
EDUCACION SECUNDARIA: *Temas críticos para la formulación de políticas*

Benjamin Alvarez

Introducción

El propósito de este informe es identificar los temas críticos a considerarse para el desarrollo de políticas de educación secundaria en América Latina. El método seguido consistió en analizar la literatura disponible —particularmente estudios producidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID— y de cada documento relevante (según expertos del BID y la Academia para el Desarrollo de la Educación, AED) extraer los temas relacionados con decisiones de política enfrentados por los países de la región. Además se realizaron algunas discusiones con personas involucradas en el desarrollo de recientes programas de educación secundaria en otras regiones del mundo y discusiones con miembros del BID. El documento sigue una lógica sencilla. Describe rápidamente las grandes fuerzas que están afectando la expansión, la estructura y el currículo de la educación secundaria. Luego plantea algunos de los dilemas que los países típicamente enfrentan y finalmente, identifica los *temas críticos*, es decir, problemas centrales de la formulación de políticas y aspectos que permiten comparaciones internacionales y un aprendizaje de la experiencia de otros países.

Fuerzas que afectan la educación secundaria.

Tres grandes fuerzas entrelazadas entre sí están estimulando la formulación de respuestas nuevas a problemas antiguos tales como la formación de los ciudadanos de las naciones, la capacitación de nuestros jóvenes para el trabajo productivo y el desarrollo de los mecanismos de selección de las elites en las artes, las ciencias y la política. La primera fuerza es el irreversible ímpetu de aprendizaje que se ha acelerado en las décadas recientes, una de cuyas manifestaciones globales es el incremento de la educación primaria. La segunda fuerza es el ambiente del trabajo—en permanente cambio— que los jóvenes están encontrando. La tercera fuerza es el desarrollo de la ciencia y la tecnología que afecta tanto el contenido de lo que se aprende, como también la forma cómo se aprende. Se podría decir que la primera fuerza ejerce una presión desde abajo en la dirección de más aprendizaje para todos. La segunda proviene de los lados, de parte de los mercados de trabajo, y promueve un tipo diferente de educación. La tercera fuerza, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, invade todos los terrenos de la vida social por medio de las redes globales de comunicación, los centros de investigación y la educación superior, y ejerce una presión continua sobre la calidad de la educación secundaria.

Primero. El entusiasmo por el conocimiento y la educación que se ha venido incrementando a lo largo de la historia, se ha acelerado en los años recientes. El conocimiento se ha convertido en la fuente más importante de bienestar y progreso para los individuos, las organizaciones y las naciones. Muchos países en desarrollo se han

comprometido a expandir y mejorar su educación primaria lo que ha resultado en un aumento sin precedentes de los estudiantes de primaria, muchos de los cuales esperan continuar estudiando. La demanda por educación secundaria en el mundo en desarrollo será pronto formidable. La gran mayoría de los niños nacidos en el año 2000 tendrán acceso a la educación primaria y probablemente querrán acceder a niveles más altos. Esta presión está de hecho moviendo las fronteras de la educación primaria al primer ciclo de la educación secundaria, bajo el concepto de educación básica. No obstante la brecha educativa entre las diversas agrupaciones de naciones no parece cerrarse. Mientras los países de la región latinoamericana se embarcan en reformas de la educación secundaria, otros países esperan expandir la escolaridad promedio de sus ciudadanos a niveles superiores.

El incremento de la escolaridad es, sin embargo, relativamente lento en América Latina en comparación con regiones como el Sudeste Asiático o Europa. El compromiso de los países de América Latina expresado en las dos últimas cumbres de las Américas en 1994 y 1998 de incrementar substancialmente el acceso a la educación secundaria y de mejorar su calidad, no se ha visto confirmado por hechos que demuestren la factibilidad de lograr las metas propuestas. La matrícula bruta en secundaria de actualmente 56 por ciento, está muy distante del 75 por ciento esperado para el año 2010¹. Pero las metas establecidas incluyen no solamente expansión sino también calidad. Las presiones por mayor acceso a la secundaria presumiblemente se harán más intensas en los países más rezagados, pero todos los países de la región tendrán que buscar una mayor calidad de la educación, y redefinir el papel, estructura y currículo de su segundo nivel de la educación.

Segundo. Los jóvenes están encontrando un ambiente de trabajo muy diferente al predominante en el pasado reciente. Este ambiente además, se halla en proceso de cambio permanente. Los negocios, por ejemplo, se reestructuran constantemente para reducir costos y competir y desarrollan formas de empleo más flexible para adaptarse a las fluctuaciones de la demanda. Las redes y el comercio global, acelerados por las facilidades de la comunicación digital, se multiplican ampliando el radio de la competencia, y se incrementan las necesidades de “gerenciar el conocimiento” en todo tipo de organizaciones y trabajos. En este contexto el impacto del cambio de modelo de desarrollo, en el que se han embarcado los países de la región, sobre el empleo de los jóvenes se hace cada vez más evidente, puesto que las demandas del nuevo modelo imponen competencias más altas, cuando existen menores oportunidades de empleo, y una educación secundaria inadecuada.

Es difícil para los jóvenes planear su carrera basados en supuestos de un ambiente de trabajo más estable y predecible que ya no existe. Necesitan, por tanto, desarrollar destrezas que sean transferibles a diversas ocupaciones, y no pueden concluir su aprendizaje con la obtención de un certificado o título. Y es más difícil para los jóvenes más pobres, cuyas opciones de empleo se concentran en el mercado informal; su

¹ Un estimación de los recursos financieros requeridos para alcanzar las metas propuestas se encuentra en Lawrence Wolf y Claudio de Moura Castro (2000) *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Technical Papers Series. Washington D.C.: Inter-American Development Bank

posibilidad de adquirir las destrezas, idioma y tecnología que requiere un mundo laboral radicalmente distinto al que tuvieron sus maestros, es muy limitada. Pero es precisamente en este nivel del sistema educativo, donde se traduce el aprendizaje escolar en éxito social, y se concentra la presión por mayor igualdad y democracia.

Tercero. Las nuevas tecnologías de comunicación están liderando el llamado proceso de globalización, pero su impacto en la vida humana está apenas comenzando. Sin embargo, la revolución real no son las tecnologías en sí mismas sino la forma como podemos aprender y cómo este aprendizaje afectará nuestra vida. La presión sobre la secundaria será doble. Además de que la preparación para el trabajo requiere de niveles cada vez más avanzados, los sistemas de ciencia y tecnología y la educación superior, que a su vez se encuentra en un período de transformación, buscarán aumentar la calidad de los egresados de secundaria para la formación de la masa crítica de analistas y profesionales. Por otra parte, ningún estudiante de secundaria podrá prescindir del aprendizaje de la tecnología básica para el trabajo y la educación post-secundaria. La tecnología presenta, además un enriquecimiento sin precedentes de los contextos que permiten el aprendizaje, al multiplicar los espacios, tiempos y recursos y facilitar una conectividad global.

Los dilemas que enfrentamos.

Tanto las familias como los ministerios de educación necesitamos decidir sobre cuánta y qué tipo de educación proporcionar a nuestros jóvenes. Pero también los empresarios y las universidades se plantean interrogantes sobre los productos de la educación secundaria y sobre las direcciones que las escuelas deben seguir. Algunas de estas decisiones se realizan en medio de tensiones y dilemas que se agudizan cuando se propone una nueva ley de la educación o una reforma educativa, se busca la obtención de un préstamo internacional o simplemente cuando una familia rural tiene que decidir si mandar su hija a la escuela secundaria.

Varias de tales tensiones o dilemas se refieren a la prioridad, tamaño y financiación de la educación secundaria, otros a su naturaleza y función y otros a su estructura y currículo. Estas tensiones son muy contextuales y difieren según el desarrollo de la educación en cada país o localidad. En América Latina y el Caribe la varianza de los indicadores de desarrollo de la educación secundaria es muy notoria, no solamente entre países, sino dentro de cada país. No obstante, en mayor o menor medida, todos tienen que diseñar sus su política dentro de opciones como las que ilustran los siguientes puntos extremos:

- Invertir en educación primaria o básica como prioridad del Estado o expandir el acceso a la educación secundaria?
- Financiación estatal para la educación secundaria o financiación privada?
- Un ciclo de seis años o un doble ciclo?
- Formación general o formación específica laboral?

- Una escuela común, escuelas vocacionales separadas o mercado mixto?
- Escuelas gerenciadas autónomamente o escuelas centralizadas?
- Currículo uniforme o currículo diversificado?
- Énfasis en la integración y equidad social o respuesta a necesidades individuales?

Bajo estos dilemas hay una serie de temas subyacentes que constituyen las unidades principales de la arquitectura de los sistemas educativos y que en diversas regiones y países del mundo han recibido consideraciones distintas y construcciones divergentes dando origen a escuelas secundarias con relaciones externas y estructuras internas muy diversas. Este panorama permite comparaciones “ex post facto” y un aprendizaje útil en circunstancias de rápidos cambios y gran incertidumbre.

Paralelo a este aprendizaje de la experiencia reciente de otras sociedades, existe una fuente más cercana de interrogantes que surge de la larga historia de ensayos y reformas de la educación secundaria de los países de la región de América Latina y el Caribe que ofrece numerosas lecciones a los nuevos reformadores. Finalmente el conocimiento acumulado a lo largo del siglo veinte en torno del desarrollo humano y los procesos de aprender contribuyen particularmente a la evaluación de los temas críticos.

Los temas críticos

Los temas críticos para la política de la educación secundaria que surgen, unos de los dilemas que tenemos que resolver (la oportunidad de expansión de la secundaria y la equidad social, la estructura del sistema y su relación con otras instancias de formación para el trabajo, y el currículo), otros de las decisiones tomadas recientemente en los foros internacionales (el acceso y la calidad, por ejemplo), y otros de las necesidades del sistema (evaluación, financiación, etc), se podrían reducir a los siguientes siete:

1. Expansión y equidad
2. Propósito y definición
3. Formación para el trabajo
4. Estructura y Currículo
5. Gerencia y participación
6. Docencia y
7. Aprendizaje

Todos estos temas están relacionados entre sí de manera que no se puede discutir la expansión sin definir los límites y la función de la educación secundaria o el currículo sin considerar la estructura y los asuntos de certificación. No obstante, cada uno de ellos constituye una puerta de entrada útil para discutir políticas adecuadas o realizar análisis que permitan evaluar opciones o avanzar el conocimiento práctico.

Expansión y equidad

Luego de un período de concentración en torno de la educación primaria, la mayoría de los países latinoamericanos están repensando la educación secundaria. Todos ellos, con excepción de Nicaragua y Guatemala, han logrado una tasa neta de matrícula en el nivel primario por encima del 90 por ciento. Pero en conjunto, su matrícula en secundaria tendrá que duplicarse para alcanzar las metas establecidas por la Cumbre de las Américas. Pero éste acuerdo internacional presupone una respuesta a las tres siguientes preguntas:

- La primera es *cuándo es oportuno expandir el acceso a la educación secundaria?* No es más urgente mejorar la calidad de la educación primaria o básica, según el caso, par evitar una secundaria de baja calidad que además continúe las desigualdades sociales, como sucedió en muchos países en el afán de expandir la educación primaria? Cómo definir los límites de crecimiento de la educación secundaria? Por medio de las tasas de retorno? Qué lecciones surgen de la experiencia de expansión de la secundaria en otras regiones del mundo?
- La segunda pregunta es *si la educación secundaria debe hacerse obligatoria y de responsabilidad del Estado.* La expansión no es un asunto exclusivamente cuantitativo. Tiene varias implicaciones legales y financieras. Por ejemplo, al ampliar el acceso, se extiende simultáneamente la obligatoriedad de la educación a los niveles de secundaria? Si se apoya la expansión de la educación secundaria, quién debe financiar este crecimiento? El gobierno, las empresas, los individuos? La educación privada constituye una parte importante de la educación secundaria en varios países de América Latina (más del 30 por ciento en Colombia, República Dominicana y Venezuela, más del 40 por ciento en Chile, y más del 60 por ciento en El Salvador). Es una tendencia que conviene fortalecer? Las escuelas privadas han logrado subsistir en un ambiente de fuerte centralización del sistema educativo. Cuál será su futuro en un sistema descentralizado?²

Como la inversión en educación secundaria puede ser muy alta, necesita competir con otros subsectores o programas, sobre una base diferente a su valor por sí misma. Ubicar la prioridad de la educación secundaria dentro de presupuestos nacionales limitados implica mirar fuera de la escuela a los mercados de trabajo, a su contribución a la competitividad económica del país, al empleo de los pobres, a la salud de los adolescentes y a la democracia.

² La financiación de la educación secundaria podría constituir un tema crítico independiente. Aquí se menciona bajo expansión y bajo gerencia.

- La tercera pregunta es si la expansión de la educación secundaria es un vehículo de equidad. La educación secundaria en América Latina ha servido tradicionalmente para seleccionar los estudiantes que han de continuar en niveles más elevados de preparación. Una secundaria masiva crearía limitaciones intrínsecas de calidad? La equidad no comprende solamente el acceso. En realidad se trata de varias fuentes de inequidad que determinan el destino individual. El acceso a la secundaria es una. La otra es la oferta educativa desigual y la otra los logros desiguales. Por esta razón la calidad y la igualdad son consideraciones inseparables en una política de expansión de la escolaridad³.

Propósito y definición

Buena parte de la problemática que presenta la formulación de la política de la educación secundaria radica en una cuestión más filosófica que técnica. Cuál es la naturaleza y propósitos de este nivel de educación? A la educación secundaria se le adjudican una serie de finalidades tales como preparar a la juventud para el empleo, formar ciudadanos responsables, seleccionar candidatos para la educación superior, preparar padres y madres saludables, ayudar a los jóvenes a participar en actividades de desarrollo social y alfabetización, y además enseñar matemáticas, ciencias y sociales. Esto la pone en situación de responder a diversas exigencias de la educación superior, de la comunidad y del mercado laboral.

Es natural que esto suceda puesto que en el nivel de secundaria se conjugan las funciones individuales (desarrollo de la personalidad, preparación para una ocupación y formación para buscar una ocupación en los niveles de la alta inteligencia) y las funciones sociales de la educación (integración nacional, desarrollo económico, y superación de la pobreza). Las discusiones sobre las finalidades de la educación secundaria, esbozan los dilemas que son característicos de la política de la educación secundaria y se reducen fundamentalmente a establecer si la educación secundaria tiene o no una finalidad intrínseca, si sus fines son prioritariamente cívicos o de desarrollo del capital social o son laborales y de contribución al desarrollo económico.

- Tiene éste nivel educativo *finés propios* o es solamente un canal de paso hacia un nivel superior? La escuela académica por ejemplo, se construye sobre éste supuesto. En tal caso la educación más específica para el trabajo se realiza en otros niveles e instituciones. Un prototipo de la secundaria académica es el Bachillerato Internacional que ofrece la oportunidad de opciones preuniversitarias y un reconocimiento internacional.

³ Una discusión de la problemática de expansión y calidad de la educación secundaria se encuentra en: Cecilia Braslavsky (1998) La educación secundaria en la Argentina: desafío cuantitativo o cualitativo? San Pablo, Junio 5 (mimeo).

- Una demanda más amplia de educación secundaria, ampliará la *gama de finalidades de la educación secundaria*? Convendría disponer de escuelas diferentes para finalidades diferentes?

El “capital social ” —menos visible que el capital físico y más difícil de medir que el capital humano— es la infraestructura de vida cívica y comunitaria necesaria para generar normas de reciprocidad y compromiso cívico, es decir, para desarrollar las características de la organización social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. El capital social se evidencia a través de los nexos que crean las redes, las normas y especialmente la confianza mutua y se crea por medio de la educación.

- En dónde radica la responsabilidad de *la formación del capital social* de la nación? Es decir, de la coherencia de valores y actitudes ciudadanas? En las familias? En los programas no-escolares? En la escuela?
- *Es formar para el trabajo una finalidad esencial de la educación secundaria*? Para todos los estudiantes o para un grupo seleccionado por su vocación no-universitaria? Esta pregunta nos introduce al siguiente tema, que por su importancia para los individuos y los países merece tratamiento aparte.

Además de las dificultades en la identificación de su propósito, la secundaria tiene un problema de definición en el tiempo (cuántos años) y en el espacio (su lugar en la arquitectura del sistema). Diferentes países han resuelto este problema en formas diversas a lo largo del siglo pasado en que la educación secundaria se ha extendido y estandarizado más, puesto que en sus orígenes se confunde con el desarrollo de las universidades en Europa. El tema de definición está muy cercano al tema de estructura.

Formación para el trabajo

Los jóvenes parecen ser una de las principales víctimas de la transformación estructural y la crisis del mundo del trabajo. En varios países de la región se ha incrementado el número de desempleados jóvenes y de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Paradójicamente se han multiplicado las organizaciones privadas y públicas que preparan para el trabajo, y se añaden a los esquemas tradicionales de la educación vocacional.

- Cuál es entonces *la contribución de la educación secundaria* a la formación para el trabajo? Se trata de desarrollar destrezas para una empresa específica? Conocimiento y habilidades para un área específica de una industria? Desarrollar destrezas genéricas y actitudes para el trabajo? Fortalecer las destrezas fundamentales de la educación primaria, como lo distingue la pirámide de la ilustración 1?
- Qué papel puede jugar la escuela en la *orientación laboral* de los jóvenes y en su vinculación con las empresas de la localidad?

- Cómo atender las necesidades laborales de los estudiantes que dejan la escuela antes de ingresar a la escuela secundaria superior (últimos grados)?

Quizás cada tramo de la escolarización está llamado a contribuir en forma diferente a la formación para el trabajo. Además la educación para el trabajo no concluye con la educación convencional. La escuela básica y la secundaria tienen un papel predominante en la formación de las competencias para la empleabilidad (competencias generales y personalidad del trabajador). Entonces, quién es responsable del desarrollo de las destrezas más específicas para el trabajo?

ILUSTRACION 1: DESTREZAS PARA EL TRABAJO



- Sería mejor mantener una educación secundaria que permita a sus egresados integrarse a otros niveles de la educación superior donde se realice la educación profesional, o a una formación más especializada para el trabajo en otras organizaciones? *Cómo se podrían armonizar las diferentes funciones de la educación secundaria en un modelo nacional de educación y capacitación laboral?* Este interrogante abre la discusión sobre el siguiente tema, el de la estructura de la secundaria.

Adicionalmente un modelo de educación secundaria tiene que resolver qué hacer con las organizaciones de educación vocacional que existen en todos los países de la región, pero que presentan, en muchos casos, problemas especiales de obsolescencia tecnológica y discriminación social.

Estructura y currículo

La educación escolar parte del discutible supuesto que todos los niños aprenden a un ritmo similar y sus edades corresponden a un grado que a su vez se organiza en

ciclos. En algunos casos se trata de dos ciclos de duración similar (6 años de primaria y 6 de secundaria, o 5 y 7, y 4 y 9 por ejemplo); en otros casos de un ciclo largo y otro corto (10 y 2) y en otros casos de tres ciclos correspondientes a un ciclo de primaria y dos ciclos de secundaria. En la práctica es difícil responder a necesidades diversas especialmente cuando los índices de deserción sugieren que buena parte de los niños deja la escuela varios años antes de concluir la educación secundaria inferior. Y especialmente cuando existe una población muy grande de jóvenes mayores que asisten a la escuela secundaria (lo cual se refleja en las diferencias entre la matrícula neta y bruta), y de jóvenes que asisten *part-time*, o a las escuelas nocturnas.

Otra cuestión radica en si la educación secundaria inferior pertenece más a la primaria en su propósito y currículo o si tiene una finalidad diferente a la formación de las destrezas y conocimientos fundamentales. Y otra es el hecho de que la transición de la primaria a la postprimaria permanece como un paso que presenta especiales dificultades a los niños, sobre todo a los más pobres.

La estructura de la educación secundaria ha sido y continuará siendo controvertida. En los países de la OECD, por ejemplo, existen varios modelos que van desde sistemas selectivos con escuelas secundarias diversas y paralelas (vocacionales y académicas) hasta escuelas comunes y comprensivas para todos los estudiantes. Una pregunta inevitable de política es la siguiente:

- Qué se adecúa mejor a los fines que un determinado país se propone para el nivel de secundaria. *Una escuela secundaria común para todos los jóvenes, dos tipos de escuelas o varios tipos de escuela?* Una escuela integrada en un primer ciclo y diferenciada en un segundo ciclo?

El problema de la estructura no se agota con el diseño de un modelo escolar. Tiene que ver además, con la relación de la escuela secundaria con la universidad, con la escuela primaria y las otras organizaciones que proporcionan educación para el trabajo.

En un país con una matrícula baja en los cursos superiores de la educación secundaria la mayoría de los egresados de este nivel tienden a ingresar a la educación superior. El currículo clásico los prepara a su ingreso y ayuda a seleccionar a los estudiantes para las diversas demandas de las carreras universitarias. La expansión rápida de la educación secundaria plantea una situación muy diferente para el currículo escolar en términos de la diversidad de necesidades de una clientela muy diversa. Los dilemas para quienes definen las políticas que han de orientar el currículo se aumentan. Hay tres dilemas inevitables. El primero es el de la educación general versus la educación específica. El segundo es de la unidad (o el núcleo común) y la diversidad o posibilidad de escogencia estudiantil y flexibilidad. El tercero es la tensión que se da entre lo universal y lo nacional o local.

- Debe preparar la escuela secundaria a *especialistas o a generalistas?* Si la educación secundaria constituyera una etapa terminal para todos este asunto podría discenirse más fácilmente. Pero a medida que se expande la educación secundaria también se aumenta la demanda sobre la educación superior. En muchos casos los graduados de

secundaria de clases menos favorecidas continúan sus estudios asistiendo a universidades de segunda clase. Aunque este debate está abierto, parece que existe una evolución irreversible en la dirección de una educación secundaria de naturaleza más general que específica.

- *¿Qué podemos aprender de la experiencia* de países que han establecido dos opciones para los tres últimos años de secundaria, una general y otra técnica vocacional?
- A medida que se amplían las necesidades de un cuerpo variado de estudiantes las personas encargadas del currículo necesitan preguntarse cuál sería la composición del *currículo común para todos los estudiantes*? Algunos consideran que la enseñanza de la ciencia y especialmente de los procesos de descubrimiento y aprendizaje permanente deberían constituir la base fundamental del currículo de secundaria.

En todo caso el currículo escolar del siglo de la comunicación está cada vez más cercano a la evolución de la tecnología. *La tecnología en la educación secundaria tiene dos dimensiones*. La primera es el uso potencial de la tecnología para ampliar las fuentes de información y los métodos de búsqueda en las diferentes asignaturas. Es decir, *la tecnología como un instrumento del currículo escolar*. La cuestión se plantearía en términos del valor agregado de la tecnología para el aprendizaje. La segunda es la necesidad para los estudiantes de secundaria de formarse para la cambiante tecnología del mundo del trabajo. Por ejemplo, el dominio de las destrezas para la utilización del computador y de las redes del Internet. Esto es, *la tecnología como contenido del currículo escolar*. La cuestión sería, en este último caso, qué deberían saber los estudiantes sobre la tecnología, qué destrezas son fundamentales para desempeñarse en el mundo del trabajo y a qué nivel de desempeño deberían lograr tales destrezas.

La experiencia de América Latina en el uso de la tecnología como instrumento de aprendizaje se remonta a varias décadas cuando se iniciaron programas de educación secundaria a distancia en varios países, algunos de los cuales continúan operando. Las nuevas ideas de educación secundaria virtual parte de principios paralelos con el uso de tecnologías nuevas. Pero, sería útil establecer cuánto aprendimos de esas experiencias? Y especialmente, cómo se consolidan los propósitos de expansión, calidad e igualdad en tales esquemas? Por otra parte, los contextos de aprendizaje se multiplican constantemente con la presencia de nuevos recursos que permiten extender la educación en diferentes momentos y lugares. Cómo se beneficia la escuela secundaria de este fenómeno?

Gerencia y participación

El movimiento de descentralización educativa iniciado en América Latina hace varias décadas—y que ha tenido una limitada ejecución— parece orientarse ahora en la dirección de proporcionar una mayor autonomía a las organizaciones educativas. Es decir, de una concepción espacial se ha pasado a una redefinición de papeles. El papel del Estado, dentro de la mentalidad de la llamada “Nueva Administración Pública”, se transforma de proveedor a comprador de servicios, de objeto de juicio y evaluación, a

evaluador, lo que incluye planeamiento estratégico, establecimiento de metas y estándares y sistemas de medición y evaluación. La Cumbre de las Américas de Santiago en 1998 propuso "fortalecer la gerencia y descentralización de los sistemas educativos y promover la participación de la comunidad y la familia".

El propósito subyacente es el de refomar las instituciones, es decir, las reglas de juego que forman la estructura de incentivos que influyen en el comportamiento de los actores del sistema educativo. Se trata, por una parte, de hacer el sistema más eficiente, y por otra parte, de proporcionar participación a los usuarios del sistema que son las familias y los empresarios. A veces las reglas que constituyen el marco institucional y la información asimétrica en favor de algunos grupos, permiten que el interés de los agentes (políticos, administradores y maestros) prevalezca sobre el de los principales. En la práctica se proporciona mayor autonomía a las localidades y las escuelas para su administración y el desarrollo de proyectos institucionales. Pero es necesario disponer de respuestas claras a las siguientes preguntas:

- *A quién se entrega la responsabilidad* y correspondientes recursos? A los padres de familia? A los profesores? Al director de la escuela?
- *Qué tipo de responsabilidades se otorgan?* Administrativas? Financieras? De personal? De currículo?
- *Cómo se realiza el proceso de presupuesto* y situación de recursos financieros?
- *Qué cambios promueven estas reformas* en los Ministerios de Educación para adaptar su capacidad de aprendizaje e innovación a una situación nueva que exige tal reforma?

En el caso de la educación secundaria la participación se extiende a los estudiantes y a los empresarios que son usuarios directos del producto de la escuela. Qué canales de participación se pueden preveer?

- Qué podría el *sector privado* contribuir a la educación secundaria además de eventuales financiaciones de actividades aisladas? Cuáles son las ventajas y limitaciones de la utilización de la metáfora de la organización productiva en la escuela?

La docencia

Sabemos que los profesores, su capacidad y dedicación y su desempeño en la escuela, constituyen el recurso fundamental para el aprendizaje de los estudiantes. Ellos representan el rubro más importante en el presupuesto de la educación. Sin embargo, no estamos seguros de cuáles son las políticas que permiten la favorecen la formación de buenos profesores y un desempeño eficaz que se refleje en altos índices de aprendizaje escolar. El ámbito de las políticas posibles cubre la selección y formación, la asignación, la carrera profesional y los incentivos.

El profesor de secundaria, en contraposición al de primaria tiende a ser un conocedor de su disciplina y en contraposición al profesor universitario, dispone de una formación pedagógica. Mejores profesores de secundaria implica resolver cuestiones como las siguientes:

- Cómo involucrar jóvenes brillantes en la docencia de secundaria e incentivarlos para que continúen su *carrera en la educación*?
- Cómo se lograría un balance entre lo teórico y lo práctico y entre la especialidad y la pedagogía en la *formación de los profesores de secundaria*?
- Qué sistemas de *evaluación de los profesores* mejoraría los estándares de la enseñanza?
- Qué incentivos debería ofrecer la sociedad para conservar buenos maestros en las aulas?
- Cómo facilitamos el acceso de los profesores a los circuitos internacionales del conocimiento?

Aprendizaje

La finalidad de la escuela es en todo caso el aprendizaje. La docencia es el medio principal para lograr la finalidad última de la escuela. Qué se aprende y cómo sabemos que se aprende constituye un tema crítico de la educación secundaria. Todos los países de la región han desarrollado algún tipo de sistema de evaluación del aprendizaje buscando establecer qué debieran saber los estudiantes y cómo saber que lo han aprendido (estándares de currículo) para mejorar la calidad de tales aprendizajes (estándares de desempeño). La política educativa podría utilizar la experiencia y la investigación internacional acumulada en el pasado reciente orientada por preguntas como las siguientes.

- Qué nos enseñan los *estudios internacionales* del rendimiento escolar de los estudiantes de secundaria? Por qué los estudiantes de los países latinoamericanos obtienen bajos rendimientos en comparación con estudiantes de otros países?
- Cuál ha sido *la utilidad de los servicios de evaluación* que se han creado en la región para mejorar la calidad de los resultados de aprendizaje. Ha predominado su finalidad de selección sobre la de mejoramiento?
- Cómo han funcionado los sistemas nacionales de evaluación de *competencias laborales*?
- Qué factores favorecen el aprendizaje en la escuela secundaria. Cuáles son los *recursos* más importantes para el aprendizaje?

- Cómo se podría mejorar el aprendizaje escolar de los *niños más pobres*?
- Qué dice la experiencia de los países que han organizado sistemas nacionales de evaluación? Qué mejoras se han introducido en los sistemas de supervisión en otros países?⁴

⁴ Para una discusión detallada de áreas críticas de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, veáse Lawrence Wolff y Claudio de Moura Castro (2000) *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Papers Series.