

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



SERIE 1: INFORMACIÓN

Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión

1.1 - Conocer los procesos de exclusión para modificarlos

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



SERIE 1: INFORMACIÓN

Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión

1.1 - Conocer los procesos de exclusión para modificarlos

1.I - CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN PARA MODIFICARLOS



METODOLOGÍA GENERAL PARA ESTUDIOS SOBRE LAS BARRERAS QUE GENERAN O AGRAVAN DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA

DOCUMENTO METODOLÓGICO GENERAL

Asociación Civil Educación para Todos,
Noviembre de 2012

Equipo de elaboración

Autores:
Daniela Doumerc
Stella Escandell
Irene Kit
Sonia Susini

Supervisión y edición final: Irene Kit

PRESENTACIÓN DE LAS SERIES DE DOCUMENTOS

El Informe *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*, corresponde al desarrollo en América Latina y el Caribe de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela impulsado por Unicef y el Instituto de Estadísticas de UNESCO. En dicho informe se aplican los principios del marco conceptual y metodológico de la Iniciativa, a la información y situación regional en relación con la exclusión actual y la exclusión potencial de la escuela obligatoria, y por lo tanto, de un aspecto crucial del derecho a la educación. Su contenido releva información estadística sobre los niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela, identifica las barreras que generan o agravan la exclusión de la escolarización y presenta políticas y estrategias para su superación. De esta manera, provee herramientas para la discusión en torno a los diferentes perfiles y barreras que conforman este fenómeno.

Diversos temas relevantes, han sido apenas esbozados en dicho informe, donde se privilegió una mirada panorámica; para su profundización se ha encarado en 2012 la elaboración de una serie de documentos complementarios conforme el siguiente esquema:

Serie 1 **Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión.**

- I. Conocer los procesos de exclusión para modificarlos. Metodología general para estudios sobre barreras que generan o agravan la exclusión educativa.
- II. Empezar la escuela en tiempo oportuno. Metodología específica para estudios sobre el ingreso tardío a primaria, con o sin pre-escolar.
- III. Las dimensiones de la exclusión desde la perspectiva de los indicadores educativos internacionales.
- IV. ¿Qué desafíos plantea la iniciativa “*Completar la Escuela*” a las oficinas de estadística educativa? Algunas recomendaciones para la acción.

Serie 2 **Política y gestión pedagógica: un camino para superar la exclusión**

- I. Generación y profundización del rezago en el primer tramo de educación primaria.
- II. La transición entre la educación primaria y secundaria como cuello de botella para la inclusión.
- III. Climas del grupo de clase: de la inercia al mejoramiento. Intervenciones para lograr un clima optimizado de aprendizaje e interacción social.
- IV. Los esfuerzos de gobiernos y sociedades. Repertorio de programas públicos vinculados a la superación de la exclusión.

Serie 3 **Comunicación de sentidos: marco para la movilización hacia la inclusión.**

- I. Propuesta de identificación de contenidos clave para una estrategia comunicacional en América Latina y el Caribe.
- II. Articulación técnico-pedagógica entre el esquema comunicacional y el documento regional de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela.
- III. Selección de canales y soportes. Algunos criterios orientadores.
- IV. Testimonios y estrategias significativas. Algunas recomendaciones para su captación sistemática e inclusión en la estrategia de comunicación.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN DE LAS SERIES DE DOCUMENTOS	1
TABLA DE CONTENIDOS	2
PRESENTACION DEL DOCUMENTO “CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSION PARA MODIFICARLOS”	4
CAPÍTULO 1. DESCRIPCIÓN DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA	6
Ámbito 1. Barreras económicas por restricción de recursos familiares	8
AGRUPAMIENTO 1: INSUFICIENCIA de ingresos para subsistencia	8
AGRUPAMIENTO 2: dificultad para afrontar COSTOS DE ESCOLARIZACIÓN.....	9
Ámbito 2: Barreras socioculturales en la demanda por educación	9
Agrupamiento único DE desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación.	9
Ámbito 3. Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas. ..	10
Agrupamiento 1: escuelas que no cuentan con recursos materiales BASICOS	10
AGRUPAMIENTO 2: escuelas donde se generan o toleran PROCESOS DE SEGMENTACIÓN	11
AGRUPAMIENTO 3 ESCUELAS QUE POSIBILITAN escasas oportunidades de aprender.....	11
AGRUPAMIENTO 4: ESCUELAS CON clima VINCULAR Y PEDAGÓGICO deteriorado.....	12
Ámbito 4. Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo.....	13
AGRUPAMIENTO 1. oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	13
AGRUPAMIENTO 2 financiamiento insuficiente	14
AGRUPAMIENTO 3 propuestas técnico-políticas ineficaces para la inclusión.	15
CAPÍTULO 2. LA SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA	17
Matrices para la sistematización de la búsqueda de literatura	19
Matriz para organizar el listado de estudios e investigaciones	20
Matriz para preparar selección de estudios.....	20
Matriz para primer análisis de los estudios preseleccionados.....	22
Matriz de recorrido de barreras en los estudios seleccionados	23
ELEMENTOS DEL ABORDAJE TEMÁTICO POR DIMENSIONES.....	25
CAPÍTULO 3. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS.....	29

Exploración estadística para la localización de posibles déficits de oferta o utilización ineficaz de la oferta existente	30
Registros Administrativos Escolares: una fuente potente y estable de datos.....	32
Localizar la exclusión y sus disparidades: una posibilidad al alcance de la estadística.....	34
Fuentes de datos poblacionales: gran potencialidad, con relativa disponibilidad o detalle	35
Metas de escolarización, proyecciones de población y tasa de fecundidad en descenso.....	36
eSTUDIAR en forma integrada LOS COSTOS DE AMPLIAR LA COBERTURA y DISMINUIR EL FRACASO ESCOLAR.....	37
Impacto presupuestario del fracaso escolar, una ineficiencia poco enfocada en los análisis..	38
Recursos presupuestario para la mayor cobertura.....	39
El costo del fracaso escolar	41
ANÁLISIS DE NORMATIVAS EDUCATIVAS Y SU alcance en la dinámica escolar.....	43
La gestión pública como sistema débilmente acoplado. la normativa como supuesto de igualdad de funcionamiento	44
Rasgos de los sistemas débilmente acoplados para reconocer y aprovechar en la gestión educativa	45
Contenidos relevantes para el análisis normativo	47
SUGERENCIAS PARA ANALISIS NORMATIVO	49
aproximación al currículo real en las escuelas	51
Descripción GENERAL de los elementos metodológicos de la indagación de oportunidades educativas.	53
Ejes temáticos para la indagación de prácticas pedagógicas y organizativas en la perspectiva de las dimensiones de exclusión.	55
Ejemplos de preguntas para incorporar en los instrumentos destinados a ALUMNOS, docentes Y directivos	56
reconocimiento de representaciones sociales sobre el derecho a la educación	58
Orientaciones generales para abordar el estudio de las barreras socioculturales.....	59
Las Representaciones Sociales y las barreras socioculturales.	60
orientaciones metodológicas para el estudio de las barreras socioculturales	61
Ejes temáticos E INSTRUMENTOS para la indagación de barreras socioculturales.	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65
Anexo 1. Metodología para estimar los costos de ampliar la cobertura, disminuir el rezago y el impacto en el cursado.....	71
Anexo 2. EJEMPLOS del tipo de información cuantitativa que se puede producir a través de un dispositivo de indagación	83

PRESENTACION DEL DOCUMENTO “CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSION PARA MODIFICARLOS”

Este documento brinda una serie de orientaciones para abordar el estudio de las causas que generan las situaciones de exclusión educativa con el fin de conocer y comprender estos procesos para respaldar la formulación y ejecución de políticas públicas más adecuadas para el logro de la inclusión plena. Se propone considerar el valor del conocimiento actual sobre esta problemática incorporando los elementos del enfoque de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, el cual propone un abordaje innovador para el estudio de la exclusión educativa. En este recorrido, será posible identificar tanto los aspectos valiosos en la información disponible como así también las vacancias que se evidencien.

Asimismo, se brindan orientaciones para el estudio de aquellos aspectos que no han sido abordados por los estudios disponibles con el fin de poder comprender en profundidad la magnitud y las características de la exclusión educativa.

Se espera que los conocimientos que se vayan logrando, ampliando y profundizando sobre esta problemática sean la base que otorgue mayor sustento a las decisiones sobre nuevas políticas públicas que resuelvan definitiva y urgentemente las situaciones de exclusión educativa de millones de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA en adelante) en la región.

La magnitud de la exclusión educativa en la región muestra la gravedad de esta problemática e impone una resolución urgente y pertinente por parte de los gobiernos. La meta de escolarización total, oportuna, sostenida y plena de todos los NNA de 5 a 14 años en 32 países de la región América Latina y el Caribe consistía, para el año 2008, en que aproximadamente 117 millones de NNA estuvieran asistiendo a la educación inicial, primaria y secundaria básica, en el año o grado correspondiente a su edad. Sin embargo, aunque en las últimas décadas son significativos los esfuerzos que se han realizado para mejorar esta situación, en ese año 5,5 millones no asistían a la escuela y 51 millones asistían arrastrando fracasos y señales de desigualdad, expresadas en el desfase grado-edad o rezago escolar.

De esta manera, lograr la inclusión educativa es una meta que se presenta muy lejana para millones de niños, niñas y jóvenes en la región. Garantizar la inclusión es responsabilidad de los estados, e implica la implementación de políticas activas que promuevan la no-exclusión.

La Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, toma en consideración tanto a los miles de NNA de 5 a 17 años que no están asistiendo a la escuela, es decir los que “hoy están fuera de la escuela”, como a los muchos miles de estudiantes que están hoy en la escuela pero cuya escolarización es lábil y precaria y que, si no se actúa con eficacia, serán los que estén “fuera de la escuela en el futuro próximo.” (UNICEF-UIS/UNESCO, 2012: 17)

EL informe *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir* presenta elementos para incrementar la comprensión del fenómeno de la exclusión educativa, a partir de la caracterización de los perfiles regionales, del análisis de las barreras que alimentan esa exclusión y de la sistematización de vías de acción para superar esas barreras y remover la exclusión. Hay dos rasgos de la propuesta que merecen ser destacados: por un lado, se propone considerar en el análisis tanto las barreras económicas o materiales como las barreras culturales, simbólicas, pedagógicas y organizacionales que operan para la exclusión. El otro rasgo distintivo es la propuesta de analizar separadamente los perfiles de los sujetos excluidos y las barreras que generan dicha exclusión. Si bien es importante caracterizar a las poblaciones excluidas o en riesgo

escolar (perfiles) como punto de partida, dicha caracterización no puede constituirse en la explicación de la exclusión.

La profundización del conocimiento sobre los perfiles de los NNA se orienta a partir de una clasificación organizada en cinco dimensiones que abarcan tanto a los NNA que deberían estar y no están en la escuela, como así también a los NNA que estando en la escuela se encuentran en riesgo de exclusión. Esta clasificación, elaborada por UNICEF junto con el Instituto de Estadísticas de UNESCO constituye un marco conceptual y metodológico común para las distintas regiones del mundo.

Las barreras a las que hace referencia no actúan de manera independiente, sino en combinación con otras. Esta combinación potencia sus efectos negativos generando situaciones de exclusión que se tienen un alto impacto en determinados momentos de las trayectorias escolares. A estos momentos se los denomina **“cuellos de botella”**. Los cuellos de botella marcan momentos críticos en el itinerario escolar, y deben ser abordados y estudiados con profundidad con el fin de promover y garantizar una escolaridad total, oportuna, sostenida y plena de todos los NNA.

En este documento se pretende realizar un aporte para orientar el estudio de las barreras y los cuellos de botella en cada país, con el fin de favorecer la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas y centradas en reducir significativamente aquellas situaciones que promueven el rezago y el fracaso escolar de millones de NNA en la región.

CAPÍTULO 1. DESCRIPCIÓN DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA

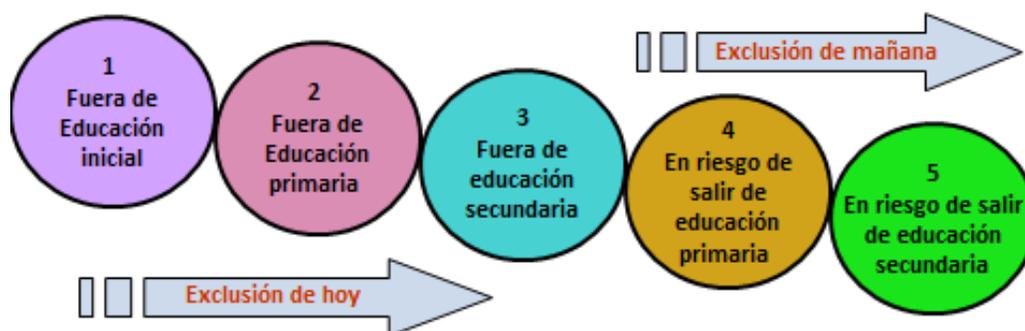
El enfoque planteado en la Iniciativa Mundial Niños Fuera de la Escuela (NFE) presenta, tal como se ha mencionado, cinco dimensiones de la exclusión; y ésta es tomada en un sentido amplio para referirse tanto a los niños que efectivamente no están en la escuela como a aquellos que si bien están escolarizados corren el riesgo de no estarlo ya que se encuentran en situación de potencial exclusión dentro de la escuela. Cada dimensión es representativa de un grupo objetivo de NNA que requiere de una mirada particular en términos de análisis de datos y políticas.

La Dimensión 1 (D1) está constituida por aquellos niños y niñas en edad de asistir a la educación inicial que no asisten ni a inicial ni a primaria; la Dimensión 2 (D2) está compuesta por los niños y niñas en edad de asistir a primaria que no asisten a la escuela; la Dimensión 3 (D3) está integrada por los adolescentes en edad de asistir a secundaria que no asisten a la escuela; la Dimensión 4 (D4) está conformada por el grupo de niños y niñas que asisten a la primaria pero que están en riesgo de exclusión; y la dimensión 5 (D5) está constituida por el grupo de adolescentes que asisten a secundaria pero que están en riesgo de exclusión.

Gráfico1. El enfoque dinámico de la exclusión

UN ENFOQUE DINÁMICO PARA DETECTAR LA EXCLUSIÓN

5 Dimensiones de exclusión



- **Flujo dinámico en la exclusión de los niñ@s y adolescentes, influido por las disparidades en sus condiciones de vida, marcado por las experiencias escolares a su alcance.**

Estas dimensiones permiten delinear los perfiles de exclusión en cada país. El análisis de aquellos factores que operan para constituir estas situaciones de exclusión se plantea a partir de la caracterización de un conjunto de barreras que limitan la inclusión.

Las barreras actúan asociadas y convergentes en formas particulares para generar o agravar la exclusión educativa. Esa combinación en algunos puntos de los itinerarios escolares opera con especial fuerza, configurando cuellos de botella que condicionan los logros y posibilidades posteriores.

Las barreras se clasifican en dos grandes grupos: un primer grupo está compuesto por aquellas que se producen en la vinculación desde la población hacia el sistema, es decir que son barreras que operan en la DEMANDA. Un segundo grupo está conformado por aquellas que se producen dentro del propio sistema educativo, es decir que son aquellas que operan en la OFERTA. A efectos analíticos, cada grupo de barreras ha sido a su vez dividido en ámbitos.



Dentro de las barreras que operan en la DEMANDA, se encuentran dos ámbitos de barreras:

- barreras de índole económica relacionadas con la restricción de ingresos y recursos familiares; y,
- barreras de índole sociocultural que impactan en la demanda por la educación.

Dentro de las barreras que operan en OFERTA, los dos ámbitos son:

- barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta a nivel de la escuela; y,
- barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo que hacen al gobierno del sistema educativo.

Estos cuatro ámbitos, dos relativos a la DEMANDA y dos relativos a la OFERTA, se conforman con 35 barreras agrupadas de acuerdo a sus características específicas.

El estudio de las barreras propuesto, que tiene como objetivo analizar los factores que intervienen en los procesos de exclusión escolar, actual o potencial, implica la revisión del modo en el que operan para construir los “cuellos de botella” que impiden el logro de las metas de escolarización total, oportuna, sostenida y plena.

Como fuera señalado, cada barrera incide de manera e intensidad diferenciada en cada dimensión de los perfiles de exclusión de los NNA excluidos o en riesgo de estarlo; por ello se clasifica la influencia de cada barrera en cada dimensión según sea muy intensa, intensa o media. Así, una misma barrera puede influir en varias dimensiones, variando su nivel de impacto en cada una de ellas.

El cuadro siguiente sintetiza los ámbitos y agrupamientos propuestos, las distintas barreras identificadas para el nivel regional, y una consideración tentativa y genérica de su influencia en cada una de las cinco dimensiones.

Cuadro 1. Relación entre las dimensiones de exclusión y los ámbitos y agrupamientos de barreras e influencias

■ Influencia muy intensa
 ■ Influencia intensa
 ■ Influencia media

Perfiles de la exclusión					Barreras y cuellos de botella que generan o agravan la exclusión	
Exclusión actual o de acceso			Exclusión potencial o de aprendizajes		ÁMBITOS	AGRUPAMIENTOS
Dimensiones de la exclusión						
1	2	3	4	5		
					Barreras económicas por restricción de recursos familiares	Insuficiencia de ingresos para subsistencia
						Dificultad para afrontar costos de escolarización
					Barreras socioculturales en la demanda por educación	Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación
					Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de la escuela	Escuelas que no cuentan con recursos materiales suficientes o básicos
						Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segregación
						Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender
						Escuelas con clima pedagógico y vincular deteriorado
					Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada
						Financiamiento insuficiente
						Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión

Fuente: UNICEF-UIS/UNESCO, 2012:29.

En los apartados siguientes se realiza una breve presentación de las barreras, por ámbito y agrupamiento. Para una mirada más exhaustiva se recomienda la lectura del capítulo 2 del Informe Regional para América Latina y el Caribe *Completar la Escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*.

ÁMBITO 1. BARRERAS ECONÓMICAS POR RESTRICCIÓN DE RECURSOS FAMILIARES

AGRUPAMIENTO 1: INSUFICIENCIA DE INGRESOS PARA SUBSISTENCIA

Cuando los ingresos familiares no son suficientes, existe una tensión entre enviar o no a un NNA a la escuela. En esta tensión se ponen en juego varias cuestiones: por un lado, hay costos directos

asociados a la escolarización; y por otro, hay ingresos que el grupo familiar deja de percibir si el NNA estudia en vez de trabajar. Allí reside el costo de oportunidad.

Cabe señalar que en las decisiones que un hogar toma respecto del costo de oportunidad de escolarizar a los NNA puede influir también el hecho de que algunas familias tengan una valoración negativa de la oferta escolar cuando los alumnos viven situaciones de rezago y fracaso escolar poniendo en duda las oportunidades y capacidades mismas de aprendizaje del NNA, situación que puede precipitar el abandono de la escuela para que ingresen al mercado laboral.



AGRUPAMIENTO 2: DIFICULTAD PARA AFRONTAR COSTOS DE ESCOLARIZACIÓN

Uno de los costos directos más relevantes para la escolarización es aquel asociado a los traslados a la escuela, el cual costo está en directa relación con la oferta educativa existente y su localización, las distancias entre el hogar y la escuela, y la escasez y precio o tarifa de los medios de acceso disponibles. Otro de los costos directos asociados a la escolarización es el relativo a los insumos tales como libros, manuales, útiles; y uniformes y/o guardapolvos exigidos conforme la normativa o las costumbres de cada lugar. Un apartado especial lo constituyen los costos de matriculación, de seguro, de libretas, de cooperadoras, y similares. Si bien la gratuidad de la educación se encuentra contemplada en Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño y otros acuerdos internacionales, en varios países de la región aún persiste de hecho el cobro de estos elementos por parte de las escuelas, aun cuando la normativa indique lo contrario.

ÁMBITO 2: BARRERAS SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN

AGRUPAMIENTO ÚNICO DE DESAJUSTES DE REPRESENTACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Este tipo de barreras se conforman por la tensión que generan las diferencias “culturales” que pueden observarse con relación a las familias y a la escuela. La escasa vinculación y diálogo entre estas “culturas” produce situaciones de desconocimiento y desvalorización de unas sobre otras, impactando negativamente en los procesos de inclusión educativa. Estas barreras tienen una significativa importancia cuando se aborda la problemática de la exclusión escolar.

La primer barrera se vincula con las representaciones de las familias y los NNA sobre el derecho a la educación que conllevan a la generación de posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación de sus hijos; la segunda se vincula con las limitaciones, el escaso diálogo o dificultades que se generan en virtud de representaciones sociales diferentes, principalmente en relación a las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela. La tensión que se produce en el vínculo entre estas “culturas” marca, en la mayoría de los casos, una posición diferencial de poder que ubica a la escuela en el lugar del portador de la “verdad” y a las familias en el lugar de quien debe aceptar y adaptarse a ella.

Así, el medio cultural en que viven las personas, el lugar que ocupan en la estructura social, y las experiencias concretas con las que se enfrentan a diario influyen en su forma de ser, su identidad

social y la forma en que perciben la realidad social, configurando un conjunto de representaciones sociales¹.

La barrera que conforman las posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación se vincula con la posición de las familias en relación con la escolarización de sus hijos, en especial entre aquellas que supuestamente tendrían una baja valoración de la educación formal. Desde un ángulo diferente, las historias de vida de estas familias condicionan su posibilidad de pertenencia al mundo escolar; y en muchos casos pueden colocarlas en un lugar de tal ajenidad respecto de las propuestas escolares que éstas dejan de formar parte de un universo anhelado.

En parte por ello, cuando aparecen las primeras señales de fracaso, generalmente los estudiantes y sus familias se retraen y casi nunca manifiestan su opinión a los docentes y menos aún a los directivos. Luego, suelen comenzar a manifestarse reiterados ausentismos, muchas veces para evitar las situaciones de evaluación a que los somete “el otro”: pruebas durante el curso y/o exámenes finales que de antemano suponen frustrantes. Desde esta perspectiva, lo que podría percibirse como una escasa valoración de la educación podría ser en realidad una respuesta defensiva ante el fracaso considerado como inevitable.

Esta cuestión ha sido poco estudiada, y por ende, no existe mucha información sobre el esfuerzo que le toma a estos sectores populares “adaptarse” a vivir de una manera diferente en la escuela. En parte, esta falta de información se debe a que no es habitual relevar la percepción o representaciones sociales de los NNA y sus familias cuando se estudia las razones de la exclusión escolar. Suelen primar las percepciones de los docentes sobre los alumnos y sus familias, y éstas se analizan sin tomar en cuenta la vinculación o tensión entre las distintas representaciones sociales de la escuela y las familias.

ÁMBITO 3. BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS.

En este ámbito se recogen aquellas barreras que dan cuenta de las condiciones materiales, pedagógicas y simbólicas más frecuentemente observadas en la oferta educativa de aquellos establecimientos donde se registran los mayores índices de fracaso escolar.

AGRUPAMIENTO 1: ESCUELAS QUE NO CUENTAN CON RECURSOS MATERIALES BÁSICOS

Las barreras referidas a las condiciones materiales adversas en las escuelas aluden a la falta o deterioro de edificios escolares, equipamiento didáctico empobrecido o inexistente, ausencia o escasez de libros adecuados; y son las más evidentes y de mayor percepción social. Justamente

¹ Este concepto nace al interior de la psicología social, siendo su principal exponente Serge Moscovici, quien reintroduce la dimensión social en la investigación psicológica. Propone una concepción más social de las actitudes, considerándolas procesos mentales que determinan las respuestas de los individuos hacia fenómenos de carácter social: los valores. Así, se trata de explicar el comportamiento por creencias de origen social que son compartidas por los grupos, estableciendo relaciones de interacción e interdependencia entre la estructura social y cultural y los aspectos mentales. Actualmente “Representación Social” es un término que se encuentra en diversas investigaciones de las Ciencias Sociales.

por esta razón es que se prescinde en este documento de su análisis; no obstante impactan evidentemente en las oportunidades educativas de NNA.

AGRUPAMIENTO 2: ESCUELAS DONDE SE GENERAN O TOLERAN PROCESOS DE SEGMENTACIÓN

El segundo agrupamiento de barreras está conformado por las barreras que se relacionan con la existencia de equipos docentes débiles, o sin consolidar, procesos de organización escolar que producen segregación encubierta y con el tiempo lectivo escaso y desaprovechado.

Es de fundamental importancia que aquellas escuelas a las que asisten las poblaciones más vulnerables, pudieran contar en todos los casos con los mejores docentes y equipos institucionales; sin embargo esto no suele ser la situación. La asignación de docentes a las escuelas y su movilidad están regulados de tal manera que los que se inician generalmente son destinados a las escuelas más complejas y distantes, y a medida que avanzan en la carrera docente van seleccionando escuelas más cercanas, más urbanas y cuya población escolar no presenta tanta complejidad. Así, en estas escuelas suele registrarse un alto nivel de rotación de docentes situación que genera equipos débiles o sin consolidar. Situaciones parecidas suceden también al interior de la escuela en la asignación por grados o años de los docentes.

Con relación a los mecanismos de segregación encubierta, en muchas escuelas implican tanto las decisiones en el seno de una institución respecto de si aceptar o no a un estudiante, así como dónde se lo “ubica” de acuerdo a cuestiones tales como sobreedad, tiempos distintos para algunas instancias de aprendizajes, características del hogar de donde proviene el alumno, pertenencia a grupos étnicos, entre otros factores. Asignar a los estudiantes a un determinado grupo/turno puede ser una decisión crucial que determine el futuro itinerario escolar, pues en el rendimiento escolar de los estudiantes influyen las expectativas propias y ajenas respecto a su desempeño y sus posibilidades.

Las normativas sobre este tema distan de ser precisas, claras y orientadoras. Hay muchos márgenes para la discrecionalidad, que permiten que algunas escuelas públicas elijan su matrícula, por ejemplo cuando argumentan falta de vacantes a algunas familias sin dar evidencias de ello, o cuando les sugieren anotar a sus hijos en otra escuela. En muchos casos estos criterios están consentidos explícita o implícitamente por instancias superiores del sistema educativo que organizan, deciden y regulan la ubicación del estudiante en las distintas escuelas de una zona.

En cuanto a la carga horaria y duración del ciclo lectivo normada, es frecuente que la suma de horas de clase anuales sea menor en algunas escuelas que otras, generalmente favoreciendo escuelas privadas o públicas que atienden a sectores que demandan activamente por educación. Las horas en que los alumnos están en la escuela -tiempo escolar asignado-, tampoco están dedicadas exclusivamente a la enseñanza: las dinámicas y el rigor interno al respecto varían entre escuelas. Por último, la duración del ciclo lectivo se perjudica debido a otros factores tales huelgas y ausentismo docente, sucesos climáticos, entre otros (CEPAL/UNESCO, 2005; Murillo, 2007).

AGRUPAMIENTO 3 ESCUELAS QUE POSIBILITAN ESCASAS OPORTUNIDADES DE APRENDER

Este agrupamiento analiza situaciones tales como equipos docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza, prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades y dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos y heterogéneos.

Estas barreras disminuyen las posibilidades de diversificar las estrategias y propuestas que aseguren los aprendizajes necesarios para todos. Uno de los principales problemas de la formación docente es no preparar para atender a la diversidad, para enseñar a grupos heterogéneos de estudiantes, para respetar y considerar los tiempos de cada uno. El concepto del “tiempo” en la escuela estructura casi todo: la carga horaria, el ciclo lectivo, los aprendizajes que deben ser adquiridos en un plazo determinado, en un orden establecido y a una edad del alumno, sea cual sea su historia real y su presente de vida.

Siguiendo a Terigi (2010b) esta *monocronía* de aprendizajes, propia de la escuela graduada urbana, supone proponer una secuencia única de aprendizajes para todos los miembros de un grupo escolar, y sostener esta secuencia a lo largo del tiempo de modo tal que, al final de un proceso más o menos prolongado de enseñanza, el grupo de alumnos haya aprendido las mismas cosas. Cuando un sujeto se desfasa demasiado de esa cronología, la respuesta que tiene el sistema es que repita, que la vuelva a hacer, a ver si volviéndola a hacer logra esos aprendizajes, con otro grupo, en otro tiempo. Lamentablemente, esa misma pretensión errónea de cronología óptima se considera una aspiración incumplida en las escuelas rurales.

Por lo general, en aquellas escuelas donde se concentra la exclusión escolar, las prácticas de evaluación y procedimientos de promoción que se implementan se basan en este horizonte monocrónico de aprendizaje, y los parámetros de promoción implícitos que utilizan los docentes se basan además en conceptos largamente superados por el conocimiento científico, como es la idea de “maduración cognitiva” que resultaría del simple del paso del tiempo, desvinculado de las acciones de enseñanza.

Con frecuencia se observa que las prácticas evaluativas no atienden al sentido y la finalidad de los aprendizajes; se evalúan situaciones que no han sido previamente trabajadas con los estudiantes, y los instrumentos no son idóneos para detectar avances sino para producir una nota en base a aciertos o errores. Pero además de los aspectos vinculados a los aprendizajes, la calificación suele “contaminarse” con otros factores tales como el nivel de asistencia y puntualidad (o no) de los alumnos y alumnas; y sus competencias actitudinales o comportamiento.

El riesgo de fracaso escolar queda influido entonces por decisiones personales o institucionales, pautadas y reguladas de modo inadecuado en relación a la normativa vigente, y esto es poco monitoreado por instancias técnicas de las áreas de educación de los países, de nivel central o local.

AGRUPAMIENTO 4: ESCUELAS CON CLIMA VINCULAR Y PEDAGÓGICO DETERIORADO.

En este agrupamiento se abordan distintos procesos que generan un ambiente poco propicio para el desarrollo de las capacidades de los estudiantes, tanto en sus aspectos cognitivos como sociales.

Las costumbres, hábitos y reglamentaciones que constituyen la cultura escolar y regulan algunos vínculos de los estudiantes entre sí y con los adultos de la escuela pueden ser ajenos o poco comprendidos por un gran número de niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que provienen de familias con menor contacto previo con la cultura escolar. Esto genera involuntarias situaciones de conflicto, que pueden devenir en sucesivas sanciones y controles que impactan en la convivencia y en el clima escolar.

La vigencia de un clima escolar competitivo y una comunicación agresiva es poco propicia para el desarrollo de los aprendizajes, con mayor gravedad para aquellos que se encuentran en riesgo de repetición y exclusión.

Los prejuicios o representaciones sociales que existen sobre las capacidades cognitivas de los estudiantes operan especialmente para aquellos niños provenientes de sectores empobrecidos, inmigrantes, indígenas, con capacidades diferentes y cualquier otro que no responda al modelo de alumno “ideal” que esperan recibir las escuelas, y para las que se han formado los profesores. Un supuesto que sustenta diversas manifestaciones de barreras simbólicas en la oferta escolar es imaginar que el niño a ser escolarizado debe tener un determinado perfil como punto de partida; y lo que no se corresponda con ese perfil “ideal” se identifica como déficit.

ÁMBITO 4. BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Como fuera señalado anteriormente, en este ámbito se abordan barreras que operan a nivel del gobierno de los sistemas educativos a partir de tres agrupamientos en los que se recorren situaciones que interpelan directamente a los estados como garantes del derecho a la educación de todos los NNA.

AGRUPAMIENTO 1. OFERTA EDUCATIVA FALTANTE, ESCASA, INADECUADA O BUROCRATIZADA

En este punto se propone abordar las características de la oferta educativa, poniendo el énfasis en su distribución territorial, extensión, adecuación al contexto y orientación hacia resultados de inclusión. Cuando ésta se empobrece o burocratiza en estos aspectos, limita y acota las oportunidades educativas que se requieren para aspirar a una trayectoria escolar oportuna y sostenida de los NNA.

Las principales barreras identificadas son las relativas a brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones, la formación docente que no prepara para la inclusión, las debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión, los currículos formales profusos y saturados, el inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión, y la insatisfactoria relevancia y eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos.

Cabe destacar que los **procesos de planificación y organización de la oferta** del sistema escolar suelen estar atravesados por un fuerte componente inercial que prioriza el funcionamiento y continuidad de la oferta vigente. Así, un primer aspecto que debe ser considerado es la utilización poco frecuente o escasa de las estadísticas tanto educativas como socioeconómicas para mejorar la oferta tanto de servicios educativos como de políticas y programas. Otro aspecto que se observa es la débil sistematización y geo-referenciación de la oferta programática, es decir los beneficios, servicios o prestaciones que otorgan los programas específicos y las políticas implementados tanto por el estado nacional, como por los estados o niveles subnacionales (MIDEPLAN, 2000). Esto resulta en algunos casos en evidentes desniveles en la cobertura del territorio, tanto por ausencia de oferta como por ofertas educativas no adecuadas a la demanda, y/o por intervenciones homogéneas que no resultan efectivas en todos los contextos.

La **formación docente inicial y continua** aún mantiene desafíos sin resolver para desarrollar y fortalecer las competencias de enseñanza. Se destaca, en la perspectiva de los problemas de exclusión, la débil articulación institucional, curricular, pedagógica y docente entre la educación obligatoria en todos sus niveles y la formación docente.

Otro aspecto clave es la **reglamentación de orientación general y funcionamiento particular** del sistema educativo. Es uno de los campos menos analizados en los estudios e investigaciones, particularmente los aspectos destinados a regular la vida escolar en materia de requisitos de acceso, promoción y permanencia en el sistema educativo.

El marco normativo que rige la vida escolar se enraíza en normas de derecho administrativo; la trama regulatoria puede ser muy cerrada; y la prosa legal tiene un estilo y forma que puede resultar muy ajena para muchos de las personas cuyas acciones son reguladas por la propia norma. Esta opacidad de la normativa suele agravarse con una fragmentación y acumulación “aluvional”, lo que puede generar marcos incoherentes, parciales y/o superpuestos entre sí, que incluso atentan contra los preceptos rectores fijados en constituciones o leyes de educación. Esta situación propicia el desplazamiento de la normativa por parte de las propias instituciones escolares dando lugar a arbitrariedades e interpretaciones subjetivas que se conforman en el verdadero cuerpo normativo que rige a la institución escolar.

El currículum oficial como dispositivo de regulación en algunas ocasiones constituye una colección ambiciosa de saberes a transmitir con poca flexibilidad para su implementación en la escuela, con profusión de contenidos que no toman en cuenta los tiempos escolares; y que convive con la reinterpretación que hacen los docentes frente al aula y los equipos directivos de las escuelas, que es el currículum real, el que la escuela procesa y aplica cotidianamente.

En relación con el **diagnóstico y monitoreo de las oportunidades educativas y los itinerarios escolares**, es frecuente un reducido dialogo entre las áreas productoras de información estadística y el resto de las áreas de gestión. Las primeras se erigen como las portadoras del saber científico y la profusión de datos no necesariamente logra traducirse en información asequible, útil, pertinente y temporalmente relevante para otros niveles técnicos, y fundamentalmente para los niveles superiores de conducción. Por otra parte, el tipo de información que se recoge y se analiza en las áreas de estadística educativa suele restringirse a la toma de datos de alumnos y docentes sin considerar otras fuentes de información valiosas como datos económicos, socio-demográficos, condiciones de las familias, de infraestructura, de logros académicos, etc. Esto genera que muchos planes o programas cuyo objetivo es revertir la exclusión no consideran en su formulación las reales características de la misma, evidenciando por parte del gobierno del sistema educativo un insuficiente acercamiento a las lógicas que se influyen recíprocamente en terreno.

Una cuestión crucial, que combina aspectos de información y de gestión, es cómo apoyar a las escuelas con mayores desafíos para lograr la inclusión. Por ello, resulta relevante analizar el modo en que los supervisores escolares (figura jerárquica del sistema, a la que muchas veces se le ha cambiado la denominación pero que sigue vigente) se articulan con los diversos perfiles de acompañamiento a las escuelas que se introducen en el marco de la implementación de programas o proyectos, motivados por el insuficiente cumplimiento de la tarea pedagógica que se asignan formalmente a las instancias de inspección o supervisión.

AGRUPAMIENTO 2 FINANCIAMIENTO INSUFICIENTE

La disponibilidad de financiamiento adecuado y suficiente es un requisito fundamental para el normal funcionamiento del sistema educativo. La ausencia, discontinuidad o insuficiencia de recursos condiciona seriamente la calidad educativa. Aun cuando los países de la región han realizado grandes esfuerzos en materia de priorización de fondos para educación, en algunos

resulta insuficiente el presupuesto asignado a educación; asimismo cabe la pregunta acerca de la eficiencia en la asignación de fondos.

Una interrogación adicional es si los programas, acciones o políticas que se están llevando adelante están maximizando la utilización de sus recursos en aras de la inclusión; que desde otro ángulo implica visibilizar el costo del fracaso escolar. El fracaso escolar tiene altísimos costos en varios sentidos, y el más importante es el que sufren los NNA que transitan con rezago su escolarización, situación que deja marcas y empuja lentamente al abandono. Sin embargo, desde otra perspectiva, el rezago también tiene sobrecostos e ineficiencias en plano de los recursos. Como se señala en el informe regional (UNICEF-UIS/UNESCO, 2012), en Iberoamérica el gasto derivado de la repitencia es tres veces mayor que lo presupuestado en el marco de las Metas 2021 para sostener una cobertura universal desde el nivel inicial hasta la secundaria básica, asumiendo que los recursantes alcanzan casi el 13% del total de la matrícula de estos niveles educativos en Iberoamérica. Este dato queda enmascarado por una suerte de compensación a nivel del análisis de costos compensando con aquellos NNA que abandonan. Este sobrecosto no es más que una desinversión en educación, y es desde esta perspectiva, que debiera adquirir visibilidad.

AGRUPAMIENTO 3 PROPUESTAS TÉCNICO-POLÍTICAS INEFICACES PARA LA INCLUSIÓN.

Este grupo de barreras busca echar luz sobre la debilidad, ineficacia o no pertinencia de las propuestas técnico-políticas para la inclusión. Así, se consideran las barreras vinculadas con la dificultad para generalizar cobertura en educación inicial, las dificultades para ofrecer una alfabetización eficaz al inicio de la educación primaria, las dificultades para garantizar una educación plena a lo largo de toda la educación primaria, la inadecuación de la propuesta de educación secundaria, la educación rural desvalorizada en su identidad, la oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria, la baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar a estudiantes que abandonaron, y las dificultades para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional.

La oferta educativa estatal en el nivel inicial que cada país ha determinado como obligatoria, dista de estar generalizada. Si bien se han realizado notables avances, la situación es heterogénea al interior de la región; complementariamente, al interior de los países existen diferencias importantes entre el acceso según localización, pertenencia a grupos indígenas y nivel socioeconómico de las familias.

Distintos desórdenes e inequidades en el acceso a la educación inicial y primaria configuran diversos itinerarios de arranque para los estudiantes: ingreso oportuno vs. ingreso tardío; iniciar la primaria habiendo cursado o no la educación inicial.

El fracaso al inicio de la educación primaria es masivo: sumado a los problemas de acceso oportuno, generan un grave cuello de botella: una gran cantidad de estudiantes cursa en situación de rezago escolar (es decir, el desfasaje entre la edad teóricamente correcta para el grado y la edad con que se cursa ese grado). Las fallas en la adquisición inicial de la lengua escrita y la matemática resumen un conjunto de factores pedagógicos que afectan negativamente la trayectoria escolar, restándoles oportunidades educativas a los estudiantes.

El ingreso tardío, la repetición de grado y el abandono durante el año son los procesos que generan y acumulan rezago a lo largo de toda la primaria. A medida que se avanza en la escolaridad primaria, aumenta la cantidad de estudiantes en situación de rezago avanzado, es

decir niños y niñas que están desfasados en dos o más años en su escolarización respecto del grado en el que debiera estar conforme su edad: el sistema educativo no está pudiendo ni prevenir la situación (es decir, evitar el fracaso y procurar la inscripción oportuna) ni paliar esta situación ya producida (es decir, generar procedimientos para reponer la normalidad del itinerario escolar).

El rezago escolar agravado o avanzado genera desaliento en los alumnos y sus familias, y es un terreno fértil para considerar la escolarización como un gasto no necesario y para pensar en reconvertirlo en ingresos a partir del trabajo de los NNA a medida que crece la edad de los niños. Por ello, el rezago escolar avanzado es un fuerte indicador de riesgo: éste finalmente puede traducirse en abandono abierto, o en una permanencia intermitente o menos interesada. Esta barrera también interpela a la formación docente inicial en su escasa capacidad para dotar a los docentes de las herramientas apropiadas para atender a grupos de composición etérea heterogénea, y al gobierno del sistema educativo, dado el peso poco relevante que tienen en algunos países programas particulares para reponer las trayectorias escolares tales como los grados de aceleración o las instancias de reingreso.

La extensión de la escolaridad obligatoria al nivel secundario en la gran mayoría de los países de la región ha implicado un aumento en la cobertura del nivel que coexiste con una matriz institucional selectiva, la que no se condice con las políticas de universalización. El pasaje de la educación primaria a la educación secundaria es otro cuello de botella; en esta transición ocurren distintas situaciones que agravan el riesgo de desescolarización: La escasez o dificultad de acceso a la oferta escolar en este nivel que desalienta la participación; el ingreso a la secundaria con grandes desfasajes de edad, luego de una primaria dificultosa y posiblemente con escaso desarrollo de capacidades cognitivas; las evidentes dificultades de diálogo entre una organización curricular y pedagógica rígida que chocha con el momento particular de su vida que atraviesan los adolescentes, que generan importantísimos niveles de reprobación. El progresivo desgranamiento que se registra en la secundaria básica suele agudizarse, a su vez, en la transición hacia la secundaria superior.

Con respecto a la educación rural, ésta ha sido subvalorada históricamente tanto en términos pedagógicos como a nivel de su infraestructura y equipamiento. Se la ha considerado “deficitaria” ya que no se ajusta al patrón que aún hoy rige a la formación docente y la matriz escolar predominante, que es la de la enseñanza graduada típica de las escuelas urbanas (Terigi, 2008). En este contexto, los docentes no siempre disponen formación inicial o capacitación pertinente, de materiales pedagógicos adecuados, y de materiales de apoyo a la tarea docente contextualizados, ya que los mismos son pensados para la escuela urbana. Asimismo, el contexto rural también genera desafíos espaciales para concretar el acompañamiento a las escuelas. En la región se registran notables esfuerzos en el incremento de la cobertura del nivel primario para la población rural; pero las necesidades para la escuela secundaria en estos ámbitos son mayúsculas. Esto genera fuertes tensiones a las familias ya que el costo de oportunidad de sostener la educación de un joven se torna desfavorable por los gastos en transporte —cuando es posible el traslado—, o la necesidad de que el joven deba migrar para proseguir su educación.

En relación con la oferta escolar para la población indígena, en una región en la que existen alrededor de 400 lenguas indígenas diferentes (Saunders y Winters, 2004) la oferta escolar es básicamente monolingüe centrada en la lengua oficial del país. Los niños indígenas que ingresan a la escuela, en su mayoría, no hablan la lengua oficial; al mismo tiempo, la existencia de docentes bilingües es escasa. Los currículos se formulan y comunican en la lengua oficial; y la formación docente para contextos bilingües y/o plurilingües es escasa.

En materia de necesidades especiales, los niños, niñas y adolescentes con discapacidad enfrentan un serio recorte a su derecho a la educación: la creación de condiciones de organización escolar, la formación docente, la orientación curricular hacia el desarrollo de capacidades, la superación de prejuicios sobre los estudiantes, la atención al grupo clase son aún cuestiones poco atendidas.

En el marco de un sistema educativo que no logra una buena escolarización y presenta niveles importantes de exclusión de los estudiantes, merece destacarse la baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar a estudiantes. Los programas que se implementan suelen ser de escala reducida y poco impacto en relación con la necesidad total. La situación en su conjunto impone la revisión de prácticas docentes, institucionales y del sistema educativo, que fueron las que generaron en primera instancia las situaciones de rezago que conducen en muchos casos al abandono. Cuando el reingreso se produce a una escuela que mantiene el formato tradicional y donde no existen estrategias específicas para acompañar su reinsertación, los adolescentes y estos jóvenes corren el riesgo de verse nuevamente excluidos.

Hasta aquí se ha realizado un breve recorrido por los ámbitos y agrupamientos de barreras propuestas en el Informe Regional *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*, en el marco del enfoque metodológico general de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela. En el apartado siguiente se acercan elementos para su estudio en un país determinado.

CAPÍTULO 2. LA SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA

En este proceso de construcción de conocimiento, un buen punto de partida es la sistematización de los estudios, investigaciones y evaluaciones disponibles en un país. La elaboración del estado del arte, como un estudio en sí mismo y orientado temáticamente hacia el abordaje de la exclusión educativa en un país, permite determinar cómo ha sido tratado el tema, cuáles son las explicaciones más frecuentes, qué decisiones metodológicas se han tomado, qué visibilidad tienen las situaciones de exclusión.

El resultado de este relevamiento permite conocer qué información se posee acerca de las características, magnitud y localización de los grupos de NFE y en riesgo de estarlo, de las barreras más relevantes para las distintas dimensiones y en la configuración de cuellos de botella. Asimismo, a través de este relevamiento quedan identificados **los vacíos de conocimiento** sobre la temática.

La amplitud del tema y la profusión de producción documental sobre educación imponen adoptar sucesivos criterios para delimitar el ámbito sobre el cual hacer el rastreo con pertinencia y provecho.

Para la focalización temática se proponen dos insumos clave, al menos para un primer nivel de caracterización: i) el perfil de las dimensiones de exclusión para cada país²; y ii) la identificación

² La Oficina Regional de UNICEF ha distribuido a cada país los datos básicos de las dimensiones y perfil de exclusión, conforme los datos 2008 provistos por cada país a la UIS UNESCO.

genérica de cuáles de las barreras abordadas en el capítulo anterior y en el enfoque propuesto por UNICEF-UIS/UNESCO (2012) que operan en cada caso. Es importante poner el foco en dimensiones de exclusión educativa que por su magnitud, persistencia y especificidad reclamen su puesta en agenda por parte de los gobiernos, de UNICEF y otras agencias de cooperación. Sobre esas dimensiones, y en particular sobre los cuellos de botella más serios, se impulsa la sistematización y construcción de conocimiento sobre cuáles son las barreras y cómo operan en la exclusión. Desde esa combinación de identificación de perfiles y conocimiento de barreras, se puede mejorar notablemente la pertinencia de las políticas, produciendo adecuaciones, insertando componentes, estableciendo alianzas sinérgicas en la acción.

A continuación se realizan algunos comentarios de orden general sobre la revisión de producción de conocimiento (estudios, investigaciones, sistematizaciones o evaluaciones de programas, que se denominan en general y de ahora en adelante “literatura sobre exclusión”).

- La revisión de literatura sobre exclusión debe mantener foco en los cuellos de botella que producen restricción o alteración del recorrido de los estudiantes por el sistema educativo. Es importante distinguir entre factores concurrentes y factores causales de la exclusión educativa. Los factores concurrentes son imprescindibles para la caracterización de las situaciones pero no deben representar el único ángulo de análisis: principalmente, los que exploran las distintas manifestaciones y efectos de la pobreza y la desigualdad social. Los estudios educativos que sólo toman estos factores suelen otorgarle factor causal preponderante de exclusión a la pobreza en sí misma; y por lo tanto tienden a dejar zonas ciegas para los procesos de exclusión que el propio sistema educativo genera en torno a la educación de esos sectores. Invisibilizar los factores causales en el plano pedagógico, organizacional y sociocultural quita impulso a la búsqueda de nuevos conocimientos y de las acciones necesarias para superarlos.
- La revisión de literatura debe orientarse desde las dimensiones de exclusión que se busca conocer con más detalle, para identificar las barreras y los cuellos de botella en esa o esas dimensiones de exclusión seleccionadas. Las disparidades dentro de las dimensiones (por ejemplo, entre zonas rurales y urbanas) pueden ser consecuencia de distintas interacciones entre barreras (comunes entre zonas o no). Por ello, es relevante profundizar la búsqueda de estudios que particularicen cada situación.
- Es importante verificar que la literatura sobre exclusión revisada tenga relación con situaciones reales y presentes del contexto concreto en el cual se concentran las dimensiones definidas para estos estudios acerca de los NNA excluidos de la escuela y en la escuela. Las especulaciones o generalizaciones que no se basan en evidencias recogidas sino en supuestos conceptuales (e incluso, ideológicos) dificultan el reconocimiento de las fuerzas reales que operan, y por lo tanto, deterioran la calidad de las posibles soluciones que se diseñen.
- Es posible que en la literatura sobre exclusión revisada no se halle información sobre las dimensiones, o sobre algunas barreras que se estiman relevantes en este marco de referencia. En tal caso será importante hacer la salvedad del caso ya que es un insumo para orientar una agenda de investigaciones a futuro.

El estado del arte puede ser general a las cinco dimensiones, o proponerse alguna preocupación principal, que debiera derivarse de los perfiles de exclusión que se van identificando. La prioridad es reconocer de manera sistemática y fundada aquellos estudios que incorporen en su análisis el estudio de las barreras que afectan la escolaridad, que hayan buscado describirlas en mayor

profundidad y detalle, o estudios que se orienten a explicar sus procesos de generación, persistencia o agravamiento.

Se debe prestar distintiva atención a las barreras que operan en los cuellos de botella que se derivan del análisis de los perfiles de exclusión. Estos puntos críticos pueden ser particulares en cada uno de los sistemas educativos nacionales; a nivel regional se han identificado algunos de gran recurrencia:

- el ingreso no oportuno al nivel inicial o la inscripción con rezago en pre-escolar o primaria;
- el fracaso escolar temprano en la educación primaria
- la acumulación de rezago escolar a lo largo de la educación primaria;
- las dificultades para la transición de primaria a secundaria; y,
- las dificultades para completar la secundaria básica.

MATRICES PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA BÚSQUEDA DE LITERATURA

La intención de un documento que releva los estudios realizados es sistematizar conocimiento. Sin orientaciones claras se puede producir el “síndrome de la aguja en el pajar”, donde se pierde de vista el propósito final, que es identificar barreras que operan realmente en la exclusión (más allá de las especulaciones). La búsqueda se complica porque sólo en algunos casos la investigación estará explícitamente enfocada a la exclusión; en otros casos, es un aspecto colateral. Por ello es necesario tratar de acotar o plantear etapas sucesivas para acumular la revisión de avances, basados en criterios afines al enfoque conceptual.

Los principales criterios para acotar el campo de estudios e investigaciones a sistematizar son:

- **Foco:** priorizar los más específicos por sobre los más generales. La especificidad está dada tanto por el abordaje explícito de la exclusión total o el fracaso/riesgo dentro de la escuela, conforme el esquema de dimensiones de esta iniciativa (más allá de las denominaciones, concentrarse en el tema). Por ello, la edad y nivel educativo que se estudia es crucial: siguiendo el enfoque de la Iniciativa, es prioritario seleccionar estudios que tengan foco claro o bien en los niveles educativos obligatorios, o bien en los tramos de edad correspondientes.
- **Estrategia del estudio y fuentes:** evitar los abordajes de sistematización de conceptos teóricos sino priorizar los que trabajen con datos primarios o secundarios de las situaciones reales. Pueden ser estudios exploratorios, descriptivos, experimentales, evaluaciones de programas educativos y sociales.
- **Institución o investigadores reconocidos:** puede ser útil preparar unas listas de consulta a referentes clave para que señalen investigaciones relevantes, siempre dentro del marco de la exclusión (no implica juicios de valor sobre otros campos de estudio).
- **Período:** de los más recientes a los más antiguos.
- **Alcance del estudio:** de los trabajos de mayor alcance a los estudios de pocos casos.

Se propone realizar en primer lugar un relevamiento general, amplio, y luego aplicar estos criterios de selección para identificar para cada dimensión de interés, y un conjunto que ronde los 10 a 15 estudios sobre los cuales sistematizar posteriormente las barreras que se describan, expliquen y

fundamenten con datos de la realidad escolar o social. Para este proceso se han formulado, a modo de esquema general, una serie de matrices de revisión.

MATRIZ PARA ORGANIZAR EL LISTADO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Esta primer matriz aborda un nivel básico de identificación de investigaciones que pudieran estar relacionadas con la o las dimensiones priorizadas. La intención es establecer una identificación de cada uno de los potenciales estudios a incluir en el estado del arte, en función de otros análisis de mayor detalle.

Cuadro 2. Matriz de organización de lista de estudios e investigaciones.

Dimensión de exclusión / nivel educativo / edad			<i>(poner nombre de dimensión)</i>		
Estudio no	Nombre del estudio	Temática principal	Institución / equipo responsable	Fecha de realización	Territorio sobre el que aplica el estudio
E 1					
E 2					
E 3					
E "n"					

MATRIZ PARA PREPARAR SELECCIÓN DE ESTUDIOS

Esta matriz avanza en el análisis de los estudios listados en la matriz anterior, posicionándolos en función de sus alcances de acuerdo al listado de criterios generales de selección. Evidentemente, aquí se muestra como planilla con efectos de síntesis, pero en el caso concreto de la revisión es más operativo generar una especie de formulario estudio por estudio, que incluya breves comentarios sobre cada criterio.

Cuadro 3. Matriz de criterios generales para posicionar estudios e investigaciones.

CRITERIO PARA SELECCION <i>(marcar en la columna de cada estudio, la opción de fila que corresponda a cada criterio)</i>	Estudio 1	Estudio 2	Estudio 3	E 4	E 5	E 6	E 7	E 8	E... "n"
FOCO EN LA DIMENSION/ EDAD/NIVEL: Abordaje específico Abordaje parcial Abordaje marginalmente									
ESTRATEGIA Estudio descriptivo Estudio exploratorio Estudio Experimental Documento conceptual Estudio de casos / etnográfico Otro									
FUENTES: Primarias Secundarias No toma fuentes de datos									
INSTITUCION /EQUIPO Alto prestigio en educación y en abordaje de exclusión. Prestigio en educación y en abordaje de exclusión. Sin referencias específicas.									
COBERTURA EN RELACION CON NIVEL/ DIMENSION/EDAD Nacional Ámbito subnacional Ámbito local Grupo de escuelas									
PERIODO De los últimos 3 años Entre 4 a 7 años Entre 8 a 10 años 11 años y más									

La experticia de la persona o equipo que realice este relevamiento de estudios, el atento seguimiento del enfoque conceptual general de la iniciativa, y la adecuación de las sugerencias planteadas aquí, irán generando un primer nivel de selección de estudios de mayor pertinencia. Es necesario aclarar que la separación de estudios (en esta fase o en las siguientes) en ningún modo expresa un juicio de valor sobre su calidad o relevancia, sino la priorización de otros en función de los criterios del enfoque propuesto.

A modo tentativo, esta primera revisión dejaría un máximo de 25 estudios preseleccionado para dar continuidad al análisis.

MATRIZ PARA PRIMER ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS PRESELECCIONADOS

En esta etapa, se profundiza en la lectura del estudio, teniendo presente que algunos estarán muy centrados en la exclusión, y que en otros puede haber un abordaje periférico. Para cada estudio se debe producir una tabla de revisión. Se sugiere incluir apartados textuales de los estudios (con referencias para su ubicación) como modo de mantener la directa expresión de los investigadores: por ejemplo, transcribir los objetivos del estudio, la descripción de la metodología, las preguntas más relevantes de los instrumentos, las conclusiones, los datos principales.

Cuadro 4. Matriz de primer análisis de estudios e investigaciones

Nombre del Estudio: Número de identificación	
¿Cuál es el objetivo principal del estudio?	Los estudios encontrados se concentran en la población de niños / niñas y adolescentes fuera y dentro del sistema educativo (exclusión total y exclusión potencial). O abordan la exclusión en forma colateral y subsidiaria. ¿Cómo expresan el objetivo?
¿A qué población refiere el estudio?	Los estudios existentes abordan la problemática poniendo el foco en poblaciones específicas. Por ejemplo: diferencias en la escolaridad relativa al género; diferencias según zonas urbanas y rurales; análisis de las implicancias del trabajo infantil en la asistencia regular al sistema educativo; itinerario escolar de los niños y niñas pertenecientes a las poblaciones indígenas; estudios que profundicen en la inserción de los niños y niñas con discapacidad (desde qué óptica se realizan estos estudios, cómo abordan la problemática de la discapacidad de los niños y niñas, desde el concepto de la educación especial o la de niños y niñas con necesidades especiales?). O bien se registran vacaciones: existen estudios que analicen el itinerario escolar de los niños, niñas y adolescentes de comunidades afro descendientes.
¿Qué tipo de fuentes utiliza? ¿Qué instrumentos han diseñado? ¿Qué procesamientos han producido?	¿Se apoyan en información censal? ¿Utilizan encuestas a hogares? ¿Registros escolares? ¿Trabajos de campo? ¿Encuestas a agentes y destinatarios del sistema educativo?
¿Qué tipo de indicadores se usan?	¿Los estudios cuantitativos se apoyan en indicadores tradicionalmente utilizados como la repetición de grado o utilizan otros indicadores? ¿Se usa el indicador rezago escolar?
¿Qué metodología aplica?	¿Los estudios son exclusivamente cuantitativos o cualitativos, o se recurre a ambas metodologías? ¿Los cualitativos ponen a consideración la opinión de las familias y de los alumnos? ¿Se basan exclusivamente en la opinión de docentes y directivos?

¿Cómo caracteriza el problema de estudio?	Contrastar la formulación del problema con los perfiles de exclusión.
¿A qué conclusiones arriba sobre las causas del problema?	Realizar un primer chequeo sobre las barreras presentadas en el estudio.

Luego de producir el conjunto de tablas de análisis para los estudios preseleccionados, llega el momento de combinar los criterios y proponer una selección final de 10 a 15 estudios que contengan material relevante por su profundidad, cobertura, cantidad de casos, o riqueza explicativa, para hacer finalmente el cruce con las propuestas de barreras.

MATRIZ DE RECORRIDO DE BARRERAS EN LOS ESTUDIOS SELECCIONADOS

Esta matriz es la que marca finalmente la vinculación entre el lote de estudios seleccionados y el enfoque. Por ello, se basa en la estructuración de ámbitos y agrupamientos de barreras, pero sin verse limitado a la enumeración presentada. Es decir, pueden aparecer nuevas barreras en el plano nacional no previstas en el estudio regional.

Cuadro 5. Matriz de barreras abordadas en los estudios e investigaciones.

BARRERAS ABORDADAS EN LOS ESTUDIOS SELECCIONADOS <i>(las cruces van como ejemplo)</i>			E 1	E 2	E 3
ÁMBITO 1 — BARRERAS ECONÓMICAS POR RESTRICCIÓN DE INGRESOS FAMILIARES					
<i>Agrupamiento</i>	<i>Barreras</i>				
1. Insuficiencia de ingresos para la subsistencia	B.1	Insuficiencia extrema de ingresos familiares			
	B.2	Tensión con el costo de oportunidad para asistir a las escuelas		X	
2. Dificultad para afrontar costos de la escolarización	B.3	Dificultad para llegar y estar en la escuela	X		
	B.4	Dificultad para contar con los insumos para la escuela	X		
	B.5	Dificultad para afrontar costos de matrícula			
ÁMBITO 2 — BARRERAS SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN					
<i>Agrupamiento</i>	<i>Barreras</i>				
1. Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	B.6	Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación		X	
	B.7	Diferencias entre las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela, con escaso diálogo e integración			

ÁMBITO 3 — BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS					
<i>Agrupamiento</i>	<i>Barreras</i>				
1. Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos	B.8	Falta o deterioro de edificios escolares	X	X	
	B.9	Equipamiento didáctico empobrecido o inexistente	X		
	B.10	Ausencia o escasez de libros adecuados	X		
2. Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segmentación	B.11	Equipos docentes débiles o sin consolidar		X	
	B.12	Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta		X	
	B.13	Tiempo lectivo escaso y desaprovechado			
3. Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	B.14	Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza			
	B.15	Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades			
	B.16	Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos			
4. Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	B.17	Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes			
	B.18	Clima escolar competitivo, comunicación agresiva		X	
	B.19	Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes		X	
ÁMBITO 4 — BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO					
<i>Agrupamiento</i>	<i>Barreras</i>				
1. Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	B.20	Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones	X		
	B.21	Formación docente que no prepara para la inclusión		X	
	B.22	Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión			
	B.23	Currículos formales profusos y saturados		X	
	B.24	Inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión	X		
	B.25	Insatisfactoria relevancia y eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos	X	X	
2. Financiamiento insuficiente	B.26	Restricción presupuestaria para atender las condiciones generales del sistema	X		
	B.27	Ineficiencia y sobrecostos del fracaso escolar			
3. Propuestas técnicas	B.28	Dificultad para generalizar cobertura en educación inicial			

que no son ineficaces ni pertinentes para lograr inclusión	B.29	Dificultades para ofrecer una alfabetización eficaz al inicio de la educación primaria			
	B.30	Dificultades para garantizar una educación plena a lo largo de toda la educación primaria	X		
	B.31	Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria	X		
	B.32	Educación rural desvalorizada en su identidad		X	
	B.33	Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria		X	
	B.34	Baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar estudiantes que abandonaron			
	B.35	Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional			

La matriz anterior sirve para presentar una síntesis muy general, que debe complementarse con un informe final en el que se detallen las caracterizaciones que se hagan de las barretas tal como han sido estudiadas, con el objeto de poder proveer al lector de una aproximación a un conocimiento de cierta consistencia y validez para explicar los perfiles de exclusión priorizados.

Para completar esa descripción pormenorizada de las barreras, es provechoso culminar con dos apartados donde se expongan i) las “condensaciones” es decir, las barreras sobre las cuáles hay mayor concentración de abordajes; y ii), los vacíos, es decir, las barreras que “prima facie” se estiman de relevancia, a partir de la información que arroja el perfil de las dimensiones de exclusión para cada país, pero que no son abordadas en los estudios seleccionados.

Como se desprende de las observaciones y recomendaciones anteriores, la preparación del estado del arte requiere ser encargada a un experto o equipo que cuente con conocimientos sobre el sistema educativo del país, sus políticas y sus estrategias; sobre las metodologías de investigación más usuales y sus tópicos de calidad; y que también pueda comprender y valorar genuinamente la importancia de conocer la exclusión para poderla remover y superar.

ELEMENTOS DEL ABORDAJE TEMÁTICO POR DIMENSIONES

A continuación se presentan una serie de preguntas analíticas relevantes en torno a cada una de las dimensiones de exclusión que permiten orientar la búsqueda, relevamiento y análisis de estudios e investigaciones en torno a la exclusión.

Para la Dimensión 1 “Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial ni en primaria” se sugiere relevar si los estudios existentes:

- son generales a todo el territorio o especifican alguna localización en particular donde se hayan detectado mayores niveles de no asistencia;
- tienen como fin, entre otros, diagnosticar la falta de oferta;
- describen la oferta del nivel e identifican las tendencias de escolarización;

- tienen aperturas por ámbito, localización territorial o por género;
- se realizaron a nivel local considerando las escuelas donde debieran asistir niños y niñas de comunidades indígenas;
- incluyen proyecciones para los próximos años;
- analizan los datos de los últimos años del nivel, describen a un año del nivel en forma general o estudian el crecimiento de distintos años del nivel;
- analizan si la oferta pedagógica es la adecuada, suficiente y accesible a toda la comunidad;
- indican si existen modelos alternativos de nivel inicial (comunitarios, de secciones múltiples en las zonas rurales) y se vinculan con la cobertura y su caracterización;
- realizan comparaciones, al momento de cuantificar la oferta, con la oferta existente en el 1er grado de la educación primaria, analizando si son similares en cantidad de secciones, turnos, y si la oferta existente es gratuita;
- dan cuenta de la opinión de las familias; e,
- incluyen un análisis de seguimiento y monitoreo de programas sociales con contraprestación educativa, como el caso de los programas de transferencia condicionada de ingresos, y evaluaciones de impacto de estos programas.

En el caso de la Dimensión 2 “Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica”, ya sea porque ingresan tardíamente a la primaria, la abandonan tempranamente el nivel; o nunca asistirán, se sugiere relevar si los estudios:

- reflejan la existencia de alumnos que ingresan tardíamente a primaria sin haber asistido al preescolar (cálculos que se realizan y qué fuentes que se utilizan para medir el alcance de esta situación);
- se realizan a nivel general o particularizan en algunas localizaciones donde la dimensión 2 es más relevante, si tienen apertura según género, o ámbito rural;
- reflejan las tendencias (aumenta, es estable, disminuye) y describen caracterizaciones o causas;
- ahondan con testimonios directos de las familias;
- reflejan la detección de zonas geográficas donde más se producen estos fenómenos — niños y niñas que nunca asistieron y probablemente no asistan—, y si analizan la oferta existente y sus características (estatal, gratuita en caso de no ser estatal, etc.);
- estudian el ingreso tardío sin preescolar dentro de la escuela, y si la oferta para estos niños es la misma que para el resto de los niños o se reflejan situaciones donde la escuela presenta actividades más integradoras para estos niños;
- incorporan en su análisis además de cuantificar y caracterizar las situaciones de estos niños, lo que está estipulado en la normativa como edad de ingreso a primaria y el modo en que dicha normativa se aplica en las escuelas;
- abordan la problemática del abandono del nivel primaria, si lo hacen para todo el territorio o identifican áreas geográficas donde la incidencia es mayor y si se estudian casos concretos de abandono.

Pero también si:

- existen estudios que describan la relación entre abandono, la asistencia irregular, la sobreedad y la repitencia;
- existen estudios particulares que relacionen el trabajo infantil con la escolaridad;
- si incluyen caracterizaciones de los hogares donde se producen estas situaciones, y en este caso si están basadas en datos y fuentes estadísticas, y cuáles son estas fuentes de datos;
- describen las características del sistema y o analizan teniendo en cuenta la edad de los niños, y si permiten detectar a aquellos niños que están asistiendo con una edad que no corresponde y que no son alumnos repetidores ni reinscriptos;
- si hay referencia a la atención de niños y niñas con discapacidad y si muestran evidencias sobre la forma en que incide la falta de una propuesta pedagógica y organizativa adecuada en el ingreso tardío, el abandono temprano o la desescolarización total de los niños y niñas con discapacidad.

Para la Dimensión 3 “Niños en edad de primeros años de educación secundaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica “ya sea porque abandonan antes de finalizar el nivel primario, no se inscriben al nivel secundario o porque abandonan el nivel secundario, resulta pertinente relevar si los estudios existentes:

- analizan la relación entre el flujo de alumnos que debería estar en la escuela secundaria por haber egresado de la primaria en relación con la oferta del nivel secundaria, ;
- se analiza la oferta existente para el nivel secundario y se realizan comparaciones con la oferta de la educación primaria;-
- abordan la problemática del abandono en el nivel secundario identificando áreas con mayor incidencia, estudiando casos concretos de abandono, analizando diferencias por género y por ámbito geográfico, sector de gestión, y si se encuentran referencias a la relación entre el abandono, la sobreedad y la repitencia;
- relacionan la inserción laboral de los estudiantes con el abandono en este nivel, y si hay datos cuantitativos que lo registren;
- utilizan metodologías que permitan conocer en forma directa las opiniones de estudiantes al respecto de su escolaridad, la dinámica escolar, sus resultados educativos.

En la Dimensión 4 “Niños que están en la escuela primaria pero que corren el riesgo de abandonar” dado que transitan el nivel con rezago, se sugiere relevar si los estudios existentes:

- analizan el rezago escolar e incorporan en el análisis no solo a la repetición de grado sino también a otras variables como el ingreso tardío, la condición de cursado, y otras;
- profundizan en la caracterización del rezago y vinculan esta condición con mayores probabilidades de abandono;
- localizan dónde se encuentran los mayores niveles de rezago escolar, y los analizan distinguiendo por sector de gestión (estatal/privado), área geográfica, zona, sexo de los alumnos, etc.;

- analizan en particular la repitencia en 1er grado, y si consideran a ésta como única causa de la sobreedad en el 1er grado o bien incorporan otras posibles causales tales como el ingreso tardío;
- abordan las prácticas de enseñanza en los primeros años de escolaridad, y las formas de evaluación y promoción para el 1er grado;
- analizan las posibles consecuencias o efectos de la repetición en los alumnos y en el sistema educativo en su conjunto;
- analizan las prácticas de la escuela para recuperar alumnos con fracaso y con alta sobreedad;
- hay referencias a las representaciones sociales y expectativas de los maestros sobre las capacidades de los alumnos en las escuelas con peores indicadores; y,
- analizan el ausentismo de los alumnos y los relacionen a su rendimiento educativo.

Finalmente, para la Dimensión 5 “Adolescentes que están en la secundaria básica pero que corren el riesgo de abandonar” atento a que transitan el nivel con rezago, se sugiere relevar si los estudios existentes:

- profundizan en la caracterización del abandono escolar en la escuela secundaria, utilizan metodologías cualitativas para indagar las causas, y si hacen foco en el conocimiento de los procesos de decisión de los jóvenes con herramientas metodológicas adecuadas que permitan identificar y discriminar el peso/ influencia de los distintos factores;
- localizan en dónde se dan los mayores niveles de rezago escolar, y si los analizan según sector de gestión, zona, sexo de los alumnos, etc.;
- analizan la repetición en el nivel secundario, y la vinculan con las prácticas y criterios de los docentes para evaluar a sus alumnos;
- focalizan el estudio en el aula, y analizan si existen prácticas orientadas a desarrollar capacidades que teóricamente los alumnos deben tener incorporadas desde el nivel primario;
- analizan las prácticas de la escuela para recuperar alumnos con fracaso y con alta sobreedad;
- registran la percepción de los docentes sobre el interés y la capacidad de sus alumnos;
- indagan acerca de las expectativas de los alumnos sobre el interés y posibilidades de aprendizaje.

Hasta aquí se han presentado recomendaciones para sistematizar y recopilar la literatura sobre exclusión existente vinculada a los ejes planteados, y específicamente en relación con los cuatro ámbitos de las barreras y con las cinco dimensiones de la exclusión.

CAPÍTULO 3. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS.

La particular configuración de la acción de estas barreras en un país debe ser analizada con atención, a partir del reconocimiento de las dimensiones específicas de exclusión, identificando su magnitud, las localizaciones principales, sus características, y evidenciando los cuellos de botella principales. Es decir, se trata de precisar no sólo la forma que hoy tiene la exclusión, sino aquellos puntos críticos en los cuales el proceso de exclusión tiene más fuerza, generando o agravando la exclusión actual o potencial.

Como ya fuera mencionado, el enfoque de la Iniciativa Global y su aplicación al estudio regional presenta dos rasgos relevantes para encuadrar el conocimiento de las barreras: i) considerar tanto los factores económicos o materiales como los culturales, simbólicos, pedagógicos y organizacionales y, ii) separar claramente en el análisis de los perfiles de los sujetos excluidos de las causas de la exclusión. Ambos aspectos son cruciales pues es frecuente el error de considerar a las características de la población (el perfil) como causa de la exclusión (la barrera). Por ejemplo ante el mayor nivel de exclusión en las zonas rurales, se identifica que el problema es la ruralidad en sí misma, y marca una diferencia entre el supuesto de “fracasan porque son pobladores rurales, pobres, indígenas” y el supuesto que *“el sistema educativo no tiene aún herramientas adecuadas para organizar oportunidades educativas adecuadas para ciertos grupos de mayor prioridad”*.

La revisión de literatura realizada o el conocimiento experto de personas y agencias comprometidas con la situación de exclusión permite identificar diversos vacíos de conocimiento en relación con las barreras que generan o agravan esa exclusión.

El presente capítulo propone algunos abordajes para el estudio de las barreras ya que en relación con la problemática de los NFE existen tanto brechas de conocimiento, análisis y estudios, como brechas clave en materia de datos y políticas. En general, se observa un débil andamiaje de herramientas y metodologías adecuadas para identificar a los NFE y para medir el alcance y analizar la complejidad de la exclusión, por lo que un estudio de las barreras para la inclusión es relevante.

A continuación se presentan pautas básicas para la elaboración de estudios o investigaciones de tipo cuali-cuantitativo, incluyendo estudios estadísticos con desagregaciones territoriales y a nivel de escuela, que permitan conocer las barreras y los cuellos de botella. Las sugerencias que aquí se presentan constituyen propuestas para estudiar dónde se producen los cuellos de botella y analizar en qué medida y de qué manera cada barrera se hace presente en cada dimensión de exclusión.

Cabe volver a recordar que por cuello de botella se alude a los momentos donde se produce una restricción o alteración del recorrido de los estudiantes en el sistema educativo. Este concepto resulta muy útil para la descripción y análisis de los procesos y fenómenos que intervienen en ese panorama vinculado con las metas plenas de escolarización.

Para actuar y alcanzar resultados de escolarización total, oportuna, sostenida y plena es importante dimensionar y caracterizar la situación educativa actual. Sobre esos perfiles claramente definidos habrá luego que examinar rigurosamente cuáles son las restricciones que configuran la exclusión educativa e impiden al sistema educativo alcanzar su meta.

Este enfoque metodológico —la aplicación del concepto de cuellos de botella al análisis de los NFE— también supone la definición de la meta a alcanzar para la superación de esas restricciones.

La información disponible permite identificar los cuellos de botella a lo largo del flujo de la escolarización. Estudiar datos e indicadores educativos por edad simple permite observar detalles relevantes del itinerario escolar tales como el ingreso tardío a la primaria, las interrupciones en el flujo –repetición y abandono transitorio- y finalmente la deserción definitiva. Un vez identificados, se profundiza en los comportamientos que en ellos se advierte.

Los países que aborden el estudio de las barreras pueden también optar por profundizar en aquellos temas específicos o dimensiones EN los que se registran las situaciones más preocupantes, y que requieran ser abordadas de manera adecuada y a la brevedad. Por ello se ofrecen cinco líneas de investigación o ideas marco para profundizar el conocimiento sobre las barreras que inciden en los procesos de exclusión.

- Exploración estadística para la localización de posibles déficits de oferta o utilización ineficaz.
- Estudiar en forma integrada los costos de ampliar la cobertura y disminuir el fracaso escolar.
- Análisis de normativas educativas y su alcance en la dinámica escolar.
- Aproximación al currículo real en las escuelas.
- Reconocimiento de representaciones sociales vinculadas al derecho a la educación.

Las sugerencias que se proponen a continuación se esquematizan mostrando su vínculo entre las barreras. Cabe consignar que una misma barrera puede intervenir en varias dimensiones aunque variando su influencia en cada una de ellas, tal como puede observarse del esquema que acompaña a cada línea de investigación propuesta.

EXPLORACIÓN ESTADÍSTICA PARA LA LOCALIZACIÓN DE POSIBLES DÉFICITS DE OFERTA O UTILIZACIÓN INEFICAZ DE LA OFERTA EXISTENTE

El dimensionamiento y la localización de la exclusión actual (Dimensiones 1 a 3) o latente – potencial (Dimensiones 4 y 5) puede ser aproximada a través de explotaciones de las bases estadísticas de los registros educativos, en complementación con otras fuentes de información. Dichas bases a su vez cuentan con información de los centros educativos, con diversa amplitud y calidad de datos, lo que permite avanzar, aun someramente, en la caracterización de los desajustes entre las necesidades educativas a atender y la oferta disponible.

Esta línea de investigación se propone construir conocimiento para profundizar las siguientes barreras dentro del ámbito de oferta del sistema educativo, en sus dimensiones organizativas y técnicas.

Cuadro 6. Fundamentos de la línea de investigación sobre las barreras de organización de la oferta.		
AGRUPAMIENTO	BARRERA	JUSTIFICACION / ARGUMENTACION
Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	Barrera 20: Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones	Las discontinuidades en el flujo de matrícula pueden tener relación estrecha con restricciones de oferta lo que amerita su seguimiento.
Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión	Barrera 28: Dificultad para generalizar cobertura en educación inicial	Las tendencias a la expansión vertical versus la expansión horizontal del nivel educativo, junto con la insuficiente magnitud y calidad de modalidades de prestación de este nivel en zonas rurales o donde no hay suficientes docentes ni edificios.
	Barrera 30: Dificultades para garantizar una educación plena a lo largo de toda la educación primaria	La acumulación de rezago desde los primeros años de la primaria, y su progresivo agravamiento están relacionados tanto con un creciente nivel de exclusión de la escuela primaria, como con un mayor riesgo de desistir en el paso hacia la escuela secundaria.
	Barrera 31: Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria	Es frecuente que la caída de matrícula en la transición a la secundaria se vea oculta tras un aumento “engañoso” de la matrícula en el 1er año por la gran cantidad de estudiantes que fracasan (por primera vez en su recorrido escolar o agravando fracasos previos). En particular la movilidad entre zonas urbanas y rurales, y entre modalidades regulares y alternativas debe ser analizada para discriminar restricciones absolutas (falta de escuelas) o relativas (escuelas con excesivo nivel de fracaso).
	Barrera 32: Educación rural desvalorizada en su identidad	La disparidad urbano - rural perjudica sistemáticamente a los NNA que viven fuera de las ciudades, con una persistencia tal que debe ser comprendida prestando atención al itinerario escolar desde la educación inicial hasta la secundaria, tanto en las condiciones de escolarización cuanto en los indicadores observables de desempeños.
	Barrera 33: Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria Barrera35: Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional	En forma análoga a lo que ocurre en la educación rural, las graves restricciones que padecen en sus oportunidades educativas los pueblos indígenas y los NNA con discapacidad deben ser localizadas y descritas con precisión.

Para comprender el alcance del propósito propuesto para esta línea de investigación es importante, en primer lugar, valorar adecuadamente la fuente de datos habitual del sistema educativo —, los registros administrativos—, ya sea en su versión tradicional de formato

estadístico centralizado, como en los avances implementados de sistemas nominales de estudiantes y de sistemas de gestión de centros. A partir de ese reconocimiento se puede apreciar la ventaja de utilizar esta fuente para producir perfiles territoriales de exclusión, que se puedan replicar anualmente y aportar tanto al planeamiento de acciones como al monitoreo de sus resultados.³

REGISTROS ADMINISTRATIVOS ESCOLARES: UNA FUENTE POTENTE Y ESTABLE DE DATOS

Desde hace varias décadas los países captan datos básicos de unidades educativas, estudiantes y docentes de manera sistemática. Estos relevamientos dan cuenta, en términos genéricos, de los grandes componentes del sistema educativo: matrícula y cargos docentes, en sus escuelas.

Los datos de registro estadístico del sistema educativo son útiles para caracterizar, dimensionar y localizar las zonas de riesgo dentro de la escuela; y para realizar una aproximación a la exclusión total de la educación obligatoria, ya sea por ingreso tardío o por abandono prematuro. Su carácter accesible, la regularidad de su captación, y los procesos de calidad que han sido motivo de acción de organizaciones como la UNESCO, y otros organismos de cooperación internacional, le otorgan un valor importante a estos datos del sistema educativo.

En el marco metodológico de esta iniciativa se incluyó un lote básico de indicadores del sistema educativo, especialmente aquellos ligados a la identificación de la cobertura y sus brechas, con distintos ajustes para refinar la información que el indicador proporciona, y así enriquecer el análisis. Para el informe regional *“Completar la Escuela: Un derecho para crecer, un deber para compartir”* se elaboraron indicadores específicos, potenciando el uso de los datos provistos por los países al sistema de indicadores educativos de la UNESCO. Por otra parte, los mismos datos administrativos, trabajados a nivel nacional y con las bases de datos en forma directa, permiten ampliar ese horizonte e identificar y localizar con mayor precisión tanto las disparidades como los cuellos de botella en los itinerarios escolares.

El **establecimiento educativo** es con mayor frecuencia la unidad de recolección de los relevamientos, y el conjunto de los establecimientos que imparten todas las modalidades educativas en todos los niveles de enseñanza, constituye su universo analítico. Los niveles de detalle que se capten pueden variar entre países, pero siempre es posible identificar el tamaño del establecimiento, su tipo de administración, su localización, la estructura de niveles y grado que ofrecen, y la conformación de las secciones de grado por turnos de funcionamiento. Otros datos que suelen captarse son: condiciones infraestructurales del edificio escolar y los servicios y equipamiento de los que dispone; servicios sociales que se brindan en la escuela, tales como alimentación para los estudiantes, servicios de transporte y comunicación en el entorno. Algunos países que asignan recursos a los establecimientos para su administración descentralizada agregan datos necesarios para este tipo de gestión. Muchos países han avanzado hacia esquemas de georreferenciación que permiten ubicar cada establecimiento en su entorno.

³ Este enfoque es desarrollado en profundidad en el documento IV “¿Qué desafíos plantea la iniciativa “Completar la Escuela” a las oficinas de estadística educativa? Algunas recomendaciones para la acción.” de la Serie I - Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión.

En cuanto a la **información de estudiantes**, evidentemente el nivel de detalle cambia en extremo si se trata de un agregado estadístico dentro de la institución (ya sea por grado, o por grado/sección) o si se trata de un sistema de información nominal. El umbral básico, que es la información estadística, si bien varía entre países permite construir información de los individuos (sexo, edad, condición de repetición, condición de aprobación) como información de sus agrupamientos al interior de la escuela (grados y secciones). La mayoría de los países capta datos de dos momentos del ciclo lectivo: la matriculación inicial y la matrícula final, a través de relevamientos en dos momentos temporales distintos, o en un único momento.

En el caso de los sistemas de información nominal, a estos datos generales se le suelen agregar datos filiatorios que —según los países— pueden permitir acceder a bases de datos sociales más amplias; un elemento potente y crucial de este tipo de sistemas nominales es que permite reconstruir los ingresos por primera vez al sistema fuera de edad adecuada, los traspasos entre escuelas y abandonos del sistema escolar, la reubicación en modalidades no regulares del sistema. Lamentablemente, contar con un sistema de captación de datos de estas características no siempre se traslada como ventaja a la generación y utilización de información. En algunos casos, estos sistemas se han instalado inicialmente con una perspectiva más del orden del control administrativo y ordenamiento del sistema educativo que con una lógica de gestión de políticas. Pero dado que el dato existe, es posible siempre retomarlo con la intención de aplicarlo al mejor diseño, ejecución y ajuste de estrategias de superación de la exclusión.

La información relativa a los docentes de los establecimientos educativos suele recogerse con resultados relativamente insatisfactorios en cuanto a la calidad de la información. Aún resta mucho por hacer en la integración de las bases de liquidación de nóminas salariales, y la identificación precisa del lugar donde presta (o debiera prestar) servicios cada docente. Las regulaciones laborales de los docentes suelen generar una alta movilidad entre escuelas, ya sea por reubicaciones o por trabajar en varios establecimientos. El grado de detalle de los datos de docentes que están disponibles en forma asociada a las escuelas, y por lo tanto a los estudiantes, varía mucho. Los niveles de titulación, la posesión de las plazas o cargos, la antigüedad en algunos sistemas es una información consolidada, y en otros es imposible de reconstruir.

Por último, cabe destacar que en varios países de Latinoamérica se están instalando sistemas de gestión escolar, donde los datos se consignan, alimentan y utilizan para la misma tarea cotidiana de la escuela (para el seguimiento de asistencia, de calificaciones, de necesidades especiales de los estudiantes, para la emisión de certificaciones, actas de exámenes, organización de secciones de grado, entre otros. En esos casos, la variedad y detalle de los datos que se pueden convertir en indicadores para caracterizar las situaciones de exclusión, y más aún para anticipar las situaciones de riesgo, se convierte en un verdadero capital; aunque no siempre se concreta la explotación de los datos disponibles.

La recomendación general que se realiza para potenciar la explotación de los relevamientos es un pormenorizado análisis de los formularios con los que se captan los datos en cada uno de los niveles: establecimiento, estudiante, docente. Los anuarios estadísticos y la información básica que suele circular sobre el sistema educativo con frecuencia es sumamente “burocratizada”, inercial. Es decir, se basa en costumbres previas sobre cómo exponer ciertas situaciones, y muchos datos disponibles no se aprovechan por falta de costumbre, o porque la información que revelan no ha sido puesta en “agenda”; por ello el enfoque de rastreo exhaustivo de perfiles que propone esta iniciativa.

- **Ventajas:** Cualquiera sea la modalidad de relevamiento que adopta el país, comparten la característica de ser continuos (anuales) y de carácter censal, es

decir que buscan captar datos de la totalidad de establecimientos. Los sistemas de registro de datos administrativos se aplican sistemáticamente, permiten hacer comparaciones y chequeos de consistencia interanuales, y es factible analizarlos desde el máximo al mínimo nivel de agregación. Es posible también analizar la localización, magnitud y caracterización del problema (escuelas rurales, privadas, grandes, pequeñas). Y principalmente, desde la perspectiva de impulsar la adopción de políticas, es posible con total robustez plantear líneas de base y seguimientos anuales rigurosos acerca de la progresión de metas.

- **Limitaciones:** Los datos son aportados por cada una de las instituciones educativas, y en algunas ocasiones pueden producirse errores por desconocimiento del instrumento o de la interpretación de sus definiciones o bien por el riesgo de distorsión por prejuicios y sesgos culturales (por ejemplo, en la definición de discapacidad o de pertenencia étnica). Cabe señalar que todo sistema de información es perfectible. Las argumentaciones utilizadas para descalificar estas fuentes de datos suelen ser superficiales y más bien reflejan una perspectiva conservadora en relación con los procesamientos habituales.

Más adelante se presentan algunas consideraciones sobre las fuentes de datos poblacionales.

LOCALIZAR LA EXCLUSIÓN Y SUS DISPARIDADES: UNA POSIBILIDAD AL ALCANCE DE LA ESTADÍSTICA

Las matrices de datos estadísticos por grado – edad pueden ser cubiertas sin mayor complejidad por los equipos de estadística nacionales. Dentro de este ámbito del registro educativo se utilizan los datos clave para delinear el itinerario escolar de la población infantil y juvenil: matrícula inicial por grado y edad, y matrícula final por condición de aprobación y reprobación, de lo que puede derivarse el abandono durante el año.

Desagregar estos datos con diversas dimensiones nos introduce a poblaciones estudiantiles que recorren peculiarmente esos itinerarios: por apertura geográfica subnacional, zona de residencia urbana o rural; sexo de los estudiantes; sector de administración público, privado u otras modalidades; escuelas a las que asiste población indígena; y otros que se captan sistemáticamente en los países. Para el propósito de este estudio, será necesario considerar adicionalmente los estudiantes adolescentes que asisten a educación básica de adultos y alfabetización.

Adicionalmente, se requiere una serie mínima de dos años consecutivos —cuatro años consecutivos preferentemente— para analizar fenómenos interanuales.⁴

⁴ El Anexo metodológico del Informe *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*, contiene definiciones de gran cantidad de indicadores aplicables.

Entre fechas censales el método más usualmente utilizado para estimar la cantidad de niños y adolescentes fuera de la escuela es combinar datos de población proyectados y datos de alumnos matriculados provenientes de los registros administrativos ya que las encuestas permitan estimar esta población con cobertura más agregada. El uso de información de dos fuentes distintas – proyecciones de población de los institutos estadísticos nacionales y la información de alumnos proveniente de los registros administrativos- puede presentar inconsistencias en los resultados alcanzados, como ser, mayor cantidad de alumnos matriculados que población en ese grupo de edad.

FUENTES DE DATOS POBLACIONALES: GRAN POTENCIALIDAD, CON RELATIVA DISPONIBILIDAD O DETALLE

Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas: El censo poblacional es el único instrumento que permite conocer cuántos y quiénes son los habitantes de un país y cuáles son las condiciones de vida en un momento dado considerando a toda la población; es decir, incluye no sólo a los que viven en las ciudades, sea cual sea su tamaño, sino también a los que residen en pequeñas localidades o pueblos y a los que viven en zonas rurales. El alcance es nacional hasta nivel de hogares y personas que habitan en él.

- **Ventajas:** Universalidad, cobertura geográfica y simultaneidad en todo el país. El censo es un instrumento metodológico que permite identificar al universo de la población que no es captada dentro de los registros públicos y caracterizar a poblaciones excluidas del sistema educativo tales como población rural, en condición de pobreza, personas con discapacidades y pueblos indígenas. Asimismo, su alcance territorial ofrece la posibilidad de contextualizar información vinculando las variables educativas con relación a problemáticas más amplias con caracterizaciones absolutas a nivel de unidades territoriales de decisión y focalización gubernamental, tales como barrios, localidades, regiones, etc.
- **Limitaciones:** La principal limitación, general para todos los países, es la frecuencia decenal. Para el seguimiento de los indicadores, la frecuencia decenal se convierte en una limitación ya —que pasados algunos años— la información resulta desactualizada. Otra limitación, variable, es la efectiva disponibilidad de los datos desagregados con el nivel necesario como para poder realizar mapeos territoriales exhaustivos, y por edad simple. Finalmente otra restricción para el cálculo de los distintos indicadores es la fecha del operativo censal: muchos censos nacionales levantan la edad cumplida de las personas al momento del censo. Si no se realizan ajustes de la edad, la información que el censo puede proveer respecto de las tasas de escolaridad puede arrojar datos erróneos.

Encuestas de Hogares y/o condiciones de vida: Las encuestas son métodos estadísticos que se emplean para estudiar una población objetivo, y que permiten conocer las características y condiciones de vida de la población del país. Se levantan con mayor frecuencia que los censos y su cobertura y alcance geográfico son, regularmente, a nivel nacional; sin embargo, algunas presentan datos a nivel municipal o local. Estas encuestas que se aplican en casi todos los países constituyen el principal instrumento de recolección periódica y sistemática de información relativa a los ingresos, servicios básicos y una serie de variables relacionadas con las condiciones de vida de la población. Los datos de la encuesta conforman la fuente primaria de información relativa a ingresos, empleo y servicios básicos. Su población objetivo, así como su periodicidad, dependen de

la naturaleza de cada encuesta y de la información que pretende recabar. Pueden levantarse de manera mensual, trimestral, anual.

- **Ventajas:** Su principal ventaja radica en la periodicidad. En la mayoría de los países se realizan relevamientos que permiten una actualización anual de los indicadores, o aún semestral, lo cual resulta útil para el análisis de tendencias. La cobertura temática de las encuestas abarca un conjunto importante de cuestiones socioeconómicas y demográficas, lo que permite poner en correspondencia las variables educativas con otras relativas a las características sociales de los hogares, a la inserción laboral de sus miembros y a la calidad de vida a la que acceden. Su principal aporte es la descripción agregada de aspectos socioeconómicos de los estudiantes y su variación en el tiempo. La cobertura geográfica de las encuestas proporciona estimaciones válidas para un porcentaje amplios de la población.
- **Limitaciones:** Por ser encuestas cubren una parte seleccionada de la población, que constituye una muestra. Como toda muestra a medida que se trate de identificar con mayor precisión a subgrupos seleccionados dentro de la muestra se corre el riesgo de aumentar el error muestral. La precisión de las estimaciones y el nivel de desagregación se ven limitados por el diseño de una encuesta y el tamaño de la muestra. Para las estimaciones fiables para un grupo particular suelen ser necesarias por lo menos 30 observaciones⁵. A menor cantidad aumentan significativamente los Coeficientes de Variación y la posibilidad de error en la estimación es mayor. En este sentido, cuando se trabajen con encuestas basadas en muestreo aleatorio hay que leer detenidamente los instructivos que acompañan los datos. Por el tipo de seguimiento que plantea esta Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, y el estudio propuesto en particular, las encuestas tienen una utilidad limitada ya que requieren de desagregaciones detalladas a nivel territorial. a.

METAS DE ESCOLARIZACIÓN, PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TASA DE FECUNDIDAD EN DESCENSO.

La gestión del sistema educativo para garantizar oferta en la educación obligatoria suele ser el ámbito de operación pública más vastos y extensos en América Latina y el Caribe. Por las características demográficas regionales, entre un 22 y 29% de la población de cada país se encuentra en la edad de asistir a educación obligatoria; si se suma a los padres de los estudiantes, el sistema educativo interactúa directamente con la mitad de los habitantes del país. Ningún otro sistema educativo se encuentra obligado a garantizar plazas para toda la población a tan temprana edad y durante tantos años. Por ello, la estimación de la población a atender y las previsiones presupuestarias que se requieren para ampliar la cobertura y los niveles de logro, son un tema crucial.

Los ministerios nacionales, como parte del aparato público, se ven incluidos en disposiciones que les obligan a usar las proyecciones de población de los organismos rectores en materia estadística. Las proyecciones de población se basan en complejos cálculos demográficos, convalidados por acuerdos internacionales, que incluyen estimaciones de movimientos migratorios, tasas de mortalidad, y por supuesto, las estimaciones de nacimiento. Las estimaciones se generan en base

⁵ Esta cantidad de observaciones depende de las características y tamaño de la muestra.

a los datos del censo, y se utilizan a lo largo de todo el decenio que media hasta al siguiente censo. También los factores de expansión muestral de las encuestas de hogares usan estos valores para estimar la población. Incluso, en algunos países, la cantidad de nacimientos anuales se informa sobre proyecciones, y no sobre registros administrativos de nacimiento o documentación personal.

El sistema educativo, que tiene obligación mandatoria de atender a los niños y niñas en forma universal desde los 4 o 5 años, tiene una necesidad extraordinaria de contar con información refinada sobre la población que debe atender. Cuando las pautas de fecundidad cambian, cambia el “stock” de arranque para el sistema educativo. A modo de referencia, la tabla siguiente muestra la evolución de la tasa de fecundidad en la región, y en algunos países de la región, para poder ponderar la gran variación que ha ocurrido en algunos países.

Por ello, es necesario instalar el diálogo técnico político para encontrar alternativas de estimaciones a fines propiamente escolares.

Tabla 1. Tasa de Fecundidad, en regiones, LAC y países seleccionados.

Regiones y países (selección)	evolución 2010 sobre 2000		2000	2005	2010
Mundo	-0,23		2,68	2,54	2,45
Países de ingreso bajo	-0,74		4,83	4,42	4,08
Países de ingreso mediano bajo	-0,45		3,36	3,09	2,91
América Latina y el Caribe	-0,43		2,63	2,41	2,21
Guatemala	-0,82		4,80	4,37	3,98
Bolivia	-0,79		4,14	3,72	3,35
Nicaragua	-0,63		3,25	2,85	2,62
El Salvador	-0,68		2,93	2,44	2,25
Panamá	-0,27		2,75	2,64	2,48
México	-0,26		2,58	2,48	2,32
Brasil	-0,53		2,36	2,07	1,83
Uruguay	-0,20		2,19	2,04	1,99

Fuente: Banco Mundial

ESTUDIAR EN FORMA INTEGRADA LOS COSTOS DE AMPLIAR LA COBERTURA Y DISMINUIR EL FRACASO ESCOLAR

Los sistemas educativos en la región se encuentran tensionados por la ampliación de la obligatoriedad, que los marcos normativos recientes van incorporando, y por el reconocimiento de condiciones materiales y de organizativas que se deben garantizar, no como garantía sino como

condición de arranque para el ejercicio del derecho a la educación. Los presupuestos educativos, aun percibiéndose como insuficientes o insatisfactorios, ocupan un porcentaje muy significativo de los recursos públicos.

Garantizar la obligatoriedad escolar implica necesariamente un aumento de plazas escolares, especialmente en educación inicial y secundaria. Pero también, y como se ha planteado en el informe *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*, el fracaso escolar producto de la repetición es un precursor o predictor potente del abandono prematuro de la escolaridad. Superar el fracaso escolar a la vez que implica garantizar el derecho a una educación oportuna, sostenida y plena; le imprime eficiencia al sistema; pero al mismo tiempo si se logra reducir el abandono, se incrementará la necesidad de recursos. Hoy, la naturalización del fracaso dificulta pensar en los efectos a nivel de sistema, ya que el abandono escolar genera una especie de equilibrio presupuestario; no obstante la disminución del fracaso puede liberar recursos para incorporar a NNA hoy excluidos del sistema. Por ello se proponen a continuación lineamientos concretos⁶ para ponerle números a esta dinámica, en base a datos disponibles. Con mayor desagregación de datos, en cada país, puede profundizarse y enriquecerse esta propuesta.

Esta línea de investigación se propone construir conocimiento que puede aportar a profundizar las siguientes barreras dentro del ámbito de oferta del sistema educativo, en sus dimensiones presupuestarias.

Cuadro 7. Fundamentos de la línea de investigación sobre las barreras relativas al financiamiento de la oferta educativa.

AMBITO	AGRUPAMIENTO	BARRERA	JUSTIFICACION / ARGUMENTACION
Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo	Financiamiento insuficiente	B26: Restricción presupuestaria para atender las condiciones generales del sistema	El impacto de la magnitud del sistema educativo, y el incremento de las condiciones de funcionamiento que demandan los niveles de calidad considerados básicos y la cobertura de la obligatoriedad que se amplía ameritan profundizar el análisis.
		B27: Ineficiencia y sobre costos del fracaso escolar	En el marco de las pujas presupuestarias y las restricciones del financiamiento, hay un sobre costo originado en la repetición y en el recurso del mismo año por parte de demasiados estudiantes, que si se resuelve, coopera tanto en la modificación de las restricciones financieras como en mejores itinerarios para la población.

IMPACTO PRESUPUESTARIO DEL FRACASO ESCOLAR, UNA INEFICIENCIA POCO ENFOCADA EN LOS ANÁLISIS

Entre los recursos a movilizar para revertir la exclusión están los financieros. Tradicionalmente, la ampliación de la cobertura escolar ha debido padecer la tensión entre la dificultad de afrontar los costos y la rentabilidad futura de esa inversión. Sin embargo, la región presenta un panorama poco usual que permitiría encarar políticas dirigidas a universalizar la educación. En primer lugar,

⁶ Este apartado fue desarrollado por Alejandro Morduchowicz en el marco del proceso de preparación del informe *Completar la Escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*.

la CEPAL prevé un crecimiento económico que el PIB para América Latina del 3.2% en 2012 y del 4.0% en 2013.

En segundo lugar, la región podría contar con dos fuentes no tradicionales de financiamiento. Así, desde fines de la década de los noventa, la tendencia demográfica en la región se ha traducido en el descenso de las tasas de crecimiento poblacional que han dado lugar al llamado Bono Demográfico. **Como resultado, con los recursos actuales, se podría brindar servicios educativos para una mayor cantidad de niños y jóvenes siempre y cuando se logre aprovechar dicha circunstancia.** Como es sabido, las apelaciones a una mayor eficiencia son más frecuentes y sencillas que su efectiva consecución. Por ahora, el Bono es más que nada un activo potencial. Según las estimaciones de la CEPAL, este efecto comenzaría a ser más visible, precisamente, entre 2010 y 2020. Además, si se encarase la reversión de la elevada ineficiencia interna educativa regional, se contaría con recursos suficientes para acompañar con mayor éxito el cumplimiento del derecho a la educación de millones de niños y adolescentes que en la actualidad asisten a la escuela pero no progresan y abandonan tempranamente.

Sobre la base de los escasos antecedentes disponibles desarrollados por CEPAL – OEI (2009)⁷, aquí se calculó el costo de universalizar la educación para el nivel inicial hasta el secundario inferior. A estos efectos se actualizaron las proyecciones de matrícula, y los grupos de edad se descompusieron por edades simples para adaptarlos a las correspondientes dimensiones de exclusión; y en lo que atañe a los costos, también se actualizaron los registros existentes. Asimismo, los nuevos montos calculados se expresan en dólares estadounidenses según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) del año 2009. Se tomó 2010 como año base y 2021 como año objetivo, que concuerda con las Metas Educativas 2021 ratificadas por los Estados Iberoamericanos⁸. En el Anexo I de este documento se muestran los pasos seguidos para estimar la población no escolarizada en edad escolar y calcular los recursos necesarios para incorporar a estos niños y adolescentes en los sistemas educativos.

Se han considerado los gastos recurrentes para el funcionamiento bajo las condiciones presentes y características de la oferta actual. En tal sentido, el costo por alumno es un piso al que corresponde adicionar, por ejemplo, la eventual incidencia de la ruralidad, las inversiones de infraestructura y equipamiento, los mayores recursos para materiales de texto y acciones pedagógicas que promuevan la calidad. Por ello, los resultados que se presentan constituyen una base sobre la cual los países involucrados deberían continuar las proyecciones de costos con su propia información.

RECURSOS PRESUPUESTARIO PARA LA MAYOR COBERTURA

El avance de la cobertura escolar de los niños de 5 años de edad en el **nivel inicial** en más de la mitad de los países de la región y la reducida población (relativa) de esta edad indican que, para el conjunto de países, no se requeriría de una elevada inversión para lograr la universalización. Así, por ejemplo, Brasil, México y Uruguay no necesitarían recursos adicionales para lograr ese objetivo ya que la población perteneciente a este rango comenzaría a descender en los próximos años. Por su parte, Cuba ya alcanzó la meta prevista para el nivel. De vencer la tradicional inflexibilidad de la asignación de recursos presentados a menudo en los sistemas educativos de la

⁷ Se hace referencia al trabajo realizado por CEPAL-OEI (2009) para costear las Metas Educativas 2021.

⁸ Si bien los países del Caribe anglófono forman parte del proyecto general, no pudieron ser incluidos por la poca información disponible relacionada con su gasto educativo y sus mecanismos de asignación de recursos)

región, las tendencias demográficas actuales permitirían incorporar más niños, por ejemplo, los de cuatro años. En sistemas en expansión, imprimir mayor eficiencia en los procesos no constituye una amenaza a las fuentes de trabajo pues solo se estarían redistribuyendo de un nivel al otro, incluso, al interior de cada uno. Contrariamente, Guatemala y Honduras deberían destinar mayores fondos, ya que más de la mitad de su población se encuentra fuera del sistema educativo. A estos dos países, se suman Argentina, Brasil y Chile que, debido al incremento de sus tasas poblacionales, necesitarían más recursos.

Por su parte, en el **nivel primario** se observa claramente el efecto del *Bono Demográfico* sobre los costos de escolarización. Así, la matrícula de 2010 y la proyección poblacional a 2021 del mismo tramo de edad muestran que Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay no necesitarían recursos adicionales para universalizar la educación primaria (en estos países se alcanzaría la cobertura total). Por su parte, si en Costa Rica y Perú se mantuviera la matrícula, no se lograría la universalización; pero se elevarían significativamente sus tasas de cobertura pues en estos países el descenso de la población del tramo del nivel primario es más significativo. En cambio, Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela deberían destinar mayores recursos debido a su crecimiento poblacional.

Al sumar los costos necesarios de cada país de la región, los resultados muestran valores negativos (-3.810,3 millones de dólares); esto se debe al peso del descenso de la población en edad escolar, principalmente en Brasil, Cuba y México. Pero, no se pueden considerar las cifras negativas ya que el eventual ahorro de un país no se utiliza en el financiamiento de los mayores costos de otro. En el caso de considerar sólo las cifras positivas, los países de la región deberían asignar 2.427,6 millones de dólares adicionales a sus presupuestos educativos para alcanzar la cobertura universal.

Por último, la menor cobertura y el mayor costo por alumno de la educación **secundaria básica** implican asignar mayores recursos para lograr la universalización en Iberoamérica. Como en los niveles anteriores, aquí también se beneficiarían algunos países con el Bono Demográfico: en este caso, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, y México. De este grupo, sólo Chile y Cuba no necesitarían recursos adicionales para lograr la cobertura total. Sin recursos adicionales, el resto no lograría la universalización; aunque, debido al *bono*, la deuda de escolarización disminuiría aun cuando no aumentara el número de alumnos.

En síntesis, para lograr la cobertura universal de los niveles indicados, la región debería destinar un total de 6.603,3 millones de dólares. Si el período de financiamiento se estableciera entre 2012 y 2021, los gobiernos deberían invertir cada año un 10% anual acumulativo del monto indicado. Es decir, 660,3 millones de dólares en 2012; 1.320,6 millones en 2013; así sucesivamente, hasta alcanzar el monto total en 2021.

Para completar el esquema del análisis de costos, se compararon los gastos estimados y el PIB en dólares PPA de 2009 de cada país. Si se considera la inversión total y el crecimiento del PIB proyectado por la CEPAL para la próxima década, el costo total a 2021 ascendería al 0,22% del PIB regional. Es decir, en un período de financiamiento de 10 años, entre 2012 y 2021, se debería asignar un 0,022% del PBI en 2012, un 0,044% en 2013; y así sucesivamente, hasta alcanzar la meta en 2021. A su vez, si se compara el gasto educativo y los costos de la cobertura, se debería destinar el 2,3% del gasto educativo regional. Como se puede apreciar, los objetivos referidos a la cobertura universal no deberían constituir metas lejanas, al menos, en lo que atañe al esfuerzo financiero. Ahora bien, el ingreso de los NNA no atendidos por los sistemas educativos requiere de una inversión diferenciada según los avances de la cobertura escolar de cada país. Así, por ejemplo, Guatemala y Honduras deberían destinar un porcentaje más elevado de su PIB (0,97% y

0,96% respectivamente). Contrariamente, Brasil, Cuba y México no requerirían de recursos adicionales, debido a sus altas tasas de escolarización y la reducción de su población en edad escolar.

EL COSTO DEL FRACASO ESCOLAR

Como se señaló anteriormente, el recursado también tiene una arista económica: cuando un alumno debe cursar nuevamente un grado o año de estudio se está pagando dos (o más) veces por el mismo resultado. Esto incide, naturalmente, en el costo de formar a cada egresado que, dada el requerimiento de una mayor cantidad de años/alumnos que la ideal, termina siendo más alto que el que habría sido de otro modo.

En la región, el hecho de que un alumno curse nuevamente un grado o año de estudio es un fenómeno significativo cuya magnitud ya se abordó detenidamente en el primer capítulo de este informe. Ahora bien, desde hace algunas décadas los analistas han expresado su preocupación por la subestimación de las tasa de recursado en América Latina. Para aproximar al verdadero valor se recurre a la sobreedad pues también permite captar a los reingresantes que no habían sido declarados *oficialmente* como recursantes. Ya a fines de los años ochenta un estudio de la sobreedad (Schiefelbein, 1989) había detectado que en varios sistemas educativos de la región la verdadera repetición era, en algunos casos, hasta dos veces mayor que la declarada por los directores de las escuelas.

Los costos originados tanto por la repetición como por los recursantes no detectados por las estadísticas alcanzan niveles alarmantes cuyo único aspecto positivo es la posibilidad de su disminución (sino reversión total) y aprovechamiento como fuente no tradicional de recursos en el sector. En efecto, la magnitud del ahorro que podría generarse si mejorara la eficiencia interna muestra la posibilidad de reasignar recursos para el financiamiento sectorial. Así, por ejemplo, se podrían destinar estos recursos para la consecución de las metas de cobertura universal; el gasto derivado de la repetición ascendería a 19.980,3 millones de dólares; es decir, tres veces el costo de las metas de cobertura (solo Brasil constituiría el 36,4% del costo de la repetición). El gasto de esta ineficiencia del sistema significaría un 0,34% del PIB regional. El peso de ese costo en el gasto educativo de Iberoamérica representaría un 7%. Estas cifras se derivan del hecho que en Iberoamérica, los recursantes representan 12,6 millones de alumnos en el nivel primario y secundario básico; es decir, casi el 13% del total de la matrícula de esos niveles.

Tabla 2. Estimación de costos de los recursantes de Iberoamérica. Año 2008.

Variables	Nivel educativo		Total
	Primario	Secundario básico	
Recursantes. En millones	7,4	5,2	12,6
Recursantes. En % de la matrícula	11,3	15,2	12,7
Costo por alumno promedio ponderado. En U\$S PPA de 2009	1.505,7	1.709,0	1.589,3
Costo total de los recursantes. En millones de U\$S PPA de 2009	11.152,0	8.828,3	19.980,3
Costo total de los recursantes como porcentaje de PIB de 2009	0,19	0,15	0,34
Costo total de los recursantes como porcentaje de Gasto Educativo. Alrededor de 2009	3,93	3,11	7,04

Fuente: Elaborado sobre la base de los datos suministrados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, de la información del Informe de Costos de las Metas Educativas 2021 de 2009 realizado por la CEPAL-OEI y de la base de datos del Banco Mundial.

Tabla 3. Resumen de costos adicional para ampliar la cobertura escolar (CINE 0, 1 y 2).

País	En millones de U\$S PPA de 2009				En % del	
	5 años (CINE 0)	Primario (CINE 1)	Secundario Básico (CINE 2)	Total	PBI de 2021	Gasto Educativo Total. circa 2009
Argentina	80,6	419,4	312,4	812,4	0,12	2,7
Bolivia	37,9	60,5	69,8	168,2	0,32	6,4
Brasil	-20,4	-3.939,4	3.831,3	n/r	n/r	n/r
Chile	91,1	183,4	-6,8	267,6	0,09	2,9
Colombia	75,0	638,6	1.604,9	2.318,5	0,43	12,4
Costa Rica	53,9	13,5	53,1	120,6	0,16	3,8
Cuba	-30,6	-504,6	-100,3	n/r	n/r	n/r
Ecuador	12,4	-15,1	81,7	79,0	0,06	7,3
El Salvador	32,2	-34,1	63,0	61,1	0,12	4,3
Guatemala	131,4	240,6	247,6	619,5	0,74	30,4

Honduras	65,4	54,3	147,1	266,8	0,70	13,4
México	-260,2	-1.735,4	1.225,9	n/r	n/r	n/r
Nicaragua	9,4	9,9	24,0	43,3	0,25	9,5
Panamá	9,0	9,8	71,0	89,8	0,15	5,6
Paraguay	16,9	20,5	148,8	186,2	0,51	16,5
Perú	35,4	77,4	106,3	219,2	0,07	3,7
Rep. Dominicana	17,2	172,8	97,1	287,1	0,24	16,0
Uruguay	-1,1	-9,3	31,7	21,3	0,04	1,7
Venezuela	37,0	526,9	478,7	1.042,5	0,24	8,1
Iberoamérica	392,5	-3.810,3	8.487,5	6.603,3	0,22	2,3

n/r: No requiere de financiamiento adicional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la División de Población de la CEPAL, del Informe de Costos de las Metas Educativas 2021 de la CEPAL-OEI, del Compendio Mundial de Educación de 2010 del UIS/UNESCO y del Informe sobre el Gasto Público de Honduras de 2007 elaborado por el Banco Mundial.

ANÁLISIS DE NORMATIVAS EDUCATIVAS Y SU ALCANCE EN LA DINÁMICA ESCOLAR.

El sistema educativo, tanto por su condición de masivo aparato público del estado, como por las inercias del proceso de expansión desde inicios del siglo XIX, tiene una organización piramidal, con una gran profusión regulatoria y expectativas de generar un funcionamiento previsible y homogéneo en cada una de las escuelas.

Por una parte, las normativas han buscado dar contenido concreto al derecho a la educación tal como se fue configurando en cada proceso nacional; por otra parte, el funcionamiento general de las escuelas y el sistema en su conjunto, han generado múltiples reglamentaciones. Desde las normas de rango constitucional y las leyes marco, las normas de trabajo docente, los diseños curriculares, los regímenes de matriculación, asistencia, promoción y evaluación, los sistemas de participación comunitaria y gobierno escolar, los reglamentos escolares generales, hasta las normativas generadas al interior de la propia escuela hay una trama muy compleja y densa en lo que respecta a su formulación lógico jurídica; y al contemplar la extensa secuencia de mediaciones hasta llegar a las situaciones concretas de aplicación, cabe agregar un amplio margen de variación en sus efectos prácticos para estudiantes y docentes.

Esta línea de investigación se propone construir conocimiento que puede aportar a profundizar las siguientes barreras dentro del ámbito de oferta del sistema educativo, a nivel de la escuela.

Cuadro 8. Fundamentos de la línea de investigación sobre las barreras relativas a las normativas que rigen la vida escolar

AMBITO	AGRUPAMIENTO	BARRERA	JUSTIFICACION / ARGUMENTACION
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de escuelas	Escuelas que generan o toleran mecanismos de segregación.	B12: Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta	La aplicación consuetudinaria de procesos regulados puede generar distorsiones en relación con la intención legislativa y las situaciones que se pretenden tutelar.
	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	B15: Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades	Los procesos de evaluación y promoción, cruciales para definir los itinerarios escolares, tienen normativas cuya aplicación tiene grandes márgenes de discrecionalidad.
	Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	B17: Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes	Las normas tradicionales que son aplicadas a estudiantes de sectores sociales recientemente incluidos resultan ajenas al no ser trabajadas con ellos.
Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo.	Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones	B22: Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión	La normativa reglamentaria puede ser confusa, superpuesta o presentar vacíos. En particular, para las situaciones de exclusión, parecen ser especialmente relevantes las regulaciones sobre obligatoriedad y gratuidad, matriculación, movimiento de estudiantes, asistencia y procedimientos de evaluación y promoción.

LA GESTIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA DÉBILMENTE ACOPLADO. LA NORMATIVA COMO SUPUESTO DE IGUALDAD DE FUNCIONAMIENTO

La concepción de la educación como derecho, y por lo tanto de la exclusión como una afrenta a ese derecho, moviliza especialmente a los Estados a garantizar su pleno ejercicio. Es un emprendimiento que sólo puede ser liderado desde el Estado, pero que a la vez se ve condicionado por los rasgos peculiares de la gestión pública.

Identificar a la gestión pública del estado como un aparato característico del modelo burocrático racional implica atribuirle notas tales como: i) la capacidad y autoridad para establecer fines y propósitos en forma unívoca a lo largo de toda la administración; ii) la posibilidad de analizar con tiempo e independencia los medios alternativos para cumplir esos fines, seleccionarlos con criterios objetivos y otorgarle carácter mandatorio a su cumplimiento; iii) la existencia de recursos para cumplir esos medios y los márgenes de acción para asignarlos; iv) la vigencia y ejercicio de mecanismos de monitoreo, control y adecuación de las alternativas de acción. En resumen: un proceso de toma de decisiones racional, una asignación eficiente de recursos y un ajuste del recorrido conforme lo planeado.

Esta manera de definir la gestión pública mantiene lazos con la teoría de la elección racional de los individuos, que considera que cada persona conoce todas las alternativas posibles ante una acción a tomar —conocimiento que incluye la ponderación de los resultados que se deriven de esas

alternativas—, y que a partir de esto, escoge la vía de acción que puede denominarse “óptima” en términos de su utilidad y rentabilidad. Estas opciones explicativas combinadas y convergentes, en el plano de los individuos y en el plano de la gestión pública, brindan elementos valiosos para interpretar y para actuar; sin embargo se pueden integrar con otros elementos teóricos, que acercan otras perspectivas relevantes para comprender y mejorar la acción de gobierno en la superación de la exclusión.

Hace ya varias décadas se comienza a plantear el carácter insuficiente del modelo burocrático racional para comprender la acción concreta de personas y organizaciones. La idea de “racionalidad limitada” corresponde más al plano de los comportamientos reales, en función del carácter necesariamente fragmentario, impredecible y variable de la realidad sobre la que se toman gran parte de las decisiones. March y Simon (1958) plantean que los actores sociales buscan (o aceptan) una solución “satisfactoria” antes que “óptima”. Esta solución aún puede calificarse como óptima desde el punto de vista subjetivo, pero en infinidad de situaciones el sujeto no habrá podido recorrer todos los atributos de una solución racional en los términos antes descriptos.

En el plano de la gestión pública aparecen tres aspectos que condicionan fuertemente la racionalidad pura en la toma de decisiones: una escasa precisión en la formulación inequívoca y ordenada de preferencias, percepciones e identidades; un pobre dominio de las tecnologías de gestión, donde el proceso por el cual se pasa de los insumos a los resultados suele ser una “caja negra”; un amplio rango de actores y canales, formales y no formales, por los que circulan las decisiones. La metáfora que se utiliza para describir este conjunto de procesos es la de “cajón de sastre”, donde conviven productos, tareas y funciones útiles en sí mismas cada una de ellas, pero que no necesariamente construyen un todo integrado en actividad.

La consideración de la gestión pública, y en particular de la gestión de los sistemas educativos, como sistemas débilmente acoplados o “de ajuste flojo” es particularmente fecunda. Ningún otro aparato de gestión pública tiene la dimensión y cobertura máxima que posee el sistema educativo; en la mayor parte de los países el número de docentes representa una parte sustancial del total de empleados estatales, la inversión en educación capta una proporción importante de los presupuestos, y ningún sistema tiene el tamaño actual y las necesidades de infraestructura que supone el sistema escolar. A la vez, ningún sistema tiene la demanda de producir anualmente una cantidad tan alta de resultados observables y semejantes, a través de un sinnúmero de unidades descentralizadas de ejecución.

RASGOS DE LOS SISTEMAS DÉBILMENTE ACOPLADOS PARA RECONOCER Y APROVECHAR EN LA GESTIÓN EDUCATIVA

Conforme los aportes conceptuales de Glassman (1973), Weick (1974), March y Olsen (1975), la perspectiva de sucesos débilmente acoplados en el análisis de una organización ayuda a profundizar la mirada sobre los procesos. Los sistemas débilmente acoplados operan dando una respuesta conjunta, mientras que cada hecho sigue conservando su propia identidad y separación física o lógica. De alguna manera, aunque se los pueda identificar aisladamente, los hechos se conectan pero su duración puede ser limitada, su interacción poco frecuente, y su influencia recíproca débil y de respuesta lenta. El acoplamiento débil nos recuerda que el vínculo y su disolución están siempre al alcance, y nos sugiere como metáfora la idea de “bloques” constructivos que pueden insertarse o retirarse sin que haya demasiada perturbación en todo el sistema.

Los sistemas complejos, como el sistema educativo, aparecen divididos en subconjuntos estables, unidos de una forma menos estable. En ciertas zonas de la organización se producen relaciones estrechas, estables y muy enmarcadas en la regulación; pero para que el sistema se equilibre, en otras zonas aparecen relaciones flojas. Las relaciones estrechas se producen más frecuentemente —aunque no en forma completa— en los ministerios y los niveles centrales del sistema educativo, donde se definen las certificaciones y estándares de todo tipo, y cuyos actores muestran una preocupación visible, que siempre se resuelve parcialmente, por producir elementos reconocibles como parte de un esquema intencional de acción destinado a producir determinados resultados en términos de cobertura y logros escolares.

La tradición normativa del sistema educativo expresada en leyes fundamentales, en estatutos de carrera docente, en prescripciones curriculares y en procedimientos minuciosos para la calificación y evaluación, muchas veces canalizados a través del sistema de supervisión escolar, da cuenta de una aspiración de uniformidad extrema; entre tanto, se dan relaciones débilmente acopladas a través de la trama de mediaciones que existe entre los niveles de decisión política, la escuela y el aula. El currículo real, como expresión diversa y a la vez emparentada con el currículo formal, es una de las muestras más nítidas de este proceso.

Por otra parte, este enfoque pone de manifiesto que antes de llegar a “las afueras” del sistema, las regulaciones formales definidas por el nivel central han atravesado por una serie de eslabones que no “ajustan” en forma perfecta en esa transmisión. En cada uno de los hitos en las cuales se comunica, se enfatiza, se prioriza o se posterga, se “aclara” la explicación para aplicar una norma, hay un eslabón organizacional y hay personas concretas que desde su experiencia, intereses, preocupaciones inciden en la forma en la cual el efector final de las múltiples normas (el equipo directivo y docente de las escuelas) las utiliza para el funcionamiento cotidiano.

Es importante destacar que la existencia de espacios débilmente acoplados dentro de un sistema puede tener sentido y funcionalidad: el gran desafío es desarrollar capacidades de conocimiento y orientación para esos espacios débilmente acoplados. En el cuadro siguiente se identifican algunos aspectos cruciales de la adaptabilidad de un macrosistema educativo, que representan factores potencialmente útiles para la gestión.

Cuadro 9. Aspectos de la adaptabilidad del macrosistema educativo

Potencialidad adaptativa del sistema	Oportunidades de los sistemas débilmente acoplados	Riesgos de los sistemas débilmente acoplados
Capacidad de respuesta	Aumenta la capacidad de responder a los pequeños cambios del ambiente	Pueden generar respuestas caprichosas.
Amplitud de reserva	Preservan muchos elementos.	No son selectivos en lo que perpetúan.
Posibilidad de adaptación	Desarrollan buenas adaptaciones localizadas, con rapidez, economía y profundidad.	Si la normalización es lo deseable, esta plasticidad la dificulta y soslaya.
Autonomía	Hay mucho margen para la libre determinación de los actores, aumenta la autonomía.	La autonomía desgaja al actor individual de una trama institucional, y lo deja sólo frente a las situaciones.

Adaptaciones locales	Hay más variedad de adaptaciones, y es posible probar muchas alternativas diferentes.	Existe una tensión entre las características que permiten que aparezcan alternativas, y las que dificultan su difusión a otras unidades.
Tolerancia al fracaso	Las rupturas dentro de este tipo de sistema se producen sin afectar al conjunto.	Resulta difícil reparar o sustituir las rupturas ya que el acoplamiento débil implica que influencia débil.
Coordinación	Se ahorra tiempo y costo de coordinación y control, gestionando y reconociendo el desacople.	Los resultados se cumplen formalmente, se acentúa el valor de las certificaciones.

CONTENIDOS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS NORMATIVO

Durante los últimos 20 años, gran parte de los países de la región han modificado sus leyes generales y orgánicas de educación, incorporando principios muy valiosos para orientar definiciones relevantes para la inclusión escolar plena, oportuna y sostenida. Las leyes aparecen como fuente de escenarios de futuro, de orientación de metas, como aval de derechos, pero el plano de la realización no siempre tiene la misma presencia pues en muchos casos se enfrentan grandes desafíos políticos, presupuestarios y técnicos para la implementación de esos principios.

Junto a las normas marco, aprobadas por el poder legislativo de cada país, la lógica de la gestión pública en general — y en particular del sistema educativo — reclama un encuadre reglamentario, con normas aprobadas en el ámbito del poder ejecutivo. Los sistemas educativos en general se dan una importante cantidad de normas vinculadas propiamente a la finalidad de educación, complementadas por las leyes de personal contratado por el Estado y las de administración pública de los recursos. En este plano, siempre es preciso un delicado equilibrio al elaborar normativas que expliciten las obligaciones, autorizaciones y prohibiciones o límites según corresponda, sin que ello ahogue la iniciativa: es decir, que se regulen funciones y procedimientos, sin burocratizarlos.

La normativa reglamentaria puede ser un soporte relevante para la implementación efectiva de la inclusión escolar o puede ser un obstáculo, tanto por los aspectos sustantivos de su contenido como por sus aspectos subjetivos o funcionales. Por ello, estudiarla desde una perspectiva lógica (pudiera decirse, desde la técnica legislativa) es tan importante como conocerla en su perspectiva dinámica (pudiera decirse, desde el análisis organizacional).

En lo que respecta a **la perspectiva “lógica”** hay dos ejes principales de análisis⁹: i) orden y nitidez de la estructura normativa; y ii) los contenidos sustantivos de las normas.

El orden y nitidez se refiere fundamentalmente a dos aspectos:

- la atención a la prelación jurídica propia de cada país, es decir que en cada nivel se regule lo que corresponde a la propia competencia, sin superposiciones ni vacíos. A su vez, también deben resultar adecuadas las asignaciones de tareas y las competencias

⁹ En el documento II. Empezar la escuela en tiempo oportuno. Metodología específica para estudios sobre el ingreso tardío a primaria, con o sin preescolar de la Serie 1 Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión, se desarrolla una propuesta concreta de análisis de normativa, aplicado a situaciones específicas.

ejecutivas (función de aplicación), de supervisión de la aplicación (función de control), y de reparación o ajuste de la aplicación incorrecta o no aplicación (función de sanción);

- la precisión en la expresión de la regulación, con la inclusión de las definiciones suficientes, la explicación de lo que se crea, se prohíbe, se permite, se promueve, como principales tipos de conducta que se busca disponer en las normativas educativas. Y en tanto conductas personales o funcionamientos institucionales, la formulación clara de las distintas responsabilidades o deberes, y de las posibilidades o derechos es condición de una buena norma.

En cuanto a los contenidos sustantivos de las normas, en el marco de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, se destacan algunos temas clave:

- la obligatoriedad y la gratuidad;
- las normas de acceso y matriculación al sistema educativo, y los trasposos de estudiantes entre escuelas;
- los regímenes de calificación, evaluación, promoción y certificación;
- los reglamentos escolares, y las normas de convivencia o disciplina;
- las regulaciones sobre gobierno escolar, en particular las formas de participación de familias y estudiantes;
- la posibilidad de protección especial de itinerarios escolares para grupos o localidades de mayor prioridad;
- los mecanismos de reinserción de estudiantes que abandonaron el sistema y que pueden estar regresando a partir de programas específicos;
- los procesos de derivación y articulación entre la educación común o regular, y las distintas modalidades de educación para personas con discapacidad (integración, servicios especiales complementarios).

En lo que respecta a la **perspectiva dinámica**, el foco es tratar de relevar a lo largo del sistema educativo y hasta el interior de la escuela, en qué medida la norma escrita se hace efectiva en las prácticas escolares.

Un aspecto a cuidar es el deslizamiento o sustitución no deliberada de lo prescripto en las normas escritas cuando se las debe aplicar, en vigor de la fuerza que tiene la norma consuetudinaria, o de costumbre. El cerebro humano tiene una tendencia natural, tanto en lo cognitivo como en lo emocional, a asimilar las novedades a partir de sus matrices previas de pensamiento y de acción. La existencia de una norma escrita vigente, incluso acompañada por una buena estrategia de difusión y comunicabilidad, no alcanza para garantizar su efectivo cumplimiento. Y ello no se debe a una rebeldía o rechazo expreso, sino que se procede a su presunta “aplicación” pero superpuesta a rutinas e inercias que pueden adecuarse en forma imperfecta a la norma vigente.

En base a la noción de sistema débilmente acoplado con la que se ha caracterizado al sistema educativo, convendrá entonces completar el proceso de elaboración y aprobación de normas, especialmente aquellas que protegen los momentos clave de la escolarización, con esquemas de verificación de que se las está implementando adecuadamente. Esta verificación encuentra un canal natural en la propia estructura de conducción y supervisión del sistema educativo, pero

también puede complementarse con participación de familias, estudiantes y otros agentes de la comunidad.

SUGERENCIAS PARA ANALISIS NORMATIVO

La exploración de normativas clave, tanto en su perspectiva lógica como dinámica, es un trabajo de base que normalmente no está cubierto, o se detiene en la revisión de las disposiciones constitucionales y el régimen legal general de la educación, en el plano de lo “expreso”. En esta propuesta más comprensiva también se debe considerar un conjunto ampliado de normas reglamentarias (leyes, decretos, acuerdos o resoluciones ministeriales, incluyendo no sólo al ministerio específico sino a otros organismos con competencia en políticas sociales); y se deben trabajar las sucesivas mediaciones (explícitas o implícitas) que atraviesan las normas hasta su aplicación a nivel escolar.

Supone incluir el relevamiento y el análisis de las normativas existentes en el estado nacional y, en caso que correspondiere, en los estados subnacionales. Asimismo, implica un análisis comparativo de cada una de las reglamentaciones y los efectos sobre las prácticas escolares; con descripción y explicación de cómo las reglamentaciones y normativas son apropiadas en los discursos y prácticas escolares, incidiendo de esta forma en las trayectorias escolares de los alumnos.

Es muy amplio el repertorio de temas que pudieran incluirse en este tipo de exploraciones, por la profusión normativa del sistema educativo. A continuación se expone una enumeración no exhaustiva de focos específicos, vinculados a los temas de prioridad de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela:

- relevar y analizar toda normativa que se vincule con la inscripción al nivel inicial y al nivel primario con el fin de identificar si existen definiciones sobre la edad de ingreso y sobre la prioridad que se da a este tema para definir la inscripción en cada uno de los niveles;
- sistematizar la normativa vigente sobre la evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario y secundario para conocer los grados de convergencia y divergencia en caso de estados federales. El análisis comparado busca identificar si existen cambios recientes en la reglamentación de la evaluación y promoción, situar las dimensiones más y menos contempladas y enmarcar estas definiciones legales en las políticas más amplias que la comprenden;
- analizar las reglamentaciones específicas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos con el objetivo de indagar las metas propuestas, los componentes, los instrumentos, las modalidades de implementación, los instrumentos de registro de las certificaciones, y su vinculación con las disposiciones curriculares;
- aproximarse a las dinámicas escolares de aplicación de algunas normativas clave (inscripción, evaluación y promoción, adecuaciones curriculares, integración de estudiantes con discapacidad, procesos de reinserción de estudiantes) para comprender los efectos, las resistencias y traducciones entre el nivel de la política y el nivel de las prácticas pedagógicas;
- estudiar los efectos socioculturales de las políticas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos. Indagar las modalidades de reproducción o reducción de las brechas sociales de los alumnos;

- detectar resultados observables de normativas que buscaron proteger los itinerarios escolares (por ejemplo, las medidas de promoción automática, la implementación de períodos de compensación, los procesos de aceleración, la asignación de becas o recursos monetarios);
- verificar en qué medida se respalda en el plano operativo la gratuidad que se haya fijado mediante una ley. En caso que estén permitido los aranceles, si éstos expresan claramente las pautas para los montos, y si existen procedimientos sencillos para suspenderlos para la población más pobre;
- analizar los criterios de acceso por nivel educativo para verificar si las pautas son claras y precisas. Para el caso de la educación inicial y primaria, verificar en qué forma se expresan los requisitos de edad como único requisito para el ingreso al nivel. Para el caso de la educación secundaria verificar las modalidades de certificación;
- revisar la normativa acerca de las vacantes en centros escolares. En el plano formal, si se encuentran enumerados los requisitos para la inscripción a un establecimiento (lugar de residencia, prioridad del grupo familiar, puntaje de examen de ingreso en caso que esté permitido), si se transparentan los procesos de aceptación de los estudiantes (asignación de vacantes). En el plano real, cómo se aplican y controlan;
- recopilar las instrucciones que pudieran estar especificadas acerca de la organización de los grupos clase, y el modo en que las escuelas decodifican dichas instrucciones;
- rastrear las regulaciones que permitirían la expulsión de estudiantes de un centro escolar, las formas de garantizar la continuidad de sus itinerarios, tanto en su formulación con en su aplicación;
- constatar la existencia y vigencia efectiva de normas que protejan a los estudiantes actuales o potenciales de la discriminación y selección por motivos raciales, religiosos, de rendimiento escolar, de zona de residencia.

En lo que respecta a las estrategias metodológicas, deben complementarse para poder cubrir las perspectivas lógica y dinámica. Para el análisis formal de la normativa pueden aplicarse una serie de matrices de análisis que arrancan con la compilación ordenada de las normas vigentes, la vinculación de sus disposiciones, la detección de vacíos, superposiciones y diversas imprecisiones.

Para el análisis dinámico se propone a nivel escolar utilizar formas de relevamiento cuantitativo, y de registro de evidencias que permitan describir tanto los procedimientos objetivos que se realizan como la percepción subjetiva de tales procedimientos y sus efectos. En los siguientes apartados se trabaja la estrategia de indagación de las prácticas, que es aplicable en este ámbito de a la aplicación institucional de las normas generales.

También es necesario prever entrevistas con agentes del sistema educativo, con responsabilidad en distintos niveles en la elaboración, aprobación, comunicación, seguimiento y control de las normas correspondientes a los focos de interés. Esas entrevistas deben realizarse tanto en el nivel central, como en distintos puntos de intermediación (administraciones subnacionales, supervisión, equipos técnicos), y hasta en un conjunto de escuelas. En este último nivel, sería prioritario identificar escuelas en las cuales se tengan señales (a través de indicadores objetivos) de que se concentran situaciones de exclusión actual o potencial. Las entrevistas debieran girar en torno a: i) el plano formal de la norma, su conocimiento expreso por sí y en relación con las normas de fundamento y las normas reglamentarias, el contenido que formulan y su nexos con las políticas educativas y sus estrategias o programas de desarrollo; y, ii) el plano dinámico, incluyendo los

soportes de difusión que se hayan previsto, las formas de comunicación a los equipos docentes y a la comunidad en general, la detección de aplicaciones inadecuadas, las desvíos de interpretación que se hayan previsto o registrado.

Es importante considerar en el estudio los **discursos** de todos los actores intervinientes. Al estudiar y analizar la información que arrojan los “discursos”, se pueden identificar puntos centrales de las representaciones y aspectos o elementos periféricos o secundarios, así como metáforas, tipos de representaciones o de elementos al interior de las representaciones, palabras claves, repeticiones y otros énfasis, fuentes de autoridad que los autores refieren o “citan” para respaldar sus creencias o acciones, asociaciones emocionales. Todo ello da un panorama para comprender más sutilmente el proceso completo de implementación de normativas y regulaciones, especialmente en el caso de normas que han pretendido cambiar en forma sustancial las oportunidades educativas, pero con resultados incipientes, insuficientes, o prácticamente nulos.

APROXIMACIÓN AL CURRÍCULO REAL EN LAS ESCUELAS

Históricamente el currículo ha surgido como respuesta a la necesidad de ordenar y regular administrativamente la enseñanza, aunque eso no debe derivar en limitarlo a una concepción administrativista. Más allá de los enfoques, el currículo constituye el eje de la actividad educativa, por lo que incluye tanto el conocimiento formal y explícito, centro de las actividades educativas, como las experiencias y mensajes más tácitos o implícitos (Bolívar, 2006).

La producción teórica sobre el campo del currículo en los últimos cincuenta años ha aportado una multiplicidad de perspectivas y categorías teóricas que han permitido complejizar la mirada y comprender procesos sociales y educativos que se producen al interior de las instituciones con mayor rigor y precisión. Las investigaciones en torno al currículo real — o como algunos lo denominan “expreso o de hecho” (Anyon, 1981) — han permitido por un lado dar cuenta de las relaciones entre conocimiento escolar y clase social, visibilizando a su vez la distancia, las contradicciones y las tensiones entre lo que el currículo oficial —escrito— establece y lo que sucede en el ámbito de las aulas a partir de la intervención de los docentes.

Stenhouse (1991) nos recuerda que *“el problema central del currículo es el hiato entre nuestras ideas y aspiraciones, y nuestras tentativas para hacerlas operativas”*. La relación entre las intenciones y la realidad es siempre incierta y esto es válido para la relación entre la planificación curricular y el trabajo en las instituciones educativas. Decirlo no agregaría mucho, si no fuera por la recurrente evidencia de que no tenemos resuelto cómo lograr que los propósitos encarnados en una propuesta curricular adquieran capacidad de orientar la tarea escolar. Las formas de articulación entre propuestas y condiciones de uso es un aspecto crítico, y raramente bien resuelto, de la planificación curricular (Feldman, 2006). El concepto de gestión “débilmente acoplada” presentada en el apartado anterior enriquece este análisis.

En este contexto, y para los propósitos de este documento, es importante resaltar la dimensión procesual del currículo entendiendo por ello a los diversos procesos de desarrollo que ocurren con la puesta en práctica, así como a la necesaria reconstrucción a la que es sometido en su desarrollo práctico. Esta es la dimensión práctica del currículo, y es allí donde se hacen visibles las formas que adquieren las tentativas de los equipos escolares de hacer operativas las ideas, aspiraciones e intenciones. Intervenir en esta instancia permitirá, por un lado, dialogar con las prácticas reales de

los profesores relativas a la enseñanza; y por otro, con las condiciones locales en que dichas prácticas tienen lugar.

Cuadro 10. Fundamentos de la línea de investigación sobre representaciones sobre la docencia, los estudiantes y la escuela que abonan procesos de exclusión.

AMBITO	AGRUPAMIENTO	BARRERA	JUSTIFICACION / ARGUMENTACION
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de escuelas	Escuelas que generan o bien toleran procesos de segmentación.	B11: Equipos docentes débiles o sin consolidar	La existencia de equipos docentes débiles, ya sea por su rotación como por su insuficiente capacitación específica en determinadas modalidades o disciplinas o para la atención de demandas de enseñanza específicas, dificulta la aplicación y el sostenimiento de estrategias para la inclusión, situación que se requiere especialmente en aquellas escuelas que atienden a los sectores más desfavorecidos.
		B12: Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta	Esta barrera se agrega también a esta línea de investigación porque es necesario analizar cómo operan los mecanismos de segregación encubierta al interior de la institución, al interior del aula y en el sistema educativo en general, ya que practicas tales como la ubicación de un NNA en un turno o en una escuela particular pueden coadyuvar a genera desde la propia escuela procesos futuros de exclusión escolar.
	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades para aprender.	B13: Tiempo lectivo escaso y desaprovechado	E tiempo lectivo escaso o desaprovechado en las escuelas a las que asiste la población más vulnerable afecta aún más que en otro grupos las posibilidades que se brindan para el logro de los aprendizajes y los saberes definidos para cada nivel/grado/año.
	Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado.	B14: Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza	Es necesario conocer si la formación de los docentes incluye el manejo de metodologías eficaces de enseñanza para atender las necesidades específicas de cada grupo de niños, y cuál es el nivel de dominio de dichas metodologías por parte de los docentes que enseñan en escuelas que por las características de los alumnos requieren docentes altamente capacitados y con manejo de las estrategias adecuadas.
		B16: Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en diversos grupos	Es altamente relevante conocer si los docentes a cargo de las aulas tienen la capacidad para implementar estrategias diferenciadas en la atención de los distintos grupos de alumnos, de acuerdo a sus características y tiempos de aprendizajes.
		B18: Clima escolar competitivo, comunicación agresiva.	La existencia de estos climas alude a pautas establecidas en las escuelas que no pueden ser removidas y que reproducen comportamientos competitivos entre los alumnos.

Esta línea de investigación propone el uso de la metodología de estudio denominada “Indagación” con el fin de profundizar el conocimiento de las opiniones, saberes y creencias de todos los actores de la escuela (docentes, directivos y estudiantes). Esta estrategia resulta adecuada para conocer cómo las representaciones sociales y algunas prácticas pedagógicas docentes pueden generar (sin intencionalidad expresa) situaciones que en un futuro pueden provocar el fracaso educativo y el abandono en las trayectorias escolares de muchos NNA.

En Argentina se utiliza esta metodología de producción de conocimiento para escuelas de educación inicial, primaria y secundaria¹⁰, como punto de partida para la implementación de acciones de superación de fracaso escolar en contextos de adversidad socioeconómica. Se ha desarrollado con el auspicio de UNICEF y la participación de la OEI, por parte de la Asociación Civil Educación para Todos.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INDAGACIÓN DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS.

La indagación de oportunidades educativas es una metodología de producción de conocimiento situado sobre los factores pedagógicos y organizativos que inciden en los procesos y logros escolares, a nivel de sus prácticas cotidianas (currículo real). El propósito central de esta metodología es buscar información relacionada a los ámbitos posibles de acción e intervención para la mejora de las oportunidades educativas¹¹.

Los criterios de elaboración de esta estrategia remiten a un proceso de construcción de conocimiento en base a información, orientado por necesidades, preocupaciones y definiciones de la política educativa. El diseño conceptual de una indagación de oportunidades educativas está sustentado en tres ejes: i) la rigurosidad metodológica; ii) la optimización operativa, y iii) la información significativa.

Sobre cada uno de estos ejes se adoptan criterios específicos de desarrollo:

- i. Rigurosidad metodológica:
 - a) producción y revisión cooperativa de insumos metodológicos (instrumentos, categorías de procesamiento, instructivos de aplicación y de procesamiento);
 - b) definición de marcos de procesamiento atentos a la comunicabilidad y pertinencia de la información producida; e,
 - c) instrumentos de aplicación y procesamiento elaborados bajo criterios de objetividad.
- ii. Optimización operativa:
 - a) diseño de un modelo aplicable a mayor escala con costos proporcionalmente más bajos;
 - b) procesos eficientes de captación, procesamiento, interpretación y devolución de la información, desarrollados en un tiempo pedagógicamente óptimo; y,

¹⁰ Al respecto ver: <http://www.educacionparatodos.org.ar/conocerindagacion.html>

¹¹ Ver en el Anexo II algunos formatos de exposición de resultados de distintos procesos de indagación, realizados con diversos focos.

- c) orientación hacia instrumentos sencillos y efectivos, articulados entre sí para la triangulación de información de distintos actores de la vida escolar (principalmente encuestas auto administradas, pruebas didácticas aplicadas a los alumnos y productos propios de las escuelas como registros escolares, cuadernos de clase).

iii. Información significativa:

- a) relevamiento orientado por necesidades, preocupaciones y definiciones de la política educativa;
- b) participación oportuna de los miembros de las instituciones indagadas para la apropiación del proceso y para el análisis de la información relevada;
- c) focalización precisa hacia el currículo real y alta prioridad a la comprensión de los procesos de fracaso escolar; e,
- d) integración del análisis de la información obtenida con la información estadística, con los criterios normativos nacionales, y otros encuadres relevantes para la interpretación.

La indagación de oportunidades educativas se materializa a través de un conjunto estructurado y suficiente de instrumentos de captación de información sobre el currículo real (principalmente encuestas auto-administradas, pruebas didácticas aplicadas a los alumnos y productos propios de las escuelas como registros escolares, cuadernos de clase). Dichos instrumentos se aplican en las escuelas donde se concentran situaciones de exclusión actual o potencia; la aplicación es a cargo de agentes externos a la escuela, pero no ajenos al sistema; se preparan para su procesamiento (corrección de pruebas, categorización de respuestas abiertas) y luego se cargan en un aplicativo informático específico que contiene los algoritmos de procesamiento acordados.

La indagación de oportunidades educativas tiene las siguientes notas metodológicas para el proceso completo de diseño, captación de datos, procesamiento e interpretación:

- toma como punto de referencia la orientación de política educativa en cuanto al foco y alcance, y construye un marco conceptual de las dimensiones pedagógicas y organizaciones que se desea conocer en su cotidianeidad institucional. Esta definición operacional, incluye las preguntas base que se formulan para la indagación, y una estimación preliminar de las categorías de procesamiento que resultarán relevantes. Asimismo, de esta definición operacional se derivan también las distintas unidades de análisis;
- construye un conjunto de instrumentos semi-estructurados, en su mayoría auto-administrados o aplicables por personas no expertas que recogen datos sobre las dimensiones identificadas. El conjunto de instrumentos debe poder aplicarse en un rango de 3 a 5 jornadas como máximo;
- como mínimo, estos instrumentos deben recoger evidencias sobre los saberes de los estudiantes, sobre sus opiniones en relación con su experiencia de aprendizaje y de ellos mismos como alumnos, en su recorrido actual y en sus experiencias previas; la trayectoria y saberes de los docentes, así como sus opiniones sobre ellos mismos como enseñantes, sobre sus alumnos y sobre la situación de enseñanza que se vive en la institución educativa. Adicionalmente la información estadística de los años recientes es crucial para caracterizar a la institución escolar;

- el procesamiento de las respuestas debe regirse por criterios pre-establecidos, tanto para los instrumentos cerrados como para los semi-abiertos. Es relevante contar con una plataforma informática que permita un procesamiento dinámico e integrado, ya que un factor clave para un buen análisis, es trabajar con las instituciones indagadas en un plazo que no exceda los 60 días posteriores al relevamiento de información;
- el análisis de la información producida, en distintas instancias de interacción con personas comprometidas con el espacio educativo del que se trate, incluyendo por supuesto a la propia institución indagada, pero también aprovechando otros ámbitos (con la debida confidencialidad) es la condición necesaria para convertir esta información en conocimiento pertinente. Este conocimiento debe apoyar dos procesos: el de la comprensión de los procesos reales de la institución; y el de la identificación de los puntos de apoyo y las restricciones para proponer cambios en la gestión y nuevas metas a lograr;
- el análisis e interpretación de información es el momento central de la indagación, y ocurre en varios niveles, incluyendo el centro escolar participante de la indagación, equipos regionales y locales de apoyo a las escuelas, equipos ministeriales de gestión educativa, currículo y planeamiento.

EJES TEMÁTICOS PARA LA INDAGACIÓN DE PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS Y ORGANIZATIVAS EN LA PERSPECTIVA DE LAS DIMENSIONES DE EXCLUSIÓN.

En su tarea escolar los docentes y directivos de las escuelas se encuentran cotidianamente con una multiplicidad de situaciones sobre las que tienen que decidir y actuar. En algunas ocasiones, estas situaciones requieren una acción rápida como por ejemplo en el desarrollo de una clase, frente a los estudiantes.

En cambio, otras situaciones permiten un mayor tiempo de reflexión como pueden ser la elaboración de la planificación o las posibles estrategias alternativas frente a un alumno con dificultades.

En estas instancias de decisión es donde los docentes y directivos ponen en juego su caudal de saberes y experiencias obtenidas en el marco de su formación y de su trabajo cotidiano. También en estas situaciones se hacen presentes sus sentimientos, su vínculo afectivo con los NNA, sus expectativas de logro de sus estudiantes, y las opiniones que tienen acerca de ellos.

Por lo tanto, este cúmulo de saberes, expectativas, experiencias y representaciones tiene un lugar muy importante en la caracterización de las oportunidades educativas de los estudiantes porque se hacen presentes en instancias de decisión que tienen un efecto concreto y real en los niños.

La aplicación de instrumentos a estudiantes, docentes y directivos permitirán obtener información sobre la caracterización, los saberes y opiniones.

Mediante el uso de esta estrategia metodológica (cuestionarios, ejercicios, encuestas), y tomando como unidad de análisis aquellas escuelas donde se detectan los mayores niveles de niños fuera de la escuela, se pretende llegar a conocer las opiniones y representaciones sociales de los docentes y directivos que operan en los procesos de exclusión educativa. El objetivo principal detrás de esta estrategia propuesta es “entender para actuar”.

En el esquema que se presenta a continuación se incluyen algunos ejes o preguntas que pueden orientar el estudio de las barreras pedagógicas y organizacionales de la escuela. En este caso, y a

modo de ejemplo se presentan preguntas vinculadas al fracaso escolar en el primer ciclo de la escuela primaria.

Cuadro 11. Ejes orientativos para la indagación de prácticas pedagógicas y organizativas

UNIDAD DE ANALISIS			
o Alumnos, docentes y directivos de escuelas donde se presentan altos niveles de NFE.			
	PERFIL	SABERES	OPINIONES
Preguntas que orientan el estudio destinado a LA ESCUELA	<p>¿Cuántos estudiantes repiten o recursan primer y segundo grado? ¿Cómo es el recorrido previo al primer grado?</p> <p>¿Qué recursos didácticos están disponibles y en uso en la escuela?</p> <p>Organización de las secciones de primer grado y asignación de maestros.</p> <p>Rotación de los maestros de primer grado.</p>		
Preguntas que orientan el estudio destinado a DOCENTES y DIRECTIVOS	<p>Perfil de maestros de primer grado/primer ciclo, edad, sexo, antigüedad, años de experiencia en primer grado/primer ciclo, si posee título docente, etc.</p> <p>¿Cuál es la formación inicial y capacitación en didáctica de lengua y matemática?</p>	<p>¿Qué conceptualizaciones inciden en las decisiones didácticas de los docentes para enseñar a leer y escribir y matemática?</p> <p>¿Qué conceptualizaciones didácticas incorporan los docentes para decidir sobre las tareas para el hogar en primer y segundo grado?</p> <p>Saberes sobre el perfil adecuado de docentes de primer grado.</p>	<p>¿Qué representaciones se configuran sobre el enseñar, el aprender y las capacidades de los niños?</p> <p>¿Qué valor explicativo se asigna a las tareas escolares cumplidas en relación con las capacidades de los niños?</p> <p>Opiniones sobre el primer grado y su dificultad.</p>
Preguntas que orientan el estudio destinado a LOS ESTUDIANTES	<p>¿Qué perfil tienen los estudiantes de primer y segundo grado, en cada una de las secciones, durante los últimos años?</p>	<p>¿Qué dominio evidencian los niños y niñas en relación con la lengua escrita en los grados del primer ciclo?</p> <p>¿Qué dominio evidencian los niños y niñas en relación con la matemática en los grados del primer ciclo?</p>	<p>¿Qué autopercepción tienen los estudiantes acerca de su capacidad y su progreso?</p> <p>Percepción del bienestar en el grupo clase.</p>

EJEMPLOS DE PREGUNTAS PARA INCORPORAR EN LOS INSTRUMENTOS DESTINADOS A ALUMNOS, DOCENTES Y DIRECTIVOS

Se presentan a continuación ejemplos de preguntas vinculadas a los saberes y opiniones que pueden resultar de utilidad para guiar el diseño de los instrumentos que se aplicarán en la

indagación. Son algunas de las preguntas que han sido utilizadas en una experiencia de indagación sobre “Las oportunidades educativas en el primer ciclo de la escuela primaria”, realizada por la Asociación Civil Educación para todos, que se realizó en varias provincias argentinas durante el año 2007 (Kit y otros, 2007).

AMBITO	AGRUPAMIENTO	BARRERA	JUSTIFICACION / ARGUMENTACION
--------	--------------	---------	-------------------------------

Cuadro 12. Preguntas guía para instrumentos de indagación a alumnos, docentes y directivos.

Ejemplos de preguntas para realizar a los alumnos repitentes.	<p><i>¿Te acordás cuándo te diste cuenta o te enteraste que repetías el grado?, ¿Cómo te enteraste? ¿Quién te lo dijo? ¿Qué sentiste en ese momento? ¿Qué fue lo primero que pensaste? ¿Podés contarme un poquito cómo fue tu primer día de colegio al año siguiente? ¿Cómo te sentiste?</i></p> <p><i>¿Te acordás qué te pasó cuando tuviste que hacer de nuevo las mismas tareas y actividad es que hacías el año anterior? ¿Cómo te sentís hoy en la escuela?</i></p>
A los docentes y directivos se les solicitó que opinaran sobre el grado de acuerdo que tenían frente a determinadas frases:	<p><i>Repetir 1° grado es una oportunidad para que algunos alumnos completen su maduración. A la larga los niños que repiten aceptan que repetir les hizo un bien. Los alumnos pobres repiten más, porque sus capacidades de aprender están afectadas por la pobreza. Muchos niños repiten el año porque la propuesta de enseñanza de la escuela no es apropiada para ellos. Hacer repetir a muchos alumnos es una señal de exigencia del docente. Una de las mejores medidas que puede tomarse con un alumno que tiene dificultades de aprendizaje, es hacerlo repetir. Los chicos que repiten suelen ser los que tienen dificultades de aprendizaje.</i></p>
Frases para completar con el fin de indagar acerca de las opiniones y las representaciones sociales de los directivos y los docentes sobre la repitencia.	<p><i>“La repetición en primer grado es.....para los niños y niñas, porque les genera.....”.</i></p> <p><i>“Para un docente, tomar la decisión de hacer repetir a un alumno o alumna en los primeros grados implica.....”</i></p>
Frases vinculadas con aspectos pedagógicos, sobre las cuales se le consultaba a docentes y directivos si consideraba a cada una de ella verdadera, falsa o indeterminada.	<p><i>La enseñanza del maestro es el factor que más explica los buenos resultados de los alumnos en el aprendizaje de la lectura y escritura. Para que los alumnos pasen a segundo año por lo menos tienen que poder escribir una oración inventada por ellos. Para aprender a leer es necesario empezar por conocer las letras, después las sílabas y después las palabras. “Hablar bien” es un requisito imprescindible para aprender a escribir bien. Las dificultades que los alumnos y alumnas encuentran en el primer ciclo de la escuela primaria, en su mayor parte requieren atención de profesionales de la psicopedagogía o psicología. Los docentes que trabajan en los grados del primer ciclo de una escuela, pueden mantener cada uno sus propias propuestas de enseñanza, mientras se encuentren en el currículo provincial. Los niños y niñas de familias con poco uso de la lectura y la escritura, llegan a primer grado sin las condiciones necesarias para la alfabetización inicial. La autoestima de un niño o niña resulta afectada en forma grave y permanente por la situación de repetición en primer y segundo grado. Es conveniente agrupar a los alumnos en secciones armadas según su rendimiento escolar. La mayoría de los niños que no aprenden a leer en primer grado es porque no están maduros.</i></p>

Cuadro 13. Fundamentos de la línea de investigación sobre representaciones sociales que impactan en la exclusión.

Barreras socioculturales en la demanda por educación	Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	B6: Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación	Esta barrera debe ser estudiada para conocer cuáles pueden ser las razones por las cuales las familias pueden tomar decisiones acerca de la escolaridad de sus hijos que no se correspondan con lo que se espera desde el sistema educativo.
		B7: Diferencias entre las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela	La tensión entre esas dos culturas puede generar situaciones de exclusión que pueden ser evitadas si se logra facilitar la comunicación y el conocimiento de unas sobre otras.
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de escuelas	Escuelas donde se generan o toleran procesos de segmentación	B12: Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta	Nuevamente se incluye esta barrera porque es conveniente estudiarla también en relación a las representaciones, percepciones y prejuicios que pueden tener los docentes acerca de sus alumnos, su cultura, sus familias, su lengua, etc.
	Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	B19: Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes	Es relevante analizar cuál es la representación de los docentes, directivos y técnicos acerca de las capacidades de aprender de sus alumnos.

RECONOCIMIENTO DE REPRESENTACIONES SOCIALES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En este apartado, se desarrollan una serie de sugerencias para orientar el estudio de barreras socioculturales que operan desde la demanda y desde la oferta de la educación.

Las barreras que conforman estos agrupamientos, pocas veces son consideradas en los estudios y análisis que se encaran sobre los procesos de exclusión educativa, y cuando son consideradas, en general se centran en la mirada de la escuela y escasamente incluyen la mirada de los alumnos y sus familias. Esta situación no ha permitido conocer las barreras en toda su dimensión y saber cómo operan negativamente, generando situaciones de exclusión que podrían ser evitadas.

Si bien existen investigaciones realizadas sobre esta temática, es necesario tener en cuenta que muchas de ellas tienen un sesgo particular que se origina en una representación social que lleva, en muchos casos, a responsabilizar en cierta medida a las familias de la no asistencia de los NNA. En su mayoría, consideran que las familias tienen una baja valoración de la escuela y que esto sería en si misma gran parte de la explicación del “desinterés” de los NNA por asistir a la escuela. Por esto, si bien pueden resultar de utilidad estos estudios es necesario analizarlos teniendo en cuenta estos recaudos.

La esencia misma de estas barreras hace que sean de difícil aprehensión, dadas sus características particulares, a diferencia de otras barreras de más fácil abordaje. Para conocer las representaciones sociales de docentes, alumnos y familias hay que indagar sobre opiniones, percepciones, emociones, sentimientos, historias de vida, etc., que si bien impregnan sus actitudes y opiniones, se encuentran “preservados”, “guardados”, “cuidados” al interior de las personas. Estas características propias a este tipo de barreras hacen que su estudio presente cierta complejidad.

Asimismo, el abordaje de la tensión que se da entre las representaciones de la escuela y las de los alumnos y sus familias, como así también la mirada sobre el impacto que esto tiene en la exclusión, implica también un proceso de significativa complejidad. Sin embargo, aún frente a estas dificultades es posible e imprescindible estudiarlas para poder dimensionar su influencia y diseñar las estrategias adecuadas para reducir progresivamente su magnitud.

Al respecto, Banchs (1991) expresa la importancia de conocer, desentrañar y cuestionar el núcleo figurativo de una representación social alrededor de la cual se articulan creencias ideologizadas, pues ello constituye un paso significativo para la modificación de una representación y por ende de una práctica social.

ORIENTACIONES GENERALES PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS SOCIOCULTURALES

Para poder investigar y conocer más profundamente las barreras socioculturales y su efecto en la exclusión educativa, es necesario considerar algunas orientaciones generales para el análisis.

- Es conveniente tomar como objeto de estudio, tanto la cultura y las representaciones sociales de las familias, como así también las de los docentes, directivos, supervisores, técnicos y funcionarios públicos responsables de la gestión de los sistemas educativos en un país, región o municipio; de modo de poder relevar y estudiar las representaciones sociales de todos los actores que están involucrados de una u otra manera en los procesos de exclusión/inclusión educativa. Se recomienda estudiar las representaciones sociales de todo el personal de la escuela (maestros, directivos, equipos de apoyo escolar tales como psicólogos, trabajadores sociales, psicopedagogos, etc.). También de supervisores y del personal técnico y profesional responsable de los lineamientos y de la gestión general de los sistemas educativos nacionales, regionales, locales. En relación con la comunidad se estudiarán las representaciones sociales de los alumnos de la escuela que estén en situación de vulnerabilidad educativa y de los que no estén en esta situación, así como los de sus familias. Para que el estudio sea realmente útil es imprescindible poder estudiar las representaciones sociales de aquellos NNA que no están en la escuela y sus familias. Finalmente se sugiere incorporar a este estudio a otros actores de la comunidad (referentes sociales, comerciantes, profesionales, etc.).
- Aún cuando pueda considerarse que la escala para este tipo de estudios debe ser acotada, en este caso es imprescindible plantearse la necesidad de encarar un estudio de amplia magnitud y con un foco territorial en aquellas zonas donde los niveles de exclusión sean altos (zonas rurales, urbano marginales, comunidades aborígenes, etc.).
- Es necesario estudiar la vinculación entre la cultura escolar y la de las familias, las diferencias, el conocimiento y el respeto o el desconocimiento y rechazo de una sobre la otra y la tensión existente entre ambas.

Hay que poder conocer y magnificar de qué manera estas barreras operan en los procesos de exclusión educativa. Los resultados de estos estudios deben convertirse en la base de nuevas políticas públicas concretas que promuevan la inclusión educativa, especialmente en aquellas zonas donde la misma se presentan profundamente amenazada, como en la zonas rurales y urbanos marginales.

LAS REPRESENTACIONES SOCIALES Y LAS BARRERAS SOCIOCULTURALES.

Para encarar el estudio de las barreras socioculturales y simbólicas, tomaremos como eje a las representaciones sociales de los actores que participan en los procesos de inclusión/exclusión educativa. En este sentido, es necesario conocer algo más sobre su caracterización y conformación.

Rodríguez Salazar y García Curiel (2007) consideran que las representaciones sociales están conformadas por un núcleo central y por un entramado de elementos periféricos. Así, no todas las nociones, creencias, ideas o imágenes que utilizan los informantes pueden ser consideradas en el mismo nivel. Hay algunas que parecen ser más relevantes que otras en cuanto parecen determinar más el sentido que se construye con respecto a un objeto dado, mientras otras tienen un sentido más relativo, secundario o ambiguo.

En este mismo sentido, Abric (2001) expresa que la teoría del núcleo central plantea que toda representación social está hecha de un código o núcleo central que es el elemento principal porque determina el significado de la representación como un todo y también determina su estructura. En la versión original de esta teoría, los elementos centrales son generadores de sentido, y en consecuencia, son indispensables para el funcionamiento y la conservación de la representación; los elementos periféricos serían más individualizados y fluctuantes, o dicho de otra manera, más dependientes del contexto inmediato.

Una segunda vía que puede utilizarse para identificar las jerarquías al interior de una representación social son los tipos de representaciones. Al respecto, Moscovici (1988) propone considerar tres tipos de representaciones: 1) representaciones hegemónicas, uniformes o coercitivas, que tienden a prevalecer en las prácticas simbólicas y afectivas; 2) representaciones emancipadas, que se derivan de la circulación de conocimiento e ideas pertenecientes a subgrupos; y 3) representaciones polémicas, aquellas que son expresadas como aceptación y resistencia y surgen en conflictos sociales. Otros autores consideran que estos tipos de representaciones son más bien estados que coexisten en grados diversos dentro de una misma representación social; tenerlas en cuenta puede ser útil para comprender mejor la organización de los elementos que integran una representación social, esto es, para valor su carácter central o periférico cualitativamente. Dentro de una misma representación social sería entonces posible identificar contenidos o significados hegemónicos, emancipados y polémicos.

Rodríguez Salazar y García Curiel (2007) presentan recomendaciones que han surgido en el campo de estudio de los modelos culturales, pero que se aplican de manera clara al estudio de las representaciones sociales. Las metáforas serían una primera vía para identificar elementos centrales en una representación social, refiriéndose no a las metáforas literarias, sino a las metáforas mediante las cuales vivimos y que usamos cotidianamente sin darnos cuenta. La esencia de la metáfora es entender una cosa en términos de otra; para identificarlas es importante fijarse tanto en palabras claves como en la construcción verbal de las oraciones.

Otro elemento a considerar son las repeticiones y otros énfasis, ya que pueden considerarse como indicadores del valor expresivo de una idea, creencia o imagen. Asimismo, la utilización de

adverbios (por ejemplo desafortunadamente, afortunadamente, verdaderamente, realmente, fuertemente, falsamente, etcétera) constituyen un indicador discursivo de posicionamiento frente a un contenido representacional.

Las citas sociales, o dicho de otra manera, las fuentes de autoridad que los autores refieren o “citan” para respaldar sus creencias o acciones sirven para detectar las vinculaciones y desvinculaciones del discurso con determinadas instancias sociales, de modo que permiten identificar el carácter emancipado o polémico de una creencia o idea.

Finalmente, otro aspecto que puede ser considerado es el de las asociaciones emocionales. Un indicador cualitativo de centralidad consiste en identificar la carga emocional con que se manifiesta una creencia, se narra un acontecimiento o se reacciona frente a una acción. Cuando las personas se enojan, ponen tristes, alegres, se enojan, indignan o sienten culpa o vergüenza están indicando la importancia de las creencias que les producen tales emociones.

ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS SOCIOCULTURALES

Como ya se mencionara, analizar las representaciones sociales, conocer su estructura y su organización desde el estudio de los discursos es sin lugar a dudas una tarea muy compleja.

Las características de este objeto de estudio requieren de una/s metodología/s que pueda/n dar cuenta de la importancia y la complejidad que presenta el estudio de las representaciones sociales. Por eso, se sugiere combinar distintos enfoques teóricos y abordajes metodológicos, articulando métodos y técnicas que permitan un mayor acercamiento al conocimiento de estas barreras. Así, para estudiar las barreras socioculturales donde operan significativamente las representaciones sociales de variados actores como docentes, directivos y personal de la escuela, alumnos y sus familias, etc., lo que hay que estudiar son **los discursos**. Las herramientas más adecuadas para estudiar los discursos son **las entrevistas, las discusiones grupales, los escritos o documentos personales, etc.**

En este sentido, Alfonso Pérez (2007) expresa que una de las estrategias para acceder al conocimiento de las representaciones sociales se encuentra en el campo de la comunicación y la interpretación, donde se revela la importancia del lenguaje para nuestra investigación pues es mediante los “discursos” de los individuos que conoceremos el fenómeno. Es preciso establecer con suficiente rigor y precisión cuál es el contenido concreto de la representación de tal forma que nos permita estudiar su dinámica interna, en tanto modalidad del pensamiento social. Es a través de técnicas como las entrevistas en profundidad y las asociaciones de palabras, que podemos tener acceso a dicho material discursivo, que por su naturaleza favorece la espontaneidad y la naturalización de la situación de intercambio. Es necesario añadir que los discursos no constituyen una expresión directa de las representaciones de los sujetos y corresponde al investigador su construcción, realizando un cuidadoso análisis, puesto que los universos semánticos producidos por los sujetos incluyen elementos cognitivos, simbólicos y afectivos que organizan, dan sentido y dirección al pensamiento de cada individuo particular.

Además, como lo expresa Pereira de Sá (1998), para estudiar las representaciones sociales es necesario también determinar las dimensiones del contexto sociocultural donde se desenvuelven los sujetos, los que se tendrán en cuenta para conocer sobre la representación.

Resumiendo, el estudio de las representaciones sociales es una tarea ardua que requiere miradas interdisciplinarias y la aplicación creativa de estrategias metodológicas que permitan abordar su estudio de la manera más adecuada y útil posible.

EJES TEMÁTICOS E INSTRUMENTOS PARA LA INDAGACIÓN DE BARRERAS SOCIOCULTURALES.



La indagación acerca de cómo las barreras socioculturales pueden afectar el desarrollo de las trayectorias escolares de millones de NNA en la región debe proponerse conocer las características, saberes y opiniones, que las instituciones educativas, los alumnos y sus familias construyen, y que indudablemente influyen sobre las oportunidades educativas. En esta indagación se sugiere utilizar distintos instrumentos de aplicación y de recolección de datos.

Para indagar en relación con los alumnos, se recomienda considerar tanto a aquellos que se encuentran en situación de exclusión potencial (con sobriedad), como así también a aquellos que no se encuentran en esa situación. Una de las herramientas que puede aplicarse a los NNA es proponerles que cuenten y describan sus propias experiencias escolares a través de un **relato**. En el caso de los alumnos que habían repetido o alumnos fuera de la escuela se sugiere la realización de **reportajes** con el fin de poder profundizar en la historia de los niños que han repetido en los primeros años de su escolaridad, que han abandonado, generando un espacio para que ellos brinden sus experiencias particulares, sus sentimientos, pensamientos y representaciones. Otra herramienta que puede ser utilizada es proponerles que completen **frases previamente elaboradas** con el fin de conocer su opinión sobre temas y situación puntuales.

La indagación centrada en docentes y directivos es muy importante para conocer cómo algunos de sus representaciones pueden estar operando como barreras y afectando las oportunidades educativas de los alumnos. Con el objetivo de captar esta información se recomienda utilizar un instrumento aplicado tanto al equipo directivo como a los docentes, que consiste en una encuesta anónima auto-administrada.

La indagación enfocada en los padres es de significativa importancia ya que son actores fundamentales en el proceso educativo de los niños y niñas. Su aporte permite ampliar la mirada sobre las oportunidades educativas de la infancia. De esta manera, se puede relevar información para conocer las opiniones y comentarios que los padres poseen sobre la educación en general, la situación escolar de sus hijos en particular, y la percepción que tienen ellos sobre los sentimientos, experiencias y pensamientos de sus hijos en la escuela. Para esto se sugiere la realización de actividades grupales, con técnicas participativas, imágenes, ideas fuerza, etc., con el fin de favorecer la participación y la expresión.

Esta metodología de estudio también puede ser enfocada en los equipos técnico-políticos ministeriales, para complementar el estudio de muchas de las barreras presentadas en este documento. Así, se propone que a través de entrevistas se pueda indagar acerca de los discursos institucionales imperantes a efectos de contrastarlos con la información proveniente de las indagaciones en terreno (particularmente para evidencia en cuanto el discurso institucional se constituye o no en una visión asumida por las escuelas), y la información estadística.

Las entrevistas permiten recopilar distintos tipos de información como hechos y comprobaciones de hechos, opiniones y puntos de vista, análisis, propuestas, así como reacciones a las primeras hipótesis y conclusiones de los evaluadores. En las entrevistas semi-estructuradas el entrevistador

sigue una guía de temas pero puede ampliar tanto las preguntas como los temas en la forma que crea conveniente. Se pueden realizar entrevistas individuales y grupales. La realización de entrevistas grupales permite obtener información a partir de los puntos de vista de diferentes actores en una misma entrevista. Los convocados dan sus opiniones y expresan sus juicios sobre temas propuestos y orientados por un entrevistador que modera la discusión y permite profundizar temas específicos en forma rápida.

De esta manera, a través de la estrategia metodológica de la indagación de las representaciones sociales de los actores que intervienen en los procesos y situaciones de la vida escolar, especialmente vinculados a la exclusión actual, de acceso o a la exclusión potencial de millones de NNA en la región, es posible estudiar y conocer mejor las principales características de las barreras simbólicas y socioculturales que impiden o afectan la inclusión educativa.

En el esquema que se presenta a continuación se incluyen los principales focos o preguntas que deben orientar el estudio de las barreras socioculturales. Se toma a modo de ejemplo la indagación enfocada en el fracaso escolar del primer ciclo de la escuela primaria.

Cuadro 14. Ejes orientadores para la indagación sobre barreras socioculturales.

UNIDAD DE ANALISIS			
<ul style="list-style-type: none"> ○ Familias de estudiantes que se encuentren en riesgo educativo. ○ Estudiantes de primer ciclo. ○ Docentes y directivos 			
	PERFIL	SABERES	OPINIONES
Alumnos		Conocimiento del derecho a ir a la escuela.	Opinión sobre las diferencias entre la escuela y la comunidad.
Familias	Nivel educativo de los padres	Conocimiento de las tareas para el hogar que manda la escuela. Conocimiento del derecho a la educación.	Percepciones sobre "apoyar" a sus hijos en las tareas para el hogar. Percepciones sobre la capacidad de los niños.
Docentes y directivos			Caracterización del "apoyo" de la familia que esperan, en relación con las tareas para el hogar.

Se presentan a continuación ejemplos de preguntas generales para orientar la elaboración de los instrumentos destinados a alumnos, familias, docentes y directivos.

Cuadro 15. Preguntas orientativas para instrumentos de indagación

SABERES y OPINIONES de los estudiantes	¿Qué conocen los niños acerca de su derecho de ir a la escuela? ¿Cómo perciben los niños la vinculación entre las pautas de su familia y comunidad y las de la escuela?
PERFIL, SABERES y OPINIONES de la FAMILIA	¿Cuál es el nivel educativo de los padres de los niños que acumulan fracasos? ¿Cómo describen las tareas que les envían a sus hijos para hacer en el hogar? ¿Qué grado de dificultad le asignan? ¿Qué percepción tienen los padres acerca de las capacidades de aprendizaje de sus hijos?
OPINION de los docentes, directivos	¿Qué expectativas tienen los docentes acerca del apoyo a las tareas escolares que esperan de las familias?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Como referencia bibliográfica general, fuente a su vez de distintos contenidos, se debe considerar:

UNICEF-UIS/UNESCO (2012) Completar la Escuela: Un Derecho para Crecer, Un Deber para Compartir; Informe regional para LAC de la Iniciativa Global por los niños fuera de la Escuela; agosto.

Disponible en: http://completarlaescuela.org/wp-content/uploads/docs/OOSC_Informe_Regionalagosto-14-2012.pdf

UNICEF-UIS/UNESCO (2010) Marco Metodológico y Conceptual para la Iniciativa Por Los Niños Fuera De La Escuela, noviembre.

Disponible en: http://www.unicef.org/education/files/OOSCI_flyer_FINAL.pdf

Bibliografía específica:

Abric, Jean-Claude (2001) "A structural approach to social representations", en Representations of the social, editado por Kay Deaux y Gina Philogène. Oxford: Blackwell

Abril Frías, M; Fiol, D; Kit, I; Melgar, S. (2007) "Propuestas para superar el fracaso escolar" Educación Para Todos, UNICEF.

Alfonso Pérez Ibette (2007). Profesora de Psicología. Teoría de las Representaciones Sociales. Centro de Referencia para la Educación de Avanzada (CREA) Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría" (Cuba).

Asociación Civil Educación para todos (2011) Informe Nacional de Inclusión y Exclusión Educativa. Honduras 2010/2011.

Asociación Civil Educación para todos (2009) Uso de la información educativa aplicada a las decisiones y gestión de los sistemas educativos. VII Taller regional en estadísticas educativas 2009. LAC Proyecto regional de indicadores educativos (PRIE) de la Cumbre de las Américas.

ANEP (2005) Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004). Administración Nacional de Educación Pública del Uruguay, noviembre. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/diee/Panorama/Panoramadelaeducacion.pdf>

ANEP (2007) Asistencia y abandono en educación inicial en los niños que asisten a escuelas públicas de educación común, octubre.

Disponible en http://www.oei.es/pdfs/asistencia_educacion_inicial_uruguay.pdf

Aguerrondo, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En AA.VV.: Maestros en América latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño. Santiago de Chile: PREAL – CINDE, 97-142.

Banchs, María A. (1991) Aproximaciones Procesuales y Estructurales al estudio de las Representaciones Sociales. Escuela de Psicología. Universidad de Venezuela.

Bezem, Pablo (2012). "Equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina". CIPPEC. Documento de Trabajo N° 91. Julio 2.

Bezem, Pablo (2012) Distribución social de la oferta educativa en contextos rurales de la Argentina". CIPPEC. Documento de Trabajo N° 92.

Binstock, Georgina (2005) "Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina". UNICEF.

Bolívar Bonilla, Carlos y Ospina, Fabio (2006). Trascendencia de las Representaciones Sociales Infantiles sobre el maestro para la formación de ciudadanía. Hologramática – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ - año III, número 5, v 2.

Bolívar, Antonio, El currículo como proyecto cultural, Novedades educativas, Año 18, nº 180, ene., 2006.

Calo, G. y Sardon, J.P. (2004) Méthodologie relative au calcul des indicateurs démographiques d'EUROSTAT. Communauté Européenne.

CEPAL – CELADE (2010) Las características educativas en los censos de población y vivienda de América Latina. Seminario – Taller "Los censos de 2010 y las condiciones de vida". Chile

CEPAL – OEI (2009): Metas educativas 2021: Estudio de costos. Santiago de Chile.

Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/costos.htm>

CEPAL/UNESCO (2005) Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Santiago de Chile.

Compendio Mundial de Educación de 2010 del UIS/UNESCO. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo.

Durán Gisbert y Giné Climent (2011) La formación del profesorado para la educación inclusiva: Un proceso de desarrollo profesional y de mejora de los centros para atender la diversidad, en Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva - Vol. 5 Num. 2

Duro, Elena (2013) "Enfoque integral de Derechos y Trabajo Infantil: Oportunidades y desafíos". UNICEF.

Duro Luisa y Morduchowicz Alejandro (2010). La inversión educativa en América Latina y el Caribe, en Entrelíneas de la Política Económica Nº 26 - Año 4 / Agosto de 2010, La Plata. Buenos Aires. Argentina.

Durston, John (1997) "La Participación Comunitaria en la Gestión de la Escuela Rural" Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia, Ernesto Cohen (comp.), serie Políticas Sociales, Nº 42 (LC/L.1432-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

Daniel Feldman, NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE CURRÍCULO NA ARGENTINA, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. 2006

FOPIIE (2009) Normativas, reglamentaciones y criterios escolares y docentes en la definición de la evaluación y promoción en el nivel EGB 1 Y 2/PRIMARIO, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

Gardner, H. (2000). La educación de la mente y el conocimiento de las disciplinas. Ed. Paidós, Barcelona.

Glassman, R. B. 1973 "Persistence and loose coupling in living systems"

Guadalupe, C. (2002) "Indicadores de cobertura, eficiencia y flujo escolar: Necesidades de política, problemas metodológicos y una propuesta". PRIE, UNESCO

Ibáñez, T. (1988): "Ideologías de la Vida Cotidiana". Editorial Sendai, Barcelona. España.

INDEC (2003) La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

INDEC "Informe Técnico: El marco de muestreo nacional de viviendas y la encuesta permanente de hogares: estado actual y reformulación".

Informe sobre el Gasto Público de HONDURAS Banco Mundial 3 de diciembre de 2007.

Jean Anyon, Curriculum Inquiry, Vol. 11, No. 1. (1981)

Kit, Irene; Doumerc, Daniela, Marino, Verónica y Scasso, Martín (2007) Indagación sobre oportunidades educativas en el Primer Ciclo de la Educación Primaria. Asociación Civil Educación para Todos. Argentina.

López Néstor (2005) Equidad Educativa y Desigualdad Social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano, pp 89-90, editado por IPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Malajovich Ana (2006) El nivel inicial. Contradicciones y polémicas. En Malajovich, Ana (comp.) Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial. Una mirada latinoamericana. Buenos Aires, Fundación OSDE y Siglo Veintiuno Editores.

March, J. G., and Simon, H. A., Organizations. New York: Wiley, 1958.

March, J. G. y J. P. Olsen (1975), "Choice Situations in Loosely Coupled Worlds", Stanford University, inédito.

MIDEPLAN (2000) Documento nº 4 Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios elaborado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, diciembre. Disponible en www.mideplan.cl

Ministerio de Trabajo (2002) Actualización diagnóstica del Trabajo infantil en la Argentina. Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil. Argentina.

Morduchowicz Alejandro (2008) Financiamiento y derecho a la educación, Buenos Aires. Disponible en www.iipe-buenosaires.org.ar

Moscovici, Serge (1998) "Ideas and their development; en: Social representations. Explorations in social psychology", editado por Duveen, Gerard (2001), Nueva York: New York University Press, 1998

Moushed, M.; Chijioke, C.; Barber, M. (2012) "Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo". PREAL, Serie Documentos N°61.

Murillo Torrecilla, F. Javier (2003) Una Panorámica de la Investigación Iberoamericana sobre eficacia escolar. 2003 REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, ISSN 1696-4713, Vol. 1, N° 1.

Murillo Torrecilla, F. Javier (2007) Resultados de aprendizaje en América Latina a partir de las evaluaciones nacionales ". Documento encargado para el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2008 'Educación para Todos en 2015 – ¿Alcanzaremos la meta?' por OREALC-UNESCO

Nihil Olivera Mauricio y De Dinechin Philippe (2008) Los hechos se burlan del derecho: Miradas cruzadas sobre la efectividad del derecho a la educación en los barrios periféricos de San Miguel de Tucumán (Argentina), noviembre, Barcelona. Disponible en www.crecerjuntos.org.ar

Oiberman Beatriz (2001) La creación de un sistema de Información Educativa para la gestión. Documento de Trabajo.

OREALC- UNESCO-(2007) Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC).

OREALC - UNESCO- (2008) Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Santiago de Chile.

OREALC-UNESCO y LLECE (2010) Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

OREALC -UNESCO (2011) “Informe Regional sobre la Educación para Todos en América Latina y el Caribe”, Informe preparado para la Décima Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos, Tailandia, 22 al 24 de marzo.

Pereira de Sá, Celso (1998) A construção do Objeto de Pesquisa em Representações Sociais Río de Janeiro: Ed UER

Pérez Ribas, Rafael; Veras Soares Fabio y Issamu Hirata Guilherme (2009) “El Impacto de los Programas de TMC Aquello que Sabemos y Aquello de lo que no Estamos seguros” en revista del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) Poverty in Focus, Nº 15, Brasilia.

Pinto da Cunha, José (2010). Qualidade e ajuste de dados demográficos. Abril.

Rojas, S. (2007) “El Estado del Arte como estrategia de formación en la investigación”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia / Fundación de Educación Superior CEDIMPRO, Bogotá, Colombia.

Rockwell, Elsie (1999). Recovering History in the Study of Schooling: From the Longue Durée to Everyday Co-construction. Human Development Vol. 42, Nº 3.

Salazar Rodríguez, Tania y García Curiel, María de Lourdes coordinadoras (2007). Representaciones sociales. Teoría e investigación. Universidad de Guadalajara. México.

Saunders Margaret K. y Winter Carolyn (2004) Las desigualdades de género en la educación en América Latina: Resultados de las nuevas investigaciones, en Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina, Winkler Donald y Cueto Santiago editores, PREAL.

Schiefelbein E. (1989): Repetición: La última barrera para universalizar la Educación en América Latina. Boletín Nº 18, Proyecto Principal de Educación. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.

Stenhouse, L. (1991) Investigación y desarrollo del curriculum, Madrid, Morata.

SITEAL / IPE UNESCO – OEI Los censos de población y vivienda en América Latina. Su uso en el análisis de la relación entre la dinámica social y las prácticas educativas. Boletín Nº9.

Terigi Flavia (2008) Organización de la enseñanza en los plurigrados de las escuelas rurales. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, octubre. Disponible en www.flacsoandes.org

Terigi Flavia (2010a) Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos. Inst. Internacional de Planeamiento de la educación IIPÉ-Unesco, Buenos Aires. Disponible en www.iipe-buenosaires.org.ar

Terigi, Flavia (2010b) Conferencia “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares” 23 de febrero de 2010 La Pampa. Argentina.

Disponible en <http://www.lapampa.edu.ar>

UIS-UNESCO (2009) “Indicadores de la Educación. Especificaciones técnicas”. Noviembre

UNICEF-UIS/UNESCO (2010) “Fracaso escolar como cuello de botella para las metas de la educación primaria universal. Una propuesta de superación: el Programa Todos pueden aprender que desarrolló la Promoción Asistida”. Presentado en el Taller metodológico “All children in school by 2015”. Iniciativa Global sobre niños fuera de la escuela y el Instituto de Estadísticas de UNESCO. Estambul, junio.

UNESCO (2003) Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura, realizado por Carron Gabriel y De Grawe Anton, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO. Disponible en www.iiep.unesco.org

UNESCO (2006) Inclusión Internacional, Educación Inclusiva, 2006. Disponible en <http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php>

UNESCO-PRELAC (2007) “Educación de calidad para Todos: un asunto de derechos humanos”. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Argentina, marzo.

UNESCO- OEA (2011) Panorama educativo 2010: desafíos pendientes. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. PRIE Américas.

UNESCO, IIPÉ, PNUD (2009). Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria.

UNICEF (2007) “Progreso para la infancia. Examen estadístico de un mundo apropiado para los niños y niñas”. N°6, diciembre.

Vaillant, D. (2004) “Construcción de la formación docente en América Latina. Tendencias, temas y debates”. PREAL. Documento de trabajo N° 31. Diciembre de 2004.

Vaillant, D. y Rossel, C. (2006) Maestros de escuela básica en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión. PREAL

Verdú, C.resp. (2008) (Responsable). “Exclusión social y pobreza: Transición educativo – formativa e inserción laboral de la población joven”. Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Diciembre, 2008.

Weick, K.E. (1974). Middle range theories of social systems.

ANEXO 1. METODOLOGÍA PARA ESTIMAR LOS COSTOS DE AMPLIAR LA COBERTURA, DISMINUIR EL REZAGO Y EL IMPACTO EN EL RECURSADO

En esta sección se detallan los aspectos considerados en las proyecciones de la población en edad escolar, la estimación de esta población en niveles educativos (inicial, primario y secundario), el cálculo de la población no escolarizada en edad escolar y la estimación de los recursos necesarios para incorporar a estos niños y adolescentes en los sistemas educativos de la región.

Proyección de la población en edad escolar de Iberoamérica

Para obtener la población en edad escolar de 2010 y 2021 se emplearon las proyecciones poblacionales de América Latina elaboradas por la División de Población de la CEPAL. Se incluyeron los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Dado que estas proyecciones se presentan agrupadas por quinquenios de años calendarios y grupos quinquenales de edades, para este trabajo se desagregaron esos datos en edades simples y años calendarios, siguiendo los modelos algebraicos recomendados para cada caso.

Primero, se desagregaron las proyecciones en años calendarios empleando los multiplicadores de Karup King, que se clasifican en tres grupos: Primer intervalo (para el primer quinquenio de edad), Intervalo intermedio (para los quinquenios intermedios de edades) e Intervalo final (para el último quinquenio de edad). Por ejemplo, para descomponer la población del grupo de edad de 10 a 14, en años calendarios entre 2020 y 2025 se utilizaron las fórmulas del tramo intermedio y las proyecciones de 10 a 14 años de edad de 2015, 2020, 2025 y 2030.

En el siguiente ejercicio se presenta la fórmula utilizada, donde 'P(x)' representa la población en el año x y 'N(x)' la columna de los quinquenios calendarios del período x. Así, en la columna N0 se consignaron los datos del año base a desagregar, en este caso, 2020. En el resto de las columnas, se colocó el mismo tramo de edad de los quinquenios calendarios perteneciente a la población más cercana al año base. Las cifras presentadas entre paréntesis son los multiplicadores de Karup King de los tramos intermedios de edades. Estos coeficientes se multiplicaron por la población registrada. Luego, se sumaron los resultados obtenidos para conseguir la población del año calendario.

N-1	N0	N1	N2
$P_{2020} = [P_{2015} \times (0,000)] + [P_{2020} \times (1,000)] + [P_{2025} \times (0,000)] + [P_{2030} \times (0,000)]$			
$P_{2021} = [P_{2015} \times (-0,064)] + [P_{2020} \times (0,912)] + [P_{2025} \times (0,168)] + [P_{2030} \times (-0,016)]$			
$P_{2022} = [P_{2015} \times (-0,072)] + [P_{2020} \times (0,696)] + [P_{2025} \times (0,424)] + [P_{2030} \times (-0,048)]$			
$P_{2023} = [P_{2015} \times (-0,048)] + [P_{2020} \times (0,424)] + [P_{2025} \times (0,696)] + [P_{2030} \times (-0,072)]$			
$P_{2024} = [P_{2015} \times (-0,016)] + [P_{2020} \times (0,168)] + [P_{2025} \times (0,912)] + [P_{2030} \times (-0,064)]$			

La siguiente tabla presenta los multiplicadores utilizados para desagregar datos en años calendarios de acuerdo con los intervalos clasificados por Karup King.

Tabla 4. Multiplicadores de Karup- King para desagregar la población por años calendarios.

Año calendario	Primer intervalo (primer quinquenio de edad)			
	Años quinquenales			
	N0	N1	N2	N3
P0	1,0000	0,0000	0,0000	0,0000
P1	0,6560	0,5520	-0,2720	0,0640
P2	0,4080	0,8560	-0,3360	0,0720
P3	0,2320	0,9840	-0,2640	0,0480
P4	0,1040	1,0080	-0,1280	0,0160
Intervalo intermedio (quinquenios intermedios de edades)				
	N-1	N0	N1	N2
P0	0,0000	1,0000	0,0000	0,0000
P1	-0,0640	0,9120	0,1680	-0,0160
P2	-0,0720	0,6960	0,4240	-0,0480
P3	-0,0480	0,4240	0,6960	-0,0720
P4	-0,0160	0,1680	0,9120	-0,0640
Intervalo final (último quinquenio de edad)				
	N-2	N-1	N0	N1
P0	0,0000	0,0000	1,0000	0,0000
P1	0,0160	-0,1280	1,0080	0,1040
P2	0,0480	-0,2640	0,9840	0,2320
P3	0,0720	-0,0336	0,8560	0,4080
P4	0,0640	-0,2720	0,5520	0,6560

Fuente: Pinto da Cunha (2010)

El siguiente paso consistió en desagregar los grupos quinquenales en edades simples. Para esto, se utilizaron los multiplicadores de Sprague que se clasifican en cinco grupos: Primer grupo

quinquenal, Segundo grupo quinquenal, Grupos quinquenales intermedios, Penúltimo grupo quinquenal y Último grupo quinquenal. Por ejemplo, la apertura del tramo de 5 a 9 años en edades simples, requirió de la utilización de los coeficientes correspondientes al Segundo grupo quinquenal y de las proyecciones de los grupos de 0 a 4 años de edad, de 5 a 9, de 10 a 14 y de 15 a 19 del mismo año calendario.

De mismo modo que en el ejercicio anterior, 'P(x)' representa la población de x edad y, en este caso, 'N(x)' la columna de los años quinquenales de edades de un tramo de edad x. Asimismo, en la columna N0 se consignaron los datos del tramo de edad base a descomponer, es decir, de 5 a 9 años. En el resto de las columnas, se colocó la población del mismo año calendario de los quinquenios de edades más cercanos al tramo de edad base. Las cifras presentadas entre paréntesis son los multiplicadores de Sprague del Segundo tramo quinquenal. Estos coeficientes se multiplicaron por la población registrada. Luego, se sumaron los resultados obtenidos para conseguir la población por edad simple.

	N-1	N0	N1	N2
P5 años =	[P0-4a x (0,0336)]	+ [P5-9a x (0,2272)]	+ [P10-14a x (-0,0752)]	+ [P15-19a x (0,0144)]
P6 años =	[P0-4a x (0,0080)]	+ [P5-9a x (0,2320)]	+ [P10-14a x (-0,0480)]	+ [P15-19a x (0,0080)]
P7 años =	[P0-4a x (-0,0080)]	+ [P5-9a x (0,2160)]	+ [P10-14a x (-0,0080)]	+ [P15-19a x (0,0000)]
P8 años =	[P0-4a x (-0,0160)]	+ [P5-9a x (0,1840)]	+ [P10-14a x (0,0400)]	+ [P15-19a x (-0,0080)]
P9 años =	[P0-4a x (-0,0176)]	+ [P5-9a x (0,1408)]	+ [P10-14a x (0,0912)]	+ [P15-19a x (-0,0144)]

La siguiente tabla presenta los multiplicadores de *Sprague* utilizados para desagregar datos en edades simples de acuerdo con los intervalos correspondientes.

Tabla 5. Multiplicadores de Sprague para desagregar la población en edades simples.

Edades simples	Primer grupo quinquenal			
	N0	N1	N2	N3
P1er año	0,3616	-0,2768	0,1488	-0,0336
P2do año	0,2640	-0,0960	0,0400	-0,0080
P3er año	0,1840	0,0400	-0,0320	0,0080
P4to año	0,1200	0,1360	-0,0720	0,0160
P5to año	0,0704	0,1968	-0,0848	0,0176
	Segundo grupo quinquenal			
	N-1	N0	N1	N2

P1er año	0,0336	0,2272	-0,0752	0,0144	
P2do año	0,0080	0,2320	-0,0480	0,0080	
P3er año	-0,0080	0,2160	-0,0080	0,0000	
P4to año	-0,0160	0,1840	0,0400	-0,0080	
P5to año	-0,0176	0,1408	0,0912	-0,0144	
Grupos quinquenales intermedios					
	N-2	N-1	N0	N1	N2
P1er año	-0,0128	0,0848	0,1504	-0,0240	0,0016
P2do año	-0,0016	0,0144	0,2224	-0,0416	0,0064
P3er año	0,0064	-0,0336	0,2544	-0,0336	0,0064
P4to año	0,0064	-0,0416	0,2224	0,0144	-0,0016
P5to año	0,0016	-0,0240	0,1504	0,0848	-0,0128
Penúltimo grupo quinquenal					
	N-2	N-1	N0	N1	
P1er año	-0,0144	0,0912	0,1408	-0,0176	
P2do año	-0,0080	0,0400	0,1840	-0,0160	
P3er año	0,0000	-0,0080	0,2160	-0,0080	
P4to año	0,0080	-0,0480	0,2320	0,0080	
P5to año	0,0144	-0,0752	0,2272	0,0336	
Último grupo quinquenal					
	N-3	N-2	N-1	N0	
P1er año	0,0176	-0,0848	0,1968	0,0704	
P2do año	0,0160	-0,0720	0,1360	0,1200	
P3er año	0,0080	-0,0320	0,0400	0,1840	
P4to año	-0,0080	0,0400	-0,0960	0,2640	
P5to año	-0,0336	0,1488	-0,2768	0,3616	

Fuente: Calo y Sardon (2004)

Población en edad escolar por nivel educativo

En la región, la estructura de los sistemas educativos no es homogénea. Así, por ejemplo en algunos países la educación primaria y la secundaria se componen de seis grados o años de estudios cada una. En otros, esos niveles equivalen a una educación básica de nueve grados (con un ciclo de seis grados y otro de tres) y una enseñanza media de tres años. En otros casos la duración de esos niveles es menor. A esto se agrega la variación de la edad de inicio de esos niveles. En la mayoría de países, los niños inician la educación primaria a los seis años de edad; en otros, a los siete. Para este trabajo, se agruparon los grados y años escolares en niveles educativos según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997, propuesta por la UNESCO. Así, el nivel inicial corresponde al CINE 0, el primario al CINE 1, el secundario básico al CINE 2 y el secundario superior al CINE 3. La duración de cada nivel, en este ejercicio, es igual a la establecida en la normativa legal de cada país. Para esto se hizo la búsqueda y el análisis de las normas que reglamentan ese período escolar en cada país.

En la siguiente tabla se presentan los datos de la duración de los niveles educativos y la edad de inicio de esos niveles agrupados según el CINE 1997.

Tabla 6. Edad de admisión y duración de los niveles educativos por país.

País	Edad de último año del nivel inicial (CINE 0)	Edad de admisión al nivel primario (CINE 1)	Edad de admisión al nivel secundario básico (CINE 2)	Edad de admisión al nivel secundario superior (CINE 3)	Duración de estudios del nivel primario (CINE 1)	Duración de estudios del nivel secundario básico (CINE 2)	Duración de estudios del nivel secundario superior (CINE 3)
Argentina	5	6	12	15	6	3	3
Bolivia	5	6	12	14	6	2	4
Brasil	5	6	11	15	5	4	3
Chile	5	6	12	14	6	2	4
Colombia	5	6	11	15	5	4	2
Costa Rica	5	6	12	15	6	3	2
Cuba	5	6	12	15	6	3	3
Ecuador	5	6	12	15	6	3	3
El Salvador	6	7	13	16	6	3	2
Guatemala	6	7	13	16	6	3	2
Honduras	5	6	12	15	6	3	3
México	5	6	12	15	6	3	3
Nicaragua	5	6	12	15	6	3	2

Panamá	5	6	12	15	6	3	3
Paraguay	5	6	12	15	6	3	3
Perú	5	6	12	15	6	3	2
Rep. Dominicana	5	6	12	14	6	2	4
Uruguay	5	6	12	15	6	3	3
Venezuela	5	6	12	15	6	3	2

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las leyes nacionales de los países de Iberoamérica.

Como se puede observar, en la mayoría de los países la educación primaria dura 6 años y la secundaria se divide en básica y superior, de 3 años cada una. En Brasil y Colombia, el nivel primario dura 5 años. En Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela, la educación secundaria (básica y superior) se compone de 5 años de estudios. En el resto el nivel secundario consta de 6 años, salvo Brasil que registra 7.

La población escolar por nivel educativo se obtuvo a partir de las proyecciones poblacionales por edades simples de 2010 y 2021 y los datos de la tabla anterior. Se agruparon las edades según la duración de los niveles educativos y la edad de inicio del nivel primario y secundario en cada país. Para el nivel inicial se consideró la edad del último año escolar; es decir, cinco años en la mayoría de los países, y seis en El Salvador y Guatemala.

Estimación de la población no escolarizada en edad escolar entre 2010 y 2021

Para estimar la población no escolarizada, primero se dividió por 100 la población en edad escolar de cada nivel de 2010. Luego, a ese resultado se lo multiplicó por la tasa neta de escolarización del nivel correspondiente de 2010 del Estudio de Costos de la Metas Educativas 2021, elaborado por CEPAL-OEI (2009). El resultado obtenido es la matrícula por nivel educativo de 2010. Finalmente, a la población en edad escolar por nivel educativo de 2021, se le restó la matrícula de 2010 según el nivel correspondiente. La diferencia obtenida es, en este caso, la población por escolarizar.

Tabla 7. Estimación de la población no escolarizada correspondiente al nivel inicial.

País	Población en edad escolar correspondiente al nivel (2010) (a)	Tasas neta de escolarización (2010) (b)	Alumnos del nivel inicial (2010) (c) = [(a) : (100)] x (b)	Población en edad correspondiente al nivel (2021) (d)	Población en edad correspondiente por escolarizar (2010 / 2021) (e) = (d) - (c)
Argentina	665.320	96,1	639.372	685.586	46.213
Bolivia	246.628	52,1	128.493	242.290	113.797
Brasil	3.363.810	79,2	2.664.137	2.646.428	-17.710

Chile	244.598	89,0	217.692	251.236	33.544
Colombia	887.384	88,5	785.334	878.390	93.056
Costa Rica	77.780	59,3	46.123	80.082	33.959
Cuba	125.234	100,0	125.234	109.236	-15.998
Ecuador	278.695	87,7	244.416	263.884	19.468
El Salvador	118.006	58,8	69.388	121.621	52.233
Guatemala	408.814	37,2	152.079	455.236	303.157
Honduras	187.579	48,9	91.726	195.866	104.140
México	2.059.185	95,4	1.964.463	1.807.999	-156.463
Nicaragua	131.215	62,8	82.403	132.287	49.884
Panamá	68.963	77,3	53.308	68.237	14.929
Paraguay	146.115	76,5	111.778	149.021	37.243
Perú	588.439	83,7	492.523	557.762	65.239
Rep. Dominicana	212.688	76,7	163.132	205.587	42.456
Uruguay	49.760	97,0	48.267	47.224	-1.043
Venezuela	578.209	93,8	542.360	586.035	43.674

(1) Para obtener las tasas de escolarización de cinco años de 2010, a las tasas de cobertura de cinco años de 2008 del documento de las Metas Educativas 2021 de OEI, se les aplicó el incremento anual de las tasas del nivel inicial entre 2008 y 2009 de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO. (2) En el caso de EL Salvador y Guatemala, el último año del nivel inicial corresponde a la edad de seis años.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la División de Población de la CEPAL y del Instituto de Estadística de la UNESCO, y del Informe de las Metas Educativas 2021 de la CEPAL-OEI.

Tabla 8. Estimación de la población no escolarizada correspondiente al nivel primario.

País	Población en edad escolar correspondiente al nivel (2010)	Tasas neta de escolarización (2010)	Alumnos del nivel primario (2010)	Población en edad correspondiente al nivel (2021)	Población en edad correspondiente por escolarizar (entre 2010 y 2021)
	(a)	(b)	(c) = [(a) : (100)] x (b)	(d)	(e) = (d) - (c)
Argentina	4.029.143	98,3	3.960.648	4.142.222	181.574

Bolivia	1.425.014	93,7	1.335.238	1.446.129	110.891
Brasil	17.370.387	92,6	16.084.978	13.761.771	-2.323.207
Chile	1.507.171	94,4	1.422.770	1.508.434	85.665
Colombia	4.412.607	90,1	3.975.759	4.429.443	453.685
Costa Rica	479.756	95,9	460.086	468.442	8.356
Cuba	802.235	98,5	790.202	658.232	-131.970
Ecuador	1.710.683	97,9	1.673.938	1.597.321	-76.617
El Salvador	814.125	94,7	771.221	712.551	-58.670
Guatemala	2.283.302	95,0	2.169.136	2.653.614	484.478
Honduras	1.105.670	93,3	1.031.590	1.163.250	131.660
México	12.449.243	97,6	12.150.461	11.249.013	-901.448
Nicaragua	791.419	95,5	755.805	796.959	41.153
Panamá	407.358	98,3	400.433	410.645	10.212
Paraguay	861.008	98,4	847.232	889.991	42.759
Perú	3.522.324	93,7	3.300.418	3.411.803	111.385
Rep. Dominicana	1.237.964	78,3	969.326	1.248.694	279.369
Uruguay	305.205	97,4	297.269	286.838	-10.432
Venezuela	3.393.557	90,1	3.057.595	3.529.904	472.309

(1) Las tasas netas de escolarización de 2010 provienen del Informe de Costos de la Metas Educativas 2021 elaborado por la CEPAL-OEI.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la División de Población de la CEPAL y de las tasas de cobertura del Informe de Costos de las Metas Educativas 2021 de la CEPALOEI.

Sin perjuicio de otros modelos de estimaciones existentes, el procedimiento seguido se utilizó porque, por un lado, los datos de algunos países son escasos, y, por el otro, la matrícula observada en algunas fuentes nacionales superaba a su población en edad escolar. En este caso, para lograr una cobertura universal en los niveles educativos se deben eliminar progresivamente las tasas de recursado y de abandono.

Tabla 9. Estimación de la población no escolarizada correspondiente al nivel secundario básico.

País	Población en edad escolar correspondiente al nivel (2010) (a)	Tasas neta de escolarización (2010) (b)	Alumnos del nivel secundario básico (2010) (c) = [(a) : (100)] x (b)	Población en edad correspondiente al nivel (2021) (d)	Población en edad correspondiente por escolarizar (entre 2010 y 2021) (e) = (d) - (c)
Argentina	2.069.148	95,0	1.965.691	2.056.387	90.696
Bolivia	450.354	79,0	355.780	476.996	121.216
Brasil	13.806.339	71,0	9.802.501	11.971.646	2.169.145
Chile	534.999	94,0	502.899	499.961	-2.938
Colombia	3.518.053	68,0	2.392.276	3.570.522	1.178.246
Costa Rica	247.642	78,0	193.161	226.397	33.236
Cuba	430.245	86,0	370.011	339.335	-30.675
Ecuador	856.321	77,2	661.422	812.374	150.952
El Salvador	444.030	54,0	239.776	341.074	101.297
Guatemala	1.030.981	41,0	422.702	1.262.169	839.467
Honduras	541.179	55,0	297.648	567.459	269.811
México	6.257.480	83,0	5.193.708	5.821.532	627.824
Nicaragua	404.160	42,0	169.747	388.186	218.438
Panamá	195.660	77,0	150.658	206.425	55.767
Paraguay	418.751	56,0	234.501	439.099	204.598
Perú	1.755.551	92,0	1.615.107	1.740.940	125.833
Rep. Dominicana	396.523	66,0	261.705	417.818	156.112
Uruguay	157.405	74,0	116.480	145.709	29.229
Venezuela	1.654.232	77,0	1.273.758	1.755.102	481.343

(1) Las tasas netas de escolarización de 2010 provienen del Informe de Costos de la Metas Educativas 2021 elaborado por la CEPAL-OEI.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la División de Población de la CEPAL y de las tasas de cobertura del Informe de Costos de las Metas Educativas 2021 de CEPAL-OEI.

Costeo de recursos estimados hasta 2021 para incorporar la población no escolarizada a los sistemas educativos de la región.

Los recursos financieros para escolarizar a los niños y adolescentes, que se encuentran fuera del sistema, se estimaron con el indicador del gasto por alumno según el nivel educativo. Este indicador tiene incorporados todos los costos necesarios para educar a un niño en edad escolar bajo las reglas de funcionamiento de las estructuras educativas y los modelos de organización escolar actuales. Por otro lado, las necesidades de infraestructura, que no se encuentran dentro de esa variable, tienen un tratamiento particular en cada país, ya que las escuelas poseen distintas características según, por ejemplo, las condiciones climáticas o la zona geográfica (urbana, rural). A esto se agrega el tamaño del establecimiento y la organización y duración de la jornada escolar. Por estos motivos, se resolvió no estimar los recursos necesarios para la edificación de escuelas. Con la información suministrada en este documento, cada país se encontraría en condiciones de calcular sus necesidades (físicas y financieras) de infraestructura y equipamiento escolar. En cambio, el costo por alumno es un gasto recurrente que se establece de manera permanente en el presupuesto educativo.

Si bien, la información para estimar la población en edad escolar es escasa, los datos relacionados con los recursos financieros lo son todavía más. Por ello, para este trabajo se emplearon los datos del gasto por alumno por nivel educativo suministrados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, y la información del costo por alumno del Compendio Mundial de Educación de 2010 del UIS/UNESCO. Sin embargo, algunos países (Cuba, Ecuador y Honduras) no registraban datos. En este caso, se utilizó la información del Estudio de Costos de las Metas Educativas 2021 elaborado por CEPAL-OEI. Este documento presenta el gasto por alumno del nivel inicial, primario, secundario básico y secundario superior de Iberoamérica en dólares PPA de 2000.

Para obtener el costo por alumno de los países sin datos se optó por actualizar los valores de ese último informe con los datos suministrados por el Instituto de Estadística de la UNESCO y de su Compendio Mundial de Educación de 2010. El procedimiento seguido es el siguiente:

- Para el nivel inicial, por ejemplo, se convirtió el gasto por alumno de ese nivel del Informe de Costos de las Metas Educativas 2021 en porcentaje del costo por alumno promedio del nivel inicial de la región del mismo documento. Luego, se dividió por 100 el costo por alumno promedio del nivel inicial de Iberoamérica de los datos suministrados por el Instituto de Estadística de la UNESCO. A este último resultado se lo multiplicó por el gasto por alumno del nivel inicial como porcentaje del nivel inicial de la región obtenido inicialmente.
- Finalmente, para obtener el costo requerido por nivel educativo se multiplicó el gasto por alumno según el nivel por la cantidad de alumnos por escolarizar del nivel correspondiente entre 2010 y 2021 de cada país.

Tabla 10. Estimación del costo por alumno del nivel inicial de los países sin datos actuales.

País	Gasto por alumno del nivel inicial del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000 (a)	Gasto por alumno del nivel inicial de Iberoamérica del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000 (b)	Gasto por alumno del nivel inicial del Informe de Costos de las Metas 2021 como porcentaje del costo por alumno promedio del nivel inicial de Iberoamérica del mismo informe (c) = [(a) : (b)] x (100)	Gasto por alumno promedio del nivel inicial de Iberoamérica de la información suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO. En U\$S PPA de 2009 (d)	Gasto por alumno del nivel inicial (estimado). En U\$S PPA de 2009 (e) = [(d) : (100)] x (c)
Costa Rica	794	673	117,9	1.005,8	1.185,9
Cuba	1.361	673	202,1	1.005,8	2.032,7
Ecuador	453	673	67,3	1.005,8	676,6
Honduras	447	673	66,4	1.005,8	667,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Informe de Costo de las Metas Educativas 2021 de CEPAL-OEI y del Compendio Mundial de Educación de 2010 de UIS/UNESCO.

Tabla 11. Estimación del costo por alumno del nivel primario de los países sin datos actuales.

País	Gasto por alumno del nivel primario del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000 (a)	Gasto por alumno del nivel primario de Iberoamérica del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000 (b)	Gasto por alumno del nivel primario del Informe de Costos de las Metas 2021 como porcentaje del costo por alumno promedio del nivel primario de Iberoamérica del mismo informe (c) = [(a) : (b)] x (100)	Gasto por alumno promedio del nivel primario de Iberoamérica de la información suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO. En U\$S PPA de 2009 (d)	Gasto por alumno del nivel primario (estimado). En U\$S PPA de 2009 (e) = [(d) : (100)] x (c)
Costa Rica	1.032	704	146,6	990,5	1.452,0
Cuba	2.431	704	345,3	990,5	3.420,4
Ecuador	125	704	17,8	990,5	175,9
Honduras	262	704	37,2	990,5	368,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Informe de Costo de las Metas Educativas 2021 de ICEPAL-OEI y del Compendio Mundial de Educación de 2010 de UIS/UNESCO.

Tabla 12. Estimación del costo por alumno del nivel secundario básico de los países sin datos actuales.

País	Gasto por alumno del nivel secundario básico del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000	Gasto por alumno del nivel secundario básico de Iberoamérica del Informe de Costos de las Metas 2021. En U\$S PPA de 2000	Gasto por alumno del nivel secundario básico del Informe de Costos de las Metas 2021 como porcentaje del costo por alumno promedio del nivel secundario básico de Iberoamérica del mismo informe	Gasto por alumno promedio del nivel secundario básico de Iberoamérica de la información suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO. En U\$S PPA de 2009	Gasto por alumno del nivel secundario básico (estimado). En U\$S PPA de 2009 (e) = [(d) : (100)] x (c)
	(a)	(b)	(c) = [(a) : (b)] x (100)	(d)	
Costa Rica	915	811	112,8	1.139,5	1.285,6
Cuba	2.805	811	345,9	1.139,5	3.941,2
Ecuador	145	811	17,9	1.139,5	203,7
Honduras	351	811	43,3	1.139,5	493,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Informe de Costo de las Metas Educativas 2021 de CEPAL-OEI y del Compendio Mundial de Educación de 2010 de UIS/UNESCO.

ANEXO 2. EJEMPLOS DEL TIPO DE INFORMACIÓN CUANTICUALITATIVA QUE SE PUEDE PRODUCIR A TRAVÉS DE UN DISPOSITIVO DE INDAGACIÓN

ITINERARIOS ESCOLARES PROTEGIDOS EN LA ESCUELA SECUNDARIA

El estudio se realizó a partir del análisis y la interpretación de la información contenida en la «*Indagación de Oportunidades Educativas en el Inicio de la Escuela Secundaria*», en el marco del Programa «Ciudades por la Educación», que UNICEF desarrolla desde el año 2008 en cuatro provincias argentinas en convenio con sus Gobiernos, con la asistencia técnica de la Asociación Civil «Educación para todos», y que tiene por finalidad garantizar un itinerario escolar oportuno y de calidad para la totalidad de los alumnos que cursan el ciclo inicial de la escuela secundarias. Esta indagación generó una base de datos con un universo de 300 docentes y directivos, y 3000 estudiantes de 40 centros educativos en dichas provincias.

El equipo de trabajo que desarrolló esta explotación de los datos de la indagación y elaboró este informe de sistematización estuvo conformado por docentes de la Universidad Católica de Santa Fe y profesionales invitados, que contaron con el asesoramiento de la Asociación Civil «Educación para todos».

El índice reseña la estructura general del documento (que permite dar una idea clara del enfoque de abordaje y el tipo de información), y se han extraído algunos bloques que se incluyen a continuación.

Cuadro 16. Índice del estudio «Indagación de Oportunidades Educativas en el Inicio de la Escuela Secundaria»

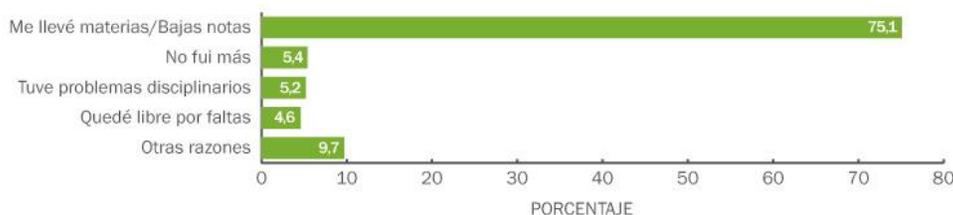
ITINERARIOS ESCOLARES PROTEGIDOS EN LA ESCUELA SECUNDARIA	1
INTRODUCCIÓN	3
1 EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA	5
<u>1.1 La protección de los itinerarios escolares: ni uno menos</u>	5
<u>1.2 La dimensión del desafío: una mirada a la educación secundaria en la región y en la Argentina</u>	7
<u>1.3 La cadena de fracasos que lleva a la deserción escolar</u>	15
<u>1.4 Síntesis</u>	33
2 LA ENSEÑANZA EN LA ESCUELA SECUNDARIA OBLIGATORIA	33
<u>2.1 Alumnos «ideales» y alumnos reales</u>	34
<u>2.2 ¿Cómo conciben el aprendizaje los docentes y los alumnos en la escuela secundaria actual?</u>	38
<u>2.3 La obligatoriedad: un compromiso con todos los alumnos</u>	42
<u>2.4 Una nueva propuesta de enseñanza</u>	45
3 LA GESTIÓN INSTITUCIONAL EN LA NUEVA ESCUELA SECUNDARIA OBLIGATORIA	52
<u>3.1 La diferencia está en la escuela</u>	52
<u>3.2 La información para configurar un modelo que posibilite cambios en la cultura institucional</u>	55
<u>3.3 El clima escolar: una institución donde todos quieran estar</u>	61
4 UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA	64

SELECCIÓN DE APARTADOS DEL INFORME

1.3 LA CADENA DE FRACASOS QUE LLEVA A LA DESERCIÓN ESCOLAR

Si se analiza la larga cadena de fracasos que lleva a la deserción escolar antes de culminar la escolaridad obligatoria, se detectan algunos factores de riesgo importantes, como la sobreedad y la repitencia reiterada. A partir de la información obtenida de la «Indagación de oportunidades educativas» se puede profundizar el análisis de los factores intraescolares que aumentan las probabilidades de que los itinerarios escolares de los alumnos y alumnas se vean vulnerados. La repitencia es uno de los hitos en el proceso de deserción que tiene una alta incidencia sobre todo en el inicio del secundario. Al analizar los motivos de la repitencia en estas cuarenta escuelas indagadas, se obtiene una primera matriz de análisis, que se presenta en el gráfico N° 8.

GRÁFICO N° 8. Distribución porcentual de los motivos de repitencia señalados por los alumnos repitentes



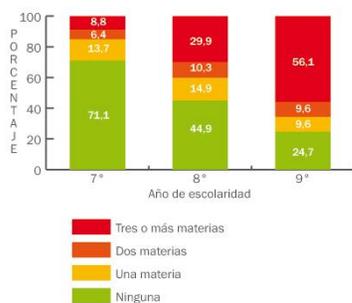
FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Las bajas notas aparecen como el motivo principal de repitencia: el 75% de los alumnos considera que ha repetido por razones vinculadas con la acreditación de saberes. Más adelante, en este trabajo se abordará la relación entre las propuestas de enseñanza y la evaluación con las bajas notas de los alumnos en la educación secundaria obligatoria. En el apartado que sigue, el abordaje del problema se circunscribirá a dimensionar en qué medida las bajas notas se constituyen en un factor de riesgo para el abandono.

1.3.1 Las bajas notas

Al cabo de cada año escolar se espera que los alumnos adquieran un conjunto de conocimientos y habilidades de aprendizaje para definir su promoción. Como se observa en el gráfico N° 9, no todos los alumnos promocionan sus espacios curriculares durante el año escolar, debiendo recurrir a instancias de evaluación que los colocan en una situación de mayor vulnerabilidad pedagógica, es decir, en mayor riesgo de repitencia y abandono.

GRÁFICO N° 9. Distribución porcentual de la cantidad de materias no aprobadas por año de estudio



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

De acuerdo a los datos analizados en las cuarenta escuelas relevadas hay una disminución progresiva de la cantidad de alumnos que aprueban todas las materias. En 7° año el 71,1%, en 8° el 44,9% y en 9° el 24,7%. Asimismo se observa un aumento creciente de la cantidad de alumnos que no aprueban una, dos, o tres materias.

Generalmente, al analizar el rendimiento escolar de los alumnos se priorizan sus carencias de aprendizaje descuidando el análisis en relación a los dispositivos de enseñanza y evaluación propuestos por la escuela para que los alumnos aprendan. Una explicación posible para entender

por qué el total de alumnos con materias desaprobadas aumenta considerablemente entre 7°, 8° y 9° año se relaciona con las exigencias propias del ingreso a una nueva cultura escolar. En el pasaje a un nuevo ciclo o nivel educativo, se genera una abrupta serie de cambios en la cultura escolar a la que rápidamente el estudiante se debe adaptar, y que implican más materias para aprobar, profesores distintos para cada área, nuevos regímenes de evaluación, etc. Este reacomodamiento, de darse con naturalidad y éxito, debería evidenciarse en la disminución de la cantidad de materias desaprobadas a medida que se avanza en el trayecto de la escolaridad secundaria. Por el contrario, lo que se observa es un incremento creciente de materias a rendir, sobre todo, como se verá en los apartados siguientes, entre los alumnos que acumulan fracasos. Los recorridos que propone el sistema al estudiante que fracasa en la promoción hacen que los factores de riesgo de deserción, en vez de disminuir, aumenten.

1.3.2 «No todos pueden promover»

La concepción sobre la promoción que predomina actualmente en la escuela secundaria parte del supuesto de que es imposible que todos puedan promover. Este supuesto pone en flagrante entredicho la noción de la educación secundaria universal, oportuna y plena.

Consultados los docentes sobre su creencia respecto de la capacidad de los alumnos que ingresan a la educación secundaria de promocionar sin repetir todos los cursos del nivel, tan sólo un 8% afirma que todos tienen la potencialidad de hacerlo, tal como muestra el gráfico N° 10.

GRÁFICO N° 10. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la afirmación: «Los alumnos que ingresan a la secundaria tienen capacidad potencial de cursar y terminar la escuela secundaria sin repetir»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

GRÁFICO N° 11. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la afirmación: «La aprobación masiva en una materia es un indicador de falta de exigencia por parte del docente»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Las opciones en «algunos casos» y en «pocos casos», suman un 40% de docentes que desconfían de las posibilidades, aun en potencia, de sus alumnos de poder promocionar todas las materias. Las probabilidades de que un estudiante pueda potenciar y complejizar sus capacidades académicas a medida que avanza en el sistema de educación secundaria se ven asimismo coartadas en un 40%,

desde el inicio mismo de su recorrido estudiantil, si se tiene en cuenta que las expectativas de logros del profesorado se ven a priori tan disminuidas.

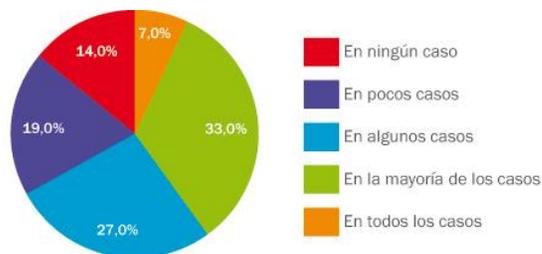
Por otro lado, las encuestas de opinión a docentes, evidencian otro supuesto injustificado y sumamente dañino para el estudiante en condición de vulnerabilidad que se relaciona con la aprobación masiva: esta práctica es considerada un indicio de que el régimen de exigencia del profesor es lábil, y de que la calidad de la enseñanza que proporciona es cuestionable.

Tan sólo el 13% de los docentes consultados cree que la aprobación total de los alumnos no es un signo descalificador de su práctica, mientras que un 21% asegura que en la mayoría de los casos el aprobar todo el alumnado la materia es sinónimo de un mal docente a cargo; por su parte, un 8% lo cree siempre. En realidad la no promoción como índice de calidad educativa es una valoración insustancial bajo todo punto de vista y no existe ningún argumento sólido que avale esta falsa creencia. Si precisamente el objetivo general de la enseñanza del docente es que todos sus estudiantes aprendan los contenidos mínimos exigibles por su materia para promocionar el área, ¿por qué necesariamente la consecución de ese objetivo no sería la muestra palmaria de que hizo bien su trabajo? Lo que se pone en juego en esta diatriba de prejuicios es la imagen que el propio docente tiene de sí mismo y el perfil que quiere mostrar frente al resto del profesorado. Es en esta puja que se terminan solidificando suposiciones infundadas que pasan arbitrariamente a incrementar las presiones que recaen sobre los alumnos y las alumnas que deben alcanzar la promoción en todas las materias para no caer en el estigma del fracaso.

Otra noción estrechamente vinculada con los falsos indicadores de la calidad educativa y que se desprende de los datos anteriores, es el concepto de «buen profesor» que subyace en el sondeo realizado entre el cuerpo docente. En este marco, ser buen profesional implicaría ser infranqueable en las modalidades de exigencia académica, de modo que no todos puedan promocionar, por un lado, y por otro, saber detectar, a principios del primer trimestre —y he aquí otro falso supuesto— quiénes son los estudiantes que no van a alcanzar los requisitos para acreditar la materia. En este sentido, el docente experimentado percibe con su inefable olfato profesional que determinado tipo de estudiante, independientemente del proceso de enseñanza que se ponga en práctica, tiene poca o ninguna posibilidad de revertir un recorrido académico orientado al fracaso. De nuevo la evaluación escolar asociada al estigma de la irreversibilidad de las condiciones cognitivas de los alumnos y una concepción determinista por parte de los adultos que ensombrece las trayectorias estudiantiles.

El gráfico N° 12 ilustra claramente lo antedicho. Sólo un 14% de los docentes consultados piensa que en ningún caso es posible anticipar la capacidad de rendimiento de sus alumnos al cierre del primer trimestre. Un llamativo 33% afirma que en la mayoría de las ocasiones ya se «sabe» cuáles alumnos no van a acreditar, y un 7% confía rotundamente en su percepción profesional para descubrir en todos los casos a los futuros desaprobados. Desde esta perspectiva que clausura las posibilidades de crecimiento desde la apertura misma del ciclo de formación, cobra relevancia la escasez de margen para maniobrar estrategias pedagógicas que instrumenten la posibilidad de cambios positivos en las trayectorias escolares de los sectores más desfavorecidos.

GRÁFICO N° 12. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la afirmación: «Un buen profesor, por experiencia, ya sabe al cierre del primer trimestre cuáles alumnos probablemente van a desaprobar la materia»



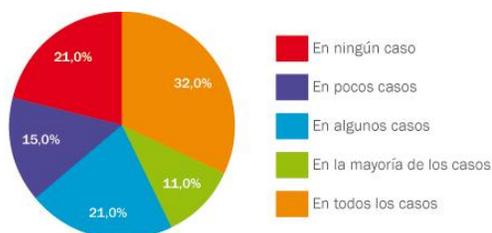
FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

1.3.3 Arbitrariedad del proceso de promoción: ¿Decisión matemática o decisión pedagógica?

Hay hábitos institucionales no sometidos debidamente a discusión que parecen sustentados en la más caprichosa arbitrariedad. Tal es el caso de la decisión de que un alumno que no promueva tres espacios curriculares o más, deba repetir y recursar al año siguiente todas las materias, aún a costa de descalificar la promoción alcanzada en el resto de los espacios curriculares. Claudia Romero (2007) plantea esta situación común en la escuela secundaria, en la que hay hábitos institucionales que se repiten injustificadamente: «La gramática escolar persiste no tanto por un conservadurismo consciente y militante de sostener lo que existe, sino más bien por la repetición de hábitos institucionales no examinados y por sustentar creencias culturales acerca de lo que constituye una verdadera escuela.»⁹

En consonancia con esta arbitrariedad se vincula la decisión de fijar como regla para decretar la recursividad del año completo, por ejemplo, aquellos casos en los que no se aprueban tres espacios, sin tener en cuenta el total de la propuesta curricular sobre la que se decide, y que según los establecimientos secundarios puede oscilar entre ocho, catorce, o más materias. ¿Cuál es el sentido de la imposición de esta proporción matemática en relación con la repetición escolar? ¿Existe algún fundamento radical en el que se apoyen los docentes para asumir sin más este rango de valoración del aprendizaje? ¿Se ha discutido realmente alguna vez las razones para determinar las materias por las que es necesario recursar todo el año? A este último interrogante intenta responder el gráfico N° 13.

GRÁFICO N° 13. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la afirmación: «El alumno que tiene tres o más materias previas debería repetir, sin importar cuáles son esas materias»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

De la consulta realizada a los docentes, el 32% cree que en todos los casos sin importar la materia de la que se trate, el alumno debe repetir, y un 11% lo cree en la mayoría de los casos. Esta

inflexibilidad que prima en la mayoría de los encuestados, raya el automatismo. El estudiante debe repetir porque no alcanza una escala cuantitativa de acreditación, desconsiderando cualquier tenor cualitativo de evaluación particular del alumno. Así cuando se les pregunta a los docentes sobre los beneficios de consensuar la decisión de promover o no al estudiante entre todo el equipo de profesores, la mayoría desestima esta posibilidad. Es mejor seguir una regla general, y no perder tiempo en discusiones particularizadas. Hay que medir a todos con la misma vara.

Un 25% de los profesores piensa que en ningún caso sería apropiado que la decisión de repetir sea tomada por el conjunto de los docentes, frente a un 18 % que cree que esa sería una solución más acertada y justa para con el alumno. En general se desconsidera la búsqueda de salidas pedagógicas alternativas a los hábitos institucionales instaurados por la tradición.

Un criterio similar se privilegia cuando a los docentes se les pregunta sobre la viabilidad de que los estudiantes sólo recursen aquellas materias no promocionadas, en vez de repetir el cursado íntegro del año escolar. Esta orientación es la que se sigue tanto en el nivel terciario, como en el universitario, pero la lógica de promoción se fractura en el nivel secundario, donde se ha naturalizado un régimen infundado y que se contradice en su organización interna: perder la acreditación conseguida en otras materias por no haber alcanzado los contenidos primarios en otro espacio curricular, resulta un sistema claramente precario en su justificación cualitativa. Se puede reconocer, de este modo, otro de los factores intraescolares que atentan directamente al corazón de la vulnerabilidad del estudiantado y facilita el camino de la repitencia, la sobreedad, e incrementa la desmotivación para la formación y la desconfianza en el sistema educativo. Un 36% de los profesores, considera que en ningún caso es mejor que los alumnos sólo recursen aquellas materias que tienen previas cuando repiten, y sólo un 11% cree que el estudiante secundario debe tener las mismas oportunidades que los estudiantes terciarios y universitarios en cuanto a los criterios de recursividad. A pesar de que la lógica indica que los niveles de exigencia para la autogestión en el estudio deberían ajustarse a medida que se avanza en los estudios superiores, nuestro sistema educativo es inversamente más estricto con los alumnos del nivel secundario.

1.3.4 La repitencia

La consecuencia directa de la no promoción es la repitencia, siempre y cuando el alumno se inscriba, y no se produzca la decisión de abandonar ante este fracaso. El alumno repite con todo el peso estigmatizante que ello conlleva: estudiar otra vez todas las materias, incluso aquellas que se aprobaron, e iniciar el año lectivo con otro grupo de compañeros.

Entre los factores de riesgo que atentan contra la escolaridad total, plena y oportuna de los estudiantes de las escuelas secundarias, es fundamental poder hacer foco en la problemática de la repitencia, por constituir una alteración de los itinerarios escolares de un importante porcentaje de alumnos, afectarlos drásticamente en su subjetividad y comprometer seriamente su futuro, como lo evidencian los índices de abandono escolar. Estudiar la repitencia, analizar las concepciones y supuestos en los que se sustenta, revisar las representaciones de los actores escolares y proponer caminos para abordar y resolver la problemática, son asuntos de máxima importancia.

En la encuesta de opinión a los docentes de las escuelas indagadas, un porcentaje significativo considera que la repitencia es una oportunidad para el joven alumno. La mayoría de los docentes y directores afirma que en algunos casos la repitencia es una buena estrategia de aprendizaje. Es relevante reflexionar sobre este tipo de representaciones de directivos y docentes porque dichas concepciones impactan directamente en las trayectorias escolares de una proporción significativa de adolescentes argentinos.

La mayoría de los docentes de las escuelas estudiadas (casi el 99%) poseen una valoración alta o media de la repitencia, es decir que suponen, con diverso grado de intensidad, que la repitencia es una herramienta beneficiosa para los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Si se confrontan estas opiniones con los resultados de las evaluaciones diagnósticas que realizaron los alumnos de este grupo de escuelas se hace evidente que no hay correspondencia entre lo que piensan los docentes con lo que sucede en la realidad: el promedio de puntaje de los alumnos repitentes es considerablemente menor al puntaje de los no repitentes. Esto significa que, lejos de constituir la repitencia una estrategia que mejora los aprendizajes, trae como consecuencia inmediata el rezago en el itinerario del estudiante y no evidencia que traiga aparejado algún tipo de beneficio.

TABLA Nº 5. Puntaje promedio de evaluaciones diagnósticas por condición de repitente y año de estudio

Año de escolaridad	Repitentes	No repitentes
7mo	3,42	3,67
8vo	3,76	4,40
9no	4,23	5,03

Es también importante el porcentaje de docentes de estas instituciones que naturaliza el fracaso, es decir que, con diverso grado de intensidad, considera que es inevitable que un conjunto de alumnos repita de año o abandone la escuela durante el cursado.

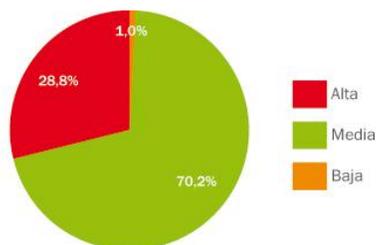
El 85% de los docentes consideran «natural» que un alto porcentaje de alumnos no logren promocionar al año lectivo siguiente, lo que constituye una concepción que pone en riesgo los itinerarios escolares de los adolescentes. En el marco del desafío de la escolaridad secundaria obligatoria, el fracaso y la exclusión de la escuela secundaria ya no es una responsabilidad exclusiva de los alumnos o sus familias sino también del Estado, de los actores del sistema educativo y de la sociedad toda. Cambiar concepciones de naturalización del fracaso arraigadas en los actores educativos es imprescindible para resolver este desafío.

Por otro lado, la naturalización del fracaso funciona como una profecía autocumplida, o sea como una expectativa de los educadores que influye de tal manera sobre ciertos grupos de alumnos que los induce a la confirmación del resultado esperado. En el famoso trabajo de investigación de Rosenthal y Jakobson¹⁰ queda demostrada esta incidencia:

«Para resumir brevemente este hecho, diremos que el 20 por 100 de los alumnos de una escuela elemental fueron presentados a sus maestros como capaces de un desarrollo intelectual particularmente brillante. Los nombres de estos niños habían sido extraídos al azar. Ocho meses más tarde el C.I. (cociente intelectual) de estos niños “milagro” había aumentado de una manera significativamente superior que el del resto de sus compañeros no destacados a la atención de sus maestros. El cambio en las expectativas de los maestros respecto al rendimiento intelectual de los niños considerados como “especiales” provocó un cambio real en el rendimiento intelectual de esos niños elegidos al azar. Hay varios factores que determinan a la expectativa de los maestros sobre la aptitud intelectual de sus alumnos. Antes, incluso, de que un maestro haya observado a un alumno realizando una tarea escolar, tiene ya una expectativa sobre su comportamiento. Si va a enseñar a un “grupo

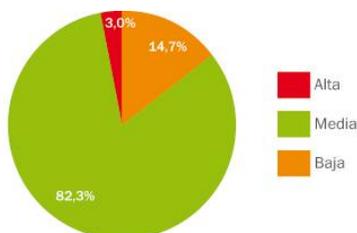
lento”, o de color, o de cuyas madres están necesitadas, él esperará distintos resultados escolares que si va a enseñar a un “grupo rápido”, o a niños de un medio social más acomodado.»¹¹

GRÁFICO N° 16. Distribución porcentual de la valoración de los docentes sobre la repitencia como estrategia beneficiosa para los alumnos con dificultades en el aprendizaje.



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Sobre categorización de la AEPT, procesamiento propio.

GRÁFICO N° 17. Distribución porcentual de la naturalización del fracaso escolar por parte de los docentes



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Sobre categorización de la AEPT, procesamiento propio.

Evidentemente, sobre los alumnos en situación de pobreza actúan diversos factores extraescolares de riesgo. Pero a estos factores se les suma uno sumamente importante, constituido por las bajas expectativas que los educadores tienen sobre su capacidad de aprendizaje, aún antes de conocerlos realmente, como se ve en el gráfico N° 18.

GRÁFICO N° 18. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la afirmación: «Las capacidades de aprender de los alumnos pobres disminuyen a causa de la pobreza»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Solamente el 19% de los docentes indagados no consideran la pobreza como un factor que condiciona la capacidad de aprender. Mientras que casi un 30% piensa que ser pobre es en todos los casos o en su mayoría, factor determinante de un bajo rendimiento cognitivo.

No sólo la pobreza es un factor de estigmatización de los alumnos. También puede serlo la repitencia, la sobreedad, el grupo étnico, el género, la manera de vestir, y todos rasgos identitarios que no se ajustan a la imagen del alumno ideal que la cultura escolar secundaria ha consagrado.

La repitencia, además de no producir los efectos positivos esperados en los desempeños escolares, afecta gravemente la imagen que los alumnos tienen de sí mismos, lesiona su afectividad provocando desánimo, tristeza, angustia y disminuyendo las expectativas favorables en sus proyectos de realización personal.

Para tomar real dimensión del impacto emocional que vivencian los alumnos y alumnas que sufren la repitencia, considérense los siguientes testimonios.

«Como era la primera vez que repetía, me senti tan burra me daba vergüenza ir al mismo grado, parecía que no quería seguir la escuela, pero igual me puse las pilas y andube mal pero andube y ahora se acabaron las baterías de mi pila»

«En ese preciso momento me senti mal por mis viejos, ellos me dan todo para estudiar y no me hace falta nada. Me senti mal porque perdi un año y perdi mis amigos.»

«En ese preciso momento senti como una depresion que me subia y no podia bajar mas»

«my mal porque no le di a mi mama la oportunidad de que este orgullosa»

«Nada solamente es que pense que soy una estúpida porque en estos momentos podría estar en segundo año y mis compañeros del año pasado se burlan y tengo mucha vergüenza»

«Re mal tenia que aguantar las burlas»

«sentí que el mundo se me acabo»

La repitencia es un evento que puede marcar psicológica y socialmente la vida de los jóvenes y afectar sus posibilidades como estudiante, colocándolo en riesgo pedagógico en todo su itinerario escolar e incrementando significativamente las probabilidades de que abandone la escolaridad obligatoria.

Este efecto negativo también se evidencia en la construcción de la llamada «autoimagen académica», es decir, la consideración que los propios alumnos hacen de su desempeño como estudiantes. En diversas investigaciones se ha demostrado la asociación entre variables cognitivas como la autoimagen académica y la aparición de trastornos psicológicos en la infancia y adolescencia, fundamentalmente depresión (Ryan et al., 1987¹²): el 79% de los adolescentes con

depresión tienen una autoimagen académica negativa. En el presente trabajo se vincula la construcción de esta autoimagen académica con la condición de repitente (ver gráfico N° 19).

GRÁFICO N° 19. Distribución porcentual de la valoración de la autoimagen como estudiante de los alumnos repitentes y no repitentes

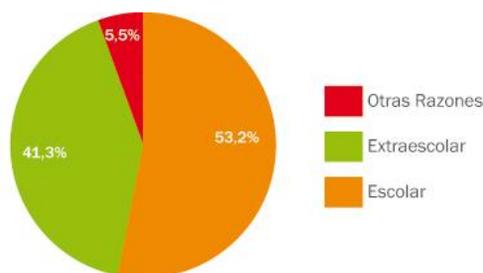


FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Mientras que entre los no repitentes, casi el 32% de los estudiantes se consideran muy buenos alumnos, solamente el 16% de los repitentes tienen ese concepto de sí mismos. Y lo que es también preocupante, un 32% no logra definir su autopercepción académica.

Es indispensable que la propuesta educativa de la escuela secundaria valore de modo realista la relevancia de la dimensión afectiva de las personas por su estrecha vinculación con las posibilidades de aprender, con el desarrollo de la inteligencia, con la posibilidad de relacionarse con los otros de manera constructiva y de introducirse al mundo del arte y lo estético, de ampliar, en definitiva, la construcción de los sentidos posibles de la realidad.

GRÁFICO N° 20. Distribución porcentual de la categorización de las causas de repitencia señaladas por los alumnos repitentes



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Los motivos principales radican en el hecho de que les vaya mal estudiando, o que no les guste estudiar.

Cuando se les hace la misma pregunta a los que no repitieron sobre si saben por qué lo hizo algún compañero se observan los siguientes resultados:

TABLA Nº 7. Distribución porcentual de las creencias de los alumnos no repitentes acerca de las causas por las cuales sus compañeros repiten

Causa principal	Porcentaje de respuestas
Falta de dedicación por el estudio	49,3
Falta de interés por la escuela	35,5
Mala conducta	8,4
Baja capacitación de los alumnos	6,8
TOTAL	100

FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

El grupo de los no repitentes también atribuye los motivos de fracaso a los propios compañeros que repitieron, reforzando la idea de que la culpa de los fallos es exclusiva de quien no pudo pasar de año. En el mismo sentido, los docentes atribuyen casi con exclusividad a los alumnos la responsabilidad del fracaso. La mayoría tiene incorporada una caracterización de los alumnos repitentes como aquellos que no se esfuerzan lo suficiente: para casi el 80% de los docentes, los alumnos que repiten son los que no atienden, se distraen, no llevan la carpeta, faltan.

Debido al comprobado aumento de la vulnerabilidad de los itinerarios escolares de los alumnos que repiten, el proceso de toma de decisión sobre la repitencia debe ser reconsiderado en el nivel secundario.

2. LA ENSEÑANZA EN LA ESCUELA SECUNDARIA OBLIGATORIA.

Muchas de las investigaciones sobre las reformas educativas en América Latina en los últimos años señalan el bajo impacto que los cambios estructurales o de provisión de recursos tienen en el mejoramiento de los niveles de aprendizaje, cuando esas reformas no atañen a la cultura institucional escolar y a las propuestas de enseñanza.

Entre los fundamentos de la educación secundaria obligatoria, está el principio de que todos pueden aprender, y llegar a adquirir las capacidades básicas señaladas para el nivel. Esta enunciación, que parecería muy general, debe ir acompañada de una internalización de lo que la proposición implica: una escuela de calidad, que le ofrezca a todos los alumnos y alumnas la posibilidad de recorrer un itinerario escolar oportuno, significativo y rico en aprendizajes. Si los educadores no están convencidos de las posibilidades de aprendizaje de todos sus alumnos, y creen que sólo algunos lograrán los objetivos esperados, todas sus propuestas de enseñanza estarán atravesadas por estas expectativas anticipatorias.

De los docentes encuestados en la indagación, solamente el 8% tiene la convicción de que todos los estudiantes tienen al menos la potencialidad para hacerlo, y la mayoría cree que en los primeros meses de clases ya están en condiciones de vaticinar quiénes fracasarán.

En las escuelas estudiadas en el presente trabajo, la tarea de revisión de las mencionadas representaciones de los docentes reviste importancia capital, por constituir una condición de posibilidad de la inclusión oportuna y de calidad.

La validez de esta afirmación se proyecta a todas las escuelas en las que se verifiquen creencias y opiniones semejantes entre sus profesores.

Resulta imperioso hacer hincapié en esta actitud inicial, para que la propuesta de enseñanza no esté siempre sesgada por la creencia de que sólo unos pocos lograrán aprender. De lo contrario la educación secundaria universal se obstaculiza como proyecto posible desde los bastiones que erigen los prejuiciosos supuestos de la mayoría de los docentes coartando desde un principio las posibilidades de desarrollo de una gran cantidad de adolescentes argentinos.

2.1 Alumnos «ideales» y alumnos reales

Según los docentes de la actual escuela secundaria, los alumnos que pueden aprender son aquellos que ingresan con ciertos saberes ya consolidados desde la escuela primaria y del medio extraescolar o bien, con suerte, aquellos alumnos y alumnas que han desarrollado dichos saberes por maduración y de manera espontánea. En la antigua lógica de la escuela secundaria era natural que quienes no llegaran en ciertas condiciones debieran ir retirándose paulatinamente de la misma (naturalización de la deserción). En el marco de la obligatoriedad, por el contrario, es necesario asumir plenamente la responsabilidad sobre estos aprendizajes, ya que el fracaso de los alumnos no puede ser una alternativa posible y mucho menos un destino inexorable.

En las encuestas realizadas a directivos y docentes de las cuarenta escuelas incluidas en la «Indagación de Oportunidades Educativas» se preguntó sobre algunas de las capacidades que deberían tener los alumnos al ingresar al secundario: el 64% de los mismos consideró que es necesario que los alumnos y alumnas tengan desarrolladas las capacidades de resolver problemas, y de planificar tiempos y tareas.

Es decir, que estas capacidades constituyen un prerrequisito de ingreso al nivel que será necesario cumplir para desenvolverse con éxito en este nuevo escenario en el que los alumnos y alumnas se encontrarán con una grilla que comprende entre diez y catorce espacios curriculares, y cuyos contenidos, en general, tendrán pocos puntos de contacto entre sí.

Además, un importante porcentaje de directivos y docentes esperan, según los resultados de la encuesta, que los alumnos ya tengan conocimientos matemáticos que les permitan interpretar información cuantitativa (gráfico N° 28).

GRÁFICO N° 27. Distribución porcentual del grado de acuerdo de directivos y docentes con la frase «Es necesario que los alumnos ya ingresen al secundario con la capacidad de resolver problemas, planificar tiempos y tareas»



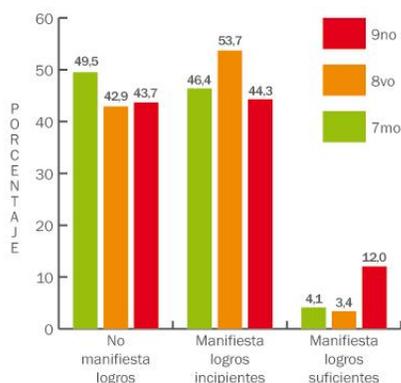
FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

GRÁFICO N° 28. Distribución porcentual del grado de acuerdo de directivos y docentes con la frase: «Con la Matemática del nivel primario ya alcanza para interpretar la información cuantitativa»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

GRÁFICO N° 29. Distribución porcentual de los resultados de evaluaciones diagnósticas de manejo de información cuantitativa por año de estudio



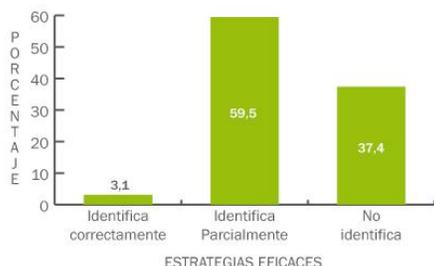
FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Sin embargo, es sabido que la interpretación de información cuantitativa es una capacidad compleja que, como se aprecia en el gráfico N° 29, muy pocos alumnos logran afianzar en el transcurso del ciclo básico secundario.

El 49,5 % de los alumnos que cursan 7º grado no logra analizar y comprender información cuantitativa, y en el 9º año de estudios, sólo el 12 % manifiesta logros suficientes. ¿Qué pasó en estos tres años? ¿Hubo propuestas de enseñanza que les hayan permitido lograr estos aprendizajes? Se infiere que la respuesta es negativa, aun cuando estos conocimientos son importantes para la interpretación de los contenidos de muchas de las disciplinas de la grilla.

Puesto que se espera que esta capacidad esté lograda en el nivel primario, aparentemente no se han tomado medidas para resolver la dificultad y con el transcurrir del tiempo el problema no hace más que incrementarse. Pero la situación es aún más compleja; si se analizan los conocimientos de los mismos docentes respecto a estrategias para enseñar a interpretar información cuantitativa, se evidencian carencias importantes (gráfico N° 30).

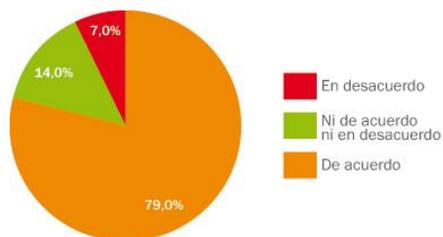
GRÁFICO N° 30. Distribución porcentual del grado de identificación de estrategias eficaces por el docente en la enseñanza del manejo de información cuantitativa



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Solamente el 3% de los docentes identifican correctamente estrategias eficaces para la enseñanza de esta capacidad que aparece como requisito de ingreso al nivel. Algo similar ocurre con la lectura comprensiva y autónoma de textos: solamente el 7% de los docentes considera la posibilidad de que los alumnos y alumnas pudieran no tener desarrollada esta capacidad y que por lo tanto la misma pudiera ser tema de trabajo en el nivel secundario. Si se considera necesario que los alumnos puedan leer de manera autónoma los textos de cualquier materia en la actual escuela secundaria, esto podría significar que aquellos que no son capaces de hacerlo, corren serio riesgo de engrosar el sector de estudiantes que irán fracasando y abandonando las aulas (gráfico N° 31).

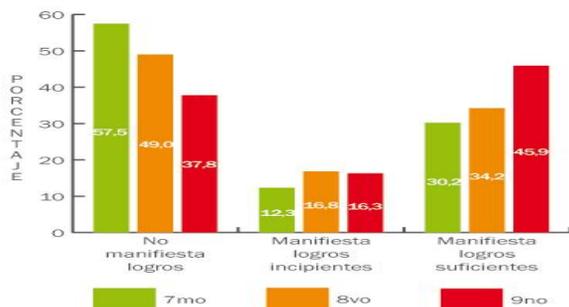
GRÁFICO N° 31. Distribución porcentual del grado de acuerdo de docentes con la frase: «En el ingreso al secundario un alumno debería poder leer de manera autónoma los manuales de estudio de cualquier materia»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Al analizar los resultados de las evaluaciones diagnósticas de comprensión lectora de los alumnos, también aparecen claramente las falencias en la capacidad de comprender globalmente un texto (gráfico N° 32).

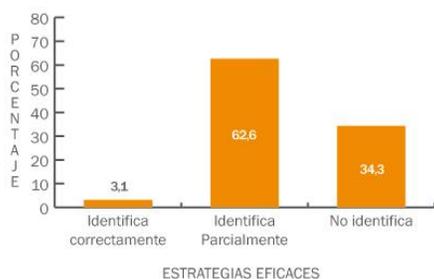
GRÁFICO Nº 32. Distribución porcentual de los resultados de la evaluación diagnóstica en comprensión lectora por grado



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Más de la mitad de los alumnos de 7º año no logra reconstruir el sentido global de un texto, y al finalizar el ciclo básico de secundaria, hay todavía casi un 38% de alumnos que persiste en esta dificultad. Evidentemente el nivel secundario no ha podido solucionar el problema de la lectura de los alumnos que había quedado pendiente del nivel anterior. Las posibles explicaciones a considerar son: que este contenido procedimental básico no se haya enseñado, que no se haya considerado necesario enseñarlo, o que no se cuente con la formación profesional idónea para ayudar a los alumnos a construir este saber. El desconocimiento sobre estrategias para la enseñanza de la comprensión textual que se ve en la información de la encuesta sobre saberes de los docentes, parece confirmar esta última hipótesis. Si a continuación se analiza la información en relación a este tema, se observa que los resultados demuestran zonas de carencia en la formación: sólo un 3% de los docentes identifica estrategias eficaces, y más del 30% de los docentes no tiene los saberes necesarios que les permitirían diseñar estrategias para ayudar a los alumnos y alumnas a comprender textos (gráfico Nº 33).

GRÁFICO Nº 33. Distribución porcentual del grado de identificación de estrategias eficaces por el docente en la enseñanza de la comprensión lectora



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Si se compara el «deber ser» con los resultados de lo que realmente «son» y «pueden» los alumnos en el inicio del secundario, se aprecia una importante brecha entre el alumno «ideal» y el real. Es hora de reflexionar seriamente sobre la situación de este alumno real que acaba de egresar de otro nivel dentro del mismo sistema educativo, y es recibido por una institución que considera que lo que aprendió no alcanza para desenvolverse en el secundario. Los responsables del sistema educativo no se hacen cargo de sus propias falencias y desarticulaciones, derivando las

consecuencias sobre los jóvenes. La escuela secundaria que se pretende debe propiciar un profundo cambio en este sentido. Las instituciones deben preguntarse qué pueden y qué deben hacer con estos alumnos reales, y en ese sentido cuáles son las estrategias de enseñanza para ayudar a los estudiantes a construir los aprendizajes, aún de aquellos que puedan considerarse como propios de otro nivel educativo. Asumir esta responsabilidad se constituiría entonces en un factor protector de los itinerarios escolares, reduciendo las posibilidades de fracaso escolar.

2.2 ¿Cómo conciben el aprendizaje los docentes y los alumnos en la escuela secundaria actual?



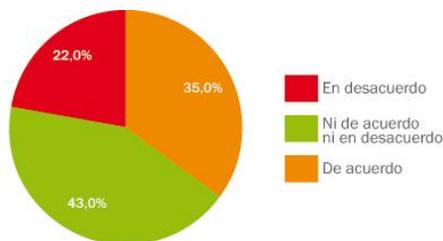
Para comprender mejor los procesos de enseñanza y de aprendizaje, resulta interesante indagar cuáles son las representaciones que tanto docentes como alumnos tienen de lo que es enseñar y aprender en la escuela secundaria actual, Hacer explícitos los supuestos que subyacen y evaluar su pertinencia ante los nuevos desafíos permite plantear estrategias de mejora en las propuestas de enseñanza, que generen una cultura escolar más inclusiva.

2.2.1 *En base al esfuerzo individual del alumno*

La «Indagación de Oportunidades Educativas» produce información sobre las representaciones y saberes que los docentes y alumnos poseen en torno a diversos aspectos de la realidad educativa. En este apartado serán consideradas y confrontadas las concepciones que estos actores educativos tienen respecto del aprendizaje.

En relación a los docentes, se observa que solamente un 22% de ellos cree que sus prácticas de enseñanza son una variable importante para los aprendizajes de los alumnos. La mayoría cree que, en mayor o menor medida, estos aprendizajes dependen de la dedicación al estudio de sus alumnos (gráfico N° 34).

GRÁFICO Nº 34. Distribución porcentual del grado de acuerdo de docentes con la frase: «Los resultados de la evaluación de los alumnos guardan más relación con su dedicación al estudio que con las prácticas de enseñanza de sus docentes»

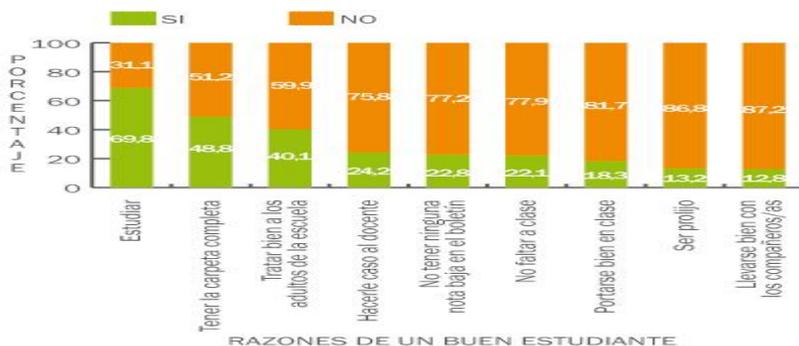


FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

La mayoría de los docentes cree que el logro de los aprendizajes está más relacionado al esfuerzo que deben hacer los alumnos por estudiar los contenidos, que a lo que puedan hacer junto a ellos en el aula. Consideran, entonces, que los alumnos aprenden fundamentalmente porque ponen en juego su voluntad y sacrificio fuera del aula para incorporar la información que ellos transmiten. No hay una concepción del aprendizaje como un compromiso compartido entre el educador y el alumno: el docente enseña por un lado y el aprendizaje se produce en otro lugar, como si fueran dos instancias que debieran estar separadas. Esta concepción está más basada en un modelo de trasmisión de información que en un modelo de comunicación. Con frecuencia los docentes creen que su labor termina cuando ponen a disposición de los alumnos la información, para que ellos hagan el esfuerzo de incorporarla. Como dice Bruno Ollivier (1992): «la información puede existir en situaciones donde no hay comunicación. El fracaso escolar nos recuerda las consecuencias de situaciones de incomunicación. La información y el saber están allí: en el docente, los libros de texto, las bibliotecas, los apuntes. Están a disposición del alumno, pero éste no los adquiere y no accede a ellos.»¹⁵

Si se mira la opinión de los alumnos, cuando se les pregunta sobre las características que debe poseer un buen estudiante, casi el 69% de los alumnos considera que lo más importante es el esfuerzo dedicado a estudiar. Los alumnos reconocen que el esfuerzo es un requisito para los aprendizajes. Lo que queda por ahora fuera del modelo es el incentivo que debe generar este esfuerzo, y la gratificación por los logros alcanzados, que trascienda el mero hecho de sacar una buena nota (gráfico Nº 35).

GRÁFICO Nº 35. Distribución porcentual de las creencias de los alumnos acerca de las condiciones para ser buen estudiante



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

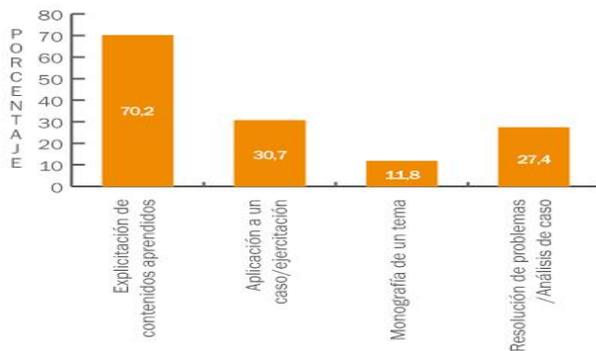
Tener la carpeta completa forma parte del mismo modelo: es muy importante contar con la información necesaria para poder estudiar (aproximadamente el 49% de los casos). En el otro

extremo del gráfico se puede ver que los aspectos relacionados a los vínculos con el resto de sus compañeros es el factor menos valorado, se infiere que el estudio de la información que los docentes les brindan debe hacerse individualmente, en soledad y como se verá más adelante, fuera de la escuela.

2.2.2 Para sacarse buenas notas

Un importante momento en el aprendizaje parece ser la evaluación que los docentes hacen para verificar que el esfuerzo ha sido realizado y que los aprendizajes, por lo tanto, han tenido lugar. El 70% de los docentes toman evaluaciones escritas e individuales en las que los alumnos deben hacer explícitos los contenidos aprendidos. En muy menor medida, las evaluaciones incorporan la resolución de problemas o la aplicación de los contenidos aprendidos al análisis de un caso (gráfico Nº 36).

GRÁFICO Nº 36. Distribución porcentual de los modelos de evaluación escrita propuestas por los docentes (*)

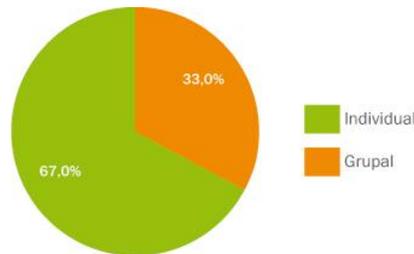


Nota: (*) Pregunta de opción múltiple

FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

La evaluación individual es la que aparece con mayor frecuencia, llegando al 67% de los casos (gráfico Nº 37).

GRÁFICO Nº 37. Distribución porcentual de las modalidades de evaluación tomadas por los docentes

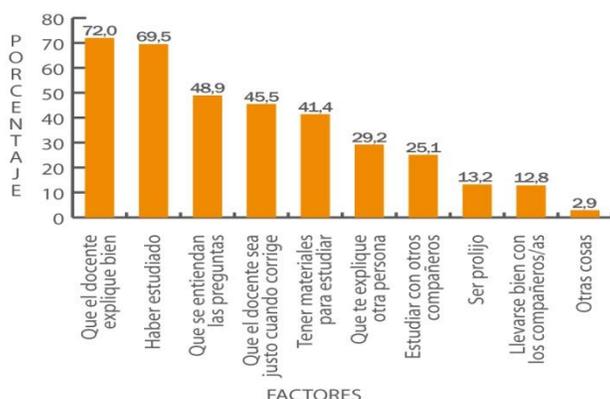


FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Las evaluaciones son grupales fundamentalmente cuando se trata de producir una monografía sobre un tema, que es el modo menos frecuente de evaluar.

El 67% de los docentes indagados considera que del resultado de estas evaluaciones dependerá la promoción de los alumnos. Por tanto, para permanecer en el sistema, los alumnos se acomodan a las expectativas, códigos de valor y modalidades de evaluación de los docentes. Esta capacidad de los alumnos de reconocer en cada uno de los docentes las modalidades de evaluación será fundamental para obtener las notas que les permitan subsistir en el nivel (gráfico N° 38).

GRÁFICO N° 38. Distribución porcentual de las opiniones de los alumnos sobre factores que ayudan a sacarse buenas notas ^(*)



Nota: ^(*) Pregunta de opción múltiple.

FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

La mayoría de los estudiantes expresa una representación balanceada entre la enseñanza y el esfuerzo de estudiar como base de buenas calificaciones: el haber estudiado continúa siendo un factor valorado como muy importante por casi el 70% de los alumnos, junto con la explicación del profesor (mencionada en el 72% de las respuestas). Los estudiantes piden más y mejores explicaciones porque entienden que ellas les facilitarán el acceso a la información transmitida por los docentes y con ello aumentarán las posibilidades de sacarse mejores notas en las pruebas.

Se comprueba entonces una caracterización del modelo de evaluación que Santos Guerra llama *de medición*, en el que sólo se evalúa al alumno, y en el que el proceso de evaluación es el que dirige el aprendizaje.

«En este sentido sí es protagonista el alumno. Se le examina siguiendo una temporalización determinada. Se le dan los resultados, prácticamente inapelables y, en general, se le considera el único responsable de los mismos.

A cada alumno se le asigna en el expediente un valor numérico (al menos, cuantificado) que parece ser de su exclusiva responsabilidad. La calificación del alumno –para muchos padres, profesores y para los mismos alumnos– es el resultado de su capacidad y su falta o derroche de esfuerzos. En el caso de fracasar, será él quien deberá pagar por las «consecuencias». Sólo él deberá cambiar. Lo demás podrá seguir como estaba. La evaluación se convierte así en un proceso conservador.»¹⁶

En el modelo de esta escuela secundaria, hay una puerta grande de entrada y una puerta chica de salida exitosa. Los alumnos deberán hacer todo lo posible por sobrevivir dentro del sistema y terminar su formación; circunstancia que, como ya todos los actores saben y predicen, muchos no podrán superar. Planteadas las condiciones de esta carrera eliminatoria, la evaluación aparece como el primer obstáculo a sortear, ya que será la que determine quién puede seguir y quién no. Todas las formas de aprendizaje estarán articuladas en función de la evaluación, porque en

realidad, en este modelo de supervivencia, ella es lo más importante. En esta competencia por sobrevivir en el secundario, cada alumno y alumna deberá cargar en su mochila con los factores de riesgo que actúan sobre él o ella. En este sentido, el modelo de evaluación que prevalece en el nivel actúa como uno de esos factores, puesto que descarga toda la responsabilidad por el éxito o el fracaso de la prueba evaluativa únicamente en el estudiante. Con cada fracaso, se agregará un peso más que acarrear en la mochila y, el avance por el trayecto de la escolaridad secundaria se tornará más lento, más desgastante, incrementándose los peligros de quedar varados en el camino.

2.2.4 *Estudiar muchas horas fuera de la escuela*

Los docentes creen que principalmente se estudia fuera de la escuela: en promedio, indican que para su materia, un alumno que tiene buen desempeño debe dedicar unas 3,25 horas semanales para estudiar. Y un alumno con mal desempeño, deberá dedicarle, fuera del horario escolar, a cada materia (puesto que cada docente contesta por la suya), casi cinco horas semanales.

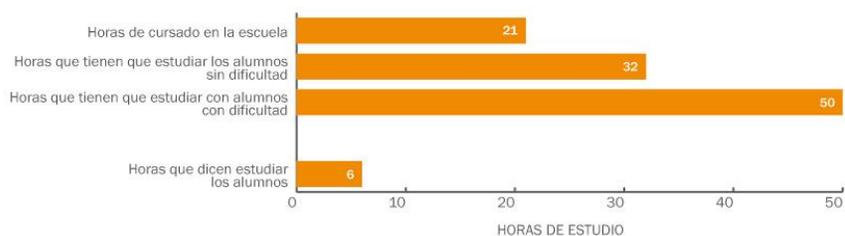
Con un promedio de 10 espacios curriculares por año, un alumno que tiene dificultades para sacarse buenas notas debería estudiar unas 50 horas semanales fuera de la escuela, además de las 21 horas que cursan, en promedio, en las cuarenta escuelas analizadas, para poder cubrir las expectativas de sus docentes en cuanto al esfuerzo que le dedica al estudio. Los alumnos que no tienen dificultades en la escuela deberían dedicarle al estudio unas 32 horas semanales. Es interesante contrastar este dato con la cantidad de horas que dicen los alumnos destinarle al estudio fuera de la escuela: 5,7 horas (3,2 horas durante la semana y 2,5 horas durante los fines de semana en promedio).

En el diagrama ubicado a pie de página se pueden contrastar visualmente estas magnitudes.

Como puede verse, hay una irracionalidad en la cantidad de horas que debería estudiar un alumno fuera de la escuela: a los alumnos que tienen alguna dificultad (es decir, los que están en zona de riesgo educativo), se les exige más del doble de las horas de cursado para que destinen al estudio. Esta es una de las tantas incongruencias de la escuela secundaria actual, cuyo origen radica en el hecho de que cada disciplina se constituye al modo de un compartimento estanco que no guarda ninguna relación con el resto de las materias que componen la grilla curricular. Los docentes no consideran la cantidad total de horas que el alumno con dificultades debería repartir en la atención y estudio de cada una de las áreas que cursa, y sólo tienen en cuenta su propia disciplina, sobre exigiendo al alumno más allá de sus reales posibilidades de dedicación al estudio. Esta fragmentación también se dará en los contenidos, en los códigos de valor de cada docente a la hora de evaluar, y un sinnúmero de variables que el alumno deberá ser capaz de reconocer rápidamente para poder adaptarse y mantenerse en el sistema con la mínima cantidad de fracasos posibles.

Los alumnos y alumnas perciben esta arbitrariedad, y deben aprender que la lógica que se está describiendo no tiene un fundamento en la construcción del conocimiento, sino en una convención social que es la que le permite a la escuela secundaria mantenerse como institución. Esta óptica detallada del sistema de educación secundaria, desde la situación del estudiante, revela una organización desatinada e injusta de normas ocultas que prescriben los grados de exigencia potencial del estudiantado. Exigencias que en el caso del alumno con perfil de alta vulnerabilidad educativa, se convierten en utopías desmesuradas que lo abisman a la resignación.

GRÁFICO N° 39. Comparativo de horas semanales que cursan, horas semanales que de acuerdo a sus docentes deberían estudiar y horas semanales que los alumnos dicen estudiar



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

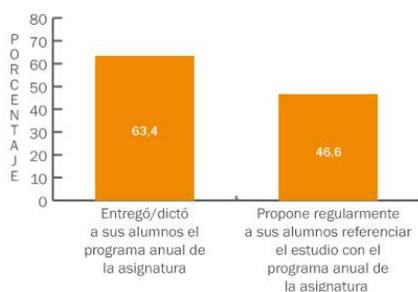
2.4.2 El programa como herramienta sistemática

Cuando se habla de una propuesta de enseñanza fundamentada, sistemática, coherente y sostenida, se debe tener en cuenta que hay una herramienta que ya está incluida en las rutinas escolares que cumple con todas estas características y en la que es posible sustentarse para propiciar un cambio favorable en la educación secundaria: esta herramienta es el programa de la materia.

El programa puede ser una mera formalidad que queda en los escritorios de los directivos y en el portafolio de los docentes, o puede ser una herramienta que colabore en la búsqueda del sentido de las prácticas de enseñanza para disminuir la arbitrariedad y la incoherencia que, como se ha visto, suelen ser constitutivas del modelo de la secundaria actual.

Cuando se les pregunta a los docentes si presentan el programa a sus alumnos, un 63% de los docentes responde afirmativamente, mientras que, el 37% de los docentes encuestados no presenta este documento a sus alumnos. Pero al consultarles sobre si se toman el trabajo de cotejar junto con sus alumnos los temas que se abordan durante el año con el programa presentado al inicio del dictado de la materia, menos de la mitad de los docentes reconoce hacerlo (gráfico N° 45).

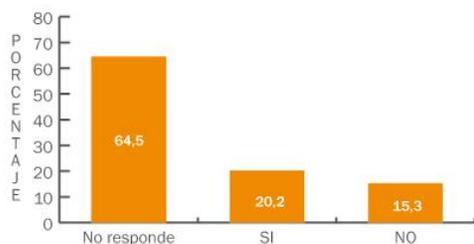
GRÁFICO N° 45. Distribución porcentual de las respuestas de los docentes sobre el trabajo con el programa de la materia



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Esto significa que más de la mitad de los docentes no utiliza el programa como una manera de ubicar a los alumnos en el desarrollo de un tema vinculado con una planificación previa. Más aún, si se contrasta esta información con las respuestas de los alumnos, sólo el 20 % afirma que le han dado el programa (gráfico N° 46).

GRÁFICO Nº 46. Distribución porcentual de respuestas de alumnos para la pregunta: «¿Te dieron el programa de la materia?»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Esta diferencia marca que, si bien algunos docentes entregan el programa, ello no cobra significatividad real para los alumnos al no ser considerado aquél como una herramienta de trabajo que pueda ayudarlos a entender la coherencia interna de la asignatura, los objetivos que persigue el docente cuando selecciona los contenidos, los criterios de evaluación que deberá tener en cuenta, etc.

¿Qué implica convertir el programa de la materia en un recurso didáctico? La creación de un marco de trabajo común, coherente y más organizado para el que será necesario establecer algunos acuerdos sobre cuestiones básicas que permitirán la cohesión de las acciones de todos los docentes frente a los alumnos.

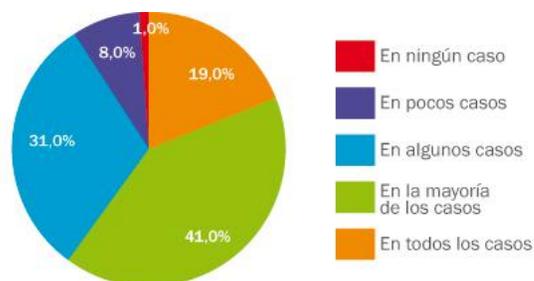
2.4.3 Aprendizajes con pares y adultos

La capacidad de relacionarse y trabajar con otros implica interactuar de manera colaborativa y solidaria para alcanzar objetivos comunes, con respeto y receptividad hacia la afectividad, las ideas, las opiniones, los valores de los demás.

Como se ha visto, la escuela secundaria actual funciona a partir de un paradigma individualista y competitivo, donde sólo sobreviven «los más aptos». Evidentemente, si se quiere una escuela secundaria más inclusiva, se debe variar hacia un paradigma de aprendizaje colaborativo, en el que prevalezca la solidaridad sobre la competencia, en el que la ayuda entre pares o entre jóvenes y adultos sea una característica esencial de las relaciones en el ámbito escolar, y en el que el éxito de unos comprenda el éxito de todos.

El sesgo individualista de la actual escuela secundaria se comprueba en el análisis de las encuestas a directivos, docentes y alumnos. Aunque un 60% de los docentes reconoce que en la mayoría o en todos los casos, el trabajo en grupo favorece el aprendizaje de los alumnos, resulta difícil reconocer una propuesta de enseñanza y de evaluación pensada en este sentido (gráfico Nº 47).

GRÁFICO N° 47. Distribución porcentual del grado de acuerdo de los docentes acerca de la frase: «El trabajo en grupo sostenido a lo largo del ciclo lectivo favorece el aprendizaje de los alumnos»



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Por ejemplo, para los docentes, entre las modalidades de evaluación, las grupales son las menos seleccionadas: el 67% de las evaluaciones son individuales, tal como ya se expuso antes en este trabajo. Se señalaba en un apartado anterior que cuando se les pregunta a los alumnos qué es importante para sacar buenas notas en las pruebas, el factor menos escogido como importante es estudiar con otros (25%); por otro lado, el vínculo con los compañeros también es el factor menos valorado para llegar a ser un buen estudiante (12,7%).

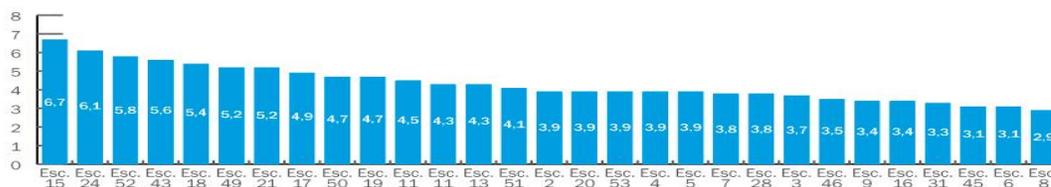
3.1 La diferencia está en la escuela

Al considerar la incidencia del clima educativo del hogar²³ en los resultados de las evaluaciones diagnósticas de los tres años del ciclo básico secundario de la totalidad del universo de estudiantes que participaron de la indagación, se puede observar que los alumnos que provienen de hogares con alto clima educativo obtienen resultados levemente superiores a los de sus compañeros de hogares con clima educativo medio y bajo (alto, 4,5 puntos; medio 4,3 puntos; bajo 4,08 puntos). Esta tendencia confirma que la situación socioeconómica y socioeducativa de los hogares influyen en las trayectorias escolares de los alumnos. Sin embargo, constituiría una simplificación apresurada concluir que las escuelas sólo reproducen las desigualdades sociales y que poco o nada pueden hacer para modificar los condicionamientos de la situación de origen. En efecto, una mirada más profunda de los resultados de cada escuela arroja resultados que interpelan la perspectiva determinista. Se trata de dar un paso que supere las lecturas de lo que sucede con el «promedio», en las que el modo de agregación de los datos diluye las diferencias. Por ejemplo, se puede observar que hay escuelas indagadas, en las que los alumnos con clima educativo bajo en el hogar obtienen muy altos resultados en la evaluación, equivalentes o en algunos casos superiores a los obtenidos por los estudiantes de clima educativo medio y alto.

Se pueden considerar los resultados obtenidos por los grupos de alumnos agrupados según el clima educativo del hogar en cada una de las escuelas de la indagación, para ver la diferencia de resultados ante similar característica de origen.

Los alumnos de hogares con clima educativo bajo han sacado un promedio de notas por escuela que van desde 2,9 puntos a 6,7 puntos, siendo de 3,8 la diferencia entre los extremos (gráfico N° 49).

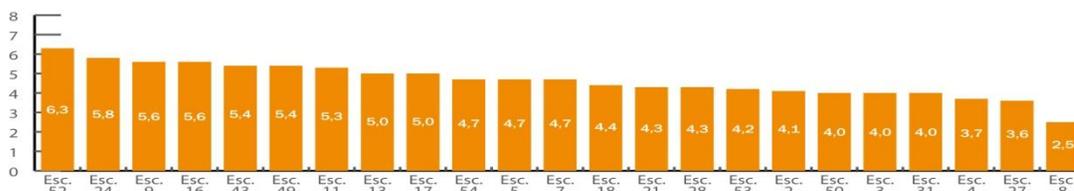
GRÁFICO N° 49. Puntaje promedio en las evaluaciones diagnósticas de alumnos con clima educativo del hogar bajo.



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

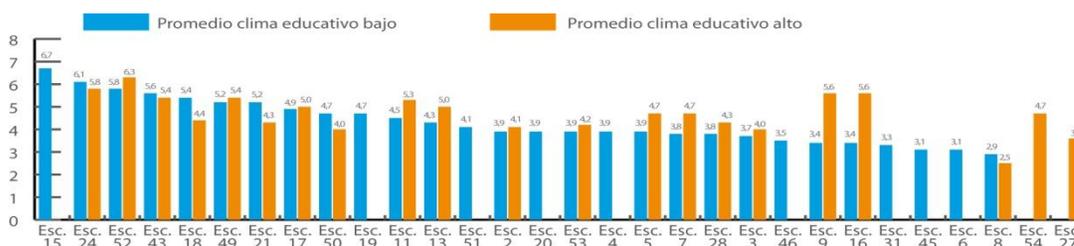
Los alumnos provenientes de hogares con clima educativo alto han obtenido promedios de calificaciones por escuela que van desde 2,5 a 6,3 puntos, siendo de 3,8 la diferencia entre los extremos (gráfico N° 50).

GRÁFICO N° 50. Puntaje promedio en las evaluaciones diagnósticas de alumnos con clima educativo del hogar alto.



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

GRÁFICO N° 51. Puntaje promedio en las evaluaciones diagnósticas según clima educativo del hogar por escuela



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Es decir, independientemente de que existe una leve tendencia general que vincula los mejores resultados con el mayor clima educativo del hogar, también se puede verificar con claridad que hay factores intraescolares que pueden variar significativamente esta tendencia.

Se puede afirmar entonces que, aún los alumnos que vienen de un clima educativo alto pueden encontrarse en escuelas en las que no se alcancen logros suficientes en los aprendizajes, y ellos mismos obtienen bajos resultados.

Por otra parte, es posible observar que hay escuelas de mucha diversidad respecto de la composición socioeducativa de su matrícula en las que los alumnos de clima educativo alto

pueden alcanzar aún mejores resultados que aquellos otros de su misma condición que se encuentran en otras escuelas.

¿Por qué colocar la mirada en los alumnos de clima educativo alto en este caso? Porque es una perspectiva que ayuda a desmentir la generalizada convicción que sostiene que la heterogeneidad de origen socioeducativo de los alumnos deteriora la calidad educativa, y que la incorporación de los jóvenes de sectores socioeconómicos desfavorecidos, que se produce como consecuencia de la extensión de la obligatoriedad, nivela hacia abajo los resultados promedio de los aprendizajes. Se trata de una representación sin fundamento en la realidad, que sin embargo, según algunas investigaciones, es uno de los motivos invocado por las familias que deciden migrar a sus hijos hacia escuelas en las que no haya alumnos de bajo nivel socioeconómico.

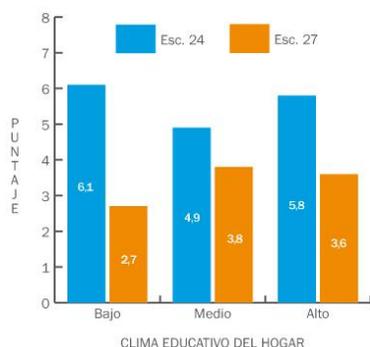
Las predicciones de un descenso generalizado de la calidad educativa vinculado a la obligatoriedad de la escolaridad secundaria, merecen analizarse desde el punto de vista de la justicia social y de los derechos de todos los niños y adolescentes. Cuando se afirma que los resultados de aprendizaje anteriores a la incorporación de los sectores más vulnerables son más elevados que los obtenidos con posterioridad a su inclusión, se está efectuando una comparación incorrecta, porque se están cotejando los rendimientos académicos del porcentaje de estudiantes que asistían a las escuelas en un sistema selectivo, con los que obtuvo el conjunto de un sistema inclusivo. En realidad, los bajos resultados obtenidos por los alumnos incluidos en los últimos años en las escuelas secundarias, evaluados desde el modelo o perspectiva del «valor agregado» o «valor añadido»²⁴, representan un progreso respecto de sus propios saberes del período en que estaban fuera del sistema educativo.

Al considerar este tipo de comparaciones Feijóo (2002) sostiene que es necesario incorporar a la inclusión de los sectores de bajos y muy bajos ingresos como elemento de análisis, refiriéndose al tema en estos términos «(...) en la actualidad, el fracaso escolar de un porcentaje de nuestros alumnos es un éxito, porque aunque su nivel sea bajo, antes no tenían ningún nivel»²⁵.

En el mismo sentido, y con una perspectiva internacional se pronuncian Marchesi y Martín (1998): «Desde las investigaciones orientadas a comparar los rendimientos académicos de los alumnos tampoco se comprueba que los sistemas comprensivos produzcan peores resultados que aquellos otros más selectivos. Ciertamente, si se seleccionan países con sistemas educativos diferentes y se compara los resultados de los alumnos de la misma edad, aquellos más selectivos, en los que sólo están escolarizados una parte de los alumnos, los mejores, obtendrán mejores resultados promedio que aquellos otros que mantienen a todos los alumnos en el mismo centro hasta el final de la educación obligatoria. La extensión de la educación obligatoria con carácter comprensivo hace disminuir el rendimiento promedio de los alumnos si se les compara con el promedio del nivel selectivo anterior... Pero la comparación no es correcta porque se compara a los mejores alumnos con todos los alumnos. La comparación adecuada es ver si el conjunto de los conocimientos de todos los alumnos, los que estudian Bachillerato, Formación Profesional, y los que han abandonado el sistema educativo, es mayor o menor que el de todos los alumnos que estudian los dos últimos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria»²⁶.

Se puede observar, en este mismo sentido, un gráfico comparativo de resultados de dos escuelas indagadas en este estudio, para analizar los resultados obtenidos en ambas (gráfico N° 52).

GRÁFICO Nº 52. Comparación de puntajes promedio en las evaluaciones diagnósticas entre las Escuelas Nº 24 y Nº 27, según clima educativo del hogar



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

En el primer caso (Escuela 24), los alumnos provenientes de hogares con clima educativo bajo tienen mayores logros en las evaluaciones de comprensión lectora y manejo de información cuantitativa que el promedio de la otra escuela, lo que significa que no se sigue la tendencia de que el clima educativo del hogar sea un predictor determinante de los resultados escolares. En la otra escuela (Escuela 27), incluso los alumnos provenientes de hogares de clima educativo medio y alto tienen menores logros que el promedio de escuelas.

Las posiciones ideológicas que sostienen que los factores escolares o extraescolares son las razones explicativas excluyentes del fracaso escolar, poseen una visión reduccionista del problema que no corresponde a la realidad. Los datos analizados en este estudio muestran una confluencia de factores asociados que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar diagnósticos y plantear estrategias superadoras.

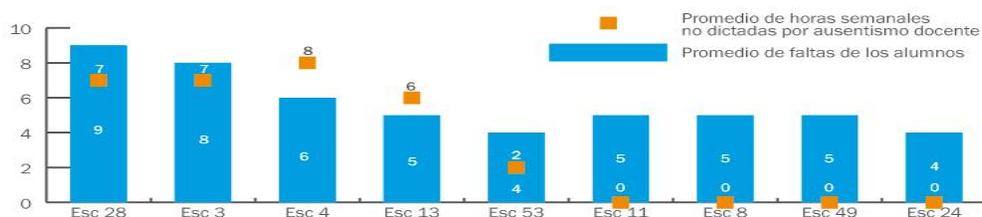
De los análisis realizados en este apartado se pueden obtener tres conclusiones: a) la composición social heterogénea de la matrícula escolar favorece el mejoramiento de la calidad educativa del conjunto del sistema, b) la universalización de la escolaridad de los adolescentes no conlleva la consecuencia irremediable de un descenso de la calidad educativa, c) las escuelas explican mucho de los resultados obtenidos por los alumnos independientemente de su condición de origen.

El análisis de las características de las escuelas, de los rasgos de sus gestiones institucionales, de la calidad de sus propuestas de enseñanza y de algunos de sus otros indicadores, explican las razones por las que obtienen logros diferenciados independientemente del origen socioeducativo de sus alumnos.

3.2 El clima escolar: una institución donde todos quieran estar

El desafío de una escuela para todos implica crear las condiciones institucionales para que tanto alumnos como docentes se sientan cómodos en el trabajo cotidiano de construir el conocimiento. Así como en este trabajo se presentó el ausentismo como un posible indicador de cierto malestar de los alumnos con la institución, también el ausentismo docente tiene interesantes variaciones cuando se lo considera a nivel institucional. Y en muchos casos, hay una coincidencia entre un mayor ausentismo de alumnos con una mayor cantidad de horas semanales de clases no dictadas por ausentismo docente. Se presentan como ejemplo los datos de algunas de las escuelas de la Indagación (gráfico Nº 56).

GRÁFICO Nº 56. Relación entre el ausentismo de los alumnos y el ausentismo de los docentes por escuela



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

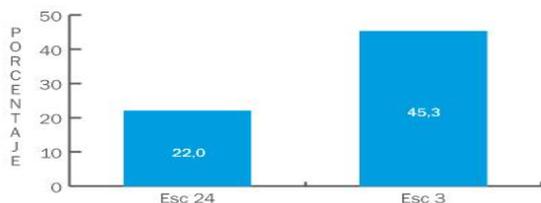
No todos los casos de ausentismo de alumnos ni todos los casos de ausentismo de docentes son atribuibles al clima escolar, pero es significativa la coincidencia, en muchas escuelas, de un alto índice de faltas de los dos actores.

Otra de las respuestas de la indagación que puede dar información acerca de cómo se sienten los alumnos en la escuela, es la pregunta acerca de si se cambiarían de escuela de tener la oportunidad.

El 22 % de los adolescentes de la indagación se ha cambiado de escuela, y el 28% ha pensado alguna vez en cambiarse de escuela. Los motivos señalan una importante preocupación: el 72% de quienes alguna vez pensaron cambiarse, lo hizo en función de factores escolares, esto es, factores propios de la escuela, y por lo tanto previsible, y modificables.

Ante esta pregunta, algunas escuelas también muestran diferencias significativas, lo que indica que hay instituciones que han sabido gestionar y desarrollar fuertes sentimientos de pertenencia, que a su vez constituye un factor que favorece la calidad educativa (gráfico Nº 57).

GRÁFICO Nº 57. Distribución porcentual de alumnos que se cambiarían de escuela. Casos Esc. 24 y 3

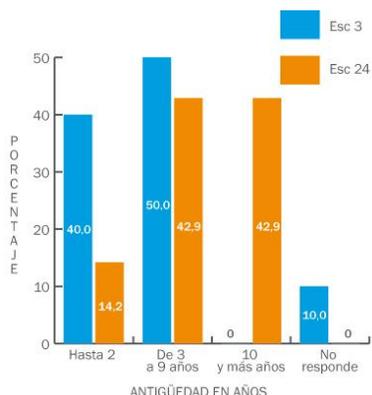


FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Cuando a los alumnos se les pregunta si se cambiarían de escuela, el 28% del total de los alumnos encuestados manifiestan que lo harían de tener la posibilidad. Esto es un indicador de cierto grado de malestar con el establecimiento, y las diferencias entre escuelas son notables. En este caso, en la Escuela 3, más del 45% de los alumnos se cambiarían de tener la posibilidad, contra el 22% de la Escuela 24.

Esta sensación de una escuela «de paso», en espera de una mejor oportunidad laboral, también se evidencia entre los docentes. En escuelas que aparecen como de mayor riesgo para los itinerarios escolares de los alumnos (mayor tasa de repitencia y sobreedad, resultados más bajos en las evaluaciones de Comprensión Lectora y Manejo de Información Cuantitativa, mayor porcentaje de alumnos que piensan en abandonar o cambiar de escuela), también es menor la antigüedad en la docencia promedio de sus docentes y la antigüedad en el establecimiento (gráfico Nº 58).

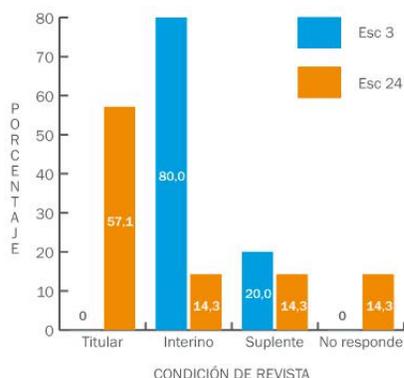
GRÁFICO Nº 58. Distribución porcentual de años de antigüedad de docentes en el establecimiento. Esc. 3 y 24



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Así como se evidenció que hay «secciones castigo», también funciona la etiqueta de escuelas «de derecho de piso», en las que se inician los docentes con menor antigüedad y experiencia, generalmente haciendo reemplazos (el índice de ausentismo docente también aparece como mayor en este tipo de escuelas analizadas en la indagación). Son escuelas en las que el sentido de pertenencia, tanto de docentes como de alumnos, parece difícil de construir y sostener. La situación de revista de los docentes en las dos escuelas analizadas muestra también diferencias significativas (gráfico Nº 59).

GRÁFICO Nº 59. Distribución porcentual de la condición de revista de los docentes. Esc. 3 y 24



FUENTE: Indagación Oportunidades Educativas. AEPT-UNICEF Año 2008. Procesamiento propio.

Mientras que en la Escuela 24 más del 57% de los docentes encuestados son titulares, no hay ninguno en esa situación de revista en la escuela 3, en la que el 80% son interinos y el 20% reemplazantes.

Las condiciones de trabajo también deben ser protectoras de las prácticas de enseñanza, para que todos los docentes tengan la confianza en que pueden participar en un proyecto institucional que se sostiene en el tiempo y que permitirá el desarrollo de sus propuestas de enseñanza.

El equipo directivo tiene un rol fundamental, en la construcción conjunta de un proyecto institucional en el que todos los actores se sientan partícipes de una propuesta construida a partir del diálogo, de la participación y de la búsqueda de estrategias para lograr metas comunes. Los cambios necesarios no pueden imponerse, deben partir de la convicción de todos los actores involucrados de que es posible generar condiciones para una escuela secundaria inclusiva, de calidad, en la que hay motivación para enseñar y para aprender.