promedio en las notas y la inasistencia también pueden ser factores de riesgo de violencia. En el caso del bullying, por ejemplo, aunque los factores de riesgo y protección de esta forma de violencia han sido ampliamente explicados, la mayoría de los estudios no permiten diferenciar entre las posibles causas y efectos, o bien no es posible determinar con contundencia la dirección del efecto (Zych *et al.* 2015). Desde un enfoque socioeconómico, la violencia escolar también puede tener un impacto negativo en la construcción de capital social, el fortalecimiento del capital humano, los ingresos futuros en el mercado laboral y, en última instancia, en el desarrollo económico (Diagne 2009, Pereznieta *et al.* 2010).

Existen diferentes estrategias para prevenir la violencia escolar según su forma, el sujeto de la intervención, sus objetivos y su alcance (local, regional o internacional). Con base en el sujeto de la intervención, los programas de prevención pueden ser de tres tipos: a) primaria, si ayuda a prevenir el sufrimiento ocasionado por las conductas violentas antes de que ocurran; b) secundaria, cuando está dirigida a los individuos en riesgo por violencia para reducir la severidad del problema después de las señales tempranas; y c) terciaria, si busca minimizar el problema una vez que este es evidente, a fin de evitar su reincidencia (Wolfe y Jaffe 1999). Según su enfoque, las estrategias de prevención pueden clasificarse en: a) programas de gestión escolar, concentrados en implementar normas de disciplina, cooperar con la policía y asegurar el cumplimiento de la ley; b) programas de prevención situacional, orientados a cambiar el comportamiento de los estudiantes modificando los ambientes sociales y físicos de la escuela. Por ejemplo, mejorando la iluminación, colocando cámaras o haciendo las instalaciones más acogedoras; y c) programas educativos que buscan desarrollar habilidades para la convivencia, la formación del carácter y la resolución pacífica de conflictos (Volokh y Snell 1998).

Con base en la teoría del desarrollo ecológico de Bronfenbrenner (1979), se advierte que la violencia que ocurre en el ámbito escolar no puede verse aisladamente. Existe una

interconexión entre la escuela, la familia, la comunidad y la sociedad que no se puede ignorar en el momento de diseñar estrategias para prevenir la violencia (diagrama 1). En el nivel micro, la escuela está en función de la sociedad, pero puede convertirse en reflejo de un entorno violento, y contrarrestar cualquier esfuerzo encaminado a crear un clima armonioso para el aprendizaje y la convivencia. Las escuelas interactúan con la familia (nivel meso), con la expectativa de que esta contribuya a mejorar los aprendizajes y el desarrollo de los estudiantes. Además, la escuela opera en una comunidad (nivel exo) con ciertas características socioeconómicas y culturales que pueden contribuir o no a maximizar el cumplimiento de su misión. Por ejemplo, importa saber si en la comunidad hay pobreza, desempleo, presencia de pandillas y alta tasa de criminalidad que se requieren considerar en el momento de proveer un servicio social, como educación. En el nivel macro, las políticas, el marco legal y el nivel de progreso económico y social definen el contexto más amplio de operación de la escuela. Así como en cada componente del ecosistema puede haber causales de violencia que interactúan entre sí, en cada uno de ellos existen factores de protección que pueden fortalecerse y están interconectados. Este es el principio que puede fundamentar una intervención estratégica de prevención de la violencia escolar de carácter sistémico, en tanto puede influir en la escuela (organización escolar, el currículo, los docentes, etc.) y apoyarse en los factores protectores de otros componentes del ecosistema.

Diagrama 1. Modelo ecosistémico de la violencia escolar.



Fuente: Garner (2014: 486).

Los programas de prevención de la violencia escolar no siempre responden a una política nacional (nivel macro) ni son diseñados identificando claramente sobre qué factores de riesgo o protección se puede incidir en cada nivel del ecosistema. A pesar de esta limitación, alguna evidencia sugiere que los programas más exitosos son de largo plazo y suelen tener un enfoque holístico (Blaya y Debarbieux 2008). Sin embargo, para lograr implementar estrategias de prevención que tomen en cuenta las interconexiones entre escuela, familia, comunidad y sociedad es vital contar con suficiente información, proactividad y reportes confiables sobre los incidentes de violencia, un balance adecuado entre las estrategias del nivel macro y las adoptadas en la escuela (nivel micro), y, además, tiempo para ver los resultados, especialmente cuando estos implican cambios en los patrones de conducta (Bazán 2013).

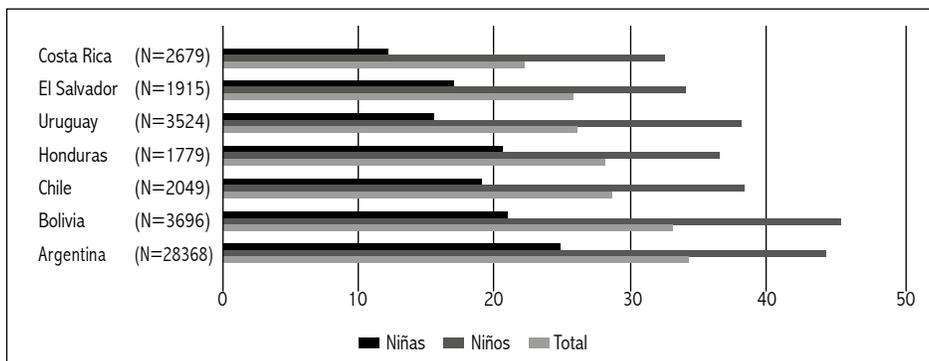
A partir de la experiencia de algunos países desarrollados en la implementación de programas de prevención de la violencia escolar, se identifican (Hassall y Hanna 2007) cinco buenas prácticas para producir resultados efectivos: 1) Los programas parten de la teoría y la validación empírica de los factores de riesgo y protección de la violencia, la calificación profesional del personal, y son sujetos a evaluaciones rigurosas. 2) Su duración e intensidad son suficientes para conseguir las metas y se ajustan al nivel de desarrollo de los niños o adolescentes. 3) Se concentran en reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección de la violencia en múltiples dominios: individuo, familia, pares y comunidad. 4) Fortalecen la colaboración entre diferentes componentes del ecosistema, principalmente entre los niños y adolescentes, la escuela y la familia, la escuela y la comunidad. 5) Desarrollan habilidades para mejorar la convivencia en la escuela, la familia y la comunidad.

Además, para lograr que los programas de prevención de la violencia sean exitosos se debe fortalecer la organización escolar (Kim y Bailey 2003), el currículo y el compromiso de los niños con la escuela (Kaimacuata 2010), la convivencia entre pares (Wolke *et al.* 2001), la capacitación de los maestros, el liderazgo del director y el monitoreo externo de los programas (Wilson *et al.* 2003). También se debe propiciar el involucramiento de la familia, mayor compromiso de la comunidad y el desarrollo de políticas públicas (Garner 2014). Persiste la interrogante acerca de qué programas de prevención de la violencia escolar son más efectivos, si los que están orientados a niños con alto riesgo por violencia o los programas universales. Algunos estudios concluyen que todas las intervenciones contribuyen a reducir comportamientos violentos (Hahn *et al.* 2007a, Wilson y Lipsey 2005), pero hace falta determinar si su efectividad varía dependiendo del tipo de programa, forma de implementación, las características del contexto y de los sujetos a quienes está dirigido (alto y bajo riesgo por violencia), y cómo se abordan las diferencias culturales y sociales en diversas poblaciones (Hahn *et al.* 2007b).

La violencia escolar afecta la vida de muchos niños en varios países, incluidos los latinoamericanos. Según los resultados de la encuesta sobre hábitos de salud de la población

escolar⁴, en el 2002, entre 15% y 65% de los estudiantes de 31 países desarrollados y en transición de Europa reportaron haber sido acosados verbal o físicamente. La misma encuesta aplicada en años más recientes reveló que en siete países latinoamericanos entre 22% y 34% de los estudiantes encuestados participaron en una pelea al menos una vez en el último año, siendo los niños los que más se involucraron en este tipo de conducta violenta (gráfica 1). En algunos países de América Latina, una de las regiones más violentas del mundo⁵, donde la tasa de homicidio juvenil es de 70 por cada 100 000 personas (PNUD 2013a: 53), la inasistencia a la escuela puede estar asociada a la violencia generada por pandillas, y armas en los centros escolares y sus alrededores (UNICEF 2015). En El Salvador, por ejemplo, la violencia pandilleril es una de las causas principales de deserción en aproximadamente una de cada tres escuelas públicas (MINED 2015: 16).

Gráfica 1. Porcentaje de estudiantes de 13 a 15 años que participaron en una pelea, en una o más ocasiones en los últimos 12 meses.



Nota: Uruguay, Bolivia, Honduras, Chile, Argentina (2012) / Costa Rica (2009) / El Salvador (2013).

Fuente: World Health Organization, Global School-based Student Health Survey.

Frente a esta realidad, se ha hecho manifiesto el interés por prevenir la violencia en y desde la escuela a través de varias iniciativas internacionales. Entre estas destacan la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas (2006) y la campaña global Aprender sin Miedo de Plan Internacional (2008-2012). En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)⁶ se señala que contar con escuelas

⁴ Global School-Based Student Health Survey.

⁵ Según las estadísticas de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, América Latina es considerada una de las regiones más violentas, en tanto ha mantenido tasas de homicidio de cinco a ocho veces superiores a las de Europa y Asia desde mediados de la década de 1950. Por otra parte, Centroamérica y África del Sur son las dos subregiones con las mayores tasas de homicidio del mundo (Unodc 2014: 12-13).

⁶ Según la meta 4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Post-2015, para mejorar la calidad de la educación se debe construir y arreglar las instalaciones educativas para volverlas sensibles a las necesidades de la niñez con discapacidad y los aspectos de género, así como para proveer entornos de aprendizaje seguros, no violentos y eficaces para todos.

Ver <http://www.un.org/sustainabledevelopment/summit/>

seguras contribuiría a mejorar la calidad de la educación, aspecto retomado en la Declaración de Incheon del Foro Mundial sobre la Educación 2015 (UNESCO 2015a). También sobresale el lanzamiento en el 2015 de la iniciativa de la UNICEF a favor de Escuelas y Comunidades Fuertes en América Latina y el Caribe, la cual busca proteger a la niñez contra la violencia.

Muy poco se conoce sobre qué se ha hecho para prevenir la violencia escolar en América Latina. Esto contrasta con la creciente necesidad de producir información para el diseño de políticas públicas y programas que contribuyan a asegurar la misión de la escuela y educar para la paz. Al respecto sería interesante saber cuáles son los factores que hacen exitosa una intervención para prevenir la violencia escolar, qué tipo de intervención se requiere para abordar de manera holística el problema, cuál debería ser el rol de los docentes, estudiantes, padres de familia y otros actores; asimismo, cuál es el rol de la política pública y qué aspectos deben considerarse para que estos programas sean pertinentes a las realidades que enfrentan las escuelas en contextos de riesgo por violencia. Para llenar este vacío de conocimiento, se llevó a cabo una revisión sistemática de la literatura disponible relacionada al tema. La metodología de investigación utilizada, sus alcances y limitaciones se explican en el próximo apartado; y, seguidamente, se presentan los principales hallazgos.

2. Metodología

¿Cuáles son los aspectos claves para considerar en el diseño e implementación de políticas públicas y programas orientados a prevenir la violencia escolar que se pueden identificar a partir de la experiencia de América Latina? Para responder esta pregunta se realizó una revisión sistemática y crítica de la literatura disponible. Este es un medio para encontrar estudios de calidad que proveen información y hallazgos, que al ser integrados facilitan la respuesta al problema de investigación (Petticrew y Roberts 2006). Desde la perspectiva de las políticas públicas, la revisión sistemática permite establecer no solo qué se conoce sobre un tema de interés, sino también qué no se conoce y es necesario investigar. Es además un medio para proveer información que facilite la toma de decisiones de política pública y el diseño de programas que afectan las vidas de otras personas (Gough *et al.* 2013).

Se preparó un protocolo de investigación basado en la guía para realizar revisiones sistemáticas de literatura en ciencias sociales de Petticrew y Roberts (2006) y en la versión de Gough *et al.* (2013), enfocada en informar la toma de decisiones de políticas públicas, las cuales han sido definidas sobre la base de la metodología estándar que caracteriza a esta

⁷ Algunos ejemplos de formatos estándares para la revisión sistemática de literatura pueden encontrarse en el sitio web de Eppy Centre (<http://eppi.ioe.ac.uk>); Centre for Reviews and Dissemination, York University (http://www.york.ac.uk/inst/crd/pdf/Systematic_Reviews.pdf), Cochrane Collaboration (<http://www.cochrane.org/training/cochrane-handbook>) y The Campbell Collaboration (http://www.campbellcollaboration.org/resources/research/the_production.php).

práctica⁷. El protocolo contenía la metodología a utilizar en el proceso de búsqueda, recolección y selección de publicaciones relevantes, así como las orientaciones para analizar la información. La búsqueda, recolección y selección de publicaciones se realizó de septiembre a noviembre del 2015 bajo las categorías de prevención de la violencia, violencia escolar y educación o su traducción al inglés. Las bases de datos consultadas fueron E-Journals en PROQUEST, EBSCO y JSTOR, bibliotecas virtuales y sitios web de diferentes instituciones y organismos internacionales, entre los que destacan el Banco Mundial, UNICEF, GIZ, USAID, FLACSO, CEPAL, Plan International, PREAL, PNUD, UNESCO, Visión Mundial, Save the Children y SITEAL. Adicionalmente, se solicitó información vía correo electrónico a 92 instituciones, entre centros de pensamiento y organizaciones no gubernamentales que han estudiado el tema en nueve países de la región. Esto permitió tomar en cuenta 33 documentos inéditos de 23 instituciones, los cuales no estaban disponibles en las bases de datos.

La primera búsqueda arrojó 5743 publicaciones, de las cuales se seleccionaron 99 para su revisión minuciosa. Los criterios de inclusión fueron haber sido difundido el artículo del 2005 al 2015, en español o inglés; ser un artículo de una revista científica, un informe de proyecto, evaluación de programa o un documento inédito proveniente de una institución reconocida. La publicación debía hacer referencia a programas de prevención de la violencia escolar en el nivel de educación primaria o secundaria en uno o varios países de Latinoamérica. Además se decidió considerar, de manera excepcional, la inclusión de una publicación anterior al 2005 por la relevancia de su contenido para esta investigación⁸. Posteriormente se seleccionaron 26 publicaciones, las cuales cumplían con los requisitos de contar con una descripción de la estrategia de prevención de la violencia y suficiente información sobre su diseño e implementación⁹. Entre estas últimas se encontraron 89 casos potenciales de estudio: 4 sobre *bullying*, 3 sobre violencia sexual y género, y 82 casos acerca de programas para atender múltiples formas de violencia. Solamente se escogieron 13 programas para su estudio porque habían sido analizados considerando varios elementos que los distinguían, como quién lideraba la intervención (organismo no gubernamental, empresa privada o gobierno); sus fundamentos, justificación y objetivos; el tipo de violencia escolar que buscaba contrarrestar; la población objetivo; detalles sobre su implementación y sus metas. Además, estos programas poseían alguna valoración o evaluación formativa¹⁰ sobre su importancia

⁸ El documento que se incluyó fue Ávalos, B. (2003). Prevención de la violencia en escuelas de América del Sur: Catastro de programas y proyectos. Santiago de Chile: PREAL.

⁹ Los estudios sobre las políticas y programas de prevención de la violencia escolar cuentan con suficiente información sobre varios o la mayoría de elementos que los distinguen, como quién la lidera (Gobierno, empresa privada, organismo no gubernamental o cooperante), sus fundamentos, justificación, tipo de violencia que desea contrarrestar, población objetivo, actores que participan, fuente de financiamiento, metas e indicadores de seguimiento.

¹⁰ La evaluación formativa es, en general, cualquier evaluación que se lleva a cabo antes o durante la ejecución de un proyecto con el objetivo de mejorar el diseño y el desempeño del proyecto (Worthen *et al.* 1997).

Tabla 2. Programas de atención educativa según la forma de violencia que buscan contrarrestar.

Forma de violencia que busca contrarrestar	Número de programas identificados	Número de programas seleccionados para el análisis
<i>Bullying</i>	4	2
Violencia sexual y de género	4	1
Múltiples formas de violencia	82	10
Total	89	13

Nota: Además de los programas que enfrentan directamente cada forma de violencia, para el análisis sobre el *bullying* se utilizó una intervención contra múltiples formas de violencia, y otras tres para el análisis sobre violencia sexual y de género.

Fuente: Elaboración propia.

y efectos en la prevención de la violencia escolar que permitía inferir lecciones de política pública¹¹. Cabe aclarar que el acceso a los resultados de las evaluaciones formativas que existen para algunos programas solamente fue posible a través de los resúmenes disponibles en las publicaciones encontradas (tabla 2).

El análisis de los casos de estudio fue cualitativo y se hizo con un enfoque configurativo, en tanto se partió de la necesidad de encontrar significado e interpretar la información con el propósito de responder a la pregunta que originó la investigación. Dado que no se encontraron evaluaciones de impacto que demostraran cuantitativamente el efecto de los programas en la reducción de la violencia escolar, no fue posible realizar metaanálisis. La ausencia de esta información no permitió hacer inferencias sobre la efectividad de los programas con base en evidencia.

El análisis cualitativo se concentró en generar valoraciones y reflexiones en torno al éxito potencial de los programas, y se contrastó la información disponible acerca de ellos, con lo que, a partir de la revisión de la literatura internacional, se identifica como las mejores prácticas. El estudio de casos partió de una caracterización de los programas a ser examinados. Esta permitió determinar el tipo de violencia o comportamiento que la intervención pretendía modificar, si esta fue establecida en base a evidencia o estudios previos sobre los factores de riesgo y protección asociados a la violencia que intentaba prevenir; y, además, cuál era la modalidad de tratamiento a utilizar: proporcionar conocimiento, desarrollar habilidades sociales, mejorar el clima social y promover la convivencia. Se identificó el tipo de programa según el sujeto de la intervención, sus objetivos y su alcance, el rol de distintos actores (docentes, familias, etc.) y su fuente de financiamiento. También se examinó si la información de los programas hacía referencia a su capacidad para producir resultados efectivos, y si esta denotaba la ausencia de buenas prácticas o la presencia de barreras que impedían la implementación efectiva del programa.

¹¹ El acceso a los resultados de las evaluaciones formativas de los programas solo fue posible a través de fuentes secundarias.

El estudio de casos permitió reflexionar sobre distintos elementos que podrían asegurar el éxito de una intervención para prevenir la violencia en y desde la escuela. Se ponderaron los factores claves que todo programa para prevenir la violencia debe tener para aumentar su efectividad. Se deliberó sobre cómo abordar de manera sistémica el problema de la violencia desde la escuela en diferentes contextos. También, a partir de los hallazgos del estudio, se razonó qué lecciones podían servir de insumo en la formulación de políticas públicas y programas para prevenir la violencia en el ámbito escolar.

3. Resultados: estrategias de prevención de la violencia en escuelas de América Latina

A partir de la revisión sistemática de la literatura disponible, se advierte que las estrategias de prevención de la violencia escolar en Latinoamérica son mayormente de tres tipos. Unas están orientadas a prevenir el acoso o *bullying*; otras a prevenir la violencia sexual y de género; y la mayoría de intervenciones buscan contrarrestar múltiples formas de violencia y potenciar comportamientos positivos.

Para cada uno de los tipos de estrategia de prevención de la violencia más comunes en la región latinoamericana, seguidamente se describen los programas considerados más prometedores en relación con otros de su clase y se definen sus alcances y desafíos. También se señalan algunas recomendaciones que, al ser tomadas en cuenta, permitirían mejorar el diseño e implementación de programas similares en la región.

3.1. La prevención del *bullying*

El acoso o *bullying* genera en víctimas y agresores más probabilidad de perpetuar el ciclo de la violencia; este es un comportamiento recurrente en las escuelas de América Latina, sin mucha diferencia entre ambos sexos. En Brasil, Ecuador y Uruguay, un tercio de los alumnos reportó haber participado en una agresión, como víctima o acosador (Plan 2008). En El Salvador, el Ministerio de Educación reportó que el 22,3% de los centros educativos públicos registra matonería entre los estudiantes (MINED 2015).

Entre los esfuerzos para enfrentar este fenómeno se identifican tres iniciativas:

- a. **Aulas en Paz** (Villar-Márquez 2010). Se implementó en Colombia mediante el Programa Nacional de Ciudadanía; combina acciones de prevención primaria y secundaria, con el fin de generar cambios en el comportamiento de los niños y jóvenes para que actúen de manera constructiva en la sociedad, y reducir la violencia y desarrollar competencias ciudadanas.

Los resultados de la evaluación de esta estrategia fueron exitosos, pues se evidenció una reducción de conductas agresivas en el aula y el patio de juegos, y un aumento

de conductas prosociales. Esto llevó a que se implementara en escuelas de áreas con alto nivel de conflicto político (Ramos *et al.* 2007: 41).

- b. **La campaña chilena No Más Bullying** (UNESCO 2010). A cargo de la policía y varios ministerios; fomenta la denuncia de toda agresión que sufran los alumnos por parte de sus compañeros y reduce la probabilidad de ocurrencia del delito. Esta iniciativa surge a partir del incremento del acoso escolar y del deterioro del clima en el interior de las escuelas que llevó a Chile a convertirse en el séptimo país con más matonería, según la ONU.

La intervención implicó acciones intersectoriales: charlas preventivas en centros educativos, mejora de la mediación en aquellos con más casos de acoso, una línea telefónica para denunciar y un cuestionario de séptimo básico a cuarto medio (segmento con mayor frecuencia de acoso).

- c. **La Política Nacional de Convivencia Escolar de Chile** (Plan y UNICEF 2015). Se centra en un enfoque formativo sobre violencia, y en la participación y el compromiso de la comunidad educativa. Promueve prevenir la violencia y resolver conflictos de manera pacífica.

Desde el 2008, esta política se ha venido revisando, de modo que su última actualización se hizo en el 2015 (Ministerio de Educación de Chile 2015), y se instauró la política como el instrumento que establece las pautas para prevenir la violencia escolar y específicamente ante el *bullying*. No obstante se destacan dos críticas: se sugirió profundizar la mirada epistemológica para entender la violencia educativa chilena, y así garantizar una política estratégica; además se caracterizó como una política no exitosa porque la Encuesta Nacional sobre *Bullying* fue posterior a ella, y no un diagnóstico.

Alcances y desafíos de las estrategias para prevenir el *bullying*

Las iniciativas identificadas suelen enfrentar el acoso mediante programas educativos y de gestión escolar. Promueven constantemente la convivencia, las reglas de conducta, las normas, el conocimiento de las consecuencias de la violencia y de su prevención, métodos de conciliación, y habilidades de mediación. Se enfocan, en su mayoría, en el desarrollo de competencias cognitivas y emocionales; muy pocas intervenciones incluyen en sus esfuerzos la prevención situacional, aun cuando la problemática está interiorizada en el centro escolar y requiere otro tipo de acciones.

Los programas parecen estar alineados a los factores de riesgo asociados al *bullying*, los cuales otorgan a la escuela un rol fundamental en la prevención del hostigamiento escolar y en el fortalecimiento de la cohesión social; no obstante hay variables externas que también

influyen y no se consideran, a excepción de Aulas en Paz, que sí retoma los factores internos y externos.

Dos de las tres estrategias involucraron a la familia, lo que parece ser acertado, ya que es uno de los factores externos que afectan el comportamiento del escolar. Niños y jóvenes sin supervisión de padres o que sufren de violencia familiar tienen más probabilidades de ser agresores o víctimas, así como se percibe menos *bullying* en aquellos con familias democráticas y pacíficas (Chaux *et al.* 2009, Plan 2008).

Se encontraron con menos frecuencia medidas que promueven el desarrollo profesional y la capacitación a maestros u otro personal, el compromiso comunitario y cambios curriculares. La barrera de implementación más común en las iniciativas contra el acoso es la falta de capacitación docente. Garner (2014) advierte que los docentes deben aprender a responder de manera constructiva ante la agresión y ofrecer alternativas a los alumnos. Por otra parte, incluir a la comunidad en la intervención ayuda a controlar los impactos negativos que afectan a los niños y jóvenes, como las víctimas de violencia comunitaria que tienen más probabilidad de ser acosadas (Chaux *et al.* 2009). Por último, no incorporar la prevención en el currículo escolar parece ser una barrera para la efectividad de la estrategia, pues pierde la posibilidad de desarrollar un enfoque inclusivo y preventivo desde diferentes niveles escolares (Garner 2014).

En fin, la principal respuesta contra el hostigamiento escolar interviene en el comportamiento positivo promoviendo aspectos sociales y emocionales. Esto parece lógico, ya que el desarrollo de competencias cognitivas y emocionales promueve la empatía, la cual supone volver menos insensibles a los acosadores y testigos respecto a la víctima; y estimulan el pensamiento crítico, el cual pondría en juicio la creencia en la eficacia de esta agresión, que fomenta la práctica de respuestas positivas en lugar de una violenta (Chaux *et al.* 2009, Garner 2014).

No obstante, cabe destacar que hacen falta acciones inmediatas para enfrentar el acoso. Las intervenciones, por un lado, carecen de esfuerzos en fomentar la denuncia en víctimas y testigos, y en brindarles apoyo y protección. La campaña No Más *Bullying* es la única iniciativa que facilita mecanismos para el proceso de denuncia. Por otra parte, faltan también esfuerzos de prevención situacional, la cual parece ser clave ante esta forma de violencia escolar. Plan Internacional señala que esa agresión es más común en escuelas con exceso de alumnos e inadecuada supervisión de adultos, en zonas violentas o pobres, y en entornos donde se acepta la discriminación. El hostigamiento, asimismo, es un efecto indirecto de la violencia pandilleril en el interior de los centros educativos (Plan 2008).

Recomendaciones para enfrentar el *bullying*

Al ser el acoso y hostigamiento escolar un fenómeno que perpetúa el ciclo de la violencia, se identifican aspectos importantes que se deberían considerar en la prevención del *bullying*:

- Diseñar e implementar intervenciones basadas en un diagnóstico es fundamental para enfrentar el hostigamiento de manera estratégica, y no a ciegas, ya que es posible que algunas requieran combinar diferentes niveles de prevención según el contexto.
- Combinar acciones de prevención primaria y secundaria es más efectivo en contextos en los que haya mayor presencia de factores de riesgo asociados a esta agresión. Este tipo de estrategia resulta ser más efectiva en contextos de pobreza, violencia y exclusión.
- Fomentar medidas inmediatas, como promover la denuncia, y brindar apoyo y protección a los estudiantes, es primordial para disminuir la probabilidad de ocurrencia del acoso escolar.
- Involucrar a la familia y comunidad permite mediar los impactos negativos que pueden ocasionar los factores externos en el comportamiento de niños y jóvenes.
- Capacitar a los actores educativos es fundamental para educar para la paz y resolver conflictos.
- Es importante considerar en el diseño e implementación de programas de atención y prevención del *bullying* la evaluación del impacto de las intervenciones, y así generar lecciones aprendidas que sirvan de base para futuras estrategias.

3.2. Prevención de la violencia sexual y de género

Aunque la magnitud de la violencia sexual en las escuelas permanece oculta, existen indicios de que este delito no solo ocurre en la familia sino también en la escuela. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, en el 2002, por ejemplo, se registraron 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años en el mundo que sufrieron violaciones u otras formas de abusos sexuales (Plan 2008: 22). En Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, las niñas experimentaron coerción sexual por parte de sus maestros (Plan 2008). En El Salvador, según la Policía Nacional Civil, entre el 2009 y el 2014 la violación, y el abuso y agresión sexual fueron los delitos que más afectaron al sector estudiantil; una de cada cuatro agresiones contra alumnos es sexual.

Estudios confirman la prevalencia del abuso sexual en los centros educativos de América Latina. Entre los esfuerzos identificados para enfrentar la violencia sexual y de género se detallan cuatro programas:

- a. **Prevención y Atención del Maltrato y Violencia Sexual Infantil** (Ávalos 2003), programa implementado en el Perú hasta el 2002 por el Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial. Buscaba romper la cadena del maltrato y de la violencia sexual fortaleciendo el vínculo de respeto y afecto entre niños y adultos (docentes, comunidad, etc.). La iniciativa implicó redes de prevención y atención, y capacitación a actores sociales.

- b. **Programa de Prevención de Violencia** (Ávalos 2003), impulsado en Uruguay por el Consejo Directivo Central. Proyecta contribuir al mejoramiento del clima institucional de las escuelas, a la resolución de conflictos y a la elaboración de estrategias para prevenir la violencia escolar. La intervención contempló la sensibilización y capacitación a docentes respecto de la violencia doméstica y abuso sexual; la formación de equipos multidisciplinarios (psicólogos, asistentes sociales y orientadores); la coordinación con organismos no gubernamentales e instituciones públicas; y la orientación y el seguimiento de niños y jóvenes afectados.
- c. **Programa de Educación para la No Violencia** (Ávalos 2003), promovido en Chile hasta el 2001 por Fondef. Este programa pretendía diseñar, implementar y evaluar una modalidad de capacitación docente que incluyera la violencia y convivencia social, y se focalizara en la resolución no violenta de conflictos, en la prevención del maltrato y abuso sexual, y en la detección y apoyo de víctimas.
- d. **La campaña mundial Aprender sin Miedo** (Plan 2008), lanzada por Plan Internacional, aspira a erradicar la violencia contra escolares. Cada país la implementó de forma diferente, según como el fenómeno afecte a los alumnos. En El Salvador se realizó un estudio de línea de base para conocer la violencia en las escuelas, y se generaron pautas para la estrategia a impulsar y criterios para medir resultados posteriores. Los funcionarios públicos y la comunidad educativa aseguraron que la campaña estaba altamente justificada (Segovia Coto 2009).

Alcances y desafíos de las estrategias para prevenir la violencia sexual y de género

Las estrategias se centran en capacitar a los actores educativos y sociales en las manifestaciones de violencia sexual y de género, en su prevención y en la resolución pacífica de conflictos. Ejemplos de ello son el Programa de Educación para la No Violencia y el de Prevención y Atención del Maltrato y Violencia Sexual Infantil, que trabajan con docentes, directores, padres, estudiantes y el resto del personal de las escuelas. Simultáneamente las intervenciones promueven aspectos sociales y emocionales del aprendizaje, a través de la promoción de comportamientos prosociales con el objetivo de mantener relaciones pacíficas, fomentar la equidad de género, promover los derechos humanos y tomar conciencia respecto de la violencia escolar (UNESCO 2015b).

Es común que las iniciativas impulsen una coordinación interinstitucional para consolidar redes de prevención y atención. La evidencia sugiere que es importante la participación de diversos actores en esta labor, de tal manera que cada uno asuma su rol, y brinde su apoyo a niños y jóvenes, como se percibe en el Programa de Prevención de Violencia y en el de Prevención y Atención del Maltrato y Violencia Sexual Infantil.

Involucrar a la familia es una medida acertada, ya que pretende controlar el impacto negativo que puede ocasionar en el comportamiento del alumno; asimismo permite concientizar y desarrollar capacidades para enfrentar los efectos de la violencia. Ayuda también a fortalecer el vínculo entre niños y adultos, que cumplen una función de atención y protección (Ávalos 2003, Plan 2008).

No diseñar las intervenciones sobre la base de un diagnóstico, a excepción del estudio de línea de base en el marco de la campaña salvadoreña Aprender sin Miedo, es un error recurrente en las acciones para prevenir la violencia escolar.

En fin, las principales respuestas para enfrentar una agresión de este tipo son los programas educativos y de gestión escolar. Se apoyan constantemente en sensibilizar sobre el abuso, promover la convivencia, mejorar la conducta y fomentar la resolución pacífica de conflictos, aunque no consideran medidas que vuelvan el delito más difícil y riesgoso, y menos atractivo y gratificante (Clarke 1997).

Un desafío común es desarrollar y hacer cumplir los reglamentos contra la violencia sexual y de género, incluidas la sistematización de información de delitos y la penalización de agresores. Por ello las iniciativas deben fomentar la sensibilización en torno a los delitos sexuales, su denuncia y una mejora de la aplicación de las leyes. En la región prevalece la ausencia de medidas legislativas para enfrentar el abuso, por lo que los acosadores, a menudo, no afrontan consecuencia alguna. Por ejemplo, en el Perú, hasta el 2007, los maestros acusados en una comunidad podían trabajar en otra zona del país, debido a la falta de un sistema centralizado de información de esa agresión (Plan 2008).

Recomendaciones para enfrentar la violencia sexual y de género

En América Latina, la violencia sexual y de género en el ámbito escolar sigue siendo un delito silencioso, por ello es importante incluir acciones de prevención como:

- Las autoridades de la escuela deben saber qué hacer y cómo enfrentar la violencia sexual y de género, por lo que debe establecer protocolos de actuación y cero tolerancia al delito. Una buena práctica es capacitar a líderes juveniles y docentes, y en especial facultar a niños y jóvenes, para que sepan cómo actuar ante una agresión de este tipo (Kim y Bailey 2003). Asimismo, se debe capacitar a la policía para que enfrente el delito sexual, y apoyar a las víctimas y testigos (Plan 2008).
- Para abordar esta problemática se debe incluir la prevención situacional, ya que los lugares donde hay mayor probabilidad de sufrir abusos en la escuela son los baños, las aulas vacías y las bibliotecas (Plan 2008).
- Es necesario desarrollar un plan de estudios que fomente la educación sexual y el conocimiento respecto de las inequidades de género; que promueva el diálogo

comunitario y la toma de conciencia, a fin de poder reconocer señales de advertencia y prevenir la violencia (Plan 2008). Se requiere, además, el diseño de protocolos para actuar ante situaciones de violencia sexual y de género.

3.3. Programas para contrarrestar múltiples formas de violencia

Los programas para contrarrestar múltiples formas de violencia pueden asociarse con aquellos que promueven la cultura de paz y la convivencia. De acuerdo con la UNESCO, la cultura de paz es entendida como un “conjunto de valores, actitudes, formas de vida y de comportamiento en las que prevalecen el respeto y la tolerancia hacia los otros y la resolución de conflictos mediante el diálogo y la negociación, en lugar de recurrir a medios violentos” (UNESCO 2010: 17).

Construir una cultura de paz donde aprendamos a vivir juntos es responsabilidad de todos; y la educación, en ese sentido, juega un papel fundamental para desarrollar competencias socioemocionales y éticas, las cuales deben ser parte de todo el quehacer y misión de la escuela, además de lograr el aprendizaje de todos (UNESCO 2010). Para que esto se produzca es necesaria la práctica de estas competencias, a fin de que preparen a los individuos para que enfrenten situaciones complejas de la vida diaria, como el conflicto o la agresión; y es aquí donde algunos enfoques tienen limitaciones, debido a que enfatizan en la enseñanza de conocimientos y la transmisión de valores, mediante las cuales los estudiantes aprenden definiciones, discursos; pero mantienen distancia de la vivencia cotidiana de valores que transformen la cultura escolar y generen mejores formas de relacionamiento (Chaux 2002).

Entre los programas identificados para contrarrestar de manera explícita diferentes formas de violencia y otros que promueven el comportamiento positivo para mejorar la convivencia escolar están:

- a. **Aulas en Paz** (Ramos *et al.* 2007) programa multicomponente para promocionar las relaciones pacíficas y la prevención de la agresión, implementado en Colombia como parte del Programa Nacional de Ciudadanía, que combina la prevención primaria y secundaria. Está orientado a desarrollar competencias ciudadanas —capacidades emocionales, cognitivas y comunicativas— como parte del plan de estudios de educación primaria (de 2° a 5° grado), que, integradas con conocimientos y prácticas, hace posible que las personas puedan actuar de manera constructiva en la sociedad. Además trabaja con los padres de familia, para que desarrollen las mismas competencias que sus hijos están adquiriendo, y practiquen pautas de crianza favorables para la convivencia pacífica en sus hogares.

El programa ha recibido diversos tipos de reconocimiento por los resultados obtenidos. La primera evaluación realizada en el 2006 evidenció cambios en el clima del aula, la disminución de comportamientos agresivos y el aumento de comportamientos

prosociales en los estudiantes, como cuidado, ayuda, demostraciones de afecto, consuelo, promoción de reconciliaciones y apoyo a compañeros.

- b. **Programa de Prevención de Violencia a través de Proyectos de Resolución de Conflictos y Mediación entre Pares** (CEPAL 2009) implementado en Argentina por la Fundación Alternativa Social y Educativa. Está dirigido a jóvenes en riesgo de educación formal y no formal. Desarrolla una secuencia de actividades específicas, como seminarios y talleres enfocados en docentes, directivos, estudiantes, padres de familia, en los que se trabajan habilidades sociocognitivas con estrategias adecuadas a la edad.

Se capacita a alumnos interesados en ejercer una labor de mediadores, quienes son acreditados y presentados a toda la comunidad educativa; su rol es ayudar a los estudiantes que tienen conflictos a solucionarlos por la vía del diálogo, sin llegar a la violencia. Un aspecto importante es que promueve la resolución de los conflictos utilizando mediadores, jóvenes y niños, que son compañeros y en ocasiones amigos de los estudiantes en conflicto, los cuales son apoyados por los docentes de las escuelas y en algunas ocasiones también por los padres de familia.

Los resultados de este programa no se derivan de un proceso de evaluación riguroso; sin embargo, debido a la reducción de la violencia en las escuelas, el Consejo Provincial de Educación decidió incorporarlo como parte de la política pública que hoy se practica en todas las escuelas públicas de la provincia.

- c. **Programa Abriendo Espacios: Educación y Cultura para la Paz** (Borbón 2013), implementado por el Gobierno Federal del Brasil, a través del Ministerio de Educación (MEC) y en asociación con la UNESCO. Tomó como punto de partida los resultados obtenidos en el diagnóstico realizado por la UNESCO, el cual mostraba a los jóvenes como uno de los grupos sociales más vulnerables del país, con tasas elevadas de abandono escolar y baja escolaridad.

La iniciativa desarrolló talleres de arte, cultura, deporte y recreación; formación inicial para el trabajo y la generación de ingresos; educación complementaria, todas en fines de semana. Básicamente contó con estructuras que acompañan la iniciativa, tanto internas, en la escuela, como externas, en la comunidad.

En el 2004, al finalizar el año de la implementación del proyecto, se realizó una investigación que evidenció una reducción de los índices de violencia en las escuelas y su entorno. Debido a los resultados obtenidos, la iniciativa fue replicada en todo el país y se convirtió en política pública del Brasil. Ha sido ejecutado en otros países, como México, Argentina, Uruguay, República Dominicana, Guinea-Bissau, Guatemala y El Salvador.

- d. **Programa de Convivencia Escolar**, implementado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, Argentina, en el 2000. Nace como un servicio especializado para atender el número creciente, en aquel entonces, de situaciones conflictivas y episodios de violencia que emergían en los establecimientos escolares en la provincia (Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba 2011).

El programa ofrece servicios especializados frente a los conflictos que interfieren en la dinámica educativa; provee herramientas teóricas y metodológicas que permiten intervenir en situaciones complejas que se presentan en la escuela; y promueve una convivencia escolar saludable y democrática que optimice los procesos de enseñanza y aprendizaje. De esta iniciativa no se encontraron evaluaciones de impacto que evidencien los cambios en la comunidad educativa a raíz de su implementación.

- e. **Iniciativa a Favor de las Escuelas y Comunidades Fuertes: Colaborar para Construir Escuelas Seguras y Ambientes de Aprendizaje Protectores** (Aldana 2015). Es una campaña lanzada en septiembre del 2015 por la Oficina Regional de la UNICEF para América Latina y el Caribe, con apoyo directo de la Global Business Coalition for Education.

El objetivo es lograr que en las escuelas y comunidades se generen ambientes de aprendizaje seguros; asimismo, que mejoren las oportunidades educativas de quienes se encuentran en mayor riesgo de abandono escolar, de entrar en conflicto con la ley, de incorporarse a grupos delictivos, de sufrir acoso escolar o *bullying*, violencia sexual, etc., aspectos presentes en toda la región de América Latina y el Caribe.

Si bien es cierto la iniciativa no ha empezado intervenciones concretas en los países y la región, incluye, dentro de cada uno de sus ejes, experiencias aplicadas en distintos países de América Latina, cuyos resultados han sido positivos. Es decir, busca aplicar de forma eficiente experiencias exitosas adaptadas a los distintos contextos; enfatiza como elemento clave en la apuesta por una intervención holística que involucra a prácticamente la totalidad de actores del sector civil, privado y público.

- f. **Programa Preventivo Miles de Manos** (Ardón 2013). Se implementó en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Busca prevenir la violencia desde la educación escolar y extraescolar por medio de cambiar actitudes de los estudiantes respecto de las pandillas juveniles, y de unir y fortalecer familias y escuelas para que afronten eficazmente los retos de la vida diaria. Además fortalece las capacidades de prevención del sector educativo mediante el diálogo y el intercambio institucional. Ha desarrollado una metodología que fortalece las competencias educativas y comunicativas de padres de familia y docentes, así como su cooperación en beneficio de la población en edad escolar.

Entre los resultados obtenidos, diferentes ministerios de Educación han expresado su interés por incluir el programa en su formación docente, tal es el caso de Guatemala; asimismo, Honduras lo ha incluido de forma obligatoria como parte de la escuela de padres de familia en las 22 000 escuelas públicas del país.

- g. **Proyecto Educación para la Niñez y Juventud** (FEDISAL 2015a). Ejecutado en El Salvador con el financiamiento de USAID, e implementado por una red de instituciones locales e internacionales. El proyecto busca mejorar las oportunidades educativas para estudiantes de tercer ciclo y jóvenes entre los 12 y 24 años que están fuera de la escuela y viven en municipios de alto índice de violencia.

Desarrolla procesos de capacitación a docentes, directores, estudiantes y padres de familia, a través de los cuales busca fortalecer las prácticas pedagógicas y los ambientes de convivencia y participación en las escuelas de tercer ciclo con altos índices de violencia. Además acompaña técnicamente a las escuelas, a fin de orientar al personal en la consolidación de los conocimientos y la mejora de su práctica docente. Se establece un modelo de aprendizaje en entornos seguros, que promueve la efectividad de la educación, un clima saludable y protector, el involucramiento de la familia, la juventud y la comunidad. Como parte del proyecto se han producido documentos de apoyo sobre resolución creativa del conflicto y prevención del acoso escolar. También se ha implementado el programa piloto Alertas Tempranas para el Desarrollo Juvenil Positivo, cuyo objetivo es prevenir el abandono escolar (FEDISAL 2016).

Mediante el apoyo complementario al Ministerio de Educación en las estrategias de reinserción de jóvenes que se encuentran fuera de la escuela, ofrece una serie de servicios integrales que refuerzan el proceso de retorno, permanencia y éxito académico, por medio de las modalidades flexibles de educación y otros servicios complementarios. La oferta de servicios educativos incluye incentivos/becas, seguimiento y acompañamiento académico y económico a la persona participante.

A partir de una medición del grado de progreso logrado por el proyecto entre el 2013 y el 2015, muestra una reducción de 11% en los comportamientos agresivos y de violencia en general, principalmente en aquellos relacionados a acoso, *bullying*, pleitos, riñas, y de comportamientos de riesgo (FEDISAL 2015b: 3). Además, los estudiantes de tercer ciclo mejoraron su rendimiento académico en 4% y 5%, respectivamente, en las materias de ciencias, matemáticas y lenguaje (FEDISAL 2015c: 1-4).

Alcances y desafíos de las estrategias para prevenir múltiples formas de violencia

Las iniciativas identificadas suelen enfrentar las múltiples formas de violencia mediante la combinación de varios aspectos, como el desarrollo de competencias, la atención directa de casos de conductas violentas, la creación de protocolos que facilitan la resolución de conflictos

para estudiantes y docentes, la utilización de espacios para el diálogo, el acompañamiento docente a niños y jóvenes, así como la integración de la familia y la comunidad en actividades tanto dentro como fuera de la escuela. Estos aspectos han dado resultados positivos en la reducción de la violencia, y ha reafirmado la necesidad de considerar en cualquier intervención un enfoque sistémico que aborde la problemática desde todos los niveles.

Los factores asociados al contexto interno de las escuelas ejercen una influencia importante en el logro de los aprendizajes; sin embargo, también lo hace la presencia de factores externos que pueden llegar a permear los ambientes de convivencia escolar. Tal es el caso de El Salvador, cuyo fenómeno social son las pandillas o maras, las cuales operan en los alrededores e impactan en los centros escolares en diferentes niveles, y llegan a vulnerar estos espacios que históricamente han sido para el desarrollo de procesos educativos y de aprendizaje para la vida.

Por lo tanto, el desafío para implementar programas de prevención de violencia en contextos con alta presencia de pandillas y violencia requiere que se consideren los límites territoriales que establecen las maras y pandillas que restringen el tránsito libre de las personas, principalmente los jóvenes.

Un aspecto importante para desarrollar la capacidad de promover la resolución de los conflictos es incorporar mediadores, jóvenes y niños, que en ocasiones son compañeros o amigos de los estudiantes en conflicto. El trabajo de pares acompañado por los docentes, los padres de familia resulta ser efectivo en el desarrollo de la conciencia social y la prevención de la violencia.

Las intervenciones que favorecen los comportamientos positivos consideran la creación de espacios para mejorar la convivencia y promover la cultura de paz, con el propósito de reducir los comportamientos violentos que deterioran el capital humano y el tejido social. Incorporar a toda la comunidad educativa e incluso a actores del sector privado, ofreciendo opciones que permitan prevenir que niños, adolescentes y jóvenes abandonen la escuela o ingresen a grupos delictivos, se vuelve un factor de éxito en las intervenciones.

Incluir esfuerzos de prevención de la violencia, mediante acciones que promuevan el comportamiento positivo, en el currículo escolar se vuelve sumamente relevante. Sin duda esta estrategia tiene la capacidad de incidir en el desarrollo de habilidades de los estudiantes, para que sean capaces de enfrentar exitosamente las exigencias y los desafíos de la vida diaria.

Diseñar intervenciones tomando en cuenta información diagnóstica sobre la problemática a intervenir permite que se logren resultados de manera efectiva y sostenible, que incluso se puedan aplicar en otros países con problemas similares.

Que las intervenciones consideren la prevención primaria y secundaria es una manera efectiva de orientar la educación para la convivencia, sobre todo en contextos de mucha violencia, como es el caso de varios países latinoamericanos.

Incluir el componente familiar en las intervenciones resulta una manera efectiva de promover pautas de crianza favorables para la convivencia pacífica, pues amplía el impacto de la prevención de la violencia más allá de las escuelas, y trasciende los hogares, la comunidad y la vida en general.

La conexión con la familia o la presencia de un adulto significativo en la vida de los jóvenes se convierte en un factor de protección importante para disminuir los riesgos de la violencia (Banco Mundial 2007).

La evidencia de los programas de prevención de la violencia escolar evaluados indica que cuanto antes se invierte en un individuo, mayor será la posibilidad de que los comportamientos violentos se puedan prevenir en la edad adulta, además la inversión es más económica y efectiva (Banco Mundial 2007).

Enfrentar las múltiples formas de violencia requiere una transformación de las relaciones entre docentes, estudiantes, escuela, familia y comunidad. Esto implica crear un nuevo concepto de escuela para que esta contribuya al desarrollo humano, e integral de los estudiantes y su contexto. Este es el caso del Programa Abriendo Espacios del Brasil, en el que la escuela abre sus puertas en fines de semana para crear otros espacios de formación integral para la niñez y juventud, para lo que cuenta con estructuras tanto internas, en la escuela, como externas, en la comunidad, que acompañan esta iniciativa. Las escuelas deben ser reconstruidas ética y culturalmente si se quiere que de verdad tengan gobernabilidad y funcionen como instrumentos de movilización contra la violencia (CEPAL 2009).

La violencia en sus distintas manifestaciones se genera en contextos de vida diversos que pueden afectar tanto a víctimas, victimarios como a testigos. Identificar la probabilidad de la conducta violenta, es decir, saber cuándo y en qué condiciones se presenta el comportamiento violento puede ayudar a planificar intervenciones individuales y sociales más eficaces (Ardón 2013).

Recomendaciones para enfrentar múltiples formas de violencia

Para implementar programas efectivos que ayuden a contrarrestar las diferentes formas de violencia o promover comportamientos positivos para una mejor convivencia es importante considerar los siguientes aspectos:

- Impulsar soluciones que ayuden a prevenir y actuar sobre la violencia escolar requiere preparar desde la más temprana edad a niños y jóvenes, para desarrollar competencias que les permitan aprender a relacionarse con otros, saber escuchar, aceptarse y aceptar a los demás y, sobre todo, a respetar la dignidad de las personas (CEPAL 2009).
- El fortalecimiento de la participación de las comunidades y del sector privado es clave para definir, apoyar y financiar iniciativas nacionales, regionales y locales orientadas a mejorar las medidas de seguridad escolar, en especial en zonas de alto riesgo (UNICEF 2015).

- En países donde las estrategias de prevención de la violencia escolar se deben implementar con presencia de pandillas, las intervenciones deben considerar la territorialidad de la violencia social, la cual ha permeado la comunidad de las escuelas. De no hacerlo, se corre el riesgo de que las intervenciones no logren los resultados previstos y sean inversiones que no generen impacto.
- Que las intervenciones consideren en su abordaje los diferentes niveles de prevención de la violencia, primaria, secundaria, terciaria o situacional, permitirá ser efectivos y sentar las bases para prevenir efectivamente la ocurrencia de violencia, tanto dentro como fuera de la escuela.
- Es necesario fortalecer de manera particular las acciones de denuncia y acompañamiento a las víctimas, con el propósito de desnaturalizar el fenómeno y cerrar el ciclo de violencia.

4. Discusión y conclusiones

Garantizar el acceso a una educación de calidad en contextos de riesgo es un nuevo desafío para muchas escuelas y docentes de la región (Román y Murillo 2011). En el ámbito internacional y regional existe un interés creciente por prevenir la violencia en y desde la escuela. De hecho este es uno de los objetivos de la Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra la Niñez, que comenzó a ser impulsada a inicios del 2016 por diferentes organizaciones del sistema de Naciones Unidas, del Banco Mundial y de USAID, entre otras instituciones (Global Partnership to end Violence against Children 2015). Frente a esta realidad impera la necesidad de generar conocimiento que sirva de insumo para diseñar programas y políticas públicas que contribuyan a asegurar la misión de la escuela y educar para la paz.

Es posible elevar la calidad de los servicios educativos incluso en los entornos más adversos, y en América Latina existen varias estrategias para prevenir la violencia y crear escuelas seguras. De estas experiencias hay mucho que aprender, con el propósito de diseñar programas y políticas públicas más efectivas para mejorar la asistencia y permanencia en la escuela, promover la formación integral y fortalecer las relaciones de convivencia. Esta razón motivó este estudio, el cual sintetiza los resultados de una revisión sistemática de la literatura disponible sobre las estrategias para prevenir la violencia escolar en la región durante la última década.

Esta investigación constituye un aporte al conocimiento existente, en tanto indaga qué se ha hecho en América Latina para contrarrestar la violencia en el ámbito escolar en la última década, qué ha funcionado y cuáles son los principales desafíos por resolver en el momento de diseñar e implementar políticas públicas o programas. Este análisis es valioso en tanto responde a una realidad regional muy distinta de la de los países desarrollados, donde se ha investigado

más acerca del tema. Llama la atención que, a diferencia de los países desarrollados, en la mayoría de los latinoamericanos existan más dificultades para obtener indicadores confiables que den cuenta de la magnitud del problema de la violencia en los centros escolares. Es común encontrar que, en esta región, la mayoría de intervenciones para contrarrestar la violencia no suelen ser diseñadas a partir del conocimiento sobre cuáles son los factores de riesgo y protección que pueden influir en las conductas de los estudiantes. Además, tanto en los países desarrollados como en los latinoamericanos prevalece una marcada ausencia de evaluaciones para conocer la efectividad de los programas con base en resultados comprobables.

La evidencia indica que en América Latina han predominado tres estrategias para prevenir la violencia escolar. Las dos primeras han buscado afrontar el *bullying*, y la violencia sexual y de género a través de intervenciones específicas; pero la estrategia dominante ha estado orientada a contrarrestar múltiples formas de violencia o bien a fomentar comportamientos positivos a través de programas para construir una cultura de paz y convivencia.

El análisis de 13 programas permitió reflexionar en torno al éxito potencial de estas tres estrategias y los aspectos claves a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas y programas concretos. Esto se realizó contrastando la información existente con las buenas prácticas y los factores de éxito para producir resultados efectivos de este tipo de programas, los cuales se derivan de la experiencia internacional y fueron señalados en la introducción. Los hallazgos principales están relacionados a las diferencias en la modalidad de tratamiento de cada estrategia de prevención de la violencia escolar, el nivel de la intervención (escuela, familia, comunidad o sociedad), y el diseño y la forma de implementar los programas.

En cuanto a la modalidad de tratamiento se encontró que las estrategias de prevención de la violencia escolar que se han implementado en América Latina enfrentan el fenómeno apoyándose únicamente en programas educativos y de gestión escolar. Es decir, estas se concentran en formar el carácter y desarrollar habilidades para la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, así como en establecer normas de disciplina. Sin embargo, recurrir únicamente a estas modalidades de tratamiento para prevenir la violencia es cuestionable en aquellas escuelas donde el fenómeno ya ha sido interiorizado y requiere adicionalmente implementar medidas de prevención situacional, y acciones orientadas a proteger y asistir a las víctimas. La práctica ha demostrado que en la misma escuela pueden coexistir estudiantes con un nivel típico de desarrollo y otros en situación de riesgo social o propensión a delinquir (Walker y Shinn 2002). Por ende, algunas escuelas no deberían limitarse a aplicar medidas primarias de prevención de la violencia escolar, las cuales siempre son iguales para todos, como ceñirse a lo establecido en el manual de convivencia y exigir el cumplimiento de normas de conducta particulares. Frente a la presencia de estudiantes en riesgo con problemas serios de conducta, en algunas se requeriría implementar medidas preventivas secundarias. También

cabe la posibilidad de que existan escuelas con estudiantes a quienes se les ha comprobado su participación —o propensión a participar— en actividades delictivas o que sufren algún trastorno mental que requiera otro tipo de atención. En El Salvador, por ejemplo, una de cada cuatro escuelas públicas tiene problemas de seguridad interna debido a la presencia de pandilleros (MINED 2015: 14). En este país, la penetración de pandillas es tan seria que incluso se ha afirmado que esta situación se ha convertido en un problema de seguridad pública, ya que constituye una amenaza contra las comunidades e interfiere en los intereses legítimos del Estado para desarrollar su función educativa (López Ramírez 2015).

En lo que respecta al nivel donde ocurre la intervención, la evidencia apunta a que los programas para prevenir el *bullying*, y la violencia sexual y de género se ejecutan en la escuela y la familia, o bien en los niveles micro y meso del modelo ecosistémico de la violencia escolar construido en base a Bronfenbrenner (1979). Estos no intentan ejercer influencia en la comunidad y sociedad (factores exo y macro). En contraste, los programas para contrarrestar múltiples formas de violencia intervienen en la escuela, la familia y la comunidad, aunque difícilmente logran trascender a política pública. De los siete programas de este tipo seleccionados para ser analizados, solamente dos se convirtieron en políticas públicas: Abriendo Espacios, del Brasil, y el programa de prevención de la violencia escolar a través de Proyectos de Resolución de Conflictos y Mediación entre Pares, de Argentina. Hay varias razones que pueden explicar por qué unos programas evolucionan hasta convertirse en política pública y otros no. En primer lugar es posible que no exista voluntad política para hacerlo o simplemente no exista conciencia del importante papel que puede desempeñar la escuela en el fortalecimiento del capital social y la construcción de sociedades en paz. En segundo lugar es claro que la violencia escolar no siempre se manifiesta de la misma manera en todos los contextos, por lo que las estrategias de prevención pueden ser diferenciadas. Y, en tercer lugar, si se parte del supuesto de que todas las escuelas por definición son —o deberían ser— espacios aislados y puros en cualquier contexto cuya misión jamás podría estar en peligro, difícilmente se reconocerá la necesidad de contar con una política pública y programas específicos para prevenir la violencia en el ámbito escolar.

En relación con el diseño y las formas de implementación de los programas estudiados, la evidencia pone al descubierto algunas áreas de mejora para aumentar su efectividad. Los programas no siempre fueron incorporados dentro del plan de estudios ni formulados sobre la base de un diagnóstico previo. Lo ideal es que estos formen parte del currículo y sean diseñados tomando como base la evidencia (información e indicadores), y la validación empírica de los factores de riesgo y protección de la violencia escolar en cada contexto. En muchos casos es notoria la falta de capacitación de docentes, otro personal de la escuela y padres de familia sobre cómo identificar y enfrentar diferentes formas de agresión, lo cual pone en riesgo

la calidad de la intervención. Esto es particularmente cierto en el caso de los programas para prevenir el *bullying*. Un aspecto interesante es que la información disponible sobre los casos examinados no permite hacer alguna valoración acerca de si estos tienen —o tendrán— la duración e intensidad suficiente para alcanzar sus metas. Tampoco hace posible determinar en qué medida estos respondieron adecuadamente a la edad y al nivel de desarrollo de los estudiantes, ya que los factores de riesgo a la violencia pueden variar en función de estos factores. Hace falta profundizar la investigación sobre las metodologías educativas que se usan en los programas de prevención de la violencia escolar con el propósito de identificar las buenas prácticas. Además, la omisión de programas de monitoreo y seguimiento, así como evaluaciones tanto formativas como de impacto, limita la posibilidad de mejorar la implementación de los programas y conocer sus efectos. Este es un aspecto que se debería investigar con el propósito de mejorar las intervenciones y sus resultados.

En general, la implementación de programas para prevenir la violencia no siempre es fácil y puede enfrentar barreras (Hahn *et al.* 2007a); estos pueden ser considerados innecesarios o secundarios para el cumplimiento de las metas educativas, por lo que pueden obviarse del currículo y del plan de trabajo de la escuela. También es posible que los padres de familia y los miembros de la comunidad se resistan a participar o apoyar estos programas. En algunos casos, su implementación se hace sin capacitar a los docentes ni contar con el financiamiento necesario para darles continuidad, y posiblemente no haya manera de probar que el programa produce los resultados deseados.

Tanto la teoría como la práctica concuerdan en que para prevenir la violencia se necesitan intervenciones holísticas que aborden la problemática integralmente. La comprensión acerca del campo de acción donde se sitúa la violencia y cuáles son los factores de riesgo que la pueden suscitar es fundamental a la hora de definir políticas y programas para su prevención. Cuando las estrategias de prevención de la violencia escolar forman parte de estrategias amplias para prevenir la violencia juvenil en municipios con alto índice de violencia, como es el caso del Proyecto Educación para la Niñez y Juventud en El Salvador, su potencial de éxito y la sostenibilidad de sus resultados es mayor cuando hay un involucramiento de diferentes actores en el territorio, sumado a la generación de oportunidades sociales y económicas para los jóvenes.

Finalmente, a continuación se listan siete recomendaciones de política pública que aplican a todas las estrategias de prevención de la violencia escolar consideradas en este estudio:

- a. Diseñar e implementar intervenciones con base en diagnósticos e indicadores sobre violencia escolar. Esto incluye lograr que los sistemas de información educativa de los países de la región cuenten con indicadores sobre violencia escolar y su prevención.

- b. Combinar acciones de prevención primaria y secundaria en contextos donde hay mayor presencia de factores de riesgo y fomentar medidas inmediatas de prevención situacional, promoción de la denuncia, y apoyo y protección a las víctimas para desnaturalizar el fenómeno y cerrar el ciclo de la violencia.
- c. Involucrar a la familia y la comunidad en las acciones de prevención.
- d. Capacitar para prevenir la violencia escolar a directores y docentes, líderes juveniles, padres de familia.
- e. Incorporar la prevención de la violencia en el currículo.
- f. Fortalecer la participación de las comunidades y del sector privado en la implementación y financiamiento de iniciativas nacionales, regionales y locales orientadas a mejorar la seguridad escolar.
- g. Realizar acciones de monitoreo y evaluación de los programas y las políticas públicas para prevenir la violencia en el ámbito escolar, y realizar estudios para verificar la efectividad de los programas y mejorarlos en base a evidencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, Miriam y Maria Das Rua, (2005). *Violences in schools: concise version*. Brasilia: UNESCO.
- Akiba, Motoko; Gerald LeTendre, David Baker y Brian Goesling (2002). Student victimization: national and school system effects on school violence in 37 nations. *American Educational Research Journal*, 39(4), 829-853.
- Aldana, Johan (2015). *Iniciativas a favor de las escuelas y comunidades fuertes: colaborar para construir escuelas seguras y ambientes de aprendizaje protectores*. UNICEF.
- Ardón, W. (2013). *Sistematización de iniciativas de prevención en la educación en El Salvador*. Informe final, GIZ, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Ávalos, Beatrice (2003). *Prevención de la violencia en escuelas de América del Sur: catastro de programas y proyectos*. Santiago de Chile: PREAL.
- Banco Mundial (2007). *Crime, violence and development: trends, costs, and policy options in the Caribbean*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de América Latina y el Caribe.
- Barrett, Kimberly L.; Wesley Jennings y Michael Lynch (2012). The relation between youth fear and avoidance of crime in school and academic experiences. *Journal of School Violence*, 11(1), 1-20.
- Bazán, César (2013). *Plan's learn without fear campaign: final global report (2008-2012)*. Woking: Plan.
- Blaya, Caterine y Eric Debarbieux (2008). *Expel violence!: a systematic review of interventions to prevent corporal punishment, sexual violence and bullying in schools*. Woking: Plan.
- Boulton, Michael (2008). Pupil's perceptions of bullying and disruptions to concentration and attention to school work. *Pastoral Care in Education: An International Journal Of Personal, Social and Emotional Development*, 26(2), 83-89.
- Bronfenbrenner, Urie (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brown, Sarah y Karl Taylo (2008). Bullying, education and earnings: Evidence from the National Child Development Study. *Economics of Education Review*, 27(4), 387-401.
- CEPAL (2009). *Primer encuentro para la réplica en innovación social: la mediación, el secreto para prevenir la violencia escolar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaux, Enrique (2002). Buscando pistas para prevenir la violencia urbana en Colombia: conflictos y agresión entre niños y adolescentes de Bogotá. *Revista de Estudios Sociales*, 12, 43-53.
- Chaux, Enrique; Andrés Molano y Paola Podlesky (2009). Socio-economic, socio-political and socio-emotional variables explain school bullying: a country-wide multilevel analysis. *Aggressive Behavior*, 35(6), 520-529.

- Chen, Greg (2007). School disorder and student achievement. *Journal of School Violence*, 6(1), 27-43.
- Clarke, Ronald V. (1997). *Situational crime prevention: successful case studies*. New York: Harrow and Heston.
- Diagne, Djily (2009). School violence: evidence from the economics literature and related disciplines. *Revue Suisse des Sciences de l'Éducation*, 31(1), 135-150.
- Eljach, Sonia (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*. Panamá: Plan y UNICEF.
- Eriksen, Tine Louise; Helena Nielsen y Marianne Simonsen(2012). *The effects of bullying in elementary school*. Discussion Paper, 6718. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- FEDISAL (2015a). *Plan de trabajo anual 2015*. Santa Tecla, La Libertad, El Salvador: Proyecto Educación para la Niñez y Juventud y Fundación para la Educación Integral Salvadoreña.
- FEDISAL (2015b). *Proyecto de educación para la niñez y juventud - Indicador 18: percepción de violencia*. Santa Tecla, La Libertad, El Salvador: Unidad de Monitoreo y Evaluación y Fundación para la Educación Integral Salvadoreña.
- FEDISAL (2015c). *Medición de indicador 16. Número de estudiantes que mejoran el rendimiento - Resultado de la evaluación de las notas de los estudiantes de tercer ciclo*. Santa Tecla, La Libertad, El Salvador: Unidad de Monitoreo y Evaluación y Fundación para la Educación Integral Salvadoreña.
- FEDISAL (2016). *Reporte trimestral 12, enero-marzo, TIFY2016*. Santa Tecla, La Libertad, El Salvador: Unidad de Monitoreo y Evaluación y Fundación para la Educación Integral Salvadoreña.
- Fuchs, Marek (2008). Impact of school context on violence at schools. A multi-level analysis. *International Journal of Violence and School*, 7(1), 20-42.
- Garner, Philip (2014). Dimensions of school-based violence to and by children: an overview of recent literature. *International Journal of Adolescence and Youth*, 19(4), 484-495.
- Global Partnership to End Violence Against Children (septiembre, 2015). *Alianza global para poner fin a la violencia contra la niñez. Borrador cero de la estrategia*. Recuperado de <http://www.end-violence.org/>.
- Gough, David; Sandy Oliver y James Thomas (2013). *Learning from research: systematic reviews for informing policy decisions. A quick guide*. A paper for the Alliance for Useful Evidence. London: Nesta.
- Granberg-Rademacker, J. Scott; Jeffrey Bumgarner y Avra Johnson(2007). Do school violence policies matter?: an empirical analysis of four approaches to reduce school violence. *The Southwest Journal of Criminal Justice*, 4(1), 3-29.
- Hahn, Robert; Dawna Fuqua-Whitley, Holly Wethington, Jessica Lowy, Alex Crosby, Mindy Fullilove, Robert Johnson, Akiva Liberman, Eve Moscicki, LeShawndra Price, Susan R. Snyder, Farris Tuma, Stella Cory, Glenda Stone, Kaushik Mukhopadhyaya, Sajal Chattopadhyay y

- Linda Dahlberg (2007a). The effectiveness of universal school-based programs for the prevention of violent and aggressive behavior: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 33(2), S114-S129.
- Hahn, Robert; Dawna Fuqua-Whitley, Holly Wethington, Jessica Lowy, Akiva Liberman, Alex Crosby, Mindy Fullilove, Robert Johnson, Eve Moscicki, LeShawndra Price, Susan R. Snyder, Farris Tuma, Stella Cory, Glenda Stone, Kaushik Mukhopadhaya, Sajal Chattopadhyay y Linda Dahlberg (2007b). The effectiveness of universal school-based programs for prevention of violent and aggressive behavior: a report on recommendations of the task force on community preventive services. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 56(RR07), 1-12.
- Hassall, Ian Bruce y Kirsten Hanna (2007). *School-based violence prevention programmes: a literature review*. New Zealand: Institute of Public Policy at Auckland University of Technology.
- Hazel, Cynthia (2010). Interactions between bullying and high-stakes testing at the elementary school level. *Journal of School Violence*, 9(4), 339-356.
- Hemphill, Sheryl A.; Aneta Kotevski, Todd Herrenkohl, Lyndal Bond, Min Jung Kim, John Toumbourou y Richard Catalano (2011). Longitudinal consequences of adolescent bullying perpetration and victimisation: A study of students in Victoria, Australia. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 21(2), 107-116.
- Borbón D., Ana (2013). *Estudio de caso: Programa Abriendo Espacios: Educación y cultura para la paz en Brasil*. Recuperado de <http://www.capsinitiative.net/wp-content/uploads/2014/07/Caso-Escuelas-Abiertas-Version-final-Ana-Borbon.pdf>
- Kaimacuata, Alosa (2010). Engaging the disengaged through development education: challenges and successes. *Policy y Practice: A Development Education Review*, 11, 58-68.
- Kim, Jo H. y Susan Bailey (2003). *Unsafe schools: a literature review of school-related gender-based violence in developing countries*. Arlington, VA: Development and Training Services, Inc.
- Krug, Etienne G.; Linda Dahlberg, James Mercy, Anthony Zwi y Rafael Lozano (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- Lipsey, Mark W. y James H. Derzon (1998). Predictors of violent and serious delinquency in adolescence and early adulthood: a synthesis of longitudinal research. En Rolf Loeber y David P. Farrington. *Serious and violent juvenile offenders: risk factors and successful interventions* (pp. 86-105). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- López Ramírez, Augusto R. (2015). Pandillas en escuelas públicas de El Salvador. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 247-298.
- Lösel, Friedrich y David P. Farrington (2012). Direct protective and buffering protective factors in the development of youth violence. *American Journal of Preventive Medicine*, 43(2), S8-S23.
- MINED (2013). *Plan nacional de prevención y seguridad en las escuelas (Planpreves)*. San Salvador.

- MINED (2015). *Observatorio MINED 2015 sobre los centros educativos públicos de El Salvador*. San Salvador.
- Ministerio de Educación de Chile (2015). *Plan nacional de convivencia escolar 2015-2018*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (2011). *Programa convivencia escolar: tiempos y espacios de orientación, asesoramiento y contención*. Córdoba.
- Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los derechos del niño. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*. Nueva York.
- National Scientific Council on the Developing Child (2004). *Young children develop in an environment of relationships*. Working Paper, 1. Recuperado de <http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2004/04/Young-Children-Develop-in-an-Environment-of-Relationships.pdf>
- Olweus, Dan (1993). *Bullying at school: what we know and what we can do*. Cambridge, MA: Blackwell Publications, Inc.
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- Pereznieto, Paola; Caroline Harper, B. Clench y J. Coarasa (2010). *The economic impact of school violence: a report for Plan International*. London: Plan International y Overseas Development Institute.
- Petticrew, Mark y Helen Roberts (2006). *Systematic reviews in the social sciences: a practical guide*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (2006). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Plan (2008). *Aprender sin miedo: la campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*. Woking: Plan.
- Plan y UNICEF (2015). *Construcción de una caja de herramientas y análisis de legislación y políticas públicas para la protección de los niños, niñas y adolescentes contra todo tipo de violencias en las escuelas*. Ciudad del Saber: Plan Internacional y UNICEF.
- PNUD (2013a). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país, hacerlo posible: diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PREAL (2003). Estrategias para la prevención de la violencia y promoción de una cultura de paz en las escuelas. *Serie Prevención de la Violencia Escolar*, 1(1), 1-3.

- Resnick, Michael D.; Marjorie Ireland y Iris Borowsky (2004). Youth violence perpetration: what protects? What predicts? Findings from the national longitudinal study of adolescent health. *Journal of Adolescent Health*, 35(5), 424.e1-424.e10.
- Ramos, Cecilia; Nieto, Ana María y Claux, Enrique (2007). Aulas en paz: resultados preliminares de un programa multicomponente. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, 1(1), 36-56.
- Ripski, Michael B. y Anne Gregory (2009). Unfair, unsafe, and unwelcome: do high school students' perceptions of unfairness, hostility, and victimization in school predict engagement and achievement? *Journal School of Violence*, 8(4), 355-375.
- Román, Marcela y F. Javier Murillo (2011). América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar. *Revista de la CEPAL*, 104, 37-54.
- RTI International (2013). *Literature review on the intersection of safe learning environments and educational achievement*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development.
- Segovia Coto, M. (2009). *Estudio de línea de base: campaña aprender sin miedo*. Plan Internacional. San Salvador.
- Strom, Ida Frugard; Siri Thoresen, Tore Wentzel-Larsen y Grete Dyb (2013). Violence, bullying and academic achievement: a study of 15-year-old adolescents and their school environment. *Child Abuse y Neglect*, 37(4), 243-251.
- Tam, Frank (2008). The effect of peer victimization on learning: evidence from Hong Kong. *Journal of School Violence*, 7(1), 43-63.
- UNESCO (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo del primer reporte de resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile.
- UNESCO (2009). *Poner fin a la violencia en la escuela: guía para los docentes*. Paris.
- UNESCO (2010). *Educación, juventud y desarrollo: acciones de la UNESCO para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- UNESCO (2015a). *Declaración de Incheon*. Foro Mundial sobre la Educación 2015. Recuperado de <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>
- UNESCO (2015b). *La violencia de género relacionada con la escuela impide el logro de la educación de calidad para todos*. Documento de Política, 17. Recuperado de <http://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/2321075.pdf>.
- UNICEF (2015). *Iniciativa a favor de las escuelas y comunidades fuertes: colaborar para construir escuelas seguras y ambientes de aprendizaje protectores*. Recuperado de http://www.unicef.org/lac/Escuelas_y_Comunidades_Fuertes_Sep15.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global study on homicide 2013: trends, context, data*. Vienna, Austria: United Nations.
- Villar-Márquez, Eliana (2010). *School-based violence in Colombia: links to state-level armed conflict, educational effects and challenges*. Background paper for EFA Global Monitoring Report 2011. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191228e.pdf>

- Volokh, Alexander y Lisa Snell (1998). *School violence prevention: strategies to keep schools safe (unabridged)*. Policy Study, 234. Reason Foundation.
- Walker, Dean (1995). *School violence prevention*. ERIC Digest, 94 . Eugene, OR: ERIC Clearinghouse on Educational Management.
- Walker, Hill M. y Mark R. Shinn (2002). Structuring school-based interventions to achieve integrated primary, secondary and tertiary prevention goals for safe and effective schools. En Mark R. Shinn (Ed.). *Interventions for academic behaviour problems II: preventive and remedial approaches* (pp. 1-25). Bethesda, MD: Association of School Psychologist.
- Wilson, Sandra Jo y Mark Lipsey (2005). *The effectiveness of school-based violence prevention programs for reducing disruptive and aggressive behavior*. Washington, DC: US Department of Justice y National Institute of Justice.
- Wilson, Sandra Jo; Mark Lipsey y James Derzon (2003). The effects of school-based intervention programs on aggressive and disruptive behaviours: a meta-analysis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 71(1), 136-149.
- Wolfe, David A. y Peter G. Jaffe (1999). Emerging strategies in the prevention of domestic violence. *The Future of Children*, 9(3), 133-144.
- Wolke, Dieter; Sarah Woods, Katherine Stanford y Henrike Schulz (2001). Bullying and victimization of primary school children in England and Germany: prevalence and school factors. *British Journal of Psychology*, 92(4), 673-696.
- World Health Organization (2002). *World report on violence and health*. Geneva.
- Worthen, Blaine; Jody Fitzpatrick y James Sanders (1997). *Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. White Plains: Longman Publishers USA.
- Zych, Izabela; Rosario Ortega-Ruiz y Rosari Del Rey (2015). Scientific research on bullying and cyberbullying: where have we been and where are we going. *Aggression and Violent Behavior*, 24, 188-198.

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA: LOS CASOS DEL PERÚ Y ECUADOR

Martín Benavides

Carmela Chávez

Adriana Arellano

RESUMEN

Usando información secundaria y entrevistas, este estudio comparativo muestra cómo Perú y Ecuador han construido de manera diferente sus políticas de aseguramiento de la calidad (PAC) de la educación universitaria. El estudio documenta los dos tipos de PAC, al mismo tiempo que da cuenta de cómo en cada país se dio una relación distinta entre gobiernos, sociedad civil, reglas de juego y legados históricos de cada sistema universitario. Se ha encontrado que mientras en el caso ecuatoriano tanto el mercado como las propias universidades sucumbieron ante el poder del Estado en el proceso regulatorio, en el caso peruano las inercias institucionales vinculadas al poder de las universidades en conjunto, con una ideología de mercado aún fuertemente presente, más bien debilitaron al Estado en su proyecto regulador. En ese sentido, se señala que los diferentes contextos ideológicos, y arreglos entre actores sociales y políticos llevan, por un lado, a una regulación de corte tecnocrático (Perú) y, por el otro, a una regulación de corte político (Ecuador).

Los autores agradecen la asistencia de Sebastián Zárate y Daniela Game, así como los comentarios de Andrés Bernasconi a la propuesta de investigación y dos versiones previas del presente documento.

INTRODUCCIÓN

Diversos estudios comparados muestran que existe una gran heterogeneidad en los arreglos institucionales de la educación terciaria. Como señalan la Red Eurydice (2007) y Teichler (2007), estas diferencias se pueden identificar en la diversificación y selectividad de instituciones, el nivel de privatización, la estructura de cursos, la inversión pública, los instrumentos de financiamiento, así como en el tipo y grado de apoyo público a los estudiantes (citado por Triventi 2013: 1686). Schwarz y Teichler (2002), por su lado, plantean que si bien es importante considerar que la educación superior es concebida como un sistema universal, sus estructuras, su desarrollo, currículo, dinamismo educacional, gobernanza y organización varían enormemente, y tienden a basarse en contextos nacionales, culturales y políticos particulares.

Otros estudios han elaborado tipologías teóricas y han identificado una cantidad de tipos ideales, según características institucionales específicas (Triventi 2013: 1686). Por ejemplo, Clark (1983) planteó el concepto de *triángulo de coordinación*, que clasifica países sobre la base del rol de diversos actores en las dinámicas por el control de la universidad, mientras que Neave (2002) se basa en la relación entre universidades y asociados externos para desarrollar tipos ideales de educación superior (citado por Triventi 2013: 1686). En muchos países, el Estado se encarga de determinar el marco legal en el que las instituciones de educación superior operan, así como su grado de centralización y estandarización (Triventi 2013: 1687). En la definición de criterios de admisión y de oferta educativa, las instituciones autónomas pueden usar sus propios exámenes de ingreso para seleccionar estudiantes, establecer criterios de programas especiales y determinar los contenidos de los cursos, así como adaptar su oferta educacional a las demandas de los estudiantes (Triventi 2013: 1687).

América Latina no ha sido ajena a los procesos de diversificación de la educación superior a través, sobre todo, de la expansión del sector privado. Así, en la región, se permitió la expansión de numerosas instituciones educativas que respondieron a la demanda con una oferta educativa de bajo costo. Muchos estados fueron altamente permisivos en ese sentido, y en algunos casos se ha sugerido que habría existido una relación de conveniencia entre el Estado y las empresas privadas de educación superior. Rodríguez (2012), por ejemplo, describe la expansión de la educación superior privada en el contexto de la dictadura chilena y explica una relación de beneficio entre las empresas implicadas en el financiamiento privado de la educación superior y el gobierno de turno. Benedito (2013) señala que en Brasil las instituciones de educación superior han recibido sus licencias y posteriores acreditaciones en base a requisitos mínimos, sin responder a verdaderos criterios de calidad. Se inscribían en un marco legal que, además, dejaba amplias libertades para la apertura e implementación de cursos, y les permitía un funcionamiento bajo un marco legal mercantil. Estas instituciones, además, se caracterizan

en su mayoría por invertir poco en investigación y en contratación de buenos docentes, lo cual tiene un impacto evidentemente negativo en la calidad de la educación que se imparte en ellas (McCowan 2004). En México es notorio el caso de las universidades privadas de baja selectividad que ofrecen las carreras más demandadas y que cumplen deficientemente los criterios de calidad establecidos. Muchos jóvenes de bajo rendimiento escolar acceden a estas universidades como única alternativa, lo que ha constituido para diversos autores un “efecto inesperado” del crecimiento del sector en México (Vega-Tato 2009, Gil Antón 2005).

El caso peruano responde al mismo patrón: las entidades de educación superior privadas tuvieron facilidades para su funcionamiento sin una adecuada regulación del Estado, ya que podían fijar su oferta educativa según las fluctuaciones del mercado (o en función de las carreras que resultaran más “atractivas”). Con estas condiciones favorables, la formación superior ofrecida por estas instituciones tuvo una fuerte demanda de un sector de los jóvenes que culminaron la educación básica. Esta oferta educativa, sin embargo, no se caracterizaba solo por su accesibilidad en términos económicos, sino también por su menor calidad.

De esa manera, en América Latina, esta expansión de la oferta de educación superior se ha dado a expensas de la calidad educativa, en tanto que gran parte de la demanda ha sido absorbida por instituciones creadas con poca planificación, sin los recursos suficientes para garantizar procesos de calidad y sin los procesos regulatorios necesarios (Dias *et al.* 2011). Esta investigación parte de la constatación de que nos encontramos en un proceso de transformación del sistema universitario en la región a través de medidas que buscan cambiar el contexto de baja calidad mencionado. Esas medidas, denominadas PAC (políticas de aseguramiento de la calidad), se dan sobre un campo educativo muy diversificado, sujeto a presiones políticas y sociales muy variadas, en el marco de contextos económicos diversos, que evidencian las dificultades del propio Estado para una intervención asertiva en el proceso de regulación.

Así, esta investigación ha sido planteada como un ejercicio comparativo entre el Perú y el Ecuador, para mostrar la diversidad de las PAC en la región. Si bien ambos países han estado enmarcados en un contexto regional en cambio, sus PAC en curso han tomado características diferentes tanto en su desarrollo institucional como en la línea argumentativa que las origina. Cabe mencionar que en el 2012 el Ejecutivo ecuatoriano cerró 14 universidades privadas, luego de un proceso de evaluación. Este fue tal vez uno de los casos más radicales de toma de posición de los estados en la problemática de la calidad educativa en la educación superior en la región. Es decir, al menos en la dimensión formal de enunciados declarativos y motivación de la intervención, se trataría de una intervención motivada por fines políticos, en el sentido de salvaguardar un bien público, entendido en un contexto de goce de derechos y de fortalecimiento de la democracia. El Perú viene desarrollando su PAC bajo estándares regulatorios de corte institucionalista y bajo el paradigma del licenciamiento. Es decir, bajo el diseño de mecanismos de organización y funcionamiento institucional de carácter burocrático-administrativo.

El proyecto buscará efectivamente documentar los dos tipos de PAC; al mismo tiempo, dar cuenta de cómo, en cada país, se dio una relación distinta entre gobiernos, sociedad civil, reglas de juego y legados históricos de cada sistema. Se ha utilizado una metodología de estudio de caso, a través de la revisión de fuentes secundarias académicas y de políticas de cada país, al mismo tiempo se realizó una revisión de la prensa local¹ y entrevistas a actores claves². Para cada país se estudiaron a profundidad los momentos previos y posteriores a las leyes universitarias e implementación de cada PAC.

1. La importancia de la dimensión institucional y política para entender la diversidad

De acuerdo con Triventi (2013), dos factores originan la diversidad institucional de los sistemas de educación superior:

- Los perfiles institucionales de los sistemas educativos son producto de procesos históricos, características culturales y perspectivas ideológicas que no se encuentran confinados al campo educativo ni a las fronteras nacionales.
- La política educativa es un componente del paquete total de política pública de una nación, y no es independiente de los otros sectores de gastos públicos.

Por ello este estudio empleará un enfoque político e institucional orientado a estudiar la relación entre la diferenciación de los sistemas nacionales de educación superior y los contextos políticos e ideológicos. En primer lugar, desde ese enfoque, se entiende que la diversificación de los sistemas de educación superior es resultado de la pugna de los actores por consolidar sus propios modelos políticos e ideológicos de universidad (Stevens y Gebre-Medhin 2016: 1). Esto puede deberse a que las demandas sociales en torno al rol de la educación superior han cambiado profundamente en los años recientes y han presionado a las universidades para que sean percibidas como industrias, en lugar de como instituciones, según Gumport (2000) (citado por Bastedo 2006: 7). Las demandas no son solo políticas o económicas, sino también institucionales, especialmente en referencia al rol de los gobiernos en la educación superior.

Desde este enfoque, el estudio de la gobernanza académica se extendió más allá de los intereses de políticas internas para examinar las dinámicas más amplias y el *policy making*, que juegan un rol decisivo en el modelamiento de la educación superior. El interés radica, así, en estudiar el rol de las “fuerzas externas” en el cambio académico (Gumport 2006: 24).

En segundo lugar, desde el enfoque político institucional, la diversificación de los sistemas puede tener que ver también con el legado histórico de las instituciones de educación

¹ Anexo 1: Revisión de la prensa local y fuentes secundarias

² Anexo 2: Entrevistas a actores claves

superior. Esto es, arreglos institucionales e históricos que inciden en la configuración de los sistemas nacionales de educación. Si bien las universidades enfrentan grandes presiones que las conducen a mayores grados de isomorfismo institucional, los contextos nacionales y los legados históricos también importan, y dan cuenta de las diferencias en el *timing*, y el grado en el cual nuevas reglas y roles son creados (Ramírez y Christensen 2013). Para comprender las rutas cambiantes que adoptan las universidades, se deben tomar en cuenta tanto las reglas de juego cambiantes en el mundo como las raíces históricas y sus rumbos institucionales locales, como señala Thelen (1999) (citado por Ramírez y Christensen 2013). Para entender sus derroteros históricos, desde esta perspectiva se considera el concepto *path dependence*, para enfatizar cómo los legados históricos dan forma a la evolución institucional.

2. Del Estado inexistente al Estado “facilitador”: la regulación tecnocrática en el caso peruano

2.1 Antecedentes

El modelo universitario surgido del proceso de transición política de finales de los setenta en el Perú, y que tuvo por base la Constitución de 1979 y la Ley Universitaria³ 23733 (1983)⁴, entró en un importante proceso de reformulación en el escenario del gobierno fujimorista. En el campo educativo, esto tuvo por expresión institucional más importante la promulgación del Decreto Legislativo 882 (1997), que abrió el escenario a la libre organización, con fines de lucro o no, en la formación de centros de enseñanza en todos los niveles, incluido el universitario.

En ese escenario, el sistema universitario se expande en casi un 200%. De cerca de 56 universidades en 1996 pasó a 140 en el 2015. Durante este periodo se conformaron las primeras universidades privadas con fines de lucro, y se dieron cambios organizacionales importantes en las universidades asociativas que eliminaron formas de participación estudiantil y docente por medio de cambios estatutarios.

Con la llegada del gobierno de transición, a finales del 2000, y la conformación de un gabinete de transición, se comenzó a debatir sobre política educativa, y, aunque en menor medida, también sobre educación superior universitaria. Este debate se inspiró en un movimiento de política universitaria que reclamaba una renovación universitaria en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), la más antigua e importante del país.

El Acuerdo Institucional Sanmarquino fue una coalición de docentes y estudiantes sanmarquinos surgida en marzo del 2001 para la renovación institucional; ganó las elecciones

³ Del 9 de diciembre de 1983.

⁴ Esta ley formulaba un modelo de universidad basado en la idea de comunidad universitaria, sin fines de lucro, con mecanismos de participación docente y estudiantil, y bajo el paradigma de la autorregulación institucionalizada en la Asociación Nacional de Rectores.

del rectorado y de varios centros estudiantiles. A nivel institucional tuvo por principal logro la elección de Manuel Burga como rector de la UNMSM para el periodo 2001-2006⁵. Este espacio permitió desarrollar un importante trabajo político de cohesión en el interior de una fracción en San Marcos tras la figura de un sector importante de izquierda. Nicolás Lynch, profesor sanmarquino, fue luego ministro de Educación y permitió formar la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria. Esta comisión tuvo por presidente a Javier Sota Nadal y como secretario técnico a Zenón de Paz, otro importante académico sanmarquino. Esta comisión recibió el encargo de presentar un anteproyecto de ley universitaria al Ejecutivo, así como elaborar un diagnóstico de la universidad peruana.

El estudio supuso elaborar un diagnóstico institucional que cubra aspectos curriculares, de gestión universitaria, aspectos económicos, el marco legal vigente, entre otros. Una de las conclusiones más importantes de este informe (CNSRU 2002: 4) está relacionada a la:

[...] evidencia que no existen niveles de coordinación mínimos entre la oferta propuesta por las universidades y las necesidades reales de la sociedad, puesto que ellas definen los perfiles, planes, sumillas, metodología de aprendizaje entre otros factores sin tener un conocimiento cabal de los requerimientos profesionales de las empresas, en términos de formación teórico-práctica, ni menos las prioridades que plantea el desarrollo del país tomando en cuenta el potencial de su base física, biológica y cultural, en la que prima una notable diversidad.

El informe también señala que la proliferación de universidades “con fines de lucro” habría traído universidades sin estándares mínimos de infraestructura y de calidad docente, de enseñanza profesionalizante y sin interés en desarrollar investigación y producción de conocimiento (CNSRU 2002: 33). En este ambiente, en el 2005, se genera un segundo diagnóstico impulsado por la antigua Oficina de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación (MINEDU), que termina generando un tercer informe, en el que se plantea la necesidad de una segunda reforma universitaria. Este documento sienta las bases para la discusión que se dará años después en el proceso de debate de la reforma del 2014. Para el 2006, la principal preocupación puesta sobre la escena pública en torno a la universidad peruana tenía que ver con (i) la gobernanza y transparencia de la universidad pública (MINEDU 2006: 35); (ii) la necesidad de control en las universidades privadas, en particular en las de lucro; y (iii) la escasa pertinencia a las tareas del desarrollo social (MINEDU 2006: 11).

Por otro lado, el tema de la reforma universitaria se incluyó en el proceso de consulta en torno al Proyecto Educativo Nacional (PEN) entre el 2005 y el 2006. El PEN planteó el objetivo estratégico “Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional” (CNE 2006:18) y propuso tres resultados a los que deberíamos

⁵ Acuerdos San Marcos. Fuente: <http://acuerdosanmarcos.edu.pe>

llegar como país al 2021: (i) renovar el sistema de educación superior articulado al desarrollo; (ii) producir conocimiento relevante para el desarrollo y la lucha contra la pobreza; y (iii) formar profesionales éticos, competentes y productivos por parte de los centros universitarios y técnicos (CNE 2006: 18).

En paralelo con el proceso del PEN, se comienza a construir un sistema de aseguramiento de la calidad educativa en los tres niveles (primario, secundario y superior), a raíz de la promulgación de la Ley 28740, que conforma el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) en el 2006. Este sistema opera desde entonces, pero ha tenido importantes limitaciones en un entorno de educación superior que se caracterizaba por estar desregulado⁶ y ampliamente diversificado.

Otro proceso importante en la gestión de la reforma universitaria actual fue también la promulgación de la sentencia 00017-2008-PUTC, que declaró inconstitucional la Ley 28564, la cual prohibía crear nuevas filiales de universidades públicas y privadas fuera del ámbito departamental de su sede principal. Sin embargo, lo más importante es que la sentencia señaló la necesidad de que este ejercicio sea garantizado por una autoridad competente que garantice calidad educativa, por lo que propone crear una superintendencia estatal encargada de evaluar y autorizar el funcionamiento de las nuevas filiales universitarias, así como evaluar todas las existentes, con el propósito de elevar su calidad educativa (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 0017-2008-PI/TC, 2008).

Asimismo, entre el 2009 y el 2010 se dio un importante debate en el interior de las universidades públicas en torno al voto universal, “secreto, obligatorio y ponderado para elegir rector, vicerrectores y decanos en las públicas” (La República 2010), y que terminó en un proyecto de ley. Si bien este no se llegó a debatir en el pleno, generó una importante movilización en el interior de las universidades públicas en torno a la renovación de las autoridades universitarias vinculadas a la ANR, que fue luego capitalizada en el proceso de debate de la Ley Universitaria y que llevó incluso a aprobar un predictamen en torno a esta medida en concreto.

Pero no fue sino hasta el 2011, con el cambio de gobierno, que se retomó el debate sobre un necesario ajuste del sistema de educación superior universitario. Esto a raíz de la aprobación de un proyecto de ley para formar la Universidad Nacional Tecnológica de Chíncha, en septiembre del 2011 (Radioprogramas del Perú 2011), que llevó a la observación del Ejecutivo, firmada por el propio presidente de la República, en la que se planteó la urgente necesidad de:

definir una nueva legislación universitaria en el marco de un sistema de educación superior a partir de una política de estado sobre la educación superior técnica y universitaria

⁶ O un sistema de autorregulación que se basaba en la ANR, que fue insuficiente para ejercer de órgano fiscalizador y garante de calidad mínimo de transparencia.

[...] una política de estado que se exprese [...] en el marco de un sistema de educación superior que establezca requisitos de creación y funcionamiento que garanticen calidad y vinculación con las necesidades de desarrollo del país (Congreso de la República del Perú 2011).

En este escenario comienza el debate en torno a la necesidad de un nuevo marco normativo-institucional que permita la gobernanza de la educación superior universitaria. Así, se aprueba la Ley 29971, que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas, y de sus filiales, por cinco años. En su artículo 3 señala que la justificación de la moratoria es

permitir que se replantee la política de la educación superior universitaria y se exprese en una nueva legislación de la educación universitaria, en el marco de un sistema de educación superior que establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país.

Esta norma, dada en el 2012, tuvo por principales actores a las mismas bancadas políticas que dos años después aprobaron la Ley 30220 (Ley Universitaria): la bancada oficialista y su partido aliado, Perú Posible⁷, y un voto singular de un congresista de oposición⁸, promotor de la Ley de Moratoria (El Comercio 2012)⁹.

Una vez lograda la moratoria se comenzó a trabajar la Ley Universitaria. Para su elaboración se retomó la propuesta de Nueva Ley Universitaria elaborada en julio del 2009. En esa oportunidad se propuso crear un sistema nacional universitario, un consejo nacional universitario como organismo rector y regulador, voto universal en las universidades públicas, entre otras novedades. Sin embargo, la propuesta fue archivada. Posteriormente, sobre la base de esa propuesta, se inició un debate sobre el contenido de la Nueva Ley Universitaria, que culminó con la aprobación de un predictamen en la Comisión de Educación del Congreso de la República, en diciembre del 2013, y con la promulgación de la Nueva Ley Universitaria, Ley 30220, en julio del 2014.

⁷ Perú Posible se define a sí mismo como un partido político de centro y es liderado por Alejandro Toledo, presidente del país en el periodo 2001-2006. Durante el mandato de Ollanta Humala, Perú Posible ha brindado apoyo político al oficialismo a nivel legislativo, en varias ocasiones.

⁸ Vicente Zevallos, de Solidaridad Nacional, un partido de centroderecha cuyo líder ha sido alcalde de Lima en dos ocasiones. La bancada, como tal, votó en contra de la Ley Universitaria.

⁹ Aprobado por 60 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones, y fue exonerado del trámite de la segunda votación, luego de que el presidente de la Comisión de Educación, Daniel Mora Zevallos (GPPP), recogiera los aportes planteados durante el amplio debate.

2.2 La reforma en un contexto ideológico liberal y con fuertes resistencias institucionales al cambio

Los actores (institucionales y no institucionales) y su comportamiento en los procesos de reforma

Actores políticos: el Legislativo

El dictamen de la Ley Universitaria fue aprobado el 9 de diciembre, luego de 17 meses de debate y con 16 capítulos que después se discutirían en el pleno del Congreso. Fue aprobado por una mayoría reñida (9 votos de 17 en total, 6 del partido de gobierno)¹⁰ en la Comisión de Educación del Congreso de la República. La unidad de la bancada nacionalista fue posible gracias al apoyo desde la Presidencia de la República, que pudo asegurar una unidad de votos. Es interesante ver que, meses después, en la votación en el pleno del Congreso, la correlación se mantuvo casi intacta. Fue aprobada con 56 votos a favor, 46 en contra y 3 abstenciones (Corresponsales 2014)¹¹.

Tomó seis meses el proceso de debate, entre el dictamen y la aprobación de la norma, lapso en el cual actores sociales e institucionales pusieron en la agenda pública sus opiniones, pretensiones e imposiciones al respecto.

Actores institucionales: el rol del Ejecutivo

En el Ejecutivo, la correlación de fuerzas también fue consecuente. Fue clave el rol del ministro de Educación, Jaime Saavedra. Justamente desde su despacho vinieron los principales cambios al dictamen original aprobado en la Comisión de Educación del Congreso; se hizo un importante giro: de una concepción más político-institucional a una más burocrático-tecnocrática por parte de uno de los principales mecanismos de control de la Nueva Ley Universitaria (la superintendencia).

Al mismo tiempo, públicamente emplazó a los rectores a asumir la norma (El Comercio 2015a), a continuar el proceso de implementación más allá del cambio de gobierno del 2016 (Canal N 2015a) y a fortalecer su proceso de consolidación institucional (Canal N 2015b). Asimismo invocó al propio Tribunal Constitucional a no aceptar la acción de inconstitucionalidad presentada por congresistas de oposición en contra de la Ley Universitaria (El Comercio 2014a).

Otro actor importante del proceso fue el Consejo Nacional de Educación (CNE)¹², que ya desde el primer intento de debate de una ley universitaria, en el 2009, señaló públicamente

¹⁰ Con todos los votos del partido de gobierno, uno de Perú Posible, uno de Unión Regional y un voto singular de Solidaridad Nacional.

¹¹ La mayoría de votos fueron de la bancada oficialista Gana Perú (35), Perú Posible (8), Acción Popular-Frente Amplio (6 votos), Unión Regional (4) y 2 votos personales (uno de Solidaridad Nacional). Cabe mencionar la entrada de un nuevo actor político en el proceso, la bancada de Acción Popular-Frente Amplio, un partido de centro vinculado a la Democracia Cristiana. Los votos provenientes de los disidentes del nacionalismo, de la izquierda y de grupos regionales ayudaron a impulsar finalmente la aprobación de la ley.

¹² Espacio consultivo y autónomo del MINEDU formado por profesionales del campo de la educación desde la sociedad civil (CNE-MINEDU).

la necesidad de reforzar la calidad de la educación superior (CNE 2009). En el 2013, como parte del debate del dictamen, apoyó públicamente la necesidad de contar con una nueva ley marco de educación superior, que contenga un órgano rector, e hizo un llamado a la autonomía universitaria con responsabilidad (CNE 2013); ya en el 2014, en el proceso de negociación política de la ley misma, saluda su aprobación y se compromete a colaborar en su implementación (CNE 2014).

Actores sociales

Los actores más importantes en este proceso de negociación de la ley han sido las organizaciones gremiales de universidades, las federaciones de docentes universitarios y de estudiantes.

En el caso de las organizaciones gremiales de universidades nos estamos refiriendo a tres de las más importantes asociaciones de universidades en el Perú. Tal es el caso del Consorcio de Universidades, red que agrupa desde 1996 a las cuatro más antiguas universidades privadas del país, con sede en Lima (Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP, Universidad de Lima-UL, Universidad del Pacífico-UP y Universidad Peruana Cayetano Heredia-UPCH); la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), red conformada en el 2009 por diez universidades y varios institutos tecnológicos, muchos de ellos con fines de lucro (FIPES); y la Asociación de Universidades del Perú (ASUP)¹³, red formada en el 2014 por rectores de universidades públicas y privadas en respuesta al cierre de la ANR.

Estas tres redes han tenido, en diferentes momentos, críticas a la propuesta de ley. Así, por ejemplo, un año antes de su aprobación, el Consorcio de Universidades emitió un comunicado en el que planteaba que cualquier cambio a la Ley Universitaria debía seguir considerando a la ANR como entidad representativa de las universidades; señalaba que estaba en desacuerdo con la creación de una autoridad nacional de educación universitaria y que el Estado debería invertir más recursos del PBI en las universidades, así como profundizar el proceso de acreditación institucional (Punto Edu 2013).

La FIPES se mostró reacia a la existencia de un órgano regulador en la educación superior, lo que ella llamó una “vejación de la libertad de pensamiento” y un desaliento a la inversión privada en educación, dado que esa entidad desnaturalizaría la autonomía universitaria, y sometería a la universidad a una organización bajo el control político (Perú.21 2014). Asimismo son de la postura de que el Tribunal Constitucional debería declarar la inconstitucionalidad de la Ley Universitaria, pues es contraria a la libertad de expresión y tendrá consecuencias

¹³ ASUP está conformada por 62 universidades; 45% de ellas universidades públicas y 55% universidades privadas de todo el país (28 públicas y 34 privadas). Del total de universidades afiliadas, la tercera parte está en Lima (20), en su gran mayoría universidades privadas (15), entre las cuales encontramos un papel importante de las universidades de clase media tradicional (las 5 bajo esta clasificación son miembros de la ASUP) y de las empresariales de bajo costo (6).

en la reducción del mercado educativo, lo que traerá, según la FIPES, elitización y menos oportunidades educativas (El Comercio 2015b).

Es imposible referirse al comportamiento de la ASUP sin nombrar a la ANR, en tanto el consejo directivo de la primera está conformado por los antiguos representantes de la segunda. Según el excongresista Mora¹⁴, en un principio la ANR apoyó el proceso de consulta, incluso facilitando la relación con universidades públicas en el interior del país. El conflicto se produjo cuando, en los procesos de consulta, se evidenció el problema de la inversión en investigación (El Comercio 2015c) y el de los mecanismos de transparencia en el uso de los recursos públicos. Para Mora este fue un punto de quiebre que llevó incluso a que en muchas universidades se prohibiera el ingreso de la comisión para explicar el proyecto y recoger sugerencias. Ello generó una mirada positiva por parte de los estudiantes y docentes ante la propuesta.

Vale mencionar que antes de la aprobación, la propia UNMSM, miembro de la ANR y de la actual ASUP, emitió un comunicado que acusaba a la propuesta de ley de violar la autonomía (UNMSM 2013). Una vez aprobado el dictamen, la ANR convocó a una marcha de protesta contra la que consideraban una norma que violaba la autonomía universitaria y porque “se ven atropelladas en su honor, dignidad y decencia” (Universia Perú 2014). La posición podría resumirse en la frase de Orlando Velásquez Benites, quien fue presidente de la ANR: “Viola la Constitución, el libre gobierno de universidades, está imponiendo un gobierno desde el Poder Ejecutivo, lo que viola absolutamente la autonomía” (El Comercio 2014b). Incluso se dijo que la ley, en particular en el capítulo de implementación del voto universal, permitía que Sendero Luminoso y el Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADDEF) tengan poder en las universidades (El Comercio 2014b).

Es importante entender, además, que la ANR nace como espacio de coordinación entre las universidades y con autonomía para su funcionamiento, elección de autoridades, aprobación de su reglamento, organización de sus órganos (artículos 90 y 91), por lo que se planteó una resistencia a la norma desde el discurso de la injerencia estatal en las universidades (Congreso de la República s/f).

No obstante la evolución institucional de la ANR la llevó a convertirse, en opinión de varios especialistas y del propio ministro (El Comercio 2015d), en un espacio corporativo, donde los rectores contaban con más peso en la institución que otros actores de la comunidad educativa. Ello presentaba, según informe del MINEDU del 2006, serias limitaciones para la democratización interna, ya que funcionaba más como un espacio corporativo (MINEDU 2006: 38).

Del lado de los docentes universitarios, la organización más articulada en los últimos años es la Federación de Docentes Universitarios del Perú (FENDUP). Esta fue una importante

¹⁴ Entrevistado para este estudio.

interlocutora entre las políticas de la ANR, y los grupos de docentes y trabajadores de las universidades. Así, durante la huelga docente, ante la falta de pago de la homologación por el gobierno aprista¹⁵, la FENDUP declaró públicamente la necesidad de que la ANR “haga algo” respecto de sus demandas (El Sapito de Arequipa 2010). Esta situación de conflicto latente se evidenció en el debate de la ley durante el 2013, cuando la FENDUP pidió la disolución de la ANR (La Primera Perú s/f), respaldó la propuesta de una nueva ley universitaria (La República 2014a) y señaló: “Es necesario que la ANR sea extinguida porque jamás cumplió un real control y fiscalización en las universidades que tienen denuncias de presunta corrupción ‘porque solo han protegido a sus amigos’” (Foro Educativo 2014).

Del lado de la Federación de Estudiantes del Perú (FEP) encontramos posiciones diferenciadas en el interior de la organización, pues, por un lado, en determinados momentos, parecían abstenerse del debate de la ley “porque no nos representa” (La República 2014b); incluso era vista como “un paliativo” ante una crisis estructural mucho mayor (Radioprogramas del Perú 2014). Sin embargo, lo cierto es que su actuación más importante fue en apoyo de la ley cuando, meses antes de su promulgación, hizo un deslinde de la ANR y denunció “el doble discurso de aquellas autoridades universitarias que exigen un mayor debate y, sin embargo, no son capaces de promover la más mínima discusión en sus claustros universitarios sobre la crisis de la universidad peruana y del país” (Andina 2014); además la FEP desistió de sumarse a la marcha promovida en mayo del 2014¹⁶.

Finalmente mencionamos el rol de algunos gremios profesionales, como la Red Mundial de Científicos Peruanos, asociación de académicos con sede en el Perú y el extranjero (RMCP Perú 2012), que acercó una serie de propuestas a la comisión del Congreso en el proceso de elaboración y discusión de la ley (RMCP Perú 2012) y, en particular, en el apoyo a la necesidad de contar con estándares internacionales en las políticas de aseguramiento de la calidad (RMCP Perú 2014).

Por otro lado, el Colegio de Decanos de Colegios Profesionales (CDCP), al ser consultado por la Comisión de Educación en el proceso de elaboración de la Ley Universitaria, compartió impresiones de diagnóstico vinculadas a la “ausencia de regulación sobre creación, funcionamiento y cierre de universidades, la proliferación y creación de universidades que degradan la formación académica y la ausencia de sanciones para las universidades que incumplan la normatividad respecto a su funcionamiento y estándares de calidad de sus carreras universitarias” (CDCP 2013). Apoyó, además, la creación de un ente regulador “que fiscalice los aspectos organizativos, económicos y académicos de las universidades” (CDCP 2013), entre otros aspectos¹⁷.

¹⁵ Debido al incumplimiento del Ejecutivo a pagar homologación.

¹⁶ Pronunciamiento “FEP desmiente haber convocado a marcha promovida por la ANR” (12 de mayo del 2014).

¹⁷ Presentación ante la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República de “Propuestas para la nueva Ley Universitaria” por el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú (CDCP) (30 de enero del 2013).

Contexto ideológico de la reforma: paradigmas de regulación y el peso de la opinión pública.

¿Según qué contexto ideológico se establecieron las políticas de regulación y control de la universidad? Un asunto inicial es que esta reforma, a pesar de buscar ser reguladora, no deja de darse en un contexto de retirada del Estado. En América Latina, este debate se puso de manifiesto en el escenario de los procesos de reforma estructural y ajuste económico marcados por la liberalización y privatización de empresas públicas, y en los que “muchos gobiernos renunciaron total o parcialmente a una porción importante de su función de prestación directa de bienes y servicios, lo cual se manifestó en la transferencia de estas responsabilidades a instancias subnacionales y al mercado” (Oszlak 2004: 1), con tendencias marcadas hacia la desregulación y tercerización.

Como señala Rivera Urrutia (2004: 310):

las modalidades históricas del intervencionismo estatal están dando paso a la política reguladora y de promoción de la competencia del estado como las modalidades principales que asume la intervención pública en la economía. Incluso cuando se rechaza la privatización, se buscan fórmulas orientadas a entregar autonomía a los entes que permanecen públicos, como hospitales, escuelas y otras entidades, reservándose el estado central el papel de regulador, para lo cual se crean nuevas instituciones encargadas de supervisar el desempeño tanto de las empresas privadas como de las unidades operativas de diversas áreas del sector público que actúan de manera autónoma.

En ese escenario, surgen en la región, como afirma Oszlak (2004: 2), entidades de: muy variada denominación [como] entes reguladores, superintendencias, institutos, comisiones u otras por el estilo. En general, se trata de organizaciones que gozan de un grado relativamente alto de autonomía e incluso de autarquía financiera, que asumen una serie de responsabilidades vinculadas con la problemática de la regulación, que mantienen distinto tipo de vinculaciones funcionales y jerárquicas con los niveles superiores de gobierno y que han alcanzado diferente grado de desarrollo institucional.

Este debate, que cruza el proceso de regulación de todos los servicios públicos, llega a la educación superior a la luz de experiencias de reformas educativas y de educación superior, en particular a nivel universitario. En el Perú, una de las grandes críticas que tuvo la propia concepción de la ley tuvo que ver con la formación de un organismo regulador. Crítica que de manera especial se dio desde los medios de comunicación más importantes del país, donde los principales líderes de opinión se mostraron en contra de la Ley Universitaria por burocrática e ineficiente, con el argumento de que no habría capacidades en el Estado para regular efectivamente la calidad educativa universitaria (El Comercio s/f).

Así, por ejemplo, líderes de opinión se manifestaron, en sus blogs, contra la exclusión de las universidades con fines de lucro del proceso de construcción del órgano regulador; afirmaron que existiría una campaña deliberada para anular la universidad societaria o privada (El Montonero 2015), que se buscaba tener una “universidad políticamente arrodillada [...]”; [que ya] no podrá pronunciarse libremente y decir ‘esto está mal’, pues existiría el riesgo de que no se le renueve la licencia” (El Comercio 2014c). La propia idea de regulación en la educación superior fue tildada de intervencionista por los principales medios de comunicación, vinculados principalmente al grupo empresarial El Comercio¹⁸, lo cual motivó la preocupación de importantes organizaciones internacionales sobre la libertad de prensa en el Perú (La Mula s/f). Incluso desde foros de académicos renombrados por su ejercicio profesional se oyeron voces contra la ley; en este caso, por atentar contra el principio de autonomía universitaria al haberse formado un órgano regulador de la calidad educativa (El Comercio 2014d).

Cabe mencionar que no todas las voces se postularon contra la existencia de un órgano regulador, pero sí de poner límites a su ejercicio institucional para seguir permitiendo que las fuerzas del mercado puedan competir y buscar su equilibrio. A través de ello se equipara el funcionamiento de este órgano con lo que sería la regulación de cualquier otro sector de la economía, como podría ser la banca, cuya expresión institucional es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Sbs), la cual vela básicamente por la transparencia del sistema (El Comercio 2014e).

Por ello será interesante notar, en la siguiente sección, las principales diferencias y cambios entre la propuesta inicial del proyecto de Ley Universitaria¹⁹ y la que finalmente fue promulgada, que incluye en su negociación final la mirada del MINEDU. Así, el propio ministro de Educación señaló: “El reto es establecer un marco legal y regulatorio que no esté en los extremos absurdos. Ni el extremo de la autorregulación (por alguna razón no hay banqueros que manejen la Sbs). Ni el extremo de una regulación que limite la innovación, la creatividad y la inversión, tanto del sector público como del privado” (El Comercio 2014f).

En ese sentido, el caso peruano siguió la tendencia internacional promovida desde las ideas liberales de dar un rol de facilitador al Estado, más que de controlador. Esto debido a las presiones de la opinión pública, la fortaleza de los intereses privados y el cuidado en proteger la autonomía de las universidades, legado institucional que se ha buscado mantener.

¹⁸ El Comercio concentra el 80% de la prensa escrita (Maldonado 2013) y, por tanto, de lectura.

¹⁹ La que se deriva del dictamen de ley aprobado en la Comisión de Educación del Congreso.

2.3 La Ley Universitaria y el nuevo sistema de Educación Superior Universitaria (ESU)

Del proyecto de ley a la ley aprobada

La naturaleza del proyecto de regulación en el caso peruano puede entenderse al comparar, de un lado, el dictamen de ley y, de otro, la ley aprobada. Ambos concuerdan en la necesidad de impulsar una nueva estructura en la universidad peruana, la cual fortalezca la calidad educativa y la transparencia en el uso de recursos. Para ello se propone una serie de cambios de gobierno universitario, así como también mecanismos institucionales obligatorios al quehacer universitario, como la formación de un vicerrectorado de investigación, línea de carrera docente e inversión en investigación. Asimismo, ambos coinciden en la necesidad de eliminar la ANR y otorgar al MINEDU el rol de garante en política educativa para el ámbito superior, en la necesidad de que las universidades estén obligadas a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806), y en impulsar el fortalecimiento de la universidad pública (El Comercio 2013).

Sin embargo, también son notorias cuatro grandes diferencias que expresan, a su vez, miradas y valoraciones distintas. Las diferencias se manifestaron en el diseño del órgano regulador, en la articulación entre licenciamiento y acreditación, en la estructura de universidad propuesta y en la estructuración del sistema universitario con el de educación superior no universitaria.

En cuanto al diseño del órgano regulador, encontramos dos grandes temas. El primero, su conformación. Así, el proyecto inicial planteaba crear una superintendencia nacional de educación universitaria (SUNEU), conformada por miembros provenientes de instituciones públicas y privadas²⁰ (La República 2014b), mientras que la propuesta de la SUNEDU estaría conformada por cinco miembros de la sociedad civil elegidas por concurso público y sin filiación institucional. Es decir, la SUNEU tenía un mecanismo de representación con un fuerte peso de lo estatal, mientras que la SUNEDU, un modelo de representación más de sociedad civil. Y lo segundo, en cuanto a sus funciones, la propuesta de la SUNEU planteaba no solo la posibilidad de proponer, autorizar o no el funcionamiento de universidades y regular el sistema de educación superior universitaria, sino también la posibilidad de evaluar y cancelar la autorización de funcionamiento de universidades²¹, así como de fiscalizar, sancionar e incluso disolver aquellos programas académicos que no cumplieran con los estándares de calidad²². Frente a esto, la propuesta final aprobada plantea que la SUNEDU asuma el proceso de licenciamiento acorde con el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y de supervisión, y que su principal instrumento sancionador sea la cancelación de licencias de funcionamiento.

²⁰ Ministerio de Educación (MINEDU), Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONCYTEC), dos de universidades públicas y dos de universidades privadas.

²¹ Dictamen para una nueva Ley Universitaria (p. 52).

²² En este caso, definidos por la obtención de acreditaciones.

Una segunda diferencia entre las propuestas está vinculada a la exigencia de la acreditación; es obligatoria en la propuesta de la comisión y voluntaria en el proyecto final²³. Así, se ha pasado de poner el peso en los procesos de acreditación como definitivos para el funcionamiento de universidades a un modelo de aseguramiento de las condiciones básicas de calidad.

Un tercer punto de distancia entre los dos proyectos tiene que ver con la obligatoriedad de una estructura de gobierno universitario, basado en las figuras de asamblea universitaria, consejo universitario, rector, consejos de facultad y decanos, así como del voto universal. En la propuesta de la SUNEU, esta estructura era obligatoria para todas las universidades, pero en la versión final que origina a la SUNEDU quedó establecida solo para las públicas; las privadas se rigen por su propio estatuto.

Una de las diferencias finales tiene que ver con la necesidad de emitir una ley marco de la educación superior que vincule la Ley Universitaria con otras normas de igual rango referidas a la educación superior no universitaria, y que permita articular un sistema modular de educación superior. En la versión final de la ley desaparece la mención al sistema modular.

Estas cuatro diferencias evidencian la tensión entre una mirada más estatista en su concepción de garante, y que, por tanto, otorga un rol más protagónico al órgano en su rol coactivo y fiscalizador frente a una mirada más liberal, muy vinculada a las experiencias institucionales de regulación anteriores²⁴, en que el Estado debe garantizar estándares mínimos del servicio y corregir las fallas propias de mercados competitivos, paradigma en el que además las intervenciones “fuertes” desde el Estado se dan casi en exclusiva para las universidades públicas y con mayores márgenes de autodeterminación para las privadas. Al final se terminó diseñando un órgano regulador “técnico”, pero con poca capacidad interventora para, por ejemplo, universidades que no apliquen el nuevo marco normativo, y con altos niveles de dependencia del resto de esferas político-institucionales para ejercer su labor.

Los actores del nuevo sistema

En cuanto a los actores del nuevo sistema de ESU se encuentran el MINEDU²⁵, la SUNEDU y el SINEACE. La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU)²⁶ tiene por objetivos dirigir, coordinar, promover, monitorear y evaluar las políticas para el desarrollo y el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria (artículo 147), así como

²³ Tan solo algunas carreras tendrán la acreditación obligatoria como requisito; las otras recibirán beneficios tributarios en la reinversión si obtienen esta certificación.

²⁴ De otros órganos reguladores, como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), etc.

²⁵ Con nueva rectoría del MINEDU en ESU.

²⁶ Fue formada en enero del 2015 vía D. S. 001-2015-MINEDU, como parte del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

regular la relación del MINEDU con las universidades públicas y privadas. Para ello cuenta con dos direcciones: la Dirección de Políticas para el Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

La DIGESU tiene la tarea de institucionalizar el proceso de reforma universitaria que nace de la aprobación de la ley; es decir, marcar el liderazgo de la ley, en tanto garante de la calidad del servicio público de la educación superior, y proponer una visión y un marco conceptual dentro de los cuales debe situarse. La primera tarea que se plantea la dirección está vinculada a la implementación del sistema de educación superior, que tiene por principales actores a la nueva superintendencia y al órgano acreditador (hoy SINEACE); pero que comienza a integrar a nuevos actores antes alejados de la política educativa, como el Ministerio de Economía²⁷, el CONCYTEC²⁸, el Ministerio de la Producción²⁹ y el Ministerio de Trabajo³⁰. En términos de actores, se consideran principales aliados en estas tareas a la SUNEDU, al propio MINEDU y algunas universidades que vienen apoyando la reforma en el interior del país y desde Lima.

La SUNEDU, una de las primeras construcciones institucionales que surgen de la nueva Ley Universitaria 30220, es un organismo público técnico especializado adscrito al MINEDU (artículo 12) y responsable del licenciamiento de universidades; es decir, del procedimiento de verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, autorizar su funcionamiento y supervisar la calidad del servicio educativo universitario (artículo 13).

A más de un año de su instalación, se encuentra en proceso de implementación institucional y, en particular, de la implementación del proceso de licenciamiento que supere el diseño anterior de la autorregulación por pares y de revisión documental³¹ por uno basado en estándares de calidad mínimos³² vinculados a: (1) la existencia de objetivos académicos; (2) la previsión económica y financiera de la universidad acorde con su planeamiento; (3) la infraestructura y el equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros); (4) las líneas de investigación que se desarrollará; (5) disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo; (6) verificación de los servicios educacionales complementarios básicos³³; y (7) existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).

El SINEACE tiene su propia ley de creación, Ley 28740 del 2006, que señala como principal finalidad garantizar que todas las instituciones educativas, públicas o privadas, brinden una

²⁷ Promotor de la inversión en la ESU, en particular, de la pública.

²⁸ Promotor de la innovación.

²⁹ Para vincular oferta educativa con demanda laboral.

³⁰ Para certificar competencias laborales.

³¹ Modelo CONAFU.

³² Art. 28 de la Ley Universitaria.

³³ Servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros.

educación de calidad. Para esto impulsa acciones de autoevaluación y evaluación externa que optimicen los resultados esperados tanto a nivel de acreditación de procesos como de certificación de competencias educativas. Para la presidenta del SINEACE, los primeros cuatro años de existencia fueron parte del proceso de implementación del sistema y de formación de sus cuadros profesionales.

A raíz de la nueva Ley Universitaria 30220, el SINEACE entra en un proceso de reestructuración (SINEACE s/f), que tiene por primer paso desaparecer los tres órganos autónomos: IPEBA, CONEACE y CONEAU, y la siguiente formación de direcciones de estos tres niveles. Mediante la Resolución 396-2014- MINEDU se conforma un grupo de trabajo conformado por cuatro personas³⁴, que plantean una reforma institucional, que da lugar a la Resolución 218-2015-MINEDU (8 de abril del 2015). De las 11 funciones que tenía el sistema, se queda solo con cuatro vinculadas a culminar los procedimientos de registro de instituciones en proceso de evaluación (en la fase de evaluación externa) y culminar las acreditaciones pendientes, entre las más importantes, hasta la promulgación de una nueva norma que regule el sistema de acreditación³⁵.

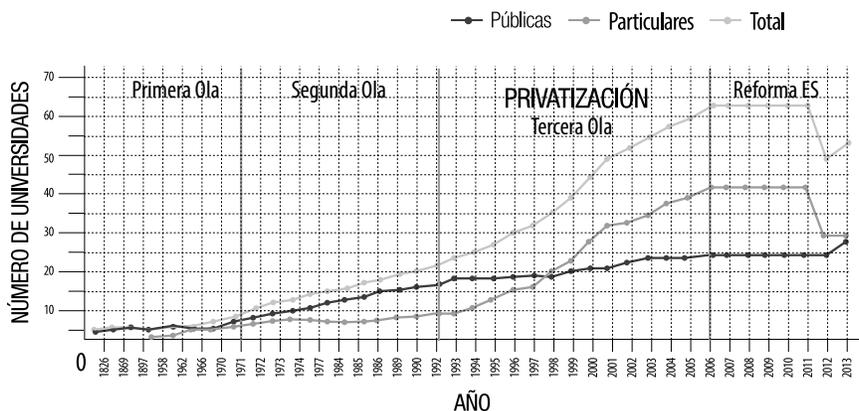
En ese sentido podemos decir que la reforma que se construye en el Perú en torno a la implementación de la Ley Universitaria es un proceso de profunda transformación del sistema educativo, y que supone no solo un cambio en las reglas de juego de los actores educativos, sino también de la institucionalidad del propio Estado en materia de educación superior. Esto ha supuesto un periodo de importantes conflictos con las propias universidades, sus autoridades y promotores, así como dinámicas de negociación entre grupos políticos para poder impulsar reformas legislativas. Asimismo puso de manifiesto la importante capacidad de presión de ciertos grupos empresariales en la opinión pública.

3. De la ausencia del Estado a la hiperregulación: el caso ecuatoriano

A partir de la década de los ochenta y hasta el 2006, el antiguo Congreso Nacional Ecuatoriano —hoy llamado Asamblea Nacional— aprobaba la creación de universidades mediante ley, sin una contraparte por parte del Ejecutivo que diera cuenta de evaluaciones o cierto tipo de regulación. Durante los noventa, la creación de universidades no obedecía a ninguna planificación y el Estado no la controlaba. La inestabilidad política que vivió el país— seis presidentes en diez años— se sumó a otros factores, que resultaron en un crecimiento desmedido del número de universidades; 273% durante 14 años (CEAACES 2013). La figura 1 presenta el número de universidades en el Ecuador durante el periodo comprendido entre 1826 y el 2013.

³⁴ Un miembro del CNE, uno del proyecto Pro Calidad y dos miembros del Consorcio de Universidades.

³⁵ Dictamen recaído en el proyecto de ley 4534/2014-PE, que propone crear el Consejo Peruano de Acreditación Superior, Comisión de Educación, Juventud y Deporte (periodo anual de sesiones 2014-2015).

Figura 1. Número de universidades en el Ecuador de 1826 al 2013.

Fuente: Adaptado de Ramírez (2013).

Las consecuencias más graves de este escenario para la educación superior fueron la precarización de la docencia, la escasa investigación, un mayor número de universidades privadas que públicas que mantenía el lucro en pocas familias o grupos de poder y reforzaba tanto el acceso desigual como la centralización de instituciones en Quito y Guayaquil. Es importante resaltar que de las universidades peor calificadas en la evaluación del 2009—evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA)—, el 80% fueron creadas en esta década.

Previamente a las reformas que tuvieron lugar en el 2008, existían 216 centros universitarios, tomando en cuenta escuelas politécnicas y extensiones universitarias. Un número desconocido de estas universidades aprobó el Congreso Nacional sin ni siquiera contar con un informe favorable del ahora extinto Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP). El Estado no tenía estándares definidos de régimen académico; se entregaban títulos sin ningún cuidado respecto de la carga horaria o de la concordancia entre el título y las materias impartidas dentro de su malla curricular.

Además, las instituciones de educación superior ofrecían una gama de supuestos cursos de posgrado que no tenían mínimas condiciones de calidad docente, investigación e infraestructura. Se detectaron ofertas de diplomados, especializaciones y maestrías que no cumplían con requisitos indispensables de calidad. Solo el 20% eran carreras de ciencias naturales, físicas, ingenierías y carreras tecnológicas. El 80% se orientaba a administración, comercio, ciencias sociales y ambientales (Vela 2012).

3.1 Una reforma al servicio del proyecto ideológico del gobierno

La planificación del Estado ecuatoriano cuenta con dos documentos bases para diseñar e implementar sus políticas públicas: la Constitución del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir. A partir de ambos instrumentos se desprenden importantes elementos que conforman el principal contexto ideológico de las reformas para asegurar la calidad de la educación superior.

El primer artículo de la Constitución declara que la educación superior es un derecho. Esto marca la tónica de los siguientes artículos que tratan de manera más específica la educación, como el artículo 28, que establece: “La educación responderá al interés público, y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Congreso de la República del Ecuador 2008).

Respecto a la definición de la educación superior, la Constitución en su artículo 350 le otorga el valor de fundamento del desarrollo científico y tecnológico (Congreso de la República del Ecuador 2008):

El Sistema de Educación Superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

Así, en el diseño e implementación de las nuevas políticas de mejoramiento de calidad, se afirma que la transformación que vive la educación superior en el Ecuador comprende una ola de transformación del sector hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir y la construcción de la sociedad del conocimiento (Ramírez 2013).

Como base en esas ideas se plantean siete pilares vinculados a la educación superior:

- a. La descorporativización del sistema de educación superior.
- b. La democratización de la educación superior y del conocimiento.
- c. La generación de conocimiento en el marco de la autonomía universitaria responsable.
- d. La revalorización del trabajo docente y la investigación en la educación superior.
- e. La integración e inserción inteligente a nivel mundial.
- f. Convergencia ‘hacia arriba’, eliminando circuitos diferenciados de calidad.
- g. Construir una episteme emancipadora de la sociedad³⁶.

Por ello se entiende que los cambios en la educación superior obedecen a la necesidad de “transformación social”, promulgada por un gobierno que se declara “socialista del siglo XXI” y que determina que después de “la larga noche neoliberal” (en términos de su propuesta) de los ochenta y noventa, la equidad en el acceso a la educación superior se vio seriamente

³⁶ Es importante mencionar que a la fecha se encuentra en debate en la Asamblea Nacional un código orgánico de la economía social del conocimiento. Esta normativa tendrá implicancias para la educación superior en sus ámbitos de investigación e innovación.

afectada por la creación masiva de universidades privadas con fines de lucro, lo cual justifica y demanda la intervención del Estado.

Para ese propósito, el gobierno del presidente Rafael Correa supo tomar ventaja del claro respaldo popular que ha obtenido en todas las elecciones desde el 2006, a excepción de las últimas elecciones locales efectuadas en febrero del 2014. En materia de educación superior, este respaldo popular se ha manifestado con altos niveles de aprobación, inclusive de las intervenciones más radicales en la materia, como fue el cierre de las 14 universidades en el 2012, en que la opinión pública de las ciudades más afectadas, Quito y Guayaquil, aprobó la gestión con un promedio del 75%, según la encuesta de la empresa Perfiles de Opinión (CEAACES 2013).

Una reforma en un contexto de amplio apoyo al Ejecutivo

El gobierno de Rafael Correa inició su gestión (2007) con un amplio respaldo de las organizaciones de la sociedad civil: organizaciones estudiantiles, gremios, movimientos sociales, organizaciones indígenas, entre otras. Este respaldo hacia la figura de Correa tuvo su origen mientras se desempeñaba como ministro de Finanzas del gobierno de Alfredo Palacio (El Universo 2005). Durante los cuatro meses en el cargo, sus declaraciones críticas respecto del tradicional manejo de la deuda externa y la inversión social lo ubicaron en el centro de atención de los medios de comunicación y la opinión pública.

El apoyo a Rafael Correa por las organizaciones no solo se mantuvo durante las elecciones del 2006, que lo llevaron a la Presidencia, sino que fue crucial para el proceso constitucional del 2008. Durante los casi ocho meses de redacción de la Carta Magna³⁷, miembros de distintas organizaciones tuvieron un rol activo en los espacios de construcción y debate de los contenidos. La participación de las organizaciones se mantuvo en promover la aceptación ciudadana de la nueva Constitución, que sería aprobada vía referendo con un apoyo popular del 63,93%.

A pesar de que el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) fue participativo y devino en acuerdos entre las partes interesadas y los asambleístas³⁸, estos compromisos, sin embargo, no fueron reconocidos. La ley fue aprobada finalmente vía veto presidencial, desconociendo lo pactado, lo que generó diversas marchas y protestas en contra de su promulgación (Ecuador Inmediato.com 2010, El Universo 2010, El Tiempo 2010, USFQ 2009, Eldiario.ec 2010).

No obstante, a pesar de este claro desconocimiento del Gobierno sobre la posición de las organizaciones respecto a la nueva ley, el rechazo social a la reforma no fue masivo. No se presentaron amplios debates ni protestas trascendentales en la esfera pública.

³⁷ Proceso iniciado por el voto del 81% de la población.

³⁸ Los acuerdos giraron alrededor de la creación de la secretaría del sector, la composición y presidencia del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la autonomía universitaria y el nivel de control desde el Estado.

Para analizar esta débil reacción de la ciudadanía, es importante señalar tres aspectos del contexto en el que se aprobó la LOES en el 2010. El primero es el gran descrédito de las universidades y la desaprobación que los ciudadanos sentían contra el estado del sistema de educación superior, debido a constantes denuncias y escándalos por mercantilismo, venta de títulos, baja calidad de la educación, entre otros. Esta generalizada descalificación del sistema originó que la ciudadanía no quisiera defender el *statu quo* de la educación superior y que las universidades no contaran con una base social solidaria que respaldara sus reclamos.

El segundo aspecto es que durante el proceso de construcción, debate y aprobación de la LOES (2010), la Asamblea Nacional aprobó también 23 leyes que regulan sectores claves de la esfera pública y social: Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Servicio Público, Ley Reformatoria a la Seguridad Social, Código Orgánico de Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Asimismo, desde el 2009 se debatía la ley de comunicación, una ley polémica, ampliamente discutida hasta su aprobación en junio del 2013. La aprobación de un alto número de leyes en pocos años fragmentó la atención de los distintos sectores. La diversidad de argumentos y discusiones públicas era tan amplia, que no consolidó un debate sustantivo respecto a una ley en particular.

El tercer aspecto es consecuencia del Decreto Ejecutivo 982 (Registro Oficial 311, 2008), en el que el presidente de la República plantea una reforma a la normativa para las organizaciones de la sociedad civil, la cual incluye, entre las causales de disolución de organizaciones, el “comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas por los ministerios u organismos de control y regulación” (Congreso de la República del Ecuador 2008). Esta disposición generó preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil porque limita sus posibilidades de expresar desacuerdos y reclamos en manifestaciones públicas³⁹.

Finalmente es importante anotar que a pesar de esta criminalización de la protesta social, el gobierno de Rafael Correa ha contado con altos niveles de aprobación durante su gestión. El apoyo popular se ha reflejado en los distintos procesos electorales de los últimos años, que permitieron la reelección del presidente y la obtención de 100 de las 134 curules de la Asamblea Nacional por su partido, Alianza País.

³⁹ Esta normativa, luego del 2010, fue reemplazada por el Decreto Ejecutivo 16 del 2013, que incluyó como causal de disolución “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten a la paz pública”, luego reformado con Decreto 739 del 2015 para establecer como causal de disolución “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de actividades que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten a la paz pública”. Cabe mencionar que en años recientes esta normativa ha sido la base del proceso de disolución de la Fundación Pachamama y del pedido de disolución de la Fundación Fundamedios, que luego fue detenido por pedido de la Defensoría del Pueblo.

3.2 La reforma

Los inicios

Con los antecedentes de malestar generalizado por la situación de las universidades en el país, el gobierno de Rafael Correa y la Asamblea Constituyente iniciaron un ejercicio de análisis sobre el estado de la educación superior, que concluyó con el Mandato Constitucional 14, emitido el 22 de julio del 2008, que también reformó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), y que concluye lo siguiente:

- La derogatoria de la ley que creó la Universidad Cooperativa de Colombia por irregularidades probadas, designó a un administrador temporal y determinó la implementación de un plan de contingencia para responder al derecho a la educación de los estudiantes de esta universidad.
- La obligación de los entes reguladores de la educación superior de realizar un diagnóstico del sistema y entregarlo a la asamblea en el plazo de un año. Al CONESUP se le solicitó analizar la situación académica y jurídica de las instituciones y al CONEA realizar un informe técnico sobre el desempeño institucional de las instituciones para asegurar la calidad.
- El cese inmediato de funciones de los integrantes del CONESUP.
- La reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior y regularización del sector (Mandato Constituyente 14, 2008).

Posteriormente la Constitución de la República (aprobada en el 2008 mediante referéndum, con un apoyo del 63,93% de votantes) incorpora principios claves para el funcionamiento del sistema en el nivel superior: el interés público de la educación superior, la gratuidad de la educación pública, prohibición de lucro⁴⁰, alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, organismos rectores, obligatoriedad de evaluación y acreditación, entre otros.

A partir del Mandato 14 se desencadenó un ciclo inédito de evaluación de las universidades. En el plazo de un año, el CONEA desarrolló e implementó un nuevo modelo de evaluación, y presentó un informe que identificó a la universidad ecuatoriana como “un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica” (CONEA 2009), que presentaba una polarización de conceptos y prácticas de universidades públicas y particulares respecto a la generación de ciencia y tecnología, fuertes asimetrías tecnológicas, una universidad fragmentada en sus principios, e identidad con distintos niveles de incorporación de los principios de democracia entre universidades pública y privadas.

El informe también presentó una categorización de las universidades basada en los resultados de la evaluación. Las calificó entre las categorías A y E, en que la categoría A es la mejor calificación. Según este esquema se encontró que existían 11 universidades en categoría

⁴⁰ Aspecto ya incluido anteriormente en la Constitución de 1998.

A, 9 universidades en categoría B, 13 universidades en categoría C, 9 universidades en categoría D y 26 universidades en categoría E (CONEA 2009).

Parte del informe precisa que las universidades en categoría E entren en un segundo proceso de evaluación para determinar su continuidad o cierre definitivo. Según el documento, las universidades de categoría D debían someterse a un plan de fortalecimiento institucional para los siguientes cuatro años. Las universidades de categorías D y E debían detener su oferta de posgrados hasta la siguiente evaluación.

La presentación del informe por el CONEA estableció una relación tensa entre las universidades privadas y el Estado ecuatoriano. Era la primera vez que el Estado sería el rector preponderante de la política pública, lo que generaba temor entre ciertas instituciones en cuanto a su accionar presupuestario y su libertad de cátedra. Esta relación se haría aún más compleja y tensa con la aprobación definitiva de la LOES.

Las acciones posteriores de intervención en calidad y depuración del sistema y creación de nuevas políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior (detalladas más adelante en este documento) no se concretaron sino hasta la aprobación de la nueva ley.

La aprobación de la ley

El 12 de octubre del 2010 se publica en el Registro Oficial la nueva LOES. Su aprobación se dio luego de un proceso de participación, socialización y negociación entre los distintos actores del sector con una importante discusión alrededor del respeto a la autonomía universitaria. La ley fue aprobada en la Asamblea con la votación mínima requerida y sufrió un veto presidencial, que se enfocó en modificar puntos acordados en los procesos de discusión de la ley.

La ley proporciona un plazo de 18 meses a las universidades de categoría E para depurar sus instituciones y someterse a evaluación del CEAACES (definido en la ley). Durante este proceso, las universidades en mención no podían matricular estudiantes.

En el 2012, cumpliendo con el plazo establecido, el CEAACES determinó dos criterios principales de evaluación para las 26 universidades en categoría E: una evaluación del entorno del aprendizaje; es decir, una evaluación de carácter institucional con estándares e indicadores, y una evaluación de los resultados de aprendizaje, mediante la aplicación de un examen a los estudiantes de último año, a fin de evaluar los conocimientos adquiridos durante la carrera por medio de un examen de competencias generales y un examen de competencias específicas⁴¹.

A pesar de la resistencia que manifestaron las universidades, y el temor de sus estudiantes por un posible cierre, según lo que reportan medios de comunicación de esas fechas y según lo publicado por el CEAACES, no se presentaron disturbios durante las evaluaciones.

⁴¹ Luego de esta evaluación se categorizó a las universidades: 26 instituciones categoría E, evaluadas y categorizadas en tres grupos: aceptable, 3 universidades; parcialmente aceptable, 8; 14 no aceptable, suspendidas definitivamente; y 1 no categorizada hasta aplicar una evaluación con criterios interculturales.

El CEAACES, en cumplimiento de la disposición tercera de la LOES, creó luego el Reglamento para el Cierre de las Universidades. De manera inmediata se cerraron las 14 universidades que entraron en la categoría no aceptable y se emitió orden de prisión contra los rectores por presunta estafa.

Luego de cinco años, desde la evaluación del CONEA, cumpliendo con las disposiciones establecidas en la Constitución y la LOES, el CEAACES realizó un nuevo proceso de evaluación de las universidades y su correspondiente acreditación y categorización. En esta ocasión, el modelo enfatizó en temas de investigación e incorporó indicadores utilizados internacionalmente, y mantuvo las calificaciones de eficiencia académica, investigación, actividades de gestión y organización, e infraestructura. En esta ocasión no hubo una evaluación en cuanto a resultados de aprendizaje.

Si bien el modelo de esta segunda evaluación presentó varios cambios respecto del primero, el CEAACES hace una evaluación general positiva de los resultados de la segunda evaluación. En lo que se refiere a indicadores comparables, se evidenció el aumento en el número de docentes con títulos de maestría y Ph.D., así como el mejoramiento de las relaciones laborales mediante el aumento de salarios.

Respecto de la categorización, en esta segunda evaluación ya no se detectaron instituciones de educación superior en la categoría E⁴². Sin embargo, ocho universidades fueron calificadas en la categoría D, lo que las obligó a presentar un plan de fortalecimiento institucional que les permitiera acceder a corto plazo a la categoría C, luego de una nueva evaluación (CEAACES 2014), la que se dio en el 2015⁴³.

La nueva institucionalidad de la reforma

La LOES creó una nueva institucionalidad para el sistema de educación superior. A continuación se presentan los detalles de la nueva institucionalidad del sector:

La SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación) es el nuevo actor con mayor incidencia. Tiene un papel fundamental y central en la rectoría de la educación superior. Está creada a partir de la desaparición y fusión de entidades que ya existían en el sector de ciencia y tecnología: el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), encargado de la política de ciencia, tecnología, desarrollo e innovación, y la SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología), encargada de gestión, evaluación, seguimiento y monitoreo de proyectos de investigación⁴⁴. Además de estas funciones, a esta secretaría de Estado se le encarga también la rectoría de las políticas de educación superior y se amplía su ámbito

⁴² Los resultados de esta segunda evaluación categorizaron a las universidades de la siguiente manera: 5 (3 de grado y posgrado, y 2 de posgrado) en categoría A; 23 (18 de grado y posgrado, 4 de grado, y 1 de posgrado) en B; 18 (14 de grado y posgrado, y 4 de grado) en C; y en categoría D 8 universidades (6 de grado y posgrado, y 2 de grado).

⁴³ Los resultados de la recategorización aún no están disponibles.

de acción en cuanto a la gestión e implementación de todas las políticas bajo su rectoría y la coordinación entre el Ejecutivo e instituciones de educación superior (LOES 2010).

A pesar de que la creación de la SENESCYT se podría considerar como necesaria⁴⁵, su relación con las universidades muestra las dificultades resultantes de un mayor control por el Estado sobre un espacio que antes tenía poco o ningún control. Varios de los rectores y otras autoridades de las IES hablan de un excesivo control por las autoridades del Estado, que ha burocratizado los procesos mediante los cuales reportan actividades. Manifiestan también que las evaluaciones tienen un carácter punitivo, más que de incentivo al mejoramiento de la calidad de la educación superior. La SENESCYT es un ente adscrito al Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), lo que implica que debe rendirle cuentas y alinear sus políticas a lo que este determine.

La preponderancia de la SENESCYT dentro del sistema de educación superior se refleja también en términos presupuestarios. Si analizamos el presupuesto asignado a las distintas instituciones se evidencia que, a inicios del 2015, la SENESCYT recibió US\$ 288,55 millones (US\$ 33,8 millones para gasto corriente y US\$ 254,67 millones para inversión); en la misma fecha, el MCCTH recibió US\$ 67,04 millones (US\$ 4,7 millones para gasto corriente y US\$ 62,34 millones para inversión); el Consejo de Educación Superior (CES) recibió US\$ 7,68 millones (US\$ 6,61 para gasto corriente y US\$ 1,06 millones para inversión); y el CEAACES recibió US\$ 10,03 millones (US\$ 10,03 para gasto corriente y cero dólares para inversión)⁴⁶.

El CES es un órgano colegiado autónomo, conformado por seis miembros académicos, elegidos por concurso público de méritos y oposición, cuatro representantes del Poder Ejecutivo, de entre los cuales se elige al presidente del consejo y a un representante de los estudiantes que participa solamente con voz. Es presidido por la máxima autoridad de la SENESCYT, lo cual proporciona un fuerte peso a la voz del Ejecutivo en el interior del consejo. Adicionalmente, a pesar de que el CES debe contar con la presencia —sin voto— de un representante de los estudiantes universitarios, ese representante fue expulsado hace seis meses presuntamente por manifestar su posición crítica frente a distintas políticas del Gobierno⁴⁷.

El CES se encarga de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior, y la relación entre distintos actores con el Ejecutivo y la sociedad ecuatoriana. Resuelve sobre planificación, regulación y coordinación del sistema, administra el sistema de licenciamiento, y monitorea, controla y sanciona a las instituciones de educación

⁴⁴ Funciones que asumió de la anterior Fundación de Ciencia y Tecnología (FUNDACYT).

⁴⁵ Considerando que la mayoría de países de la región cuentan con un ministerio o secretaría de educación superior.

⁴⁶ Información disponible en las páginas web institucionales.

⁴⁷ De acuerdo a entrevistas con actores claves, se conoce que en la actualidad el CES no cuenta con la participación de un representante de los estudiantes debido a que este fue expulsado del Consejo por el presidente, René Ramírez (secretario nacional de SENESCYT), debido a una confrontación entre ambos. En la página web del CES no consta el nombre del representante de los estudiantes universitarios.

superior. De igual modo, formula, en coordinación con los otros organismos que rigen el sistema de educación superior y con el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior, las políticas de Estado y la planificación. Finalmente aprueba y emite normativa para el funcionamiento del sistema de educación superior y gestiona la información remitida por la SENESCYT. Esta entidad reemplazó a los anteriores Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) hasta el 2000 y CONESUP entre el 2000 y el 2010, conformados esencialmente por los rectores de las universidades (LOES 2010).

El CEAACES se crea como un cuerpo colegiado autónomo, conformado por seis consejeros: tres miembros académicos, elegidos por concurso público de méritos y oposición, y tres representantes del Ejecutivo designados por el presidente de la República, de entre los cuales se elige al presidente del consejo. Esta entidad se constituye como rectora de la política pública de seguimiento de la calidad, a través de procesos de evaluación, acreditación y categorización de las instituciones de educación superior. El CEAACES reemplaza al CONEA, organismo que estuvo encargado de asegurar la calidad de la educación superior con poca relevancia, pues, contrariamente a la normativa, se conformó de autoridades universitarias, y dependía presupuestaria y jerárquicamente del CONESUP (LOES 2010, Minteguiaga 2012).

El MCCTH tiene el propósito de concertar, coordinar y evaluar la formulación, la ejecución, el control y el seguimiento de políticas públicas, programas y proyectos del sector conocimiento y talento humano. Bajo esta entidad se encuentran adscritos y coordinados la SENESCYT, el Ministerio de Educación (rector de los niveles inicial, básico y bachillerato) y el Ministerio de Cultura (Decreto 726 2011).

En síntesis, se puede argumentar que el Ecuador pasó de la ausencia del Estado en la educación superior a una hiperpresencia del Estado en relación con otros actores de la esfera pública y sociedad civil. En ese sentido, estamos frente a un proceso muy diferente del peruano, uno que se distancia del modelo liberal de reforma, que busca más bien cambiar los legados institucionales a través de una presencia fuerte del Estado, como controlador más que como regulador, lo cual es permitido por una sociedad civil que no pudo expresar sus intereses de forma legítima.

4. De dos contextos institucionales y políticos distintos a dos modelos de regulación diferente: el modelo tecnocrático y el modelo de control estatal de la educación superior

Ya en los ochenta, Clark señalaba que los sistemas de gobierno de las universidades dependían de cómo se da la relación entre el mercado, la autoridad del Estado y la oligarquía académica (Clark 1983). Según Krücken y Meier (2006), ese argumento permite entender las diferencias entre el modelo alemán, francés, británico y estadounidense. Así, según esos autores, el modelo tradicional alemán fue ejemplo de un sistema basado en una fuerte autoridad estatal

y una igualmente fuerte oligarquía académica, en la que los cuerpos colegiados tomaban sus decisiones, mientras que en el caso francés no existía prácticamente ningún elemento propiamente organizacional y los profesores universitarios no se identificaban con su organización. En Francia el Estado se centraba en delimitar fronteras disciplinares, pero no organizacionales en el momento de regular las universidades (Krücken y Meier 2006). Esto, a diferencia de Gran Bretaña, donde según los mismos autores, al ofrecer el sistema mucha autoridad en la parte menos jerárquica de la organización, las universidades estaban sujetas solamente en un grado limitado a un poder administrativo centralizado (Krücken y Meier 2006: 245). Un caso bastante diferente es el de Estados Unidos, donde el mercado ejercía dominio sobre la gobernanza universitaria. Como señalan Krücken y Meier, los dirigentes universitarios estadounidenses poseen un poder autocrático que hubiera sido inaceptable en una institución europea.

Desde la década del ochenta, esos arreglos, sobre todo en el caso europeo, se han venido transformando. En particular, como señalan Neave y van Vught (1991), se ha dado el paso de un modelo de control estatal a uno de supervisión estatal, en el cual el Estado diseña un marco de reglas y de objetivos de política para el sistema en su conjunto, y las instituciones tienen más libertades para establecer y seguir sus propias misiones y prioridad (citado por Musselin y Texeira 2014: 4).

¿Qué factores han estado detrás de esos cambios en el balance entre mercado, Estado y universidad? Siguiendo a Musselin y Texeira, los cambios en la educación superior están determinados por contextos y debates nacionales. Si bien en apariencia se puede identificar un vocabulario y propuestas globales, el diseño de las políticas en educación superior, al igual que en muchas áreas de la política pública, está inmerso en la vida cultural nacional, los contextos sociales y políticos (Musselin y Texeira 2014: 7).

Este estudio ha sido una contribución a ese debate desde las transformaciones de dos sistemas de educación superior en América Latina. Se ha buscado mostrar cómo en cada país se ha producido un arreglo distinto entre mercado, Estado y universidades, y cómo esa diferencia se puede explicar por los contextos políticos e ideológicos de cada país. Mientras que en el caso ecuatoriano, tanto el mercado como las propias universidades sucumbieron al poder del Estado en el proceso regulatorio, en el caso peruano, las inercias institucionales vinculadas al poder de las universidades, junto con una ideología de mercado aún presente, más bien debilitaron al Estado en su proyecto regulador. En ese sentido, hemos hablado de cómo los diferentes contextos ideológicos y arreglos entre actores sociales y políticos llevan, por un lado, a una regulación de corte tecnocrático y, por el otro, a una regulación de corte político⁴⁸.

⁴⁸ Esta diferencia es similar a aquella planteada por van Vught (1989) y Goedegebuure *et al.* (1992), quienes hablan de control estatal versus supervisión estatal. Es importante mencionar que en el caso ecuatoriano, si bien la implementación de su PAC fue política, en su diseño intervinieron muchos técnicos. Existió una tecnocracia en el diseño de las PAC y los procesos de evaluación.

La regulación de corte tecnocrático surge en un contexto en el que no existe un desbalance de poderes entre Estado, mercado y actores universitarios, y su orientación final depende del mayor liderazgo de alguno de ellos. En el caso peruano, el Ejecutivo, parte del sector privado y algunos actores relevantes de las propias universidades se unieron en un acuerdo para impulsar una reforma que no busca alterar la autonomía universitaria ni cuestionar radicalmente la intervención del sector privado en la educación superior, sino que se basa en la exigencia de aspectos mínimos en la previsión del servicio educativo y con una débil intervención en lo privado.

La regulación de corte político surge como consecuencia de un debilitamiento del mercado (y sus intereses privados asociados) y de los sectores académicos universitarios frente a un gobierno que cuenta con respaldo político y de la opinión pública. Su capacidad regulatoria es fuerte, al menos en los inicios de su implementación. Depende mucho del impulso personal del presidente, y este cuenta con una presencia institucional en el diseño mismo del sistema. Se trata, entonces, de un modelo de regulación estatal con fuerte énfasis en “el interés público” y en el que se controla no solo condiciones básicas de calidad, sino también cuestiones vinculadas al mercado privado, como el control de costos de matrícula, eliminación de costos administrativos por emisión de títulos, obligatoriedad de becas, obligatoriedad de acreditación, etc. Así, nos encontramos con un diseño con una fuerte intervención estatal, más sujeta a control institucional por parte de las entidades del sistema, y en las cuales existe una fuerte presencia del Ejecutivo.

A manera de balance, podemos decir que ambos procesos de reforma plantean sus propias fortalezas y retos. Por un lado, en el caso peruano, el diseño del órgano regulador y de la política de calidad educativa en el sistema universitario permite mantener importantes márgenes de autonomía y objetividad frente a intentos de intervención política. Cuestión que, salvo ruptura de la normatividad vigente, permitiría cierta sostenibilidad del modelo; sin embargo, al ser una reforma producto de un proceso de pactos muy poco institucionalizados y altamente dependiente de liderazgos concretos, corre el riesgo de quedar aislada cuando cambie la correlación de fuerzas políticas siendo vulnerable a nuevos intentos de contrarreforma, presiones de grupos privados y de “rectores rebeldes” dentro de las universidades, y de los propios líderes políticos.

En el caso ecuatoriano, encontramos una reforma que ha contado con un enorme respaldo político desde la Presidencia y de la mayoría en el Congreso (del partido de gobierno), lo que ha permitido tomar decisiones enérgicas, como el cierre de 14 universidades, el establecimiento de un sistema de educación superior vía una ley de educación superior y una política de aseguramiento de la calidad con altos niveles de institucionalización en el aparato del Estado. Y que salvo un cambio radical a la normativa vigente —como un cambio constitucional— tiene

altas probabilidades de permanecer en el tiempo, aun en escenarios de cambio de gobierno. Sin embargo, al ser un sistema altamente dependiente del sistema político, es susceptible de intromisiones que no respondan necesariamente a criterios técnicos y que se pudieran utilizar como instrumentos de manipulación o clientelismo en el interior de las universidades⁴⁹.

⁴⁹ De hecho, en varias de las entrevistas aplicadas en este estudio, rectores y otras autoridades de las IES se refirieron a un excesivo control por las autoridades del Estado, que ha burocratizado los procesos mediante los cuales se reportan actividades y ha creado un escenario en el que las evaluaciones tienen un carácter punitivo, más que de incentivo a mejorar la calidad de la educación superior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bastedo, Michael N. (2006). Sociological frameworks for higher education policy research. En Patricia J. Gumpert (Ed.) *The sociology of higher education: contributions and their contexts* (pp. 295-316). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Benedito, Carlos (2013). Reconfiguring higher education in Brazil: the participation of private institutions. *Análise Social*, 208(3), 622-658.
- Boarini, Romina; Joaquim Oliveira, Hubert Strauss, Christine de la Maisonneuve y Clarice Saadi (2008). Investment in tertiary education: main determinants and implications for policy. *CESifo Economic Studies*, 54(2), 277-312.
- CEAACES (2013). *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Recuperado de <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf>
- CEAACES (2014). *Rendición de cuentas 2014*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Recuperado de http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2015/07/MEMORIA-CEAACES_21052015.pdf
- Clemens, Elisabeth S. y James M. Cook. (1999). Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, 25(1), 441-466.
- Clemens, Elisabeth S. (2007). Toward a historicized sociology: theorizing events, processes, and emergence. *Annual Review of Sociology*, 33(1), 527-49.
- Clark, Burton R. (1983). *The higher education system*. Berkeley: University of California Press.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (2006). *Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE y MINEDU.
- Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (CNSRU) (2002). *Diagnóstico de la universidad peruana: razones para una nueva reforma universitaria*. Lima: Congreso de la República.
- CONEA (2009). Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador.
- Congreso de la República del Ecuador (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito: Congreso de la República.
- Congreso de la República del Ecuador (2008). *Decreto 982. Registro Oficial 311*. Quito: Congreso de la República.
- Congreso de la República del Perú (2011). *Oficio 233-2011-PR* [dirigido a la presidencia del Congreso de la República]. Lima, noviembre 2011.

- Congreso de la República del Perú (2014). Ley 30220. *Ley Universitaria*. Lima.
- Dias, Diana; Claisy Marinho-Araújo, Leandro Almeida y Alberto Amaral (2011). The democratization of access and success in higher education: the case of Portugal and Brazil. *Higher Education Management and Policy*, 23(1), 1-20.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2010). *Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador: desafíos para un Estado constitucional de derechos*. Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza. Coordinación de Políticas Públicas.
- Eurydice (2007). *Eurydice key data on higher education in Europe*. Brussels: European Commission.
- Heidenheimer, Arnold J. (1981). Education and social security entitlements in Europe and America. En Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer (Eds.) *The development of welfare states in Europe and America* (pp. 265-304). London: Transaction Books.
- Hega, Gunther M. y Karl G. Hokenmaier (2002). The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial countries. *German Policy Study*, 2(1), 1-28.
- Hokenmaier, Karl G. (1998). Social security vs. educational opportunity in advanced industrial societies: is there a trade-off? *American Journal of Political Science*, 42(2), 709-711.
- Gil Antón, Manuel (2005). El crecimiento de la educación superior privada en México: de lo pretendido a lo paradójico ¿o inesperado? *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(1), 133, 9-20.
- Gumport, Patricia J. (2000). Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives. *Higher Education*, 39(1), 67-91.
- Gumport, Patricia J. (Ed.) (2006). *The sociology of higher education: contributions and their contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kehm, Barbara (Comp.) (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Ediciones Octaedro, S.L.
- McCowan, Tristan (2004). The growth of private higher education in Brazil: implications for equity and quality. *Journal of education policy*, 19(4), 453-472.
- Krücken, Georg y Frank Meier (2006). Turning the university into an organizational actor. En Gili Drori, John W. Meyer y Hoky Hwang (Eds.), *Globalization and organization: world society and organizational change* (pp. 241-257). Oxford: Oxford University Press.
- MINEDU (2006). *La universidad en el Perú: razones para una segunda reforma universitaria. Informe 2006*. Lima: Ministerio de Educación.
- Minteguía, Analía (2012). Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. En René Ramírez (Coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (pp. 83-123.). Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

- Musselin, Christine y Texeira, Pedro (2014). Introduction. En *Reforming higher education: public policy design and implementation* (pp. 1-17). Higher Education Dynamics, 41. Springer.
- Neave, Guy (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Neave, Guy (2002). Anything goes: or, how the accommodation of Europe's universities to European integration integrates an inspiring number of contradictions. *Tertiary Education and Management*, 8(3), 181-197.
- Neave, Guy y Frans van Vught (Eds.) (1991). *Prometheus bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. London: Pergamon.
- Oszlak, Oscar (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En Luiz Bresser-Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLAD.
- Pechar, Hans y Lesley Andres (2011). Higher education policies and welfare regimes: international comparative perspectives. *Higher Education Policy*, 24(1), 25-52.
- Quintanilla, Edwin (2004). *Autonomía institucional de los organismos reguladores: revisión de literatura*. Serie Documentos de Trabajo, 14. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.
- Ramírez, Francisco O. y Christensen, Tom (2013). The formalization of the university: rules, roots, and routes. *Higher Education*, 65(6), 695-708.
- Ramírez Gallegos, René (2013). *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador: hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), 309-372.
- Rodríguez, Emilio (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente? *Ingeniare*, 20(1), 126-135.
- Schwarz, Stefanie y Ulrich Teichler (2002). *The institutional basis of higher education research: experiences and perspectives*. Kluwer Academic Publishers.
- Stevens Mitchell L. y Ben Gebre-Medhin (2016). Association, service, market: higher education in American political development. *Annual Review of Sociology*, 42, 121-142.
- Stevens, Mitchell L.; Elizabeth A. Armstrong y Richard Arum (2008). Sieve, incubator, temple, hub: empirical and theoretical advances in the sociology of higher education. *Annual Review of Sociology*, 34, 127-151.
- Teichler, Ulrich (2007). *Higher education systems: conceptual frameworks, comparative perspectives, empirical findings*. Global Perspectives on Higher Education, 9. Sense Publishers.

- Thelen, Kathleen (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Triventi, Moris (2013). Higher education regimes: an empirical classification of higher education systems and its relationship with student accessibility. *Quality & Quantity International Journal of Methodology*, 48(3), 1685-1703.
- Triventi, Moris (2012). *Sistemi universitari comparati: riforme, assetti istituzionali e accessibilità agli studenti*. Milan: Mondadori.
- Vega-Tato, Griselda (2009). Poniendo orden a las instituciones particulares de educación superior en México: una taxonomía aplicada a su complejidad y su diversidad. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII(2), 150, 37-60.
- Vela, María de la Paz (2012). En busca de la excelencia académica... ¿en serio? *Revista Gestión*, 217, 16-30.

ANEXOS

ANEXO 1: REVISIÓN DE LA PRENSA LOCAL Y FUENTES SECUNDARIAS

- ANDINA
Federación de estudiantes no se plegará a marcha de la ANR
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-federacion-estudiantes-no-se-plegara-a-marcha-de-anr-505772.aspx>
- ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL PERÚ (ASUP)
Asociación de Universidades del Perú
<http://www.asup.edu.pe/web/>
- BLOG DE MARIO ZÚÑIGA
El Tribunal Constitucional y la Ley Universitaria: lo que no quieren ver los defensores de la reforma
<http://mariozuniga.org/2015/11/19/el-tribunal-constitucional-y-la-ley-universitaria-lo-que-no-quieren-ver-los-defensores-de-la-reforma/>
- BLOG EL SAPITO DE AREQUIPA
La Fendup mandó continuar la huelga, los rumores son falsos, por Alexander Mamani Pino
<http://elsapitodearequipa.blogspot.pe/2010/01/la-fendup-mando-continuar-la-huelga-los.html>
- CANAL N
(2015a) Jaime Saavedra: "Confío en la implementación de la Ley Universitaria"
<http://canaln.pe/actualidad/jaime-saavedra-confio-implementacion-ley-universitaria-n191397>
(2015b) Saavedra: Sería "trágico" si no se continúa con la Ley Universitaria
<http://canaln.pe/actualidad/saavedra-seria-tragico-si-no-se-continua-ley-universitaria-n193026>
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Funciones
<http://www.cne.gob.pe/index.php/Misi%C3%B3n-y-funciones/funciones.html>
Perú requiere acelerar fomento de educación superior de calidad
http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_032.pdf
Educación superior de calidad con autonomía
http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_042.pdf
Consejo Nacional de Educación. Ley Universitaria. Comunicado
http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_046.pdf
- CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
Consortio de Universidades
<http://www.consortio.edu.pe/>

- CORRESPONSALES.PE
¿Cómo se distribuyeron los votos para aprobar la nueva Ley Universitaria?
<http://corresponsales.pe/mi-universidad/noticias/item/2096-vot>
- DIARIO EL COMERCIO
(2012) Congreso aprobó moratoria de cinco años para creación de universidades
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/congreso-aprobo-moratoria-cinco-anos-creacion-universidades-noticia-1509463>
(2015a) Ministro Saavedra exige a San Marcos acatar Ley Universitaria
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/ministro-jaime-saavedra-exige-san-marcos-acatar-ley-universitaria-noticia-1830623>
(2014a) Saavedra confía en que el TC no trunque Ley Universitaria
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/saavedra-confia-que-tc-no-trunque-ley-universitaria-noticia-1747181>
(2015b) Editorial: Educación para pocos
<http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-educacion-pocos-noticia-1789418>
(2015c) Universidades gastaron menos del 1,5% de canon en investigación
<http://elcomercio.pe/peru/pais/universidades-gastaron-menos-15-canon-investigacion-noticia-1831310>
(2014b) Seis aspectos que se discuten sobre la Ley Universitaria
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/seis-aspectos-que-se-discuten-sobre-ley-universitaria-noticia-1740934>
(2015d) Ni club de rectores ni fe ciega en el mercado, por J. Saavedra.
<http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/ni-club-rectores-ni-fe-ciega-mercado-j-saavedra-noticia-1860871>
(s/f) El Comercio Opinión
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/superman-alfredo-bullard-noticia-1742359>
(2014c) Ley Universitaria: cuestionan poderes entregados al Sunedu
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/ley-universitaria-cuestionan-poderes-entregados-al-sunedu-noticia-1739238>
(2014d) Torpezas legislativas, por Enrique Bernaldes
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/torpezas-legislativas-enrique-bernales-noticia-1742778>
(2014e) Lecciones de los bancos para las universidades, por A. Torres
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/lecciones-bancos-universidades-torres-noticia-1744843>
(2014f) Buscando el justo medio, por Jaime Saavedra Chanduví
<http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/buscando-justo-medio-jaime-saavedra-chanduví-noticia-1730290>

(2013) Nueva Ley Universitaria: cinco claves del cuestionado dictamen, por Martín León Espinoza
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/nueva-ley-universitaria-cinco-claves-cuestionado-dictamen-noticia-1671088>

- DIARIO LA PRIMERA

Piden Consejo Universitario

http://www.laprimera.pe/online/politica/piden-consejo-universitario_142441.html

- DIARIO LA REPÚBLICA

Voto universal, por Manuel Burga.

<http://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/voto-universal-10-06-2010>

(2014a) Catedráticos respaldan nueva Ley Universitaria, por José Víctor Salcedo.

<http://larepublica.pe/26-01-2014/catedraticos-respaldan-nueva-ley-universitaria>

(2104b) Ley Universitaria: posiciones encontradas dentro de la Federación de Estudiantes, por Melissa Barrenechea.

<http://larepublica.pe/20-06-2014/posiciones-encontradas-dentro-de-la-fep-en-torno-al-debate-de-la-ley-universitaria>

(2014c) Nueva Ley Universitaria: estos son los cambios más importantes del proyecto aprobado, por Rider Bendezú.

<http://larepublica.pe/26-06-2014/ley-universitaria-lo-que-debes-saber-sobre-la-nueva-ley>

- DIARIO PERÚ.21

Nueva Ley Universitaria: Advierten sobre sus riesgos

<http://peru21.pe/politica/nueva-ley-universitaria-advienten-sobre-sus-riesgos-2167397>

Toledo anuncia inicio de homologación de sueldos de docentes universitarios

<http://peru21.pe/noticia/74196/toledo-anuncia-inicio-homologacion-sueldos-docentes-universitarios>

Guido Lombardi: Sincerando el cotilleo

<http://peru21.pe/opinion/guido-lombardi-sincerando-cotilleo-2233224>

- ECUADOR INMEDIATO

http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=128945&umt=universidades_realizaran_marcha_hacia_asamblea_por_ley_educacion_superior_jueves

- EL DIARIO

Violenta marcha de universitarios en Loja.

<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/159070-violenta-marcha-de-universitarios-en-loja/>

- EL MONTONERO

Sunedu excluye a universidades privadas

<http://elmontonero.pe/politica/sunedu-excluye-a-universidades-privadas/>

- **EL TIEMPO**
Marcha estudiantil contra proyecto de Ley de Educación
<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/41932-marcha-estudiantil-contra-proyecto-de-ley-de-educacion-n/>
- **EL UNIVERSO**
Rafael Correa renunció al Ministerio de Economía
<http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html>
Incidentes en marcha de universitarios por veto a la Ley de Educación Superior
<http://www.eluniverso.com/2010/09/08/1/1355/universitarios-marchan-contra-veto-ley-educacion-superior.html>
- **FEDERACIÓN DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**
Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior
http://www.fipes.pe/index.php?id_idioma=1&m=2
- **FORO EDUCATIVO**
Maestros con nueva Ley Universitaria
<http://foroeducativo.com/portfolio/maestros-con-nueva-ley-universitaria/>
- **LA MULA**
Alerta sobre concentración de medios, pero El Comercio lo oculta
<https://redaccion.lamula.pe/2015/04/30/freedom-house-alerta-sobre-concentracion-de-medios-pero-el-comercio-lo-oculta/juancarlosfangacio/>
- **MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)**
MINEDU, rectores, estudiantes y otras instituciones defienden continuidad de la Ley Universitaria
<http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=35543>
- **ORGANIZACIÓN DE UNIVERSIDADES CATÓLICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ODUCAL)**
Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe
<http://www.oducal.com/>
- **PUNTO EDU**
Sobre la propuesta de Ley Universitaria
<http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/sobre-la-propuesta-de-ley-universitaria/>
- **RADIOPROGRAMAS DEL PERÚ (RPP)**
Congreso aprobó creación de Universidad Tecnológica de Chíncha
<http://rpp.pe/politica/actualidad/congreso-aprobo-creacion-de-universidad-tecnologica-de-chincha-noticia-401953>
FEP: Nueva ley es solo un paliativo para crisis universitaria
<http://rpp.pe/politica/actualidad/fep-nueva-ley-es-solo-un-paliativo-para-crisis-universitaria-noticia-703965>

- RED MUNDIAL DE CIENTÍFICOS PERUANOS (RMCP)
 - Directorio
<http://rmcpperu.org/directorio>
 - Aportes de la RMCP para la nueva Ley Universitaria
<http://rmcpperu.org/propuesta-ley-universitaria>
 - Entrevista de los científicos de la RMCP en la RPP
<https://www.youtube.com/watch?v=xELdqZWL7v8>
- REVISTA IDEELE
 - Grupo El Comercio: Un pulpo de los medios de comunicación, por Pedro Maldonado.
<http://revistaideele.com/ideele/content/grupo-el-comercio-un-pulpo-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n>
- SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (SINEACE)
 - SINEACE entra en reorganización para fortalecer sus procesos
<http://www.sineace.gob.pe/sineace-entra-en-reorganizacion-para-fortalecer-sus-procesos/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
 - Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente n.º 00017-2008-PI/TC.
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>
- UNIVERSIA
 - Pronunciamiento de la ANR sobre Ley Universitaria
<http://noticias.universia.edu.pe/actualidad/noticia/2014/05/12/1096426/pronunciamiento-anr-ley-universitaria.html>
- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (UNMSM)
 - Pronunciamiento sobre proyecto de nueva Ley Universitaria
http://unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/pronunciamiento_nueva_ley_universitaria.pdf
- USFQ
 - Carta abierta: USFQ en la marcha
<http://noticias.usfq.edu.ec/2009/10/carta-abierta-usfq-en-la-marcha.html>

ANEXO 2: ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES

- Ricardo Cuenca, investigador del Instituto de Estudios Peruanos
- Daniel Mora, excongresista de la República y presidente de la Comisión de Educación
- Peregrina Morgan, presidenta del SINEACE
- Facundo Pérez, coordinador del Fondo de Estímulo a la Calidad Proyecto, ProCalidad
- Juan Antonio Silva Sologuren, exsecretario general de la SUNEDU
- Juan Antonio Trelles, exdirector de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, del MINEDU
- Adrián López, asesor del rectorado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, ex coordinador general de Planificación y Políticas Públicas en el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano y exdirector de Políticas Públicas en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Germán Rojas, miembro académico del Consejo de Educación Superior, expresidente de la Asociación de Profesores de la Escuela Politécnica Nacional
- Orazio Bellettini, director ejecutivo de Grupo FARO
- Mario Jaramillo, docente de la Universidad del Azuay, exrector de esa universidad y exministro de Educación
- Fernando Espinoza, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
- Pablo Cevallos, docente de la Universidad San Francisco de Quito y exviceministro de Educación del gobierno actual
- Ana Ruiz, coordinadora estratégica de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
- María Mercedes Zerega, vicerrectora de la Universidad Casa Grande
- Alexis Moreano, investigador y doctorante, excoordinador académico de la Universidad de las Artes

INFLUENCIA DE LOS AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL Y DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN LAS ACTITUDES DEMOCRÁTICAS DE JÓVENES LATINOAMERICANOS

Lars Stojnic
Sandra Carrillo

RESUMEN

El propósito de este estudio es identificar si más años en el sistema de educación formal, así como la calidad de la educación recibida, tendrían un efecto significativo en las actitudes políticas de apoyo a la democracia y tolerancia política en los jóvenes latinoamericanos de 16 a 25 años. Se estimaron modelos de regresión múltiple de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y se controlaron los efectos asociados a las diferencias entre países. Se hizo un *pool* de dos años con las bases de datos del Barómetro de las Américas (2010 y 2012) y se creó un *proxy* de calidad educativa a partir de los puntajes PISA 2009 y 2012. Se encontró que una mayor cantidad de años de educación y un mayor índice de calidad educativa incidirían de manera independiente en una mayor disposición de los jóvenes de la muestra, por un lado, para reconocer la democracia como valiosa y, por otro, para reconocer a otros grupos como sujetos de derecho. En el caso de la tolerancia política, los resultados demuestran que habría una relación de interacción entre ambas variables educativas, siendo la incidencia mayor en aquellas personas que avanzan en el sistema educativo formal, y que se ven expuestas a una educación de mayor calidad. Así, los resultados brindan evidencia respecto de la importancia de la introducción de variables, más allá de la acumulación de años en el sistema, con el fin de ampliar la perspectiva sobre cómo aproximarnos a la educación como un factor que influye en el desarrollo de actitudes democráticas.

Agradecemos, de manera muy especial, al Dr. Mitchell A. Seligson por la cuidadosa lectura y los valiosos comentarios y aportes al documento, así como a Alejandra Miranda por su apoyo en el tratamiento de la data y el análisis de los resultados en la etapa final del estudio. De la misma manera, agradecemos a quienes nos apoyaron en la primera etapa de esta investigación: a Carlos de los Ríos, por su asesoría metodológica y estadística, y a Marylia Cruz, por su trabajo con las bases de datos y los primeros resultados.

INTRODUCCIÓN

Una pregunta que ha marcado el análisis sociopolítico de las últimas décadas a nivel global es qué factores inciden en el desarrollo y la consolidación de los sistemas democráticos, particularmente poniendo énfasis en comprender la incidencia de las disposiciones subjetivas de la ciudadanía. Al respecto, desde el campo de las actitudes políticas, habría un consenso acerca de la importancia de la legitimidad democrática como aspecto fundamental, en tanto “destino de la democracia dependería [en parte] en el compromiso intrínseco de las personas ordinarias con respecto a diversos principios democráticos” (Welzel e Inglehart 2009: 297)¹, entre los que la tolerancia política, entendida como el reconocimiento de los derechos de las minorías a participar en la vida política es considerada como un pilar indispensable (Van Doorn 2014; Carrión *et al.* 2014; Gibson 1996, 2006, 2007; Peffley y Rohrschneider 2003; Bobo y Licari 1989; Golebiowska 1995).

Como indican Booth y Seligson (2009), independientemente de que se trate de sistemas democráticos de mayor experiencia y desarrollo o democracias en proceso de fortalecimiento, hay una presunción comprobada de que la legitimidad incide positivamente en la estabilidad del sistema democrático. Esta reserva de apoyo hacia la democracia está muy influenciada por múltiples factores, como la acumulación a lo largo del tiempo de la satisfacción de las personas del desempeño del régimen, debido a factores culturales, diversos procesos de socialización, elementos contextuales económicos y políticos, así como factores macro y microsociales (Booth y Seligson 2009). Entre estos destaca la influencia que se reconoce a la educación. Así, por ejemplo, en su estudio, en ocho países latinoamericanos, Booth y Seligson (2009: 123) destacan que la educación, a partir principalmente de niveles más avanzados en secundaria y en los estudios superiores, contribuiría de manera importante a que las personas apoyen los principios y normas básicas de la democracia. En el mismo sentido, los estudios LAPOP² (2006, 2008, 2010, 2012, 2014) señalan, de manera sostenida, el impacto de la educación en el desarrollo de actitudes democráticas en los ciudadanos de América Latina, como el apoyo de la democracia como mejor sistema político y mayores niveles de tolerancia política (Carrión *et al.* 2010: 77). En tal sentido, es importante destacar que el nivel educacional o los años de estudio acumulados ha sido la principal aproximación a la educación como variable de análisis respecto al desarrollo del apoyo político a la democracia (Diamond *et al.* 1989; Diamond 1993, 1999; Putnam 1993; Parry y Moyser 1994; Hadenius 1994, 2001; Dalton 2004; Carrión *et al.* 2010).

¹ Traducción propia al castellano.

² LAPOP es el Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) conducido por la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Mayor información en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Aunque si bien desde los estudios clásicos la educación ha sido considerada un factor importante cuando se analiza el desarrollo del apoyo a la democracia como medio de socialización política, esa conceptualización no necesariamente ha tenido un reflejo empírico (Lipset 1960, Almond y Verba 1989). Más bien se ha puesto particular énfasis a comprender el aporte de la educación como variable modernizadora: un mayor nivel educativo (o años de estudio acumulados) de las personas estaría asociado a una mayor disposición hacia actitudes claves para la democracia, como la tolerancia política, según Lipset (1960: 109). En tal sentido, en el presente trabajo proponemos ampliar la manera de analizar el efecto educativo respecto a las actitudes democráticas poniendo énfasis en analizar, más allá de la acumulación de años en el sistema educativo, en qué medida adquirir aprendizajes considerados de mayor calidad podría incidir en el desarrollo individual de actitudes favorables para la democracia.

ACTITUDES POLÍTICAS, APOYO A LA DEMOCRACIA Y TOLERANCIA

La literatura sobre actitudes políticas evidencia que la noción de 'legitimidad' ha sido clave en el estudio de los procesos de consolidación democrática, tanto para sociedades con una larga historia democrática como en relación con nuevas democracias (Dalton 2004, Norris 2011). Particularmente el análisis de la disposición de las personas para reconocer su adhesión afectiva hacia el sistema democrático ha ocupado un lugar central, en tanto se ha considerado un componente fundamental de la legitimidad democrática (Dalton 2004, Seligson 2009).

Diversos autores destacan la importancia de capturar la complejidad multidimensional de lo que significa el apoyo a la democracia (Shedler y Sarsfield 2007, Booth y Seligson 2009), por lo que sostienen la importancia de analizar de manera complementaria el apoyo a la noción general de la 'democracia' con el apoyo de la ciudadanía hacia diferentes normas y principios democráticos. En ese sentido, Thomassen (2007) destaca la importancia de profundizar en cómo el indicador de legitimidad democrática interactúa o se complementa con la legitimidad brindada por la ciudadanía hacia otros principios fundamentales, como la tolerancia política. El mismo autor señala cómo en diversos contextos los niveles de apoyo a la democracia no siempre coinciden con los niveles de tolerancia política de las mismas poblaciones, lo que supondría que una amplia valoración de la democracia no necesariamente significa que principios constitutivos del sistema estén igualmente arraigados en la ciudadanía³.

Por eso la tolerancia política —definida como “respeto de los ciudadanos hacia los derechos políticos de los otros, especialmente aquellos con los que se difiere” (Carrión *et al.* 2014: 93-94)— sería fundamental en la medida en que la democracia como sistema se

³ El apoyo a la democracia como noción general ha mantenido en América Latina, entre el 2004 y el 2014, aproximadamente 15 puntos más que el nivel promedio de tolerancia política (Carrión *et al.* 2014).

sostiene en la posibilidad efectiva de generar y mantener las oportunidades de otorgar poder político a grupos minoritarios e incluso a los propios detractores. Como plantea Gibson (2007), la protección del pluralismo es fundamental para el sostenimiento de la democracia en tanto el fortalecimiento de la intolerancia podría conllevar a la conformidad de la ciudadanía con la represión, y la restricción de ideas y posiciones divergentes de las mayoritarias, y a su vez a inestabilidad política (Carrión *et al.* 2014).

Según desarrolla Gibson (1996, 2006), siguiendo a Dahl, la democracia es un sistema que debe brindar oportunidades suficientes a todos los ciudadanos para formular públicamente sus preferencias, poder presentarlas tanto a sus conciudadanos como a los gobiernos a través de acción individual y colectiva, y poder ser tomados en cuenta de manera equitativa respecto a los demás. Esta actitud sería indispensable para la democracia en la medida en que permite una mejor gestión de las diferencias y los conflictos en el espacio público, en aras de asegurar una política pluralista. El autor sostiene que apostar por la expansión de una ciudadanía con mayores niveles de tolerancia política se vuelve un desafío de suma importancia en la medida en que altos niveles de intolerancia política tendrían el poder de socavar las nuevas democracias. Por tal razón destaca la importancia de ahondar en la comprensión de las causas que incidirían en mayores niveles de intolerancia o viceversa (Gibson 1996, 2006).

Así, la aproximación complementaria a ambas dimensiones (apoyo a la democracia y tolerancia política) es un aporte para comprender mejor la existencia, o no, de un reservorio afectivo-actitudinal de apoyo a la democracia como requisito indispensable para su legitimación y sostenibilidad.

EDUCACIÓN Y ACTITUDES DEMOCRÁTICAS

Diversos autores han argumentado que la educación es indispensable en el proceso de garantizar “la fidelidad de los ciudadanos hacia sus instituciones [democráticas] y valores” (Callan 1997: 8-9), y que las escuelas serían espacios de reproducción explícitos o implícitos de valores, instituciones y prácticas propias de la democracia, sin lo cual sería imposible alimentar “el espíritu democrático de los ciudadanos” (Gutmann 2001: 351). Como concluye Parry (1994: 59), sin importar la orientación política “lo que une todos los enfoques sobre la educación democrática es que [su] contenido y [su] modo [...] debe ser congruente con las instituciones y prácticas de la democracia”.

Asimismo, en el campo de las actitudes políticas, la educación ha sido considerada como uno de los factores que se toman en cuenta al analizar el apoyo hacia la democracia y hacia otros principios y normas (como la tolerancia política) que aportarían a la legitimidad democrática. Ese análisis se ha centrado en medir el efecto que tendría avanzar en los sistemas

educativos formales, a partir de la introducción de las variables años de educación o nivel educativo. Diversos estudios demuestran la influencia de estas variables en la disposición de la ciudadanía, a nivel individual, de apoyar la democracia como sistema (Booth y Seligson 2009), así como respecto a la tolerancia política (Holt y Tygart 1969).

Aunque existe cierto consenso sobre la importancia de avanzar en el sistema educativo formal en relación con los niveles de tolerancia política (Bobo y Licardi 1989, Golebiowska 1995, Van Doorn 2014), sigue siendo indispensable continuar indagando sobre cuáles serían los mecanismos que podrían dar cuenta de que en algunos contextos más años de educación incidan en más altos niveles de tolerancia (Golebiowska 1995). Así, Golebiowska identifica que una mayor experiencia en el sistema escolar, al confrontar a las personas con temas polémicos (identidades de género, sexualidad, conflictos religiosos, etc.), incidiría en la reconfiguración del sistema de valores de las personas “facilitando una mayor apertura hacia la diversidad” (1995: 39-40)⁴. En la misma lógica, Bobo y Licardi (1989) destacan que una mayor cantidad de años escolares tendría un impacto significativo en aumentar los niveles de sofisticación cognitiva de las personas; en tal sentido indican que más años escolares impactarían en los procesos de razonamiento y compromiso hacia valores específicos. Por su parte, Van Doorn (2014) señala que más años de educación aportarían a la sofisticación del proceso de razonamiento, lo que permitiría que las personas reflexionen antes de optar por restringir los derechos de otros.

Asimismo, la relación entre educación y tolerancia política se ha abordado desde la teoría que reconoce a la experiencia democrática como mecanismo fundamental de aprendizaje; se destaca que una mayor exposición de las personas a instituciones democráticas tendría un efecto positivo en el desarrollo de mayor tolerancia política (Marquart-Pyatt y Paxton 2007, Peffley y Rohrschneider 2003). Así, Marquart-Pyatt y Paxton (2007) destacan que instituciones educativas en sociedades democráticas, independientemente de los contextos, tendrían el potencial de socializar individuos en favor de normas democráticas, como la tolerancia política, aunque hacen hincapié en que esa relación sería más fuerte en contextos de mayor experiencia democrática.

La evidencia recogida para la región latinoamericana brinda indicios que generan inquietud acerca de cómo esta relación se mantendría o no en países específicos. A diferencia de lo que evidencian los estudios LAPOP 2008 y 2010 para el resto de la región (Carrión *et al.* 2010), avanzar en el sistema educativo no tendría un peso relativo respecto al nivel de tolerancia política de los bolivianos (Seligson 2001) y peruanos, y tampoco contribuiría a una mayor valoración de estos últimos respecto a la democracia como mejor sistema político (Orcés 2008, Carrión *et al.* 2012).

⁴ Traducción propia al castellano.

Complementariamente Almond y Verba (1989) señalan la importancia de la socialización temprana, y, en ese sentido, algunos autores han propuesto prestar atención a diversos tipos de instituciones sociales. Beetham (1994) propuso analizar, entre otros, el efecto que el sistema educativo puede tener sobre el carácter particular de la cultura democrática, mientras que Van der Meer y Van Ingen (2009) sugirieron que podría ser importante enfocarse en el efecto que las familias y las escuelas pueden tener como “escuelas para la democracia”. Esto ha sido abordado principalmente desde el campo de la educación cívica y ciudadana⁵.

Otra línea de investigación desde el campo de la educación sostiene que no bastan los años de educación en la formación de ciudadanos y sus actitudes democráticas si estos no han sido significativos en cuanto a la calidad de los aprendizajes recibidos. Reimers y Villegas-Reimers señalan al respecto que la preocupación por la calidad educativa en América Latina debe evitar el riesgo de que la noción de calidad termine siendo autorreferida en el interior de las escuelas y en el propio sistema educativo; es decir, al centrarse solo en la mejora de los desempeños según las pruebas estandarizadas se deje de lado la reflexión y discusión crítica sobre su pertinencia y sobre “las competencias necesarias para expandir las opciones de las personas en la vida” (2006: 91). Al respecto, Goodlad (2004, citado en Basista *et al.* 2011) enfatiza que la democracia requiere de las ciencias y la alfabetización matemática, así como la investigación crítica, dado que en la sociedad actual los ciudadanos necesitan saber cómo hacer preguntas, evaluar uno o varios argumentos, usar datos de apoyo e identificar las implicancias desde múltiples perspectivas. En ese sentido, el aprendizaje de la matemática es fundamental, pues permite el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la comunicación y la toma de decisiones desde ambos puntos de vista, personales y sociológicos, dentro de las aplicaciones y contextos del mundo real (Basista *et al.* 2011).

De la misma manera, la gran cantidad de información que existe y que a su vez es diversa y dispersa requiere que los ciudadanos cuenten con competencias lectoras que les permitan filtrar, analizar y procesar esa información (Claux y La Rosa 2004). Así, la alfabetización y el desarrollo de las competencias de literacidad en las personas les permitiría acercarse y manejar diversos tipos de información, lo que incrementa su poder de agencia (Sen 2000). Esto, en tanto que la capacidad de leer con altos niveles de comprensión, en contextos en que el manejo del conocimiento es fundamental, facilita el estudio histórico y el involucramiento en situaciones de deliberación pública, y por tanto permite fomentar “oportunidades más avanzadas de educación ciudadana” (Reimers y Villegas-Reimers 2006: 98).

Si bien en el caso de América Latina el acceso a la educación se ha incrementado significativamente en los últimos años⁶, se identifica que el actual desafío es contar con

⁵ Al respecto se pueden revisar las investigaciones de Seligson (2001), Finkel y Ernst (2005), Gibson (2007), Reid y Gill (2009), Leung y Yuen (2009), Hann (2010), Schulz *et al.* (2011), Finkel y Smith (2011), Stojnic (2009, 2015).

sistemas educativos de calidad, desde una definición más amplia y menos reduccionista del concepto. Por esta razón se vienen desarrollando muchos esfuerzos para mejorar los niveles de logro de los aprendizajes y reducir las desigualdades en contra de los estudiantes más desfavorecidos (UNESCO 2013). En tal sentido se prioriza el desarrollo de competencias y capacidades instrumentales fundamentales establecidas en los currículos, medidas en las pruebas estandarizadas⁷ (comprensión de lectura, matemática, ciencias y en algunos casos, de manera más reciente, ciudadanía). Así, se destaca que la “buena educación” sería una “síntesis del conocimiento, la comprensión, el saber hacer y la capacidad de convivir con otros”⁸ de tal manera que esa aspiración aporte al desarrollo democrático de las personas para que, a partir de las competencias adquiridas en el sistema educativo, puedan participar voluntaria y responsablemente en la transformación productiva y social que conduce al desarrollo (UNESCO 1996). Es decir, se legitima el potencial de la educación para que a partir de brindar competencias y capacidades fundamentales —que sirven para el aprendizaje a lo largo de la vida (Consejo Nacional de Educación 2013)— se sienten “las bases para la convivencia democrática” (UNESCO 2013). Estos esfuerzos responden, como destacan Reimers y Villegas-Reimers, a comprender que la delimitación de la calidad educativa no puede desvincularse de los propósitos sociales y políticos de la educación y de que “un tipo fundamental de competencias que debería orientar la definición de calidad de la educación en América Latina es el de aquellas que permiten ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática” (2006: 95).

Así, se reconoce que si bien un mayor acceso de las personas al sistema educativo les permitirá mejorar su calidad de vida, lo que se aprende en él las ayudará a consolidar sus actitudes políticas vinculadas a la democracia. Por ello, desde la perspectiva del desarrollo humano, la educación incidiría en la capacidad para manejar diversos tipos de información y poder comunicarse, resolver problemas, argumentar, tomar decisiones, disentir, dialogar y criticar. Asimismo aportaría a reducir los niveles más básicos de inseguridad de las personas consigo mismas. Todo lo anterior —plantea Sen (2000, 2007)— sería fundamental para poder ubicarnos mejor en los diversos espacios sociales y, además, ampliar nuestras capacidades de voz y de toma de decisiones sobre los aspectos de nuestras vidas.

En tal sentido consideramos que desde el estudio de las actitudes políticas surge la necesidad de analizar de manera más profunda el efecto que la educación puede tener en el desarrollo de estas, tomando en cuenta que no necesariamente el hecho de avanzar en el sistema formal de educación incidiría de manera homogénea en todas las sociedades.

⁶ UNESCO (2013) destaca que en la última década las tasas de matrícula se incrementaron, por lo que actualmente el promedio de la región es de 66% en primera infancia, 94% en primaria, 72% en secundaria y 40% en educación superior.

⁷ Se entiende por evaluación estandarizada aquella que permite producir información comparable acerca de los desempeños de los estudiantes pertenecientes a distintos contextos culturales y regionales e, incluso, a diferentes países, y que ofrece un panorama de la situación de un país o de un estado o provincia (Ravela *et al.* 2008).

⁸ UNESCO (1996). Acuerdos de la Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Minedlac VII), Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo.

OBJETIVO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

En el presente estudio buscamos ampliar la manera de analizar el efecto educativo respecto a las actitudes democráticas al poner mayor énfasis en la posible influencia que los procesos educativos podrían tener en el desarrollo de estas. Como evidenciamos en la sección anterior, los estudios que se aproximan a esta relación desde lo cuantitativo se han enfocado principalmente en comprender el efecto de años de estudios o nivel educativo, y demostrar que, en general, la relación entre esas variables es positiva y significativa en distintas latitudes. Sin embargo existe evidencia de que esa relación no se confirmaría en algunos países de la región, como en los casos de Bolivia (Seligson 2001) y Perú (Orcés 2008, Carrión *et al.* 2010, 2012).

Por ello apostamos a introducir en el análisis una variable que permitiese aproximarnos a comprender, más allá de la acumulación de años en el sistema educativo, en qué medida adquirir aprendizajes considerados de mayor calidad podría incidir en el desarrollo individual de estas actitudes. Optamos por generar una variable que se aproximase a dar cuenta de si la exposición a una educación de mayor calidad —medida a partir de las evaluaciones estandarizadas PISA, promovidas por la OCDE— tendría un efecto positivo en el desarrollo de actitudes más favorables hacia la democracia como sistema, así como hacia algunos principios fundamentales, como la tolerancia política. En tal sentido consideramos que esta investigación puede aportar en la reflexión sobre aproximarnos al efecto de la educación desde otras perspectivas, desde lo señalado por Seligson (2001) y Orcés (2008), dado que en algunos contextos es necesario enfocarse en la calidad del proceso educativo como un posible mecanismo explicativo del apoyo democrático y de los significados a los que se le asocia en la actualidad⁹.

De la misma manera, si bien la selección del grupo poblacional en el que se enfoca el estudio se explicará en la siguiente sección, es importante señalar que por lo general la relación años de educación y actitudes democráticas se ha analizado para el total de poblaciones nacionales, que incluye todos los grupos etarios a partir de la edad de votación, por lo que otros factores podrían incidir para que esta relación sea menos directa. Por lo mismo consideramos que estudiar la población más joven puede ser un aporte en tanto que el estudio busca comprobar el efecto de la experiencia educativa en el desarrollo de actitudes democráticas en un grupo de edad para quienes esa experiencia sería más reciente, lo que permitiría inferir una relación más directa en comparación con otros grupos de edad.

Por todo lo mencionado, esta investigación tiene por propósito identificar si la mayor cantidad de años de educación formal y mayor calidad de la educación básica recibida tendrían un efecto significativo en las actitudes democráticas de los ciudadanos latinoamericanos.

⁹ Así, por ejemplo, Gibson (2007) y Seligson (2001) destacan que el peso de la educación —desde una aproximación que aborda el análisis de la experiencia educativa— sería importante, respecto a su influencia sobre los niveles de tolerancia política, en la medida en que aportaría al desarrollo de una mayor valoración hacia opciones y posiciones diversas.

Reconocemos que la mayoría de los países de la región, en las últimas tres décadas, no ha dejado de enfrentar obstáculos para alcanzar un régimen democrático sostenible, y por eso los sistemas educativos han iniciado reformas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad. Entonces proponemos indagar el efecto de la educación —años de escolaridad y calidad educativa— en el desarrollo de actitudes favorables al sostenimiento de la gobernabilidad en América Latina. Particularmente planteamos indagar su efecto respecto a dos actitudes consideradas fundamentales: apoyo a la democracia como mejor sistema político y tolerancia política.

Las preguntas que guían esta investigación, controlando el análisis por las variables sociodemográficas de sexo y nivel de riqueza, son:

- ¿Existe relación entre los años de estudio y el nivel de calidad educativa de las personas respecto a su disposición para reconocer la democracia como mejor sistema político? ¿Existen diferencias a nivel país?
- ¿Existe relación entre los años de estudio y el nivel de calidad educativa de las personas respecto a sus niveles de tolerancia política? ¿Existen diferencias a nivel país?

Las hipótesis que guían el desarrollo de esta investigación se sostienen en los hallazgos previos que señalan que el aumento del nivel educativo incide positivamente en mayores niveles de apoyo a la democracia y tolerancia política de ciudadanos latinoamericanos en general. Por ello planteamos como primera hipótesis:

- H1: A mayor cantidad de años de estudio en la población del estudio, mayores niveles de apoyo a la democracia y de tolerancia política.

Siguiendo la línea de la hipótesis anterior y partiendo de reconocer la apuesta en la región por mejorar la calidad de la educación (medida en el logro de competencias y aprendizajes), y no solo por el acceso o la acumulación de años de estudios en la educación formal, nuestra segunda hipótesis es:

- H2: A mayor nivel de calidad educativa, mayores niveles de apoyo a la democracia y de tolerancia política de la población seleccionada para el estudio.

METODOLOGÍA

BASES DE DATOS

La muestra se obtuvo a partir de la base de datos correspondiente al Barómetro de las Américas, la cual recoge información sobre actitudes políticas desde el 2004. LAPOP tiene representatividad a nivel nacional e incluye en su muestra a adultos en edad de votar en más de 25 países. La muestra en cada país tiene un diseño probabilístico multietápico por conglomerados, y se encuentra estratificada por región, tamaño de municipio¹⁰ y urbano/rural (Barómetro de las Américas 2010 y 2012).

La población objetivo del presente estudio está constituida por jóvenes latinoamericanos entre los 16 y 25 años que han participado en estos estudios. El criterio de selección de esa cohorte de edad fue que al ser el grupo más joven de encuestados se trata de personas que se encuentran en una etapa de tránsito de la educación secundaria a la educación superior o al mercado laboral. En tal sentido, enfocarnos en este grupo responde al interés de analizar el posible efecto del paso por el sistema de educación formal en un grupo con una experiencia reciente respecto a ese sistema, lo que puede dar una mejor perspectiva sobre el desarrollo de las actitudes democráticas. Debido a la reducción en el tamaño de la muestra, usamos un *pool* que incluye los datos de LAPOP del 2010 y del 2012¹¹.

Se utilizó adicionalmente la base de datos de la evaluación internacional estandarizada PISA como aproximación a calidad educativa. El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) es una evaluación internacional trienal llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que tiene por objetivo evaluar las habilidades y los conocimientos de los alumnos de 15 años en todo el mundo en tres áreas: Matemática, Comprensión Lectora y Ciencias¹². Para el presente estudio se utilizaron los datos de PISA del 2009 y del 2012 para los países de América Latina que participaron en LAPOP¹³. Más adelante explicamos cómo se creó la variable de calidad educativa en LAPOP en base a lo obtenido en PISA.

Finalmente, el total de la muestra del *pool* 2010 y 2012 incluye 5600 individuos de 16 a 25 años en ocho países de América Latina. Para efectos del análisis, esta muestra se redujo a 4708 individuos, debido a que solo se incluyeron aquellos que tuvieran datos completos, como se muestra en la tabla 1.

¹⁰ La estratificación por tamaño de municipio se añadió en el 2012; en el 2010 se estratificó por urbano/rural y regiones.

¹¹ No se utilizaron los datos LAPOP del 2014, ya que a la fecha de la elaboración de la base de datos para el análisis los resultados de PISA del 2015 aún no habían sido publicados, como se explica más adelante.

¹² Información recuperada de <http://www.oecd.org/pisa/home/>

¹³ Para mayor detalle de los países participantes en LAPOP (2004-2014) y PISA (2003-2012), ver tabla 1 en anexo 1.

Tabla 1. Tamaño de la muestra usada en el análisis.

País	2010	2012	Total
Argentina	366	256	622
Brasil	503	290	793
Chile	215	176	391
Colombia	342	322	664
Costa Rica	301	258	559
México	300	282	582
Perú	339	318	657
Uruguay	225	215	440
Total	2591	2117	4708

VARIABLES

VARIABLES DEPENDIENTES

- a. **Apoyo a la democracia.** Se refiere al apoyo de los encuestados hacia la idea de la democracia como el mejor sistema de gobierno a pesar de sus problemas. Esta variable es medida en la encuesta de LAPOP con la siguiente pregunta:

ING4: Cambiando de nuevo el tema, puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Donde 1 es muy en desacuerdo y 7 es muy de acuerdo.

Siguiendo el procedimiento de LAPOP, la escala fue transformada de 0 a 100.

- b. **Tolerancia política.** Da cuenta de la actitud de los encuestados en relación con la igualdad respecto a diversos derechos políticos. Esta variable es medida en la encuesta de LAPOP con los siguientes ítems:

D1: Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno (país), no solo del gobierno de turno, sino de la forma de gobierno. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?

D2: ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?

D3: Siempre pensando en los que hablan mal de la forma de gobierno (país), ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan postularse para cargos públicos?

D4: ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas salgan en la televisión para dar un discurso?

1 Desaprueba firmemente

10 Aprueba firmemente

Para construir el indicador de tolerancia se incluyeron a aquellos que habían respondido los cuatro ítems; después se transformó la escala 0 a 10 a 0 a 100 para luego promediar las cuatro preguntas. El índice creado tiene un Alpha de Cronbach de 0,86 y según el análisis factorial realizado los ítems se agrupan en una sola dimensión.

VARIABLES INDEPENDIENTES PRINCIPALES¹⁴

- c. **Años de escolaridad.** Variable incluida en LAPOP, en la que se pregunta a cada individuo “¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó?” Toma valores desde 0, el cual indica ninguna educación, hasta 18, que señala que cuenta con 18 o más años de educación.
- d. **Calidad educativa.** Esta variable es medida a través de los resultados educativos de los individuos; sin embargo, una de las limitaciones de la base de LAPOP es que no cuenta con esta información. Así, el indicador de calidad es estimado en la base de PISA y luego transferido a la base de LAPOP¹⁵. En la base de PISA se estima una regresión para cada país y cada año, tanto para Matemática como para Comprensión de Lectura¹⁶, donde la variable dependiente son los valores plausibles de los puntajes, que usan como controles las variables en común entre PISA y LAPOP¹⁷. El modelo que se estimó en PISA para Matemática es:

$$Y_{pisa} = X_{pisa} \beta + \varepsilon$$

Donde:

Y_{pisa} = Calidad educativa (puntaje de matemática en PISA)

X_{pisa} = Variables en común entre PISA y LAPOP

β = Coeficientes

ε = error

Para crear la variable de calidad educativa en la base de LAPOP se estimó el puntaje de Matemática para cada individuo a partir de los coeficientes obtenidos en el modelo anterior, calculando el siguiente modelo en la base de LAPOP:

$$\dot{Y}_{lapop} = X_{lapop} \ddot{\beta}_{pisa} + u$$

¹⁴ Para ver la media y desviación de estas variables, ir a tabla 1, anexo 3.

¹⁵ Un análisis similar fue hecho por Valdivia (2002), en el que estimaba una variable en una base de datos y la transfería a otra base.

¹⁶ No se usó Ciencias, dado que el énfasis de PISA 2009 y PISA 2012 fue en Comprensión de Lectura y Matemática, respectivamente.

¹⁷ La tabla 1 del anexo 2 muestra las variables en común de PISA y LAPOP que se usaron como controles.

Donde:

$$\begin{aligned} \hat{Y}_{lapop} &= \text{Estimación de calidad educativa en LAPOP} \\ X_{lapop} &= \text{Variables en común entre PISA y LAPOP} \\ \hat{\beta}_{pisa} &= \text{Coeficientes obtenidos en el modelo anterior } (\beta) \\ u &= \text{error} \end{aligned}$$

El mismo procedimiento se realiza para Comprensión de Lectura.

Una vez creadas estas dos variables en la base de LAPOP se realizó un análisis factorial y se obtuvo una variable estandarizada con media 0 y desviación 1 que da cuenta de la calidad educativa. Esta variable toma valores desde -4,72 hasta 1,71.

VARIABLES DE CONTROL¹⁸

- e. **Sexo.** Variable que toma valor 1 si se es hombre y 0 si se es mujer.
- f. **Edad.** Variable continua que toma valores entre 16 y 25, debido a que es nuestra población objetivo. En Argentina y Brasil se ejerce el voto a partir de los 16 años y en los demás países, a partir de los 18 años.
- g. **Religión.** Se dividió en tres grupos: católica, protestante y otras/ninguna religión. El grupo de referencia en el análisis es otras/ninguna religión.
- h. **Zona de residencia.** Variable que toma valor 1 si se es de una zona urbana y 0 si se es de zona rural.
- i. **Quintiles del nivel de riqueza.** Variable creada en base a los bienes del hogar que tiene cada individuo. Por medio de un análisis de componentes principales, se obtiene el índice de riqueza (Córdova 2008). LAPOP incluye en la base la variable de quintiles, por lo que en el análisis se tomará el quintil superior como grupo de referencia.
- j. **Eficacia externa.** Variable transformada a la escala de 0 a 100, medida en la encuesta de LAPOP con la siguiente pregunta:
A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Donde 1 está muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo.
- k. **Eficacia interna.** Variable transformada a la escala de 0 a 100 medida en la encuesta de LAPOP con la siguiente pregunta:
Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Donde 1 está muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo.

¹⁸ Para ver las medias y desviaciones estándares de estas variables, ir a anexo 3; ver tabla 1.

- I. **Confianza interpersonal.** Variable revertida y transformada a la escala de 0 a 100 medida en la encuesta de LAPOP con la siguiente pregunta:

Ahora, hablando de la gente de aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es: (1) muy confiable, (2) algo confiable, (3) poco confiable, (4) nada confiable?

ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para responder a los objetivos del estudio se estimó un modelo de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Sin embargo, dado que la base que usamos de LAPOP es un *pool* de dos años y los individuos están agrupados en ocho países, los efectos que encontramos podrían estar asociados a las diferencias entre países. Por esta razón incluimos en todos los modelos efectos fijos por año y país (variables *dummy*) para que se puedan controlar por cualquier diferencia observable y no observable entre países (Greene 2002). El modelo a estimar es:

$$Y_i = X_i' \beta_i + \epsilon$$

Donde:

Y_i = Tolerancia política o apoyo a la democracia

X_i' = Variables control

β_i = Coeficientes

ϵ = error

Con el fin de conocer si la calidad de la educación interactúa con los años de escolaridad, se corrió un modelo añadiendo una variable que multiplique ambos regresores. Finalmente, para conocer si el efecto de la calidad y los años de educación son diferentes por país, se estimó una regresión para cada uno de los ocho países.

RESULTADOS

La investigación propone explorar si los años de educación y la calidad de la educación recibida tendrían un efecto significativo en las actitudes democráticas de los ciudadanos latinoamericanos entre los 16 y 25 años de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica México, Perú y Uruguay.

Las actitudes democráticas que analizamos, a modo de variables dependientes, son apoyo a la democracia como mejor sistema político y tolerancia política, debido al reconocimiento de la literatura de que mayores niveles de disposición frente a esas actitudes aportarían a mayores niveles de legitimidad democrática. Los datos que se muestran en la siguiente tabla dan cuenta de las medias por país respecto a cada una de estas actitudes políticas:

Tabla 2. Promedio y desviación estándar de las variables dependientes.

País	Apoyo a la democracia		Tolerancia política	
	media	desviación	media	desviación
Argentina	78,86	26,92	66,64	26,32
Brasil	68,34	29,23	62,85	26,40
Chile	72,21	24,96	57,31	26,26
Colombia	66,52	26,78	55,78	25,04
Costa Rica	74,66	30,88	59,60	32,65
México	64,26	27,43	51,25	23,36
Perú	60,38	25,44	46,66	20,32
Uruguay	78,64	25,34	63,90	26,93
Total	69,97	27,96	57,88	26,72

Nota: Ambas variables toman valores de 0 a 100. En estricto, sus valores no pueden ser comparados entre sí.

La tabla evidencia, para el caso de apoyo a la democracia, que los países con las mayores medias son Argentina, Uruguay y Costa Rica, mientras que en el segundo caso los países que evidencian mayores niveles de tolerancia política son Argentina, Uruguay y Brasil. En ambos casos, los países con menor reconocimiento de la democracia como mejor sistema político y menores niveles de tolerancia política son Perú y México.

Respecto a las dos variables educativas, la siguiente tabla muestra los promedios de ambas variables. Sobre años de educación, Chile y Perú son los países con medias más altas y Costa Rica el más bajo. El índice de calidad muestra que Colombia, Perú, Brasil y Argentina son los que tienen un índice por debajo de la media.

Tabla 3. Promedio y desviación estándar de las variables educativas.

País	Apoyo a la democracia		Tolerancia política	
	media	desviación	media	desviación
Argentina	10,91	3,14	-0,40	1,06
Brasil	10,00	2,51	-0,08	0,82
Chile	12,63	2,25	0,77	0,78
Colombia	10,82	2,74	-0,10	0,75
Costa Rica	9,74	3,57	0,55	0,71
México	10,93	3,10	0,47	0,69
Perú	12,06	2,31	-0,63	1,15
Uruguay	10,53	2,97	0,28	0,93
Total	10,94	2,97	0,07	0,99

Nota: Promedios tomando en cuenta el diseño muestral.

Para poder medir la relación entre las dos variables dependientes y las dos independientes principales se hicieron pruebas estadísticas, y los resultados evidenciaron que en ambos casos existía una correlación pequeña, pero significativa y positiva¹⁹.

A continuación se presentan los resultados que dan cuenta del análisis de la incidencia de las variables independientes seleccionadas en el apoyo a la democracia como mejor sistema político (tabla 4) y del nivel de tolerancia política (tabla 5) de los encuestados. En ambas tablas se incluyen cuatro modelos:

- En el primer modelo se presenta el análisis de la relación entre las dos variables educativas y la variable dependiente en cuestión. El propósito de este modelo fue identificar la existencia de una relación entre la variable años de educación y la variable *proxy* de calidad educativa respecto a cada una de las actitudes políticas analizadas sin la influencia de otros aspectos sociodemográficos o políticos, pero incluidos los efectos fijos por país y año.
- En el segundo modelo se incluyen las variables de control sociodemográficas y políticas, menos las que dan cuenta del nivel riqueza. El propósito fue evidenciar si las relaciones establecidas directamente se sostenían con la inclusión de las variables de control seleccionadas. Se decidió no incluir nivel de riqueza en este segundo modelo, dado que la literatura reconoce que es una variable con influencia importante, tanto para ambas actitudes políticas como para las variables educativas.
- El tercer modelo presentado para cada una de las dos actitudes da cuenta de la relación entre las variables independientes principales y la dependiente analizada, con todas las variables de control seleccionadas.
- En el cuarto modelo se incluye, además de todas las variables de control, una variable que da cuenta de la interacción entre ambas variables educativas, y evidencia su influencia respecto a las actitudes políticas. Ese modelo busca identificar si la relación entre ambas variables, es decir, si avanzar en el sistema educativo formal en términos de años, pero siendo estos de mayor calidad, tendría una mayor incidencia, o no, respecto al reconocimiento de las personas sobre la democracia como mejor sistema político (tabla 4) y sus niveles de tolerancia política (tabla 5).

Luego de presentar cada tabla, con los resultados del total de la muestra, describiremos la situación de los países, de manera particular, respecto a esas relaciones. Las tablas con los datos de estas explicaciones se encuentran en los anexos 4 y 5.

¹⁹ Se hizo un análisis en el que se correlacionaron las cuatro variables principales (dos dependientes [actitudes políticas] y dos independientes [educativas]). Los resultados evidenciaron, con un nivel de confianza de 99%, que las cuatro tenían correlación entre sí, siendo las relaciones más fuertes aquellas entre las dos variables dependientes (una correlación de 0,24 entre apoyo a la democracia y tolerancia política) y entre las dos variables independientes (una correlación de 0,33 entre años de educación y calidad educativa), mientras que la correlación de calidad educativa con las dos actitudes políticas era la siguiente más fuerte, con un coeficiente de 0,10.

Respecto a la primera variable dependiente, apoyo a la democracia, la tabla 4 evidencia que existe una incidencia consistente por parte de las dos variables independientes educativas. Así, pues, más allá de la inclusión de todas las variables de control la relación positiva de años de educación y calidad educativa, respecto a la disposición de las personas a reconocer la democracia como mejor sistema político, se mantiene.

Tabla 4. Efecto de calidad y años de educación en América Latina en apoyo a la democracia.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4 (con interacción)
Años de educación	0,07 **	0,05 *	0,05 **	0,05*
Calidad educativa	0,09 **	0,08 **	0,12 **	0,07
Interacción años de educación* Calidad educativa				0,05
Sexo		0,00	0,00	0,00
Edad		0,02 +	0,02 +	0,02 +
Religión católica		0,01	0,01	0,01
Protestante		0,02	0,02	0,02
Zona urbana		-0,02	-0,03	-0,03 +
Eficacia interna		0,15 **	0,15 **	0,15 ***
Confianza interpersonal		0,04 **	0,05 **	0,05 **
Eficacia externa		0,01	0,02	0,01
Primer quintil de riqueza			0,04	0,04
Segundo quintil de riqueza			0,06 *	0,06 *
Tercer quintil de riqueza			0,02	0,02
Cuarto quintil de riqueza			0,01	0,01
Número de observaciones	4708	4708	4708	4708
R ²	0,06	0,09	0,09	0,09

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta a la de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.

*** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, + $p < 0,1$.

Tomando en cuenta los coeficientes beta estandarizados, la variable *proxy* para la calidad educativa evidencia tener una incidencia algo mayor que los años de educación de las personas de la muestra. Por su parte, y respecto a las variables de control, los resultados evidencian que, por el lado de las variables sociodemográficas, las que demuestran tener una relación significativa (aunque no tan grande) son edad y la variable segundo quintil de riqueza. Por el lado de las variables de control de tipo político, eficacia interna y confianza interpersonal demuestran una relación consistente entre los modelos 2 y 3. De esta forma podríamos decir que los jóvenes mayores (en el rango de 16 a 25 años) con mayores niveles de confianza

interpersonal y que se autoperciben con capacidad de incidir en su entorno tendrían mayor disposición a apoyar la democracia como mejor sistema político.

Los resultados del cuarto modelo, que incluye la variable que analiza la interacción entre ambas variables educativas respecto a la variable apoyo a la democracia, muestran que una mayor cantidad de años de educación que a su vez sean de mayor calidad no tendría influencia significativa respecto a la disposición de las personas a reconocer la democracia como mejor sistema político.

En relación con las demás variables de control, todas las demás mantienen la misma relación que se observó en los modelos de la tabla 4, menos en el caso de la variable residencia. En este último modelo, y a un 90% de nivel de confianza, el que las personas encuestadas residan en una zona urbana muestra tener incidencia significativa, pero negativa respecto a la actitud analizada.

Los resultados muestran, en relación con los primeros tres modelos, que de los ocho países analizados solo en los casos de Colombia y Uruguay tener más años de educación formal incide positiva y significativamente en su disposición a reconocer la democracia como mejor sistema político. En relación con la variable *proxy* de calidad educativa, la relación entre esa variable y apoyo a la democracia es positiva y significativa también en el caso de los dos países antes mencionados, y en el de Argentina adicionalmente²⁰.

La relación de la interacción de ambas variables independientes con la dependiente según país, en el cuarto modelo, evidencia que para los casos de Colombia, Chile y Brasil el que las personas tengan más años de educación formal, y que además esta sea de mayor calidad, incide positiva y significativamente en su disposición a valorar la democracia como mejor sistema político, mientras que ese efecto sería negativo para el caso de Argentina²¹.

Respecto a la segunda variable dependiente, nivel de tolerancia política, en la tabla 5 se evidencia que existe una incidencia consistente solamente para la variable años de educación. Los datos muestran que en el caso de los cuatro modelos esa variable mantiene una incidencia positiva y significativa en relación con el nivel de tolerancia política en la muestra. En el caso de la relación entre la variable dependiente y la variable *proxy* de calidad educativa, esta no solo va disminuyendo en fuerza con la inclusión de las diversas variables de control, sino que también en el tercer modelo con la inclusión de la variable nivel de riqueza la relación deja de ser significativa.

²⁰ Para mayor detalle, ver tabla 1 en el anexo 4.

²¹ Para mayor detalle, ver tabla 2 en el anexo 4.

Tabla 5. Efecto de calidad y nivel educativo en América Latina en tolerancia política.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4 (con interacción)
Años de educación	0,09 **	0,08 **	0,08 **	0,08 **
Calidad educativa	0,07 **	0,04 *	0,03	-0,08
Interacción años de educación* Calidad educativa				0,12 +
Sexo		0,02	0,01	0,01
Edad		0,00	0,00	0,00
Religión católica		-0,08 **	-0,08 **	-0,08 **
Protestante		-0,07 **	-0,07 **	-0,07 **
Zona urbana		0,02	0,02	0,02
Eficacia interna		0,10 **	0,10 **	0,10 **
Confianza interpersonal		0,06 **	0,06 **	0,05 **
Eficacia externa		-0,08 **	-0,08 **	-0,08 **
Primer quintil de riqueza			-0,04	-0,04
Segundo quintil de riqueza			0,00	0,00
Tercer quintil de riqueza			-0,04 *	-0,04 +
Cuarto quintil de riqueza			-0,03 +	-0,03
Número de observaciones	4708	4708	4708	4708
R ²	0,08	0,10	0,10	0,10

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta al de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.

** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1.

Para las variables de control de tipo sociodemográfico, tanto la variable religión como el tercer y cuarto quintil de riqueza demuestran tener una incidencia en la variable dependiente de tipo negativo y estadísticamente significativo. En tal sentido, los resultados plantearían que ser católico o protestante, así como pertenecer a los quintiles más altos de riqueza, incidiría negativamente en los niveles de tolerancia política del grupo entre 16 y 25 años de los ocho países latinoamericanos incluidos en la muestra. Por su parte, las tres variables de corte político demuestran una relación estadísticamente significativa y consistente entre los modelos 2 y 3. Sin embargo, mientras que la variable eficacia externa incidiría negativamente en los niveles de tolerancia política de las personas de la muestra, las otras dos variables —eficacia interna y confianza interpersonal— incidirían de manera positiva.

En el cuarto modelo se evidencia que la variable que da cuenta de la interacción entre años de educación con el *proxy* de calidad educativa incidiría positiva y significativamente (con

un nivel de confianza del 90%) respecto a la disposición de las personas a reconocer los derechos políticos de grupos distintos, vulnerables y hasta considerados rivales políticos.

Al analizar la situación por país, en los tres primeros modelos, los resultados muestran que solo en los casos de Costa Rica, Uruguay y Brasil el que las personas entre 16 y 25 años tengan más años de educación formal incide positiva y significativamente en sus niveles de tolerancia política. Respecto a la variable *proxy* de calidad educativa, la relación entre esa variable y tolerancia política solo muestra ser positiva y significativa en el caso de Argentina²².

La relación de la interacción de las variables educativas con la variable dependiente, en el cuarto modelo, evidencia que en Colombia, Chile y Uruguay tener más años de educación formal, y que además esta sea de mayor calidad, incide positiva y significativamente en sus niveles de tolerancia política²³.

DISCUSIÓN

A partir de los resultados presentados en la sección anterior, es posible confirmar ambas hipótesis del estudio: una mayor cantidad de años de educación, así como un mayor índice de calidad educativa incidirían, de manera independiente, en una mayor disposición de los jóvenes de los ocho países de la muestra para reconocer la democracia como valiosa y a otros grupos como sujetos de derecho. Solo para el caso de la tolerancia política, los resultados demuestran que habría una relación de interacción entre ambas variables educativas; así, la incidencia sería mayor en aquellas personas que avanzan en el sistema educativo formal, pero que se ven expuestas a una educación de mayor calidad.

En relación con los resultados por país, es importante señalar que estos no pueden generalizarse, dado que la muestra de jóvenes entre 16 y 25 años es representativa como cohorte dentro de la muestra nacional de cada país; pero no es necesariamente representativa en la distribución interna de la cohorte misma. A pesar de esto consideramos que los resultados respecto a cada contexto específico se pueden tomar como indicios sobre relaciones que podrían indagarse en estudios posteriores. Así, es interesante identificar que el sentido compartido respecto a la relación entre años de educación y actitudes políticas solo se confirma en el caso de Uruguay para ambas actitudes analizadas en este trabajo. En el caso de apoyo a la democracia, la relación se confirma adicionalmente en el caso de Colombia y respecto a tolerancia política, la influencia de años de educación se identifica en los casos de Brasil y Costa Rica. Los resultados referidos a la posible influencia de la variable *proxy* de calidad educativa muestran que solo en Argentina, Colombia y Uruguay esa variable incidiría en la disposición a

²² Para mayor detalle, ver tabla 1 en el anexo 5.

²³ Para mayor detalle, ver tabla 2 en el anexo 5.

reconocer a la democracia como mejor sistema político, mientras que en relación con los niveles de tolerancia política, solo en Argentina se puede identificar una relación positiva y significativa. Finalmente, cuando se introduce la variable que analiza la interacción entre ambas variables educativas respecto al apoyo a la democracia, se ve una relación significativa en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia; aunque llama la atención que en el caso de Argentina la relación adopta un sentido negativo. Respecto a los niveles de tolerancia política, esta variable incidiría positiva y significativamente en los casos de Colombia, Chile y Uruguay.

Adicionalmente es interesante destacar dos aspectos respecto a la situación específica por país. En primer lugar, en el caso chileno, a pesar de que ambas variables educativas de manera independiente no evidencian relación con ninguna de las dos actitudes democráticas analizadas, estas en interacción sí inciden positiva y significativamente en ambas. En segundo lugar, de los ocho países incluidos en la muestra, solo en dos casos —México y Perú— ninguna de las variables educativas de manera independiente, o en interacción, tienen relación con la disposición de las personas a reconocer la democracia como mejor sistema político ni respecto a sus niveles de tolerancia política.

En relación con las otras variables de control incluidas, los resultados sobre apoyo a la democracia evidencian diferencias entre los resultados de la muestra total de LAPOP y aquellos destacados en la muestra del estudio. Carrión *et al.* (2010) destacan el efecto positivo que el nivel de riqueza tendría sobre mayores niveles individuales de apoyo a la democracia, mientras que ser mujer tendría influencia negativa en esos niveles. En el caso de la muestra del estudio, estas relaciones no se mantienen. La variable sexo no marca ninguna diferencia y el grupo del segundo quintil de riqueza mostraría mayor apoyo a la democracia que los del quintil más alto.

Asimismo, en los resultados vinculados a tolerancia política, también se encuentran diferencias entre los resultados de LAPOP general y el presente estudio. A diferencia de lo que muestra el análisis de Hiskey *et al.* (2013) encontramos que la variable sexo no demuestra ninguna influencia. Sin embargo, en el caso de la variable nivel de riqueza se observó que habría una relación no lineal entre nivel de riqueza y tolerancia, en la que aquellos del quintil más alto tendrían menor tolerancia política, a diferencia del análisis de la muestra total, en la que no se evidencia relación. Adicionalmente cuando se incluye la variable nivel de riqueza, la relación significativa con calidad educativa desaparece. Finalmente, respecto a la variable religión, los resultados para el grupo del estudio coinciden con lo que evidencian Golebiowska 1995, Marquart-Pyatt y Paxton 2007 y Van Doorn 2014, quienes señalan que aquellas personas con una mayor afiliación religiosa (católica o protestante) serían menos tolerantes.

Los resultados aportan elementos interesantes para seguir profundizando, como señala Gibson (1996), en la reflexión sobre el efecto educativo en el desarrollo de actitudes políticas favorables a la democracia, particularmente en regímenes con menor experiencia democrática.

En primer lugar se corrobora para la muestra total de jóvenes latinoamericanos el peso de avanzar en el sistema educativo formal, además de destacar —por ser el grupo de estudio y una cohorte con una experiencia educativa más reciente— su relevancia como variable independiente respecto a la valoración de los individuos de la democracia, así como de sus niveles de tolerancia política. Sin embargo, los resultados también brindan indicios para seguir investigando qué tanto el sentido colectivo, que ha normalizado el reconocimiento de la influencia de la variable años de educación en el desarrollo de actitudes democráticas, se corrobora en los contextos de cada país. En tal sentido, un aspecto a indagar a futuro serían las posibles diferencias entre los sistemas educativos de países específicos para de esa manera comprender por qué en unos casos la variable incide positiva y significativamente, y en otros casos no. Por eso podría ser interesante profundizar sobre la influencia de la experiencia democrática de cada país y la medida en que esta pueda haber permeado la organización y el funcionamiento de instituciones sociales específicas —como el sistema educativo—, e incidir así en el impacto de estas desde una perspectiva de socialización política.

Así, por ejemplo, en los casos peruano y mexicano ambas variables educativas demuestran no tener efecto respecto a ninguna de las dos actitudes democráticas, lo que corrobora lo evidenciado en la literatura previa (Orcés 2008, Carrión *et al.* 2010 y 2012) y los diferenciaría del resto de países. Partiendo de la reflexión sobre la experiencia democrática como mecanismo de aprendizaje de actitudes democráticas a partir de la permeabilidad de las instituciones sociales, en casos como los mencionados surgen inquietudes sobre esas diferencias: ¿Será que en el Perú, al ser un país con menor experiencia democrática formal en comparación con los otros —debido al retroceso de los noventa—, no ha sido posible que su sistema educativo se haya apropiado más de esa experiencia política? ¿En el caso de México habrá alguna asociación con la violencia generada por el narcotráfico? ¿O será —como destacan Bobo y Licardi (1989)— que la diferencia radicaría en que en algunos países sus sistemas educativos reproducirían en sus procesos una apuesta más explícita por convertirse en instituciones más democráticas que incidan en el desarrollo de actitudes democráticas de las personas?

Un segundo aspecto a destacar es que los resultados permiten reafirmar la intuición inicial sobre la importancia de ampliar el abordaje de la educación como factor de influencia y de desarrollar metodologías que permitan aproximarnos a comprender otras dimensiones que den cuenta de ello. Ese es el caso de la introducción de variables como *proxys* de calidad educativa, como la variable usada que demostró ser relevante —aunque las muestras de jóvenes de 16 a 25 años por país no era representativa de esa cohorte—, tanto para la muestra total de jóvenes latinoamericanos como en el caso de algunos de los ocho países incluidos en el estudio. En concordancia con lo destacado por Sen (2000, 2007), Basista *et al.* (2011), Claux

y La Rosa (2004), esto se explicaría, entre otras cosas, debido a que el desarrollo de las competencias que evaluaría la prueba PISA favorecería una mayor seguridad personal (por la posibilidad de acceso a mayor información y conocimiento, por desarrollar el pensamiento crítico y la resolución de problemas, entre otros aspectos). Para Gibson (2006), este podría ser un mecanismo clave que explicaría mayores niveles de tolerancia política en la medida en que una mayor seguridad personal podría incidir en disminuir los niveles de amenaza que ‘otros’ pudieran generar. En alguna medida, esto podría tener relación con el vínculo que los resultados demuestran entre ambas variables dependientes, y las variables políticas de eficacia interna y confianza interpersonal, las cuales demostraron tener una incidencia positiva y significativa. Así, consideramos que se genera una posible línea de indagación para comprender mejor en qué medida la dimensión subjetiva del autorreconocimiento de uno mismo como influyente y la confianza frente a los demás pueden aportar al desarrollo de estas dos actitudes consideradas fundamentales para la sostenibilidad democrática, principalmente en este grupo de edad.

Un tercer aspecto a destacar es la importancia de seguir analizando la manera de abordar una variable sobre calidad educativa en la medida en que la forma como se construyó la variable para el presente estudio presenta diversas limitaciones. Por un lado, solo tomó en cuenta el desempeño de algunos países en comprensión de lectura y matemática. Por otro, la variable no logró controlar la calidad de la educación superior que muchos individuos de la muestra han recibido, lo cual se convierte en una limitación para medir el efecto de la calidad en ese nivel educativo. Finalmente, la aproximación de la variable a la noción de calidad educativa sería restringida en la medida en que no incluye otras dimensiones importantes desde la perspectiva democrática, como la denominada capacidad de convivir con otros, que la UNESCO (1996) destaca como fundamental, en tanto se aproximaría a recoger el efecto de la educación en el desarrollo de actitudes favorables hacia el sistema democrático, sus instituciones y principios.

En tal sentido consideramos que desde el estudio de las actitudes políticas surge la necesidad de analizar de manera más profunda la dimensión educativa de socialización política, tomando en cuenta que avanzar en el sistema formal de educación no incidiría en todas las sociedades en el aumento de una mayor disposición hacia la democracia, sus normas y principios. Por lo tanto sería interesante establecer un diálogo con lo trabajado desde el campo de la educación cívica y ciudadana. Estudios diversos (Hann 2010; Finkel y Ernst 2005; Finkel y Smith 2011; Leung y Yuen 2009; Reid y Gill 2009; Schulz *et al.* 2011; Stojnic 2009, 2015) demuestran que la exposición de estudiantes a programas de educación ciudadana tendría un efecto positivo sobre sus orientaciones democráticas y, en tal sentido, como destaca Stojnic (2015: 135), “más allá del efecto de la variable nivel educativo y la aproximación a contenidos sobre democracia en el aula, el análisis de la organización escolar [en la medida en que limite o facilite la participación activa de los estudiantes en la cotidianidad escolar] podría ser un factor explicativo del apoyo

a la democracia en sus diferentes dimensiones”. En tal sentido, volviendo a las reflexiones de Remiers y Villegas-Remiers, quienes destacan el potencial de la escuela para “distribuir equitativamente en todos los ciudadanos las competencias para participar efectivamente en democracia” y para la convivencia democrática (2006: 94), se vuelve fundamental repensar cómo la noción de calidad educativa y su vínculo con la promoción de competencias académicas convencionales (como la comunicación o las matemáticas) puede cobrar un renovado sentido al comprender la importancia de que la escuela se comprometa con el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática.

Desde una perspectiva metodológica, y retomando lo señalado anteriormente sobre cómo la variable calidad educativa se construyó enfatizando en los aprendizajes evaluados por PISA, los cuales están más orientados a competencias instrumentales básicas, los indicios señalados para el caso peruano y mexicano, que coinciden con lo identificado en Bolivia por Seligson (2001), plantearían el reto de seguir pensando en cómo abordar esa variable de manera más amplia. En ese sentido, una limitación que tuvo el presente estudio fue que el abordaje de la dimensión de calidad se hizo partiendo de supuestos para combinar bases de datos distintas que, como se mencionó anteriormente, pueden generar vacíos metodológicos que limitan el análisis. Un desafío a afrontar tiene que ver con ampliar la manera de aproximarnos a la educación en los estudios cuantitativos, concretamente en la elaboración de los instrumentos de recojo de información. Actualmente los estudios sobre actitudes políticas abordan la educación recogiendo data solo respecto a los años de educación cursados por los encuestados, lo cual no permite abordar otras dimensiones educativas y, a la inversa, los programas internacionales de evaluación educativa solo se enfocan en lograr aprendizajes cognitivos y referidos a áreas específicas del conocimiento. Tomando en cuenta esto, una recomendación que se desprende del presente trabajo es que en los estudios internacionales de evaluación educativa, además de incrementar la participación de otros países de la región, se puedan incluir variables sobre actitudes democráticas; esto sería importante, por un lado, porque permitiría ampliar la perspectiva sobre la comprensión de la noción de calidad y, por otro, porque permitiría identificar de manera más directa la influencia de otras dimensiones educativas en el desarrollo de actitudes políticas consideradas claves para la sostenibilidad y legitimidad democrática.

Así, pues, y por todo lo señalado, consideramos que los resultados del estudio se convierten en un aporte importante para ahondar en el conocimiento sobre el efecto que los procesos educativos podrían tener sobre las actitudes democráticas. Es poco lo que se conoce acerca de cómo los individuos van desarrollando actitudes favorables hacia la democracia, particularmente destaca que “es poco lo que se sabe [...] sobre el rol de la educación

en desarrollar tolerancia política entre adolescentes²⁴ y jóvenes (Gibson 2006: 29). Por lo expuesto consideramos un desafío fundamental ampliar la perspectiva de los estudios al respecto, dado que algunos muestran que tolerancia política y apoyo a la democracia se incrementan con la edad, y tendrían que ver con acceso a niveles de educación superior y experiencias de vida en las que hay más oportunidades de ejercer como ciudadano. En tal sentido, aunque se debe reconocer que “la escuela solo puede aportar parcialmente a la formación de una cultura democrática”, la reflexión sobre el rol de la escuela y los procesos que en ella se producen y reproducen se vuelve fundamental, en tanto son instituciones sociales claves que pueden apoyar y facilitar esos procesos (Reimers y Villegas-Reimers 2006: 95).

Aunque las distribuciones por país de la muestra del presente estudio no necesariamente son representativas en cuanto a los niveles educativos alcanzados por cada individuo, consideramos que los resultados sirven como primeras intuiciones sobre diferencias por país que indicarían en qué medida diversas formas de introducir la educación, como dimensión de análisis, podrían explicar su influencia en el desarrollo de distintas actitudes políticas asumiendo a la educación como mecanismo explicativo desde diversas perspectivas. Esta aproximación —consideramos— puede brindar indicios del trabajo que se puede hacer a nivel de políticas educativas, no solo para ampliar los niveles de educación de la población (completar la secundaria y tener más acceso a educación terciaria de calidad, por ejemplo), sino respecto a la calidad de la educación básica, particularmente en referencia a las competencias que se requieren desarrollar para ejercer la ciudadanía y legitimar la democracia.

Así, la evidencia muestra el potencial de diversas dimensiones educativas para fomentar actitudes ciudadanas democráticas; sin embargo, brinda indicios también, en la línea de lo destacado por Gibson (1996), para cuestionar dicha relación en caso no se adopten acciones explícitas en favor de dicho propósito. En ese sentido coincidimos con Remiers y Villegas-Remiers (2006: 95) cuando destacan la importancia de comprender que “las políticas que no sean parte de la solución serán —por omisión— parte del problema de no avanzar en la profundización de una cultura democrática”, y consideramos que los resultados presentados son un aporte para ahondar en la discusión sobre la importancia de ampliar la perspectiva sobre la calidad educativa, así como el rol que las instituciones educativas y el propio sistema educativo vienen cumpliendo en favor de la formación de las y los estudiantes para el ejercicio de su ciudadanía democrática.

²⁴ Traducción propia al castellano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage.
- Barómetro de las Américas (2010). *Diseño muestral*. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/AB-2010-Tech-Info-070213-W.pdf>
- Barómetro de las Américas (2012). *Diseño muestral*. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB-2012-Tech-Info-Spanish-060313-W.pdf>.
- Basista, Beth; Charlotte Harris, Susann Mathews, Rebecca Teed y James Tomlin (2011). Dual appointments in science and mathematics education: supporting collaboration for education in a democracy. *Education in a Democracy: A Journal of the NNER*, 3, 47-74.
- Beetham, David (1994). Key principles and indices for a democratic audit. En David Beetham (Ed.). *Defining and measuring democracy* (pp. 25-43). London: Sage.
- Bobo, Lawrence y Frederick Licari (1989). Education and political tolerance: testing the effects of cognitive sophistication and target group affect. *The Public Opinion Quarterly*, 53(3), 285-308.
- Booth, John y Mitchell Seligson (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: democracy and political support in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Callan, Eamonn (1997). *Creating citizens: political education and liberal democracy*. New York: Oxford University Press.
- Carrión, Julio; Patricia Zarate y Mitchell Seligson (2010). *Cultura política de la democracia en Perú, 2010: consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: LAPOP, IEP, USAID y Vanderbilt University.
- Carrión, Julio; Patricia Zarate y Mitchell Seligson (2012). *Cultura política de la democracia en Perú, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: LAPOP, IEP, USAID y Vanderbilt University.
- Carrión, Julio; Patricia Zarate y Elizabeth J. Zechmeister (2014). *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: LAPOP, IEP, USAID y Vanderbilt University.
- Claux, Mary y Maria Isabel La Rosa (2004). *La comprensión de lectura en el aula: una experiencia significativa*. Lima: Centro para el Magisterio Universitario de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Consejo Nacional de Educación (2013). Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar. *Boletín del Consejo Nacional de Educación*, 36.
- Córdova Abby (2008). Nota metodológica: midiendo riqueza relativa utilizando indicadores sobre bienes del hogar. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 6, 1-14.
- Dalton, Russell. (2004). *Democratic challenges, democratic choices*. New York: Oxford University Press.

- Diamond, Larry (1993). *Political culture and democracy in developing countries*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, Larry (1999). *Developing democracy: towards consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry; Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (1989). *Democracy in developing countries: Latin America*. Volume Four. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Finkel, Steven y Howard Ernst (2005). Civic education in post-apartheid South Africa: alternative paths to the development of political knowledge and democratic values. *International Society of Political Psychology*, 26(3), 333-364.
- Finkel, Steven y Amy Erica Smith (2011). Civic education, political discussion, and the social transmission of democratic knowledge and values in a new democracy: Kenya 2002. *American Journal of Political Science*, 55(2), 417-435.
- Gibson, James (1996). The paradoxes of political tolerance in processes of democratization. *Politikon*, 23(2), 5-21.
- Gibson, James (2006). Enigmas of intolerance: fifty years after Stouffer's Communism, conformity and civil liberties. *Perspectives on Politics*, 4(1), 21-34.
- Gibson, James (2007). Political intolerance in the context of democratic theory. En Russell Dalton y Dieter Klingemann (Eds.). *The Oxford handbook of political behavior* (pp. 323-341). Oxford: Oxford University Press.
- Golebiowska, Ewa (1995). *Individual, value priorities, education, and political tolerance*. *Political Behavior*, 17(1), 23-48.
- Greene, William H. (2002). *Econometric analysis*. Prentice Hall: New York University.
- Gutmann, Amy. (2001). *La educación democrática: una teoría política de la educación*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Hadenius, Axel (1994). The duration of democracy: institutional vs. socio-economic factors. En David Beetham (Ed.). *Defining and measuring democracy* (pp. 63-88). London: Sage.
- Hadenius, Axel. (2001). *Institutions and democratic citizenship*. New York: Oxford University Press.
- Hann, Carole (2010). *Comparative civic education research: what we know and what we need to know*. *Citizenship Teaching and Learning*, 6(1), 5-23.
- Hiskey, Jonathan; Mason Moseley y Mariana Rodríguez (2013). Tolerancia política en las Américas 2006-2012. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, Edición especial*.
- Holt, Norman y C.E. Tygart (1969). Political tolerance and higher education. *The Pacific Sociological Review*, 12(1), 27-33.
- Leung, Yan Wing y Wai Wa Timothy Yuen (2009). Participatory citizenship and student empowerment: the case of a Hong Kong school. *International Journal Citizenship Teaching and Learning*, 5(1), 18-34.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political man: the social bases of politics*. Nueva York: Doubleday y Company.

- Marquart-Pyatt, Sandra y Pamela Paxton (2007). In principle and in practice: learning political tolerance in Eastern and Western Europe. *Political Behavior*, 29(1), 89-113.
- Norris, Pippa (2011). Does democratic satisfaction reflect regime performance? En Martin Rosema, Bas Denters y Kees Aarts (Eds.). *How democracy works: political representation and policy congruence in modern societies* (pp. 115-135). Amsterdam: Pallas Publications.
- Orcés, Diana (2008). Challenges of tolerance in the Americas. En Mitchell Seligson (Ed.). *Challenges to democracy in Latin America and the Caribbean: evidence from the Americas Barometer 2006-07* (pp. 195-215). Tennessee: Vanderbilt University.
- Parry, Geraint y George Moyser (1994). More participation, more democracy. En David Beetham (Ed.). *Defining and measuring democracy* (pp. 44-62). London: Sage.
- Peffley, Mark y Robert Rohrschneider (2003). Democratization and political tolerance in seventeen countries: a multi-level model of democratic learning. *Political Research Quarterly*, 56(3), 243-257.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ravela, Pedro; Patricia Arregui, Gilbert Valverde, Richard Wolfe, Guillermo Ferrer, Felipe Martínez Rizo, Mariana Aylwin y Laurence Wolff (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documentos, 40. Santiago de Chile: PREAL.
- Reid, Alan y Judith Gill (2009). An arm of the state?: linking citizenship education and schooling practice. *International Journal Citizenship Teaching and Learning*, 5(1), 3-17.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers (2006). Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático. *Revista Prelac*, 2, 90-107.
- Schedler, Andreas y Rodolfo Sarsfield (2007). Democrats with adjectives: linking direct and indirect measures of democratic support. *European Journal of Political Research*, 46(5), 637-659.
- Schulz, Wolfram; John Ainley Tim Friedman y Petra Lietz (2011). *ICCS 2009 Latin American report: civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Seligson, Mitchell (2001). El reto de la tolerancia política en Bolivia. *Reto, Revista especializada de análisis político*, 8, 5-15.
- Seligson, Mitchell (2009). Construyendo apoyo para la democracia estable. En Mitchell Seligson, Julio Carrión y Patricia Zárate (Eds.). *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008: el impacto de la gobernabilidad* (pp. 38-50). Lima: LAPOP, IEP, USAID y Vanderbilt University.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Ediciones Planeta.
- Sen, Amartya (2007). *Identidad y violencia: la ilusión del destino*. Buenos Aires: Kats Editores.

- Stojnic, Lars (2015). El efecto de la experiencia escolar en el desarrollo de actitudes favorables hacia la democracia como mejor sistema político: el caso de estudiantes peruanos recién graduados del nivel secundario. *Colombia Internacional*, 85, 111-139
- Stojnic, Lars (2009). La escuela, un espacio para la democratización peruana: un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 1(1), 123-162.
- Thomassen, Jacques. (2007). Democratic Values. En Russell Dalton y Dieter Klingemann (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 418-435). Oxford: Oxford University Press.
- UNESCO (1996). Educación, democracia, paz y desarrollo: recomendación de Minedlac VII. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, 40, 5-15.
- UNESCO (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia una educación para todos 2015*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Valdivia, Martín (2002). *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Documento de Trabajo, 37. Lima: GRADE.
- Van der Meer, Tom y Erik Van Ingen (2009). Schools of democracy?: disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. *European Journal of Political Research*, 48(2), 281-308.
- Van Doorn, Marjoka (2014). The nature of tolerance and the social circumstances in which it emerges. *Current Sociology Review*, 62(6), 905-927.
- Welzel, Christoam y Ronald Inglehart (2009). Mass beliefs and democratic institutions. En Carles Boix y Susan C. Stokes (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 297-316). Oxford: Oxford University Press.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla 1. Países participantes de los estudios LAPOP y PISA.

Países LAPOP (2004–2014)	2003	2006	PISA		Total
			2009	2012	
Argentina	x	✓	✓	✓	3
Belice	x	x	x	x	0
Bolivia	x	x	x	x	0
Brasil	✓	✓	✓	✓	4
Canadá	✓	✓	✓	✓	4
Colombia	x	✓	✓	✓	3
Costa Rica	x	x	✓	✓	2
Chile	x	✓	✓	✓	3
República Dominicana	x	x	x	x	0
Ecuador	x	x	x	x	0
El Salvador	x	x	x	x	0
Guatemala	x	x	x	x	0
Guyana	x	x	x	x	0
Haití	x	x	x	x	0
Honduras	x	x	x	x	0
Jamaica	x	x	x	x	0
México	✓	✓	✓	✓	4
Nicaragua	x	x	x	x	0
Panamá	x	x	✓	x	1
Paraguay	x	x	x	x	0
Perú	x	x	✓	✓	2
Trinidad y Tobago	x	x	✓	x	1
Estados Unidos	✓	✓	✓	✓	4
Uruguay	✓	✓	✓	✓	4
Venezuela	x	x	x	x	0
Total	5	8	12	10	

Fuentes: Barómetro de las Américas (<http://www.vanderbilt.edu/lapop/studies-year.php>) y PISA OCDE. (<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>). Elaboración propia.

ANEXO 2

Tabla 1. Variables comunes entre LAPOP y PISA usadas como controles para predecir la variable calidad educativa.

Variable común	Respuesta
Lengua materna	Castellano/portugués Otro
Televisión	Sí No
Celular	Sí No
Internet	Sí No
Computadora	Sí No
Carro	Sí No
Cuarto de baño dentro de la casa	Sí No

ANEXO 3

Tabla 1. Descriptivos de las variables independientes.

Variable	Media	Desviación
Años de educación	10,94	2,97
Calidad educativa	0,07	0,99
Sexo	0,51	0,50
Edad	21,39	2,33
Religión católica	0,63	0,48
Religión protestante	0,16	0,37
Otras/ninguna religión	0,20	0,40
Zona urbana	0,82	0,38
Eficacia externa	56,17	29,27
Eficacia interna	45,86	27,71
Confianza interpersonal	37,30	31,20
Primer quintil de riqueza	0,19	0,39
Segundo quintil de riqueza	0,18	0,38
Tercer quintil de riqueza	0,20	0,40
Cuarto quintil de riqueza	0,21	0,41
Quinto quintil de riqueza	0,22	0,42

Nota: Se toma en cuenta el diseño muestral.

ANEXO 4

Tabla 1. Modelo de apoyo a la democracia por país (beta estandarizados).

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Años de educación	0,03	0,03	0,06	0,11 *	0,04	-0,03	-0,01	0,22 **
Calidad educativa	0,17*	0,07	0,04	0,11 +	0,07	0,01	0,07	0,14 +
Sexo	-0,07 +	0,00	-0,07	0,05	0,15 **	0,01	-0,06 +	-0,05
Edad	0,08*	0,01	0,07	0,03	0,01	0,01	-0,01	0,00
Religión católica	0,04	-0,07	0,03	0,03	-0,09	0,06	0,03	0,01
Protestante	0,00	-0,09	-0,08	0,09 +	-0,04	0,08	0,06	0,09 *
Zona urbana	-0,04	0,01	-0,03	-0,08 +	-0,06	-0,01	0,09 +	0,05
Eficacia interna	0,09	0,16 **	0,08	0,16 **	0,07	0,27 **	0,22 **	0,20 **
Confianza interpersonal	0,04	0,04	0,17 **	0,00	-0,06	0,09 *	0,01	0,16 **
Eficacia externa	0,00	0,00	0,01	0,02	-0,05	0,03	0,04	0,04
Primer quintil de riqueza	0,02	0,06	-0,05	0,18 **	0,04	-0,07	-0,08	0,11
Segundo quintil de riqueza	0,16*	0,06	0,00	0,13 *	0,00	-0,01	-0,06	0,08
Tercer quintil de riqueza	0,06	0,03	-0,10	0,08	0,01	0,01	-0,09	0,11 +
Cuarto quintil de riqueza	0,12*	0,03	-0,18 **	0,05	0,03	0,02	-0,02	-0,01
Número de observaciones	622	793	391	664	559	582	657	440
R ²	0,08	0,04	0,11	0,06	0,05	0,11	0,11	0,19

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta al de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.

** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, + $p < 0,1$.

Tabla 2. Modelo de apoyo a la democracia con interacción por país (beta estandarizados).

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Años de educación	-0,01	0,07	-0,04	0,14 **	0,03	-0,05	0,00	0,23 **
Calidad educativa	0,43 **	-0,35 +	-0,65 *	-0,20	0,02	-0,09	0,05	0,21
Interacción años de educación*Calidad educativa	-0,26 *	0,42 *	0,75 *	0,31 *	0,06	0,12	0,02	-0,07
Sexo	-0,07 +	0,00	-0,07	0,05	0,15 **	0,01	-0,06	-0,05
Edad	0,08 *	0,01	0,03	0,02	0,01	0,01	-0,01	0,00
Religión católica	0,04	-0,07	0,03	0,03	-0,09	0,06	0,03	0,01
Protestante	0,01	-0,08	-0,07	0,09 +	-0,04	0,08	0,06	0,09 *
Zona urbana	-0,04	0,02	-0,03	-0,08 +	-0,06	-0,01	0,09	0,05
Eficacia interna	0,09 +	0,16 **	0,10	0,16 **	0,07	0,27 **	0,22	0,20 **
Confianza interpersonal	0,04	0,04	0,15 *	-0,01	-0,07	0,08 *	0,01	0,16 **
Eficacia externa	0,01	0,00	0,00	0,02	-0,05	0,04	0,04	0,04
Primer quintil de riqueza	0,02	0,07	-0,06	0,18 **	0,04	-0,08	-0,08	0,11
Segundo quintil de riqueza	0,14 *	0,08	0,04	0,15 *	0,00	-0,01	-0,06	0,07
Tercer quintil de riqueza	0,05	0,05	-0,07	0,10 +	0,02	0,02	-0,09	0,11
Cuarto quintil de riqueza	0,11 *	0,05	-0,16 *	0,07	0,03	0,02	-0,02	-0,01
Número de observaciones	622	793	391	664	559	582	657	440
R ²	0,09	0,05	0,12	0,07	0,05	0,11	0,11	0,19

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta al de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.
** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1.

ANEXO 5

Tabla 1. Modelo de tolerancia política por país (beta estandarizados).

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Años de educación	0,04	0,09 *	0,05	0,07	0,10 +	0,06	0,00	0,13 *
Calidad educativa	0,17 *	0,04	-0,10	0,10	0,12	0,01	0,19	0,04
Sexo	-0,02	0,01	-0,03	0,07	0,02	0,18 **	-0,05	-0,02
Edad	0,04	0,00	0,06	0,01	-0,02	0,00	-0,05	-0,01
Religión católica	-0,01	-0,11 **	-0,10	-0,03	-0,21 **	0,00	-0,07	-0,06
Protestante	0,01	-0,16 **	-0,17 **	0,00	-0,14 *	0,03	-0,07	-0,01
Zona urbana	0,12 **	0,05	0,04	0,04	-0,01	-0,05	-0,01	0,01
Eficacia interna	0,15 **	0,09 *	0,09	0,07 **	0,01	0,17 **	0,20 **	0,01
Confianza interpersonal	0,09 *	0,10 *	0,13 *	0,04	-0,01	0,04	-0,03	0,11 *
Eficacia externa	-0,12 *	-0,14 **	-0,05	-0,09	-0,02	-0,10 *	-0,06	-0,07
Primer quintil de riqueza	0,09	0,03	-0,14 +	-0,09	0,06	0,01	-0,06	-0,03
Segundo quintil de riqueza	0,11	0,08	-0,16 +	-0,04	0,00	0,02	0,03	0,05
Tercer quintil de riqueza	0,04	-0,03	-0,26 **	-0,03	-0,04	-0,01	-0,03	0,08
Cuarto quintil de riqueza	0,11 *	-0,02	-0,24 **	0,09	-0,05	0,04	0,00	0,02
Número de observaciones	622	793	391	664	559	582	657	440
R ²	0,11	0,07	0,13	0,07	0,07	0,09	0,06	0,07

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta al de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.

** $p < 0,01$, * $p < 0,05$, + $p < 0,1$.

Tabla 2. Modelo de tolerancia política con interacción por país (beta estandarizados).

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Años de educación	0,04	0,09 *	-0,02	0,11 *	0,09	0,06	-0,01	0,10 +
Calidad educativa	0,19	-0,04	-0,63 *	-0,24	0,07	-0,01	0,11	-0,38 +
Interacción años de educación*Calidad educativa	-0,02	0,08	0,58 +	0,33 *	0,06	0,02	-0,09	0,45 *
Sexo	-0,02	0,01	-0,03	0,07	0,02	0,18 **	-0,05	-0,02
Edad	0,04	0,00	0,03	0,00	-0,03	0,00	-0,05	-0,02
Religión católica	-0,01	-0,11 **	-0,10	-0,03	-0,21 **	0,00	-0,06	-0,06
Protestante	0,01	-0,15 **	-0,17 **	0,00	-0,14 *	0,03	-0,07	-0,01
Zona urbana	0,12 **	0,05	0,04	0,04	-0,01	-0,05	-0,01	0,01
Eficacia interna	0,15 **	0,09 *	0,10 *	0,07	0,01	0,17 **	0,20 **	0,01
Confianza interpersonal	0,09 *	0,10 *	0,11 *	0,03	-0,01	0,04	-0,03	0,11 *
Eficacia externa	-0,12 *	-0,14 **	-0,06	-0,09	-0,02	-0,10 *	-0,06	-0,07
Primer quintil de riqueza	0,09	0,03	-0,14 +	-0,09	0,06	0,01	-0,06	-0,02
Segundo quintil de riqueza	0,11	0,09	-0,13	-0,02	0,00	0,02	0,02	0,07
Tercer quintil de riqueza	0,04	-0,02	-0,23 *	-0,01	-0,04	-0,01	-0,03	0,11
Cuarto quintil de riqueza	0,11 *	-0,02	-0,22 *	-0,07	-0,04	0,04	-0,01	0,04
Número de observaciones	622	793	391	664	559	582	657	440
R ²	0,11	0,07	0,13	0,08	0,07	0,09	0,06	0,08

Nota: No se reportan los errores estándares, ya que se encuentran en una escala distinta al de los coeficientes. Se toma en cuenta el diseño muestral. Todos los modelos incluyen una *dummy* por año y por país.

** p<0,01, * p<0,05, + p<0,1.

LLEVANDO INNOVACIONES EN PROGRAMAS EDUCATIVOS A GRAN ESCALA: PERSPECTIVAS, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS

Stephen Anderson

RESUMEN

Este ensayo aborda la teoría y la práctica de la creación de un cambio significativo a gran escala en las prácticas de aula. La discusión incluye los cambios introducidos por las autoridades centrales, así como aquellos que se originan a partir de las prácticas efectivas desarrolladas localmente. Se presentan seis retos que enfrenta cualquier esfuerzo de llevar a gran escala la práctica pedagógica efectiva desde la investigación y la experiencia del autor: transferencia de la formación en la práctica diaria, la variabilidad en la experiencia de la implementación, difusión de conocimientos sobre comparación con habilidad en la implementación del cambio, enfrentar los recursos limitados, voluntariado como una estrategia para el cambio y la construcción de capacidades internas para su difusión y aplicación. Se resumen dos casos de éxito de la ampliación de las innovaciones pedagógicas: uno de Sudáfrica y otro de México. Ambos casos se comparan y discuten en relación con los seis retos y concepciones teóricas de otros académicos acerca de llevar las innovaciones a escala. Estos incluyen los argumentos de Elmore sobre la manera de reforzar el potencial de cambio en el núcleo de la instrucción mediante la alteración de los sistemas tradicionales de incentivos profesionales; cuatro dimensiones de Coburn de escala (extensión, la profundidad, la sostenibilidad y el cambio en la propiedad de la reforma); principios claves de Rincón-Gallardo para llevar una nueva pedagogía a escala (convertir una desventaja en posibilidad, centrarse en el núcleo instruccional, crear oportunidades para observar, practicar y perfeccionar el uso de la innovación; comprometer el apoyo de los líderes del sistema, y conectar el diseño y la ejecución); y las ideas relacionadas a los argumentos de Bryk sobre el cambio de paradigma para mejorar todo el sistema educativo desde la práctica basada en la evidencia a la evidencia basada en la práctica.

Me han pedido hacer una reflexión sobre el tema de llevar innovaciones a gran escala en programas educativos. No presumo tener experiencia práctica en lograr esta meta; sin embargo llevo 35 años de investigaciones y consultorías en el campo del cambio y mejoramiento escolar en el aula, la escuela, el distrito escolar y los sistemas nacionales y provinciales. He tenido la oportunidad de aprender, estudiar y reflexionar sobre visiones, estrategias, desafíos y resultados de esfuerzos para diseminar programas y prácticas innovadoras educativas. En este ensayo comparto algo de lo que he aprendido y pensado sobre este tema a partir de mi experiencia profesional y de la literatura relevante de otros autores que han estudiado y escrito al respecto.

¿A QUÉ SE REFIERE LA IDEA DE LLEVAR INNOVACIONES A GRAN ESCALA?

Es preciso tener claro a qué se refiere cuando se habla de llevar innovaciones a gran escala. ¿Es un programa específico, por ejemplo un programa de lectura? ¿Es una estrategia pedagógica como el aprendizaje en grupos cooperativos? ¿Es una forma de gestionar la escuela como el desarrollo y uso de planes de mejoramiento escolar? ¿Puede ser un modelo de mejoramiento integral de escuela como Success for All (Éxito para Todos) en los Estados Unidos, Escuela Nueva en Colombia o Mejor Escuela en Chile? ¿O quizás sean ejemplos locales de buenas prácticas que se han probado con buenos resultados en ciertas escuelas? Apenas son algunos ejemplos de las múltiples posibilidades. En este ensayo enfocaré mis reflexiones en la innovación y la propagación del uso a gran escala de prácticas y programas pedagógicos. Hablaré en términos genéricos de programas, aunque la innovación puede tomar diferentes formas, como he señalado. No estoy pensando en cambios de estructura y recursos que pueden requerir mucha inversión de dinero y energía, pero que no exigen un cambio fundamental pedagógico.

Se puede pensar en dos categorías de innovación a gran escala. La primera se trata de la adopción e implementación de cambios de programas desarrollados por autoridades centrales en el sistema. La segunda se trata de la difusión de programas de origen local que merecen replicarse en un mayor número de escuelas. Mis comentarios son relevantes para ambas categorías. No obstante creo que el interés actual se concentra más en la posibilidad de descubrir y llevar a gran escala innovaciones locales que en difundir programas y prácticas provenientes de autoridades centrales.

¿QUÉ QUIERE DECIR LLEVAR UNA INNOVACIÓN EDUCATIVA A GRAN ESCALA?

Cynthia Coburn, una investigadora de la reforma de la educación en Estados Unidos, hizo una crítica importante de la noción popular de llevar programas educativos a gran escala en un artículo del 2003 (Coburn 2003). Ella observó que era común conceptualizar el problema de “llevar a escala” solamente en términos cuantitativos. Es decir, aumentar el número de

personas, grupos y sitios que se involucran en la adopción e implementación de un programa. Tomando en cuenta la extensa literatura sobre el proceso de cambio en educación, Coburn recordó que la decisión de adoptar un programa no garantiza su implementación, su calidad ni la sostenibilidad de su uso por las personas y organizaciones que lo asumen. Ella propuso una definición más compleja y ambiciosa de “llevar a escala” que abarca cuatro dimensiones:

- Profundidad
- Difusión
- Transferencia de responsabilidad
- Sostenibilidad

Con profundidad quiere decir emprender e implementar cambios en los procesos pedagógicos, que no son superficiales y que exigen más que modificaciones simples de procedimientos o materiales. La dimensión de difusión se refiere al concepto tradicional de aumentar el número de personas, aulas y escuelas que se involucran en la implementación de un programa. Con frecuencia las propuestas de programas y apoyo para reformar y mejorar la calidad del aprendizaje para los docentes y escuelas que los quieren implementar son de origen externo. Para llevarlos a gran escala es imperativo que los nuevos usuarios asuman la responsabilidad de implementación y que desarrollen la capacidad interna para sostener un continuo uso y refinamiento. ¿Acaso vale la pena invertir energía y recursos en llevar a gran escala la implementación de programas que luego son abandonados por falta de recursos, apoyo profesional y políticas para su sostenibilidad? Creo que la imagen multidimensional de Coburn debe tenerse en cuenta en la planificación para llevar innovaciones pedagógicas a gran escala y en investigaciones diseñadas para estudiar los procesos y su impacto a escala.

En este ensayo plantearé seis desafíos para implementar cualquier cambio e innovación de programas y prácticas educativas. Estos desafíos los extraigo de mi experiencia profesional. Se alinean con las dimensiones planteadas por Coburn. Habría que tenerlos en cuenta si se piensa en llevar a cabo innovaciones a gran escala. Luego pasaré a detallar lecciones extraídas de la literatura sobre procesos de llevar la implementación a gran escala y concluiré con reflexiones generales sobre el tema.

TRANSFERENCIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Comencemos con un desafío práctico que tiene que enfrentar cualquier estrategia para llevar programas y prácticas a gran escala, tanto los de origen centralizado como los que surgen de la creatividad local. Es un problema conocido, pero frecuentemente ignorado por los que promueven innovaciones y las difunden. Bruce Joyce y Beverly Showers, expertos norteamericanos en formación profesional de docentes (Joyce y Showers 1980), lo denominaron

el desafío de *transfer of training* (la transferencia de formación profesional). Ellos describieron diferentes niveles de impacto que podría tener la participación en actividades de aprendizaje profesional sobre la capacidad de docentes de implementar nuevos programas y prácticas. Se comienza con un nivel básico, de ser consciente de que un programa o práctica existe, pero sin conocimiento de en qué consiste. Luego se puede llegar a un nivel de conocimiento más detallado y organizado de la innovación, pero sin haber adquirido las habilidades y recursos para llevarla a la práctica. En el tercer nivel de impacto, la persona ha adquirido las habilidades necesarias para ejecutarla, al menos para replicarla en circunstancias similares a como las aprendió. Al llegar al más alto nivel de impacto, experto, esta persona es capaz de reconocer las situaciones más apropiadas para implementar la innovación, y de adaptarla a circunstancias distintas de las que experimentó durante el periodo de formación y práctica inicial. Solo en este punto se puede decir que ha ocurrido el verdadero *transfer of training* necesario para la implementación. Este desafío tiene implicancias para la profundidad de cambio en el proceso de replicar innovaciones en muchas partes.

NIVEL DE USO

Posiblemente una persona aprenda a implementar nuevos programas y los incorpore a su repertorio de prácticas profesionales, pero de una manera inexperta. Los académicos norteamericanos Gene Hall y Shirley Hord (Hall y Hord 2014, Anderson 1997) y sus colegas distinguen distintos niveles de uso de innovaciones entre los docentes. Hablan de un nivel de uso mecánico cuando el docente todavía no ha dominado ni incorporado la organización e implementación diaria del nuevo programa o práctica. Cuando hace cambios en su uso, lo hace motivado principalmente por el deseo de que sea más fácil de utilizar. En un nivel de uso rutinario, el docente está cómodo con el uso regular del programa y práctica, y hace pocos cambios en su uso. Algunos docentes llegan a un nivel más experto, el nivel de uso de refinamiento. Siguen implementando el programa o la práctica mientras hacen cambios en su uso, basados en evidencia de resultados. El problema está en que la mayoría de personas no llegan a este nivel de uso. No pasan de un nivel mecánico y torpe de implementación o se quedan satisfechos con un uso rutinario pero inexperto, que corre el riesgo de no alcanzar los resultados prometidos y deseados.

Cuando se habla de llevar a gran escala prácticas y programas innovadores, creo que la visión esperada es alcanzar el nivel de uso de refinamiento, basado en evidencia de impacto y acompañado por procesos de mejoramiento continuo local. Con frecuencia el apoyo y tiempo provistos para la implementación no son suficientes o de la calidad necesaria para llegar a este nivel; sin embargo, es importante tener en cuenta esta visión de impacto mientras planificamos

estrategias para llevar innovaciones a gran escala. Semejante al desafío de transferencia de formación a la práctica cotidiana, la variación en el nivel de uso se alinea con la dimensión de profundidad y la calidad de implementación.

DISEMINACIÓN VERSUS IMPLEMENTACIÓN

En el sector educación se han creado diferentes estrategias para diseminar el conocimiento de prácticas y programas innovadores. Típicamente incluyen procesos para validar la efectividad de las innovaciones. Luego se difunde información sobre los programas y las prácticas identificados mediante sistemas de anuncios accesibles a personas y organizaciones que buscan alternativas a sus prácticas actuales. Un ejemplo sería el National Diffusion Network, que existió desde los setenta hasta los noventa en Estados Unidos (Anderson 1996).

Actualmente es común crear sistemas digitales de información accesibles por internet, por ejemplo What Works Clearing House en Estados Unidos y What Works Scotland en Escocia. Estos sistemas funcionan bien como estrategias para diseminar información. Sin embargo, a menos que se acompañen con recursos y apoyo para implementación en diferentes y muchos lugares, no son suficientes para alcanzar la visión ni las metas de replicación e implementación sistémica a gran escala.

Las ferias donde los invitados presentan programas innovadores son otra forma popular de diseminación que se organiza con frecuencia con miras a llevar innovaciones a gran escala. Estos eventos dan la oportunidad de obtener un conocimiento superficial de la existencia de los programas, y experiencias de las personas y sitios que los crearon. Pero sufren la misma falta de apoyo para la implementación, como otros sistemas para difundir noticias sobre programas.

Otra estrategia común para llevar programas y prácticas a gran escala es mediante sistemas de *train the trainers*. Se comienza con un programa bien desarrollado de materiales y prácticas. Se recluta a un pequeño grupo de expertos para crear un programa de formación inicial e introducir el programa. Ellos capacitan a un segundo equipo que se encarga de replicar la formación en otras personas de los niveles más bajos del sistema. Este tercer grupo debe replicar el programa de formación a los docentes designados para su implementación a nivel local. Un problema común de esta estrategia es que la experiencia de los formadores en el uso del programa es limitada. Otro inconveniente es que la duración y la intensidad del programa de formación disminuyen con frecuencia en cada nivel o etapa, por falta de recursos suficientes. En fin, la formación de personas que deben poner el programa en marcha no va mucho más allá de familiarizarlas con las expectativas para su uso. No llega a ser apoyo sostenido para su implementación.

No quiero descartar totalmente la estrategia de *train the trainers*. Una alternativa al *modus operandi* típico de esta estrategia se ejecutó con éxito en un distrito escolar de Ontario, con más de 30 000 alumnos, para introducir y llevar a gran escala la pedagogía de aprendizaje en pequeños grupos cooperativos (Fullan *et al.* 1990). Comenzaron con un equipo de expertos externos que entrenaron durante una semana a un grupo de docentes seleccionados de diversas escuelas. Durante el primer año, este grupo de docentes, apoyados con visitas y *coaching* de los expertos, aprendió a implementar el aprendizaje en grupos cooperativos en sus propias clases. El segundo año replicaron la formación a otro grupo de docentes. Esta vez los expertos externos fueron acompañados, como formadores, por algunos de los docentes que participaron en la primera etapa de formación, y que ya tenían experiencia propia en el uso de la innovación en el aula. El tercer año, los formadores locales asumieron la responsabilidad principal en la formación de más docentes. Los expertos externos asumieron un rol secundario, como consejeros de los formadores locales. De este modo lograron difundir el uso del aprendizaje en grupos cooperativos a un amplio número de docentes. Al mismo tiempo desarrollaron la experiencia y capacidad local de sostener la formación, y apoyo profesional a largo plazo. Reemplazaron la dependencia por la intervención externa. Evitaron las fallas típicas de los sistemas de *train the trainers*. Otro ejemplo positivo de formación sistémica de docentes aparece en un caso de reforma pedagógica en escuelas primarias en Sudáfrica, en la última sección de este ensayo.

La disseminación de información en sí no garantiza la adopción e implementación de los programas ni la calidad de implementación por los que se interesan, aun cuando sean programas destacados y efectivos en los sitios donde se originaron. Sin embargo, de acuerdo con la dimensión de difusión articulada por Coburn, es poco probable que innovaciones se lleven a gran escala a menos que exista o se desarrolle una estrategia de disseminación. Rincón-Gallardo cuenta y analiza el desarrollo y la difusión de una forma de pedagogía radicalmente diferente en México, más como un movimiento social que como una instancia de cambio externo planificado por autoridades centrales (Rincón-Gallardo 2015, Rincón-Gallardo y Elmore 2012). El programa de tutorías o comunidades de aprendizaje, que comenzó como un proyecto piloto en ocho escuelas rurales patrocinado por una pequeña ONG, se llegó a implementar en más de 8000 escuelas en un periodo de ocho años. Sin embargo, alcanzar la implementación a tan gran escala solo ocurrió cuando las autoridades educacionales centrales hicieron caso del éxito del programa y su difusión informal entre docentes y escuelas, y decidieron respaldar su difusión a un mayor número de escuelas con recursos del Estado. Volveremos a este caso en la última sección de este ensayo.

RECURSOS PARA LLEVAR INNOVACIONES A GRAN ESCALA

Hace varios años entrevisté al jefe de un distrito escolar grande, con 50 000 estudiantes en el estado de Texas, Estados Unidos. El distrito estaba experimentando un cambio demográfico

no programado. Un número creciente de familias pobres que no hablaban inglés como lengua materna llegaban del centro urbano adyacente y comenzaban a arrendar apartamentos baratos en un sector del distrito. Las autoridades temieron que la reputación del distrito, ganada por su alto rendimiento en las pruebas estandarizadas del Estado, estuviera en riesgo. Así, decidieron diseñar e implementar un programa especial de asistencia y recursos para apoyar a las escuelas más afectadas. Los líderes anticiparon que otras escuelas podrían necesitar apoyo en el futuro. En semejantes circunstancias es muy común en Estados Unidos que los distritos locales busquen fondos externos de agencias del gobierno o de fundaciones que destinan dinero para proyectos de mejoramiento escolar. No sucedió así en este caso. El superintendente jefe decretó que el apoyo que daban a las escuelas afectadas se debía financiar con el presupuesto y los recursos del distrito; no dependerían de fondos ni recursos especiales de fuentes externas. En mi opinión, este ejemplo ilustra un principio clave para llevar innovaciones a gran escala. Los líderes deberían buscar cómo diseminarlas, y replicarlas con fondos y recursos existentes, y no depender de recursos especiales, no sostenibles en el tiempo.

Llevar innovaciones a mayor escala con fondos que no son sostenibles es problemático por dos razones. Una es obvio: se corre el riesgo de abandonar los programas al terminarse el acceso a los fondos externos si las autoridades locales no pueden asumir los gastos necesarios para sostenerlos. La segunda es la tendencia a reducir la cantidad y calidad de recursos, y apoyo adicionales para que el programa llegue a más sitios. Las condiciones, de recursos y apoyo, asociadas al éxito del primer grupo de beneficiarios no son iguales para los siguientes grupos. Esto pone en riesgo la efectividad de la innovación para resolver los problemas que motivaron su creación al principio. Además puede causar efectos negativos en la reputación del programa y en el compromiso de su implementación en nuevos sitios.

IMPLEMENTACIÓN VOLUNTARIA COMO ESTRATEGIA PARA LLEVAR INNOVACIONES A GRAN ESCALA

Hay otra solución al problema de recursos limitados y al deseo de llevar innovaciones a gran escala, que se utiliza con frecuencia, pero sigue siendo problemático. Es la estrategia de dirigir los recursos solamente a los sitios donde los profesionales locales voluntariamente desean aprovecharlos para apoyar su implementación. Esta estrategia no es mala para diseminar y apoyar la innovación a un gran número de sitios, pero hay desventajas. Primero, los sitios y profesionales locales más proactivos, en cuanto a su mejoramiento, son los que van a buscar y competir por los recursos. En los sitios donde los profesionales no sienten la necesidad o no creen en su capacidad de mejorar las prácticas y los resultados, y donde no hay presión del liderazgo local para hacerlo, no buscarán los recursos ni se someterán al

compromiso y responsabilidad de implementación. Posiblemente estos sitios sean precisamente los que más se beneficien con la innovación. Si se comienza con la estrategia de voluntariado, hay que crear otra estrategia para asegurar que la innovación llegue luego a todos los sitios que podrían beneficiarse con su adopción e implementación, con suficiente apoyo. Claramente esta posibilidad puede depender de la provisión de recursos adicionales disponibles que acompañan la estrategia.

LA CAPACIDAD INTERNA DE APOYO

Antes aludí a otro desafío crítico para llevar innovaciones a gran escala. Se trata de la capacidad profesional (no solamente de recursos) dentro del sistema educacional en diferentes niveles para apoyar la movilización e implementación. Cuando la experiencia para proveer apoyo profesional y técnico al personal escolar involucrado en la implementación de las innovaciones no existe en los servicios locales de educación y las escuelas dependen de organizaciones externas para apoyo, se arriesga la capacidad de extender su uso a un mayor número de sitios. A largo plazo se puede afectar la sostenibilidad de implementación si no se cuenta con el compromiso de continuidad de las autoridades y profesionales locales. En Estados Unidos y otros sitios, como Chile, se ha visto un movimiento hacia un modelo de servicios locales como un negocio que contrata servicios externos, en vez de una organización profesional capaz de apoyar a las escuelas bajo su jurisdicción, con sus propios recursos profesionales. No creo que este modelo de gobernación y servicios locales sea ideal para llevar innovaciones a gran escala. Hay que desarrollar la capacidad interna del sistema educativo para apoyar la difusión, implementación y adaptación de programas innovadores efectivos, y hacerla de una manera que no sea vulnerable a cambios de liderazgos frecuentes o inesperados.

Otro elemento importante de la capacidad interna de un sistema educacional para llevar buenos programas y prácticas a gran escala es la necesidad de integrar el apoyo a la difusión estandarizada y el apoyo a la implementación contextualizada; es decir, no son suficientes un plan ni recursos para introducir la innovación a múltiples sitios y personas, y luego confiar en la capacidad y competencia local para adaptar su uso a las particularidades diversas de circunstancias locales. La historia del cambio pedagógico en educación demuestra la tendencia humana normal de minimizar las diferencias entre nuevas prácticas y prácticas tradicionales ya institucionalizadas. Es común decidir implementar selectivamente los elementos de la innovación que se asemejan más a lo que el agente de implementación ya sabe y hace, y descartar —o al menos implementar de una manera superficial— los elementos que exijan un cambio significativo. No es raro tampoco que los implementadores adopten el lenguaje de la innovación para describir lo que ya hacían sin mayor cambio de práctica, un fenómeno que

Fullan (1982) denomina *false clarity* (claridad falsa). Para un sistema que aspira a apoyar la implementación a gran escala es un gran desafío organizar un apoyo diferenciado adaptado a las diferencias inevitables de contextos diversos, pero que no disminuye las altas expectativas para la implementación efectiva de la innovación (Anderson *et al.* 2012).

UNA VISTA COMPARATIVA

Hace veinte años, Richard Elmore, distinguido académico de Harvard, publicó un artículo en el cual planteó el desafío de llevar innovaciones educativas a gran escala en escuelas públicas (Elmore 1996). Reconoció la existencia de muchos cambios en políticas educativas que mejoraron el acceso a la educación para todos, y las estructuras curriculares y organizacionales que aseguraron el desarrollo y la implementación de programas más diferenciados para distintos grupos de estudiantes. No obstante argumentó que hubo poco cambio en las relaciones entre la enseñanza, el aprendizaje y el contenido curricular en el aula, lo que Elmore denomina el *instructional core* (el núcleo pedagógico). Analizó la experiencia y los resultados de varias reformas ambiciosas para cambiar las normas y prácticas de pedagogía a gran escala en escuelas norteamericanas durante el siglo XX. No faltaron ideas creativas de cambio pedagógico, y fue posible implementar con éxito cambios significativos en algunas aulas y escuelas pioneras con educadores comprometidos que gozaban de la libertad y de recursos adecuados para hacerlo. Sin embargo no lograron implementar las reformas a gran escala y a largo plazo en el sistema educativo. Se quedaron como “islas de excelencia”, sin mucha influencia en las normas y prácticas de la mayoría de educadores y escuelas.

Desde que Elmore definió el problema y el desafío de llevar buenos programas y prácticas a gran escala, podemos trazar dos líneas en la literatura académica sobre este tema. Una toma como punto de partida el fracaso general de implementar con éxito a gran escala programas y prácticas pedagógicas más efectivas que las tradicionales, y propone medidas alternativas, pero hipotéticas arraigadas más en principios teóricos que en ejemplos empíricos. La otra línea consiste en estudiar ejemplos empíricos de llevar innovaciones pedagógicas a gran escala, y trata de sacar lecciones que se podrían replicar en otros proyectos de cambio a gran escala. No pretendo hacer un resumen completo de esta literatura, sin embargo repasaré en breve una selección clave que ilustra las dos líneas. Creo que los seis desafíos que he planteado en este ensayo se aplican a ambos.

Del lado teórico se destacan las cuatro dimensiones críticas de Coburn (2003) introducidas al comienzo de este ensayo (profundidad, difusión, transferencia de responsabilidad y sostenibilidad) para llevar innovaciones pedagógicas a gran escala, y la propuesta original de Elmore, en su artículo de 1996. En este el autor concluye que para reformar el núcleo

pedagógico a gran escala habría que cambiar los incentivos profesionales que motivan y sostienen el deseo y proceso de cambio. Propuso cuatro focos de cambio de incentivos que podrían mejorar la posibilidad de llevar innovaciones a gran escala.

INCENTIVOS PARA IMPLEMENTAR INNOVACIONES LA GRAN ESCALA (ELMORE 1996)

1. Desarrollar estructuras externas de normas profesionales para la buena práctica
2. Desarrollar estructuras organizacionales para intensificar y enfocar la motivación intrínseca de resolver desafíos y problemas comunes de aprendizaje
3. Crear procesos intencionales para replicar casos exitosos
4. Crear estructuras que promuevan el aprendizaje de nuevas prácticas y sistemas de incentivos

El primero implica un cambio de normas tradicionales que tratan la experiencia profesional como un don natural y que guardan la idea de que cada docente tiene derecho a su propio estilo de enseñanza. Según la propuesta de Elmore, hay que profesionalizar la práctica pedagógica y reconocer que hay un cuerpo de conocimiento profesional que existe independientemente de las características individuales de los docentes. Es algo que se puede y se debe compartir y aprender para ser un docente competente y excelente. Cuando inventamos o nos damos cuenta de nuevas prácticas que producen mejores resultados, se puede considerar que son un incentivo casi obligatorio de adoptar e implementar si las condiciones de trabajo y recursos lo permiten. Se trata de definir y aceptar estándares externos de conocimiento profesional hasta que los profesionales los experimenten como normas internas de la profesión.

El segundo se dirige a crear condiciones para la escuela y los sistemas locales, con el fin de cambiar las estructuras organizacionales que preservan el aislamiento profesional tradicional de los docentes en las escuelas. Esto puede ocurrir por medio de estructuras organizacionales que apoyan la creación y operación de comunidades profesionales de aprendizaje en la escuela y en redes profesionales entre escuelas. Esta transformación, cuando se hace de una manera efectiva, involucra a los docentes en prácticas y normas de trabajo colaborativo para identificar problemas concretos de aprendizaje basados en evidencia, buscar o desarrollar intervenciones para resolver estos problemas, ponerlas en práctica y estudiar el impacto. El trabajo profesional colectivo crea presión intrínseca entre los docentes para el mejoramiento escolar continuo mediante la búsqueda de prácticas alternativas a lo que habitualmente hacen. A la vez crea normas de apoyo mutuo para su implementación. Los docentes se comprometen a incentivos de un profesionalismo interactivo, no individual.

Los primeros dos incentivos nombrados por Elmore implican cambios generales en las normas y prácticas profesionales. Estos cambios podrían reorientar las actitudes de los

docentes de una manera más positiva hacia la implementación de innovaciones en el aula. Los otros dos se dirigen más explícitamente a incentivos ligados a políticas y sistemas para difundir el uso de programas y prácticas efectivas a mayor escala. Primero hay que crear sistemas para promover y facilitar la difusión de prácticas innovadoras y efectivas; no esperar a que ocurran naturalmente, y no limitarse simplemente a diseminar información sobre la existencia de prácticas y programas prometedores. Segundo, estos sistemas de diseminación y apoyo para implementar innovaciones a gran escala tienen que basarse en estrategias que respeten y tomen en cuenta lo que sabemos del aprendizaje profesional, y de los procesos de cambio personal y organizacional en educación. Siguiendo el argumento de Elmore, la posibilidad de que las innovaciones que afectan el núcleo pedagógico se lleguen a implementar a gran escala, de acuerdo con las cuatro dimensiones de Coburn, aumentaría con estos incentivos profesionales.

A continuación, un par de ejemplos positivos de llevar innovaciones pedagógicas a gran escala. En el primero, Brahm Fleisch describe y analiza la teoría de acción y la experiencia de un cambio en la enseñanza de lectura y matemáticas en mil escuelas primarias en el periodo 2011-2014, en el sistema educacional de una provincia en Sudáfrica, al que llamó Guateng Primary Language and Mathematics Strategy, GPLMS (Fleisch 2016). Es un caso de movilización e implementación a gran escala de un programa de enseñanza y aprendizaje con apoyo centralizado de un gobierno provincial. En un segundo ejemplo, Santiago Rincón-Gallardo describe y analiza el Proyecto Comunidad de Aprendizaje en México, que alcanzó a transformar la pedagogía y el aprendizaje en más de 9000 escuelas primarias y medias (Rincón-Gallardo 2015, 2016; Rincón-Gallardo y Elmore 2012). Lectores que deseen un resumen más detallado y profundo de estos casos deben consultar las referencias citadas de los autores.

En Sudáfrica las autoridades dirigieron el foco del mejoramiento escolar a escuelas primarias que históricamente sufrían de muy bajos resultados en lectura y matemáticas, según las pruebas nacionales e internacionales. Existía bastante evidencia de que la mayoría de los docentes en estas escuelas utilizaban métodos de enseñanza típicos e inefectivos, y que no conocían prácticas pedagógicas que pudieran llevar a los alumnos a mejores niveles de aprendizaje. Además carecían de materiales pedagógicos de calidad, tanto en lectura como en matemáticas para maestros y estudiantes. Las escuelas atendían a comunidades de bajos niveles socioeconómicos.

Los autoridades de educación del gobierno, apoyados por un pequeño grupo de expertos en el tema del cambio sistémico de prácticas pedagógicas, diseñaron una estrategia con tres ejes, de acuerdo a algunas experiencias internacionales: (1) el desarrollo y uso de planes de lecciones detalladas y estandarizadas, alineados a las expectativas curriculares oficiales; (2) el desarrollo y provisión de materiales pedagógicos de calidad, coherentes con las expectativas curriculares para los alumnos y los docentes (guías curriculares); y (3) el

acompañamiento personalizado de los docentes en el aula realizado por expertos locales, para apoyar y monitorear el buen uso de los planes y materiales pedagógicos. Otros elementos por resaltar incluían la existencia ya institucionalizada de pruebas anuales de estudiantes en lectura y matemáticas en primaria, la capacidad fiscal del gobierno de cubrir los costos de la reforma, y el compromiso político sostenido de las autoridades durante los primeros años de movilización e implementación.

Según Fleisch, las lecciones prescriptivas incorporaban métodos pedagógicos reconocidos como efectivos para la enseñanza básica de lectura y matemáticas (y que representaban un cambio significativo de las prácticas tradicionales locales). La calidad material y la coherencia entre las lecciones, materiales de aprendizaje y de enseñanza, y las expectativas curriculares eran una novedad para las escuelas y los docentes. El acompañamiento individual de los docentes realizado por expertos (una visita cada tres semanas) fue un elemento clave para la formación continua y su transferencia a la práctica cotidiana. Estudios cualitativos de la implementación de la reforma revelaron que los docentes, en gran parte, no experimentaban el uso de lecciones y materiales prescriptivos como una imposición. Al contrario apreciaban el acceso a buenos materiales, y a medida que aprendían a implementarlos se sentían más eficaces como maestros, pues veían resultados positivos generalizados en el aprendizaje de sus alumnos. Además valorizaban y no se resistían a las visitas y apoyo profesional regular de los *instructional coaches* externos.

Debido a cambios técnicos anuales en las pruebas externas, Fleisch cuenta que fue difícil juzgar con certitud la magnitud de mejoramiento de aprendizaje en las escuelas que participaron en el proyecto en términos cuantitativos. Sin embargo, estudios cualitativos confirmaron la buena implementación a gran escala, y la percepción profesional y pública de impacto positivo. Indicadores de progreso académico de estudiantes obtenidos durante el año escolar dieron más evidencia de la efectividad de los métodos en lectura y matemáticas.

Fleisch atribuye el éxito de la implementación de GPLMS a gran escala a las estrategias y condiciones que acabamos de repasar. A la vez hipotetiza sobre que esta estrategia tan prescriptiva y estandarizada podría ser menos efectiva en un contexto en que el conocimiento profesional de docentes y la calidad de materiales no son tan deficientes como en estas escuelas de Sudáfrica. No se trataba de reemplazar un sistema que ya gozaba de una reputación profesional y pública adecuada, sino de reemplazar un sistema fracasado en general que no producía resultados aceptables. A pesar del éxito del cambio en este caso, Fleisch cuenta que el apoyo sistémico del gobierno para esta iniciativa no sobrevivió a un cambio de autoridades ni a prioridades a nivel provincial. El programa seguía siendo popular en las escuelas, y los docentes difundían informalmente fotocopias de los materiales a los colegios que no habían participado en el proyecto de reforma. Pero era poco probable que logran replicar el mismo éxito en los

nuevos sitios solamente con acceso a los materiales, y no a la formación y al acompañamiento personalizado y sostenido de los maestros expertos.

El caso mexicano de las comunidades de aprendizaje es distinto del de Sudáfrica en varios aspectos, pero semejante en otros. Ni la innovación ni su diseminación dependían al principio de la intervención ni del apoyo central. Comenzó como una innovación desarrollada y apoyada por una ONG local en un pequeño número de escuelas medias en zonas marginadas y rurales en el 2004 (ya hubo experiencia previa con la innovación en un proyecto a nivel posprimario y con adultos). Rincón-Gallardo la caracteriza como una pedagogía contrahegemónica, radicalmente distinta a las formas de enseñanza y aprendizaje convencional en las escuelas rurales, donde la educación se transmitía por medio de un sistema nacional de telesecundaria.

En la telesecundaria, los alumnos escuchaban lecciones estandarizadas televisadas durante 15 minutos, seguidas por trabajos de *worksheets* durante 35 minutos, para luego repetir el proceso con otro sujeto curricular. Los docentes, en principio uno por grado, facilitaban la administración del proceso. No jugaban un rol directo de enseñar. En muchas escuelas no había más de uno o dos maestros y el contexto multigrado les complicó implementar el programa telesecundaria. Los resultados eran pésimos en la mayoría de estas escuelas, en cuanto al rendimiento estudiantil, en las pruebas nacionales, el nivel de asistencia, con abandono escolar.

La innovación tiene el propósito de fomentar habilidades de aprendizaje independiente por medio de una pedagogía de relaciones tutoriales de diálogo y aprendizaje recíproco entre maestros y estudiantes, y entre los estudiantes mismos. Los estudiantes, individualmente, escogen los tópicos que les interesa estudiar. Son acompañados y apoyados en el proceso de investigación por “tutores expertos” en los tópicos seleccionados. Los tutores pueden ser docentes u otros estudiantes. Lo importante está en que los tutores hayan demostrado su conocimiento en el contenido curricular escogido. Cuando terminan de comprender a fondo el tópico, los estudiantes hacen presentaciones públicas de lo que aprendieron, y adquieren el derecho de ser “tutores” para otros que desean estudiar el mismo tópico. Con el tiempo se crea una comunidad de aprendizaje mutuo, centrada en un banco de conocimientos guiados por los miembros del grupo. Los docentes adultos adquieren su experiencia en distintos tópicos curriculares por medio del mismo sistema de relaciones tutoriales, entre ellos y entre escuelas. En las escuelas donde el sistema de tutorías funciona bien, los docentes pueden aprender nuevos tópicos con ayuda de estudiantes expertos, no solamente de otros docentes.

Al principio la formación de docentes y de estudiantes para implementar esta pedagogía se hacía por medio de visitas mensuales de expertos de la ONG que la inventó y que apoyaba su uso. Los acompañantes externos modelaban la práctica de tutoría, formaban a los docentes y los aconsejaban mientras aprendían a implementarla. No hubo costos adicionales para las escuelas ni docentes que participaron. Se aprovecharon textos y otros materiales curriculares

ya disponibles. Los resultados positivos visibles, en cuanto a participación y aprendizaje de estudiantes, ganaron la aceptación de los docentes, y la aprobación de los padres de familia y los supervisores locales. A medida que llegaron a aprender e implementar bien la nueva pedagogía se comenzó un proceso espontáneo e informal de intercambio y apoyo mutuo de difusión en un creciente número de escuelas rurales, con el respaldo de autoridades locales. Rincón-Gallardo cuenta que los participantes hablaban en términos de diseminación por contagio, más que de una planificación centralizada. Un elemento esencial y estratégico de este proceso era que todos los agentes que fomentaban y apoyaban la replicación de la nueva pedagogía, tanto de la ONG como de las escuelas participantes, sabían, practicaban y podían modelar la pedagogía de relaciones tutoriales y aprendizaje.

Otra dimensión del proceso de acompañamiento a los docentes eran reuniones regulares a nivel local para identificar y resolver desafíos institucionales que estorbaban la implementación y difusión (por ejemplo, crear tiempo y espacios para formar docentes y reuniones colectivas para resolver problemas; diseñar e implementar eventos para exhibiciones de aprendizaje y apoyo mutuo). Se trataba de un proceso de refinamiento continuo de la práctica y de las condiciones de implementación, al que contribuían las autoridades locales.

Durante los primeros cinco años, la innovación llegó a centenares de escuelas medias y primarias a través de este proceso de difusión que Rincón-Gallardo reconoce más como un movimiento social que como un cambio planificado. Se observó que en las escuelas que participaron hubo un efecto positivo en las pruebas nacionales de lectura y matemáticas, a pesar de que no se trataba de cubrir todo el contenido y los objetivos del currículo nacional. El interés de las autoridades del gobierno a nivel estatal y nacional creció cuando oficiales de alto nivel del ministerio visitaron escuelas donde practicaban la pedagogía de tutorías. Luego un líder de la ONG que fomentó la innovación a su inicio fue nombrado en el Departamento de Innovación del Ministerio de Educación para encabezar un proyecto (PEMLE) de llevar la práctica a gran escala en más de 9000 escuelas con bajos resultados. Esa persona logró integrar a su equipo del ministerio a más expertos en practicar y facilitar la innovación. Desafortunadamente, en el 2012, después de un cambio político y de agentes claves a nivel nacional, el proyecto nacional y el apoyo sistémico terminaron. Los promotores de la innovación formaron otra organización externa, redes de tutoría, para tratar de sostener la difusión y calidad de implementación, pero no hay datos sistemáticos de esos esfuerzos.

Se puede decir que esta iniciativa mexicana de origen local logró implementar esta nueva pedagogía a gran escala entre el 2004 y el 2012 con éxito. Rincón-Gallardo explica este logro y lo atribuye a cinco principios claves (Rincón-Gallardo 2015, 2016).

Primero se trata de mirar contextos con escuelas marginadas en comunidades aisladas y pobres, con malos resultados escolares; de mirarlas no como problemas persistentes, sino como

oportunidades para experimentar cambios radicales. Es verdad que el sistema institucionalizado de telesecundaria funcionaba bien en ciertos contextos, pero no en todos. El riesgo profesional, político y popular de experimentar con alternativas era menor en estas escuelas. En este aspecto, el caso mexicano es similar al sudafricano, donde el programa de cambio en lectura y matemáticas se dirigió a las escuelas situadas en comunidades pobres, cuyos resultados académicos eran los peores.

Segundo se debe comenzar con una transformación directa del núcleo pedagógico (las relaciones de aprendizaje y enseñanza entre estudiante, docente y contenido curricular), no solo con cambios organizacionales y con la esperanza de que vayan a afectar la pedagogía en el aula. En el caso mexicano se trataba de una estrategia genérica de pedagogía que se podía aplicar a cualquier sujeto curricular. No hubo un cambio en el currículo oficial. Los estudiantes y docentes escogieron tópicos relacionados al currículo oficial, pero no siguieron un proceso específico de cobertura y ritmo. En el caso de Sudáfrica, los nuevos programas en lectura y matemáticas fueron muy prescriptivos y explícitamente alineados a los materiales de aprendizaje y las expectativas de cobertura anuales y las pruebas. Sin embargo, en ambos casos, se trataba de un cambio directo del núcleo pedagógico, en contextos donde los docentes no sabían ni tenían acceso a prácticas convencionales que funcionaban.

El tercer principio articulado por Rincón-Gallardo es la importancia de crear oportunidades para los responsables de implementar y apoyar el cambio, de observar, practicar y refinar la implementación de la innovación pedagógica. Las prácticas o los programas innovadores se deben realizar en procedimientos concretos, no en conceptos generales, que son visibles para personas interesadas en su uso. Además, se deben presentar como prácticas distintas a las existentes y accesibles para que un docente típico, con apoyo regular y personalizado, pueda aprenderlas y replicarlas. El apoyo personalizado y contextualizado es imperativo, tanto para la buena implementación de la innovación como para su adaptación a diferentes contextos personales y organizacionales. En Sudáfrica se realizó con los expertos del gobierno que visitaban las aulas cada tres semanas. En México fueron los expertos de la ONG al principio, y luego este rol de acompañamiento se transfirió a expertos locales de las mismas escuelas que adoptaron e implementaron el sistema de tutorías. Recordando la crítica que hice anteriormente sobre la estrategia *train the trainers*, en estos dos casos los agentes de apoyo para la difusión y la formación para nuevos usuarios eran expertos en el uso de la innovación. Su experiencia no se limitaba a una introducción a la innovación y su uso en el aula.

El cuarto principio de Rincón-Gallardo señala la necesidad de ganar el respaldo sostenido de líderes en el sistema para la innovación y su difusión, y para la provisión de apoyo adecuado con el fin de asegurar su implementación efectiva. En el caso sudafricano, este nivel de apoyo existió desde el principio porque comenzó y se desarrolló como una iniciativa del gobierno

provincial. En el caso mexicano, el respaldo y apoyo del gobierno comenzó como una respuesta a la evidencia de experiencias positivas en el campo local, primero regionalmente y después en el ámbito nacional. Además, los líderes y expertos en implementar la innovación lograron integrarse a las autoridades educativas, con lo que pudieron influir en política, sostenibilidad de su diseminación, apoyo externo y buen uso a gran escala. En ambos casos hubo cambios de liderazgo político que amenazaron la continuidad de las innovaciones a largo plazo.

El último punto de Rincón-Gallardo para llevar una pedagogía nueva a gran escala es establecer y mantener una conexión estrecha entre el diseño y la ejecución de la innovación. Quiere decir que el diseño del cambio de prácticas y del sistema de apoyo no se debe articular a un nivel tan abstracto y general que no se pueda traducir en prácticas concretas y comunes para implementarse en el aula y las escuelas. Además, las personas que diseñan la innovación deben comprender bien los procesos de implementación esperados. Ambos casos descritos cumplieron con este principio, aunque el caso de cambio pedagógico en Sudáfrica fue mucho más prescriptivo y comprensivo (uso de materiales prescritos no solo de una estrategia genérica de enseñanza) que el de la innovación pedagógica en México. En fin, creo que estos cinco principios se observan en los dos casos exitosos descritos. Igualmente, las dos iniciativas cumplieron con las cuatro dimensiones de Coburn para llevar innovaciones a gran escala: difusión, profundidad, transferencia de responsabilidad y sostenibilidad (hasta el punto de cambios políticos que amenazaban el respaldo sostenido a este nivel).

Con referencia a las propuestas de Elmore (1996), respecto de los incentivos para cambiar el núcleo pedagógico, en ambos casos se aprecia un cambio de los participantes hacia la adopción de normas externas de buena práctica profesional y hacia la introducción de cambios organizacionales en la escuela, necesarios para facilitar la implementación de las nuevas pedagogías. Aunque un caso provino de autoridades centrales y el otro fue de origen local, en ambos los promotores crearon procesos replicables y sostenibles para apoyar la difusión de las nuevas pedagogías. En el caso mexicano, las autoridades adoptaron la estrategia de apoyo ya probado por los promotores locales originales, mientras que en el caso sudafricano la estrategia de apoyo para la diseminación emergió de un proceso de planificación centralizado arraigado en el conocimiento internacional del cambio sistémico efectivo. Los antecedentes eran diferentes, no el éxito.

En las primeras secciones de este ensayo presenté seis desafíos para llevar innovaciones pedagógicas a gran escala: la transferencia de formación al uso cotidiano en la aula, el nivel de experiencia en el uso de la innovación, la diseminación de conocimiento general de la innovación versus la diseminación de su implementación, el peligro de depender de recursos extraordinarios para la difusión y replicación, el peligro de depender del voluntariado para la replicación, y la importancia de desarrollar la capacidad interna del sistema para sostener la diseminación a

gran escala y el uso efectivo. Creo que estos desafíos se resolvieron de una manera constructiva en ambos casos presentados, a pesar de los distintos orígenes de los cambios en pedagogía. Ciertamente la capacidad interna del sistema educativo se desarrolló de una manera más adaptativa en relación con la experiencia y el éxito en el caso mexicano, mientras que esta capacidad figuraba en el diseño original del plan de apoyo sistémico en Sudáfrica.

Concluyo este ensayo sobre el tema de llevar programas educativos a gran escala refiriéndome a algunos comentarios de Anthony Bryk (2015), presidente de Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, en el artículo titulado “Accelerating how we learn to improve”. En este el autor presenta argumentos para un nuevo paradigma de mejoramiento enfocado en el desarrollo de *practice-based evidence* en vez de *evidence-based practice*. Enfatiza en la experimentación colectiva en el campo de la práctica y en la posibilidad de identificar, evaluar, sistematizar y replicar prácticas efectivas a gran escala. Quiero subrayar dos puntos claves en su propuesta, que me parecen relevantes y relacionados al tema de este ensayo. Uno es la insistencia en identificar, validar y apoyar la replicación de prácticas efectivas probadas; no vale la pena invertir recursos en difundir a gran escala innovaciones que pretenden ser efectivas, pero que carecen de evidencia creíble de impacto. El segundo es la tendencia a enfocar el esfuerzo en estandarizar la implementación. Ciertamente para asegurar la integridad de una práctica que se ha probado como efectiva hay que tratar de controlar la variabilidad en su uso para que no pierda los elementos esenciales a su impacto positivo. A la vez, como observa Bryk, en educación, la variabilidad en implementación de prácticas comunes es inevitable; es imposible garantizar los mismos resultados en todos los contextos posibles con una práctica totalmente estandarizada. Por eso es preciso que el sistema facilite la adaptación estratégica de prácticas con apoyo diferenciado, según las particularidades contextuales locales, sean características de estudiantes, capacidades profesionales de docentes y líderes, recursos materiales, etc. (Anderson *et al.* 2012). En los dos casos descritos en este ensayo se destacan los sistemas organizados de acompañamiento profesional a docentes y escuelas, a cargo de expertos en el uso de las innovaciones pedagógicas, quienes los ayudaron a adaptar el sistema a sus circunstancias particulares mediante un apoyo diferenciado a gran escala.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Stephen E. (1996). Dissemination techniques in education. En Tjeerd Plomp y Donald Ely (Eds.). *International encyclopedia of educational technology* (pp. 282-289). White Plains, NY: Elsevier Science Ltd.
- Anderson, Stephen E. (1997). Understanding teacher change: revisiting the concerns based adoption model. *Curriculum Inquiry*, 27(3), 331-367.
- Anderson, Stephen E.; Blair Mascal, Suzanne Stiegelbauer y Jaddon Park (2012). No one way: differentiating school district leadership and support for school improvement. *Journal of Educational Change*, 13(4), 403-430.
- Bryk, Anthony (2015). Accelerating how we learn to improve. *Educational Researcher*, 44(9), 467-477.
- Coburn, Cynthia E. (2003). Rethinking scale: moving beyond numbers to deep and lasting change. *Educational Researcher*, 32(6), 3-12.
- Elmore, Richard (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1-26.
- Fleisch, Brahm (2016). System-wide improvement at the instructional core: Changing reading teaching in South Africa. *Journal of Educational Change*, 17, 437-451.
- Fullan, Michael; Barrie Bennett y Carol Rolheiser-Bennett (1990). Linking classroom and school improvement. *Educational Leadership*, 47(8), 13-19.
- Hall, Gene E. y Hord, Shirley M. (2014). *Implementing change: patterns, principles, and potholes*. (4th Edition). New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Joyce, Bruce y Beverly Showers (1980). Improving inservice training: The messages of research. *Educational Leadership*, 37(5), 379-385.
- Rincón-Gallardo, Santiago (2015). Bringing a counter-hegemonic pedagogy to scale in Mexican public schools. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 5(1), 28-54.
- Rincón-Gallardo, Santiago (2016). Large scale pedagogical transformation as widespread cultural change in Mexican public schools. *Journal of Educational Change*, 17, 411-436.
- Rincón-Gallardo, Santiago y Elmore, Richard (2012). Transforming teaching and learning through social movement in Mexican public middle schools. *Harvard Educational Review*, 82(4), 471-490.

SOBRE LOS AUTORES

STEPHEN ANDERSON

steve.anderson@utoronto.ca

*Docente asociado del Ontario Institute for Studies in Education,
Canadá*

Doctor en Educación (Sociología) por la Universidad de Toronto. Sus temas de investigación incluyen la implementación de políticas y cambio de programas educativos, la mejora de la escuela y el desarrollo docente —aula de clase, escuela y escuela a nivel distrital—, y la evaluación de programas. Ha desarrollado su experiencia de investigación y consultoría en Canadá, Estados Unidos, Pakistán, Chile, y en Kenia, Tanzania y Uganda, en África. Sus proyectos de investigación actuales incluyen el estudio comparativo de la efectividad escolar en 22 escuelas primarias de alto y bajo desempeño en Ontario, Canadá; un estudio de liderazgo escolar en escuelas primarias de Chile; una investigación sobre las prácticas de liderazgo que afectan la enseñanza y el aprendizaje en los Estados Unidos, en 9 estados, 45 distritos escolares, 180 escuelas; un estudio pancanadiense sobre políticas que afectan la labor docente; estudios de caso de los esfuerzos del distrito escolar para desarrollar capacidades docentes que mejoren el aprendizaje de los estudiantes en los Estados Unidos; y evaluaciones de la escuela y de proyectos de mejora de todo el distrito escolar de la escuela en Pakistán y Kenia.

ADRIANA ARELLANO

aarellano@grupofaro.org

*Directora de Investigación y Gestión de Conocimiento del Grupo FARO,
Ecuador*

Magíster en Trabajo Social y Administración de Políticas Sociales, directora de Investigación y Gestión de Conocimiento del Grupo FARO. Ha coordinado, participado y monitoreado la calidad de la investigación de varios proyectos, como Más Saber América Latina, Manabí Será, entre otros; lideró la conceptualización y desarrollo de la metodología Mingalibro. Es coautora de algunos estudios y capítulos en libros sobre políticas públicas. En el campo educativo, adquirió experiencia y conocimiento al desempeñarse como especialista de educación, y luego como directora de políticas en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

MARTÍN BENAVIDES

mbenavides@grade.org.pe

*Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP),
Perú*

Doctor en Sociología por la Universidad Estatal de Pennsylvania, en la cual obtuvo también una maestría en Políticas Educativas. Es licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y ha sido estudiante visitante del área de Movilidad Social y Desigualdad en el Nuffield College, en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Actualmente, es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha publicado sobre educación, estratificación y clases sociales, violencia y juventud. Ha sido becario del Center for Advanced Study en el Behavioral Sciences de la Universidad de Stanford durante 2007-2008 y es investigador afiliado del Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality e investigador asociado al CEPED-IRD-Universidad Paris Descartes.

CARL BEREITER

cbereiter@oise.utoronto.ca

*Director del Instituto para la Innovación del Conocimiento y Tecnologías (IKIT),
Canadá*

Doctor en Educación por la Universidad de Wisconsin y miembro del National Academy of Education en Estados Unidos. Actualmente, dirige el Instituto para la Innovación del Conocimiento y Tecnologías (Institute for Knowledge Innovation and Technology-IKIT) en el Ontario Institute for Studies in Education (OISE) de la Facultad de Educación de la Universidad de Toronto. Es considerado un pionero en promover el aprendizaje colaborativo con el apoyo de la computación. Es autor de numerosos trabajos publicados en libros y revistas científicas y ha hecho significativas contribuciones en el ámbito de la instrucción, la psicología cognitiva y las políticas educativas.

SANDRA CARRILLO

scarrillo@iep.org.pe

*Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP),
Perú*

Magíster en Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, y licenciada en Psicología Educativa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde es docente del Departamento de Psicología. Actualmente, es investigadora y consultora en temas relacionados a políticas educativas, en temas docentes, educación superior, ciudadanía y gestión educativa, así como en desigualdades sociales y procesos de inclusión.

CARMELA CHÁVEZ

chavez.c@pucp.pe

*Investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP),
Perú*

Socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente del Departamento Académico de Ciencias Sociales y de la Maestría en Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en el campo de la investigación aplicada para organismos de sociedad civil peruana, y es autora de investigaciones vinculadas a la situación de los derechos humanos en el Perú y en otros países. Entre sus temas de interés figuran el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, el estudio de las relaciones Estado-sociedad y el desarrollo de ciudadanías en procesos sociales peruanos.

RODRIGO CUADRA

rodrigo.cuadra@fedisal.org.sv

*Coordinador operativo en Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL),
El Salvador*

Economista con estudios en finanzas y desarrollo de proyectos, subgerente de Programas de Atención a Jóvenes fuera de la escuela del Proyecto Educación para la Niñez y Juventud de la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL). Apoya en el desarrollo e implementación de estrategias de atención a jóvenes que se encuentran fuera de la escuela, desarrollo de propuestas técnicas en diversos temas, además del desarrollo de artículos e investigaciones de interés. Centra sus intereses de investigación en el mercado laboral, empleo juvenil, estrategias de atención y reinserción educativa con jóvenes vulnerables, y formación técnica profesional.

HELGA CUÉLLAR-MARCHELLI

hcuellar@fusades.org

*Directora del Departamento de Estudios Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES),
El Salvador*

Doctora en Educación Internacional y Comparada, con énfasis en economía y finanzas de la educación de Columbia University, Nueva York. Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES y especialista en economía y finanzas de la educación. Ha sido profesora visitante del curso sobre Finanzas Comparadas e Internacionales de la Educación de Teachers

College, Columbia University, y ha colaborado con el *International Journal of Educational Development* en la revisión de artículos científicos. Sus intereses de investigación se centran en el diseño integral de la política social y su articulación con la política económica. En el ámbito de la educación, se ha dedicado al análisis de políticas educativas, el financiamiento para la educación y la prevención de la violencia desde la escuela. Actualmente, es miembro del Consejo Nacional de Educación (CONED), del Consejo del Índice de Progreso Social (capítulo El Salvador) y del Consejo del Observatorio de Familia y Juventud. Ha formado parte del grupo de trabajo sobre docentes del programa PREAL, del Diálogo Interamericano, de la Mesa Técnica sobre Docentes del CONED y de la Mesa de Generadores de Opinión del Ministerio de Educación.

SANTIAGO CUETO

scueto@grade.org.pe

*Coordinador de la II Conferencia Regional ILAIPP y Director de Investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE),
Perú*

Doctor en Psicología Educacional por la Universidad de Indiana, Estados Unidos. Director de Investigación e investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), desde donde es representante por el Perú del estudio internacional Niños del Milenio. Ha sido investigador visitante de la Universidad de California, en Davis, y en la Universidad de Oxford. Integra el Consejo Nacional de Educación y es profesor principal del Departamento de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México, presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP) y secretario ejecutivo del Fondo de Investigación para la Educación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

RODOLFO ELÍAS

relias@desarrollo.org.py

*Investigador de Investigación para el Desarrollo (ID),
Paraguay*

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica de Asunción y magíster en Psicología Social por la Universidad de Guelph, Canadá. Realizó trabajos de investigación como integrante del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES); coordinó proyectos sociales para Unicef-Paraguay, tuvo a su cargo diversas investigaciones y evaluaciones para organismos internacionales y para el Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay. Actualmente, coordina

el área de Educación de Investigación para el Desarrollo en Asunción, es docente universitario de la Universidad Nacional de Asunción, de la Universidad Católica de Asunción y de FLACSO-Paraguay; además, es asesor de la Dirección de Cultura de la Municipalidad de Asunción.

GABRIELA GÓCHEZ

ggochez@fusades.org

*Investigadora del Departamento de Estudios Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES),
El Salvador*

Economista del Departamento de Estudios Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Apoya en la revisión de literatura, sistematización de información, análisis de política pública y análisis estadístico. En el área de educación, le interesa investigar sobre la calidad de la educación, la profesión docente, la prevención de la violencia desde la escuela y el financiamiento para la educación.

CARMEN MONTERO

cmontero@iep.org.pe

*Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP),
Perú*

Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) con formación en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En su trayectoria profesional se ha desempeñado como investigadora y consultora en educación para organismos públicos, privados y de cooperación internacional. Participó en el Proyecto Internacional sobre Enseñanza Multigrado del Instituto de Educación de la Universidad de Londres y en el Proyecto Eurosocial-Sector Educación. En la dirección y desarrollo de estudios investigó principalmente temas relativos a la calidad y equidad educativa, la educación en zonas rurales, las escuelas primarias multigrado, la escolaridad de niñas y mujeres de grupos sociales vulnerables, la formación inicial y en servicio de docentes, así como las políticas y problemas de gestión pública en el sector educación.

JENNIFFER MORÁN

jennifer.moran@fedisal.org.sv

*Subgerente en la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL),
El Salvador*

Educadora con maestría en Metodología de Investigación Científica, subgerente del Programa de Atención a Escuelas del Proyecto de USAID Educación para la Niñez y Juventud, implementado por la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL). Ha dedicado

su carrera profesional a la investigación y coordinación de diversos proyectos educativos con instituciones nacionales e internacionales. Es especialista en temas de innovación educativa y ha centrado sus intereses en el desarrollo de metodologías activas, desarrollo juvenil positivo, prevención de la violencia escolar, entre otros.

ANA PORTILLO

aportillo@desarrollo.org.py

Asistente de Investigación del Área de Educación de Investigación para el Desarrollo (ID), Paraguay

Tesista de la Licenciatura en Sociología por la Universidad Católica de Asunción. Ha colaborado en trabajos de investigación como integrante de diversas organizaciones no gubernamentales, entre ellas Investigación para el Desarrollo (ID), Base Investigaciones Sociales, Asociación Tatarendy, Cultura y Participación, y Semillas para la Democracia, en ciencias sociales, educación, modelo de desarrollo, desarrollo comunitario, derechos humanos, participación política y juventud.

MARLENE SCARDAMALIA

marlene.scardamalia@utoronto.ca

Directora del Instituto para la Innovación del Conocimiento y Tecnologías (IKIT), Canadá

Experta mundial en la innovación en la producción del conocimiento y las tecnologías aplicadas al ámbito de la educación, y doctora en Psicología Aplicada de la Universidad de Toronto. Actualmente, dirige el Instituto para la Innovación del Conocimiento y Tecnologías (Institute for Knowledge Innovation and Technology-IKIT) en el Ontario Institute for Studies in Education (OISE) de la Facultad de Educación de la Universidad de Toronto. Es considerada una pionera en promover el aprendizaje colaborativo con el apoyo de la computación; ha hecho significativas contribuciones en el ámbito del desarrollo cognitivo. Es autora de numerosos trabajos publicados en libros y revistas científicas.

LARS STOJNIC

stojnic.lg@puccp.pe

Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Perú

Magíster en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona, y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Actualmente, se desempeña como docente del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y como jefe del área de Formación e Investigación Académica de la Dirección Académica de Responsabilidad Social en la misma universidad. Su interés académico y profesional se ha enfocado en temas educativos y vinculados al proceso de desarrollo y consolidación de la democracia. Particularmente, ha trabajado e investigado sobre temas de gestión educativa y participación democrática, formación ciudadana y el efecto de la escuela en el desarrollo de una cultura política democrática sostenible.

FRANCESCA UCCELLI

fucelli@iep.org.pe

*Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP),
Perú*

Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magister en Educación y Desarrollo Humano por la Universidad de Columbia, Nueva York. Desde 1998 trabaja en el IEP y se ha dedicado a investigar la problemática de la educación peruana desde distintos ángulos: la relación familia-escuela, la educación rural, el magisterio y la participación política, la formación docente; y en los últimos años trabaja temas relacionados a la juventud, ciudadanía, memoria y postconflicto. Su última publicación, en coautoría con Mariel García Llorens, es *Solo zapatillas de marca: jóvenes limeños y los límites de la inclusión desde el mercado* (2016).

GABRIELA WALDER

gwalder@desarrollo.org.py

*Investigadora de Investigación para el Desarrollo (ID),
Paraguay*

Licenciada en Psicología Educacional por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción; cursa una maestría en Ciencias Sociales con énfasis en Investigación Educativa en FLACSO-Paraguay. Es docente universitaria, investigadora, evaluadora y sistematizadora. Facilitadora de procesos educativos con niños, niñas, adolescentes, personas jóvenes y adultas. Actualmente, es miembro del equipo de Educación de Investigación para el Desarrollo (ID) en el Paraguay.

INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Se terminó de imprimir en el mes de
diciembre del 2016 en
GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.

La Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) busca generar un pensamiento innovador que incida en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las investigaciones presentadas en este libro intentan identificar, comprender, visibilizar y difundir aspectos generales y específicos sobre innovación y calidad en la educación latinoamericana. Estas investigaciones fueron presentadas y discutidas en la II Conferencia Regional de ILAIPP, desarrollada en Lima, en abril de 2016, en la que se contó con la participación de investigadores, funcionarios públicos, representantes de agencias de cooperación, de la sociedad civil y estudiantes. Los estudios presentados aquí son un material de referencia valioso para todos estos actores.



ISBN: 978-9972-615-98-6



9 789972 615986