

REVISTA DE POLÍTICA EDUCATIVA

ISSN 1852-3439

Revista de Política Educativa

Revista de Investigación de la
Escuela de Educación

N° 3

prometeo
libros

 Universidad de
SanAndrés

Revista de Política Educativa

Editores

Silvina Gvirtz

Jason Beech

Secretaria de Redacción

Lucía Vogelfang

Consejo Editorial

Stephen Ball

Nicholas Burbules

Inés Dussel

Ana María García de Fanelli

Claudio Suasnábar

Juan Carlos Tedesco

Emilio Tenti Fanfani

Catalina Wainerman

Editor responsable: Prometeo Libros, 2012

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

info@prometeolibros.com

www.prometeolibros.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Contenido

Artículos.....	13
Participación de los países en vías de desarrollo en evaluaciones de aprendizaje, 1960-2009 <i>David H. Kamens y Aaron Benavot.....</i>	11
Motivación, organización y carrera de los docentes: el caso italiano <i>Giuseppe Bertola y Daniele Checchi.....</i>	35
Las influencias del hogar, el pre-escolar y la escuela primaria sobre el rendimiento educativo a los once años del niño <i>Edward Melhuish, Pam Sammons, Kathy Sylva, Iram Siraj-Blatchford y Brenda Taggart.....</i>	63
Experiencias escolares de jóvenes inmigrantes: una comparación de las políticas y prácticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires y en Madrid <i>Jason Beech y Ana Bravo-Moreno.....</i>	93
Abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas de la Argentina: nuevos indicadores para el planeamiento de políticas de inclusión educativa <i>Cora Steinberg.....</i>	121
Tesis	135
Interacciones entre sindicatos docentes y estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007 <i>Annie Mulcahy.....</i>	157
Reseñas.....	185
Wainerman, Catalina y Di Virgilio, María Mercedes (compiladoras) (2010): <i>El quehacer de la investigación en educación</i> . Buenos Aires: Manantial.....	187

Gentili, Pablo (2011): <i>Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente</i> . Buenos Aires: Siglo XXI Editores-Clacso.	194
Perazza, Roxana (compiladora) (2008): <i>Pensar en lo público</i> . Buenos Aires: Aique.....	201
Sobre los autores.....	207
Revista de Política Educativa.....	213

ARTÍCULOS

Participación de los países en vías de desarrollo en evaluaciones de aprendizaje, 1960-2009*

David H. Kamens**

Aaron Benavot***1

Resumen

Este trabajo analiza los cambios anuales en la participación de países en vías de desarrollo en diferentes tipos de evaluaciones de aprendizaje durante las últimas tres décadas. Asimismo este estudio pone especial énfasis y provee explicaciones iniciales sobre la expansión global de evaluaciones regionales y nacionales desde mediados de los años noventa. El trabajo sostiene que las evaluaciones nacionales de aprendizaje -tales como las evaluaciones no-estandarizadas, sensibles al contexto y no-comparables- se han convertido en la herramienta preferida de los diseñadores de políticas educativas en muchos países en vías de desarrollo. La creciente demanda de agentes educativos de mecanismos de rendición de cuentas y las ventajas relativas de las evaluaciones regionales nacionales probablemente

*Traducción del inglés: Leticia Moneta.

** Northern Illinois University - School of Public Policy de la George Mason University. Email: dkamens@verizon.net

*** Department of Educational Administration and Policy Studies de la University at Albany-State University of New York. Email: abenavot@uamail.albany.edu

¹ Nos gustaría agradecer a Michael Barton por su asistencia técnica en la producción del conjunto de datos utilizados en esta investigación. Erin Tanner, Marta Encinas-Martin y Ulla Kalha amablemente nos han ayudado en la investigación, desarrollando la información sobre evaluaciones nacionales. Agradecemos también a los colegas de la UNESCO y a los funcionarios del Ministerio de Educación que compartieron con nosotros su conocimiento sobre las experiencias de evaluación específicas de cada país.

agudizarán esta tendencia en los próximos años, aunque mucho dependerá de las políticas adoptadas por organismos internacionales, ONGs y asociaciones regionales que asesoran y financian la participación de los países en evaluaciones de aprendizaje.

Palabras clave: evaluación – exámenes – países en vías de desarrollo – globalización – aprendizaje del alumno

Abstract

This paper examines annual changes in the participation of developing countries in different kinds of learning assessments over the past four decades. It specifically highlights, and provides initial explanations for, the worldwide spread of national and regional assessments since the mid-1990s. The paper argues that national learning assessments –namely, non-standardized, context-sensitive and non-comparable learning assessments– have become a preferred tool of educational policy makers in many developing countries. The increasing demand for accountability and the relative advantages of national regional assessments, should amplify this trend in coming years, although much depends on the policies of international agencies, NGOs and regional associations that advise and financially support country participation in learning assessments.

Key words: assessment – testing – developing countries – globalization – student learning

La expansión de la evaluación en países en vías de desarrollo

“Examina, evalúa y compara”: estas tres palabras condensan un eslogan común del Banco Mundial en los años ochenta y noventa, en sintonía con su énfasis en el desarrollo de capital humano (Lockheed y Vespoor, 1990). Este representaba el consejo que daba el Banco a los países, especialmente aquellos en vías de desarrollo, acerca de cómo mejorar la oferta de servicios educativos: “primero estudia tu sistema, luego evalúa lo que se ofrece y lo que se aprende, y luego compara tus resultados con los de los demás países”. Como muestra

este trabajo, el énfasis en la evaluación y comparación formalizó las tendencias a aumentar la participación de los países en los estudios comparativos sobre los logros académicos y sobre otras formas de poner a prueba a los alumnos y las evaluaciones nacionales, tendencia ya en boga desde los años sesenta y en crecimiento significativo desde los años noventa. El apoyo incondicional que brindó el Banco Mundial a la evaluación estudiantil legitimó aún más esta tendencia y subrayó su relevancia para los incipientes sistemas educativos del tercer mundo.

A partir de los años sesenta, la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA, por sus siglas en inglés), una organización no gubernamental, convocó a equipos de académicos en educación comparada y técnicos expertos para diseñar y administrar evaluaciones estandarizadas del aprendizaje estudiantil (Keeves, 1995). Las primeras olas de evaluaciones internacionales generaron un marco analítico para comparaciones transnacionales de los resultados del aprendizaje de materias específicas, basadas en muestras representativas de estudiantes de diferentes grados/edades. Hasta los años noventa, sin embargo, sólo un pequeño número de países de medianos y bajos ingresos participaron en estas exigentes evaluaciones internacionales de logros estudiantiles.

Con el correr de los años, la relevancia de las evaluaciones internacionales y el apoyo (tanto técnico como financiero) del Banco Mundial a las evaluaciones del aprendizaje estudiantil, contribuyeron a la expansión de una segunda modalidad de evaluación: la nacional. Estas evaluaciones no estandarizadas de los logros cognitivos (a veces también de las actitudes y el comportamiento) fueron llevadas a cabo bajo el auspicio de, o autorizadas por, los propios países, a menudo con el apoyo de instituciones bilaterales o multilaterales de financiación (Benavot y Tanner, 2009). Estas evaluaciones variaban enormemente en términos de calidad y rigor. La evidencia global sugiere que ha habido una explosión virtual de evaluaciones nacionales de aprendizaje, muchas de ellas en países en vías de desarrollo, comenzando a mediados de los años noventa.

Al mismo tiempo, un tercer tipo de evaluación fue echando raíces: las evaluaciones regionales, para las que se crearon instru-

mentos estandarizados de medición para determinar y comparar los resultados del aprendizaje de materias clave entre muestras de estudiantes representativas de los países de una región particular del mundo. Las asociaciones de delegaciones gubernamentales regionales de ministros y expertos establecieron protocolos para llevar a cabo evaluaciones del aprendizaje estudiantil: uno en América Latina (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE) y dos en África Subsahariana -uno para los países angloparlantes (Consortio Sudafricano para el Control de la Calidad Educativa - SACMEQ, por sus siglas en inglés) y otro para los francoparlantes (Conferencia de los Ministros de Educación de los Países que comparten la Lengua Francesa - COMFEMEN, por sus siglas en francés, que conduce el PASEC ². Con el apoyo de expertos de la UNESCO y de sus oficinas regionales e institutos, así como con subsidios nacionales e internacionales, estos organismos regionales incitaron el desarrollo de tres importantes ejercicios de evaluación comparada.

La imprevista expansión de las evaluaciones regionales y nacionales impone algunos puntos de importancia analítica que demandan mayor atención. Como mínimo, las evaluaciones nacionales y, en menor grado, las regionales, satisfacen un número de imperativos técnicos y políticos que las evaluaciones internacionales de alto impacto no cubren. En primer lugar, minimizan el potencial de vergüenza y humillación internacional que a menudo acompaña el informe de resultados de las evaluaciones internacionales. La mayoría de las evaluaciones nacionales no se diseñan en función de comparaciones explícitas con otros países, y las evaluaciones regionales generalmente incluyen grupos de países cuyas condiciones socio-económicas son más similares. En segundo lugar, son más económicas de administrar y se considera que exigen un menor nivel de capacidad técnica. Como señalan Lockheed y Vespoor (1990; véase también Benavot y Tanner, 2009), estas evaluaciones pueden tomar la forma de exámenes obligatorios al finalizar un ciclo educativo particular.

² PASEC refiere al "Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN" (Programa de análisis de los sistemas educativos de la CONFEMEN).

Al integrarlos en el ciclo escolar de evaluaciones, se pueden reducir los costos administrativos. Además es más factible que los alumnos se sientan motivados para estudiar y repasar para estos exámenes si se llevan a cabo en momentos clave del ciclo educativo. En tercer lugar, las evaluaciones regionales y nacionales pueden ser ventajosas para analizar la calidad de la educación y el plan de estudios ofrecido por las escuelas y por los docentes. Tienden a ser más sensibles al contexto o, en otras palabras, se amoldan a las políticas curriculares y a las estructuras educativas de cada país. Ergo, la información que ofrece a los educadores puede captar mejor el tipo de instrucción que recibieron los estudiantes y lo que realmente aprendieron.

En el contexto de una presión global por una mayor rendición de cuentas por parte de las escuelas, docentes y sistemas educativos, las evaluaciones regionales y nacionales ofrecen ventajas sustanciales para los países pobres (Kamens y McNeely, 2010). La evidencia en este trabajo indica que los países descubrieron las ventajas de este tipo de evaluación en los años noventa, especialmente con el despertar de los compromisos internacionales establecidos en la "Conferencia Mundial sobre Educación para Todos", llevada a cabo en Jomtien, Tailandia, en 1990. Las decisiones de los países de llevar a cabo tales evaluaciones se vieron reforzadas, en gran medida, gracias al apoyo de organismos internacionales y regionales, así como gracias a los expertos en evaluaciones que colaboraron en su diseño, administración y análisis. De hecho, la escala y el alcance global de las actividades evaluativas no han sido informados extensamente, y sólo en los últimos años se están volviendo visibles. Por esta razón, muchos especialistas en educación comparada no son conscientes de las tendencias de las que damos cuenta más adelante.

El objetivo principal de este trabajo es mayormente descriptivo, dado que es poco lo que se sabe sobre estas tendencias de evaluación (internacional, regional y nacional). Lo que resulta sorprendente, sin embargo, es el carácter emergente de estas tendencias a nivel global. Mientras algunos grupos de países y regiones comenzaron antes que otros a llevar a cabo evaluaciones y priorizar un tipo de evaluación por sobre otro, las mismas tendencias generales se han vuelto globales, especialmente desde mediados de los años noventa.

Visto retrospectivamente, casi todos los países desarrollados han llevado a cabo al menos una evaluación del aprendizaje, y para el año 2008 casi tres cuartos de los países en vías de desarrollo también lo han hecho. De los tres niveles de evaluación que analizamos, las evaluaciones nacionales crecieron a una tasa epidémica en el tercer mundo, 'contagiando' a todas las regiones del mundo, si bien a ritmos diferentes. Por ello, un relato coherente de estas tendencias requiere argumentos sobre los procesos globales que afectan la participación en las evaluaciones, así como una comprensión de la dinámica de cada país. En la conclusión especulamos sobre estas posibles dinámicas, pero el objetivo principal de este trabajo es describir cuándo, dónde y hasta qué nivel el ejercicio de la evaluación del aprendizaje se ha tornado una característica habitual de los sistemas educativos nacionales.

Nos interesa además investigar los vínculos posibles entre las diferentes formas de evaluación. Una relación nos interesa particularmente: si el incremento temprano de las evaluaciones internacionales promovió la expansión de las pruebas regionales y nacionales en el tiempo y en qué lugares lo ha hecho. Para analizar esta idea, examinamos el volumen total de todos los tipos de evaluación en todos los países y luego calculamos qué porcentaje de todas las pruebas de cierto período son internacionales, regionales o nacionales. Si la evaluación internacional está impulsando la expansión de otros tipos de evaluación, deberíamos notar que el volumen de evaluaciones regionales y nacionales crece con el paso del tiempo, proporcionalmente al total de pruebas administradas. No esperamos que el porcentaje de evaluaciones internacionales baje drásticamente dado que éstas también están creciendo (Kijima, 2010; Kamens y McNeely, 2010). Esperamos notar que todos los tipos de evaluación se incrementan con el tiempo. La correlación entre las tasas de participación en diferentes tipos de evaluaciones sugiere un proceso dinámico. Pero un análisis más comprensivo de estas dinámicas debería sugerir vínculos potenciales. Este será el tema de futuros trabajos.

Sobre los datos utilizados

La información sobre evaluaciones nacionales fue reunida por los autores con la ayuda de colegas de la UNESCO y con los aportes de muchos funcionarios de Ministerios de Educación nacionales de todo el mundo. La compilación de datos referidos a evaluaciones internacionales y regionales se realizó con el apoyo de las instituciones académicas de los autores. La base de datos vinculada a este trabajo se focaliza exclusivamente en la participación de los países en vías de desarrollo en los tres tipos de evaluaciones: (1) evaluaciones *internacionales* que involucran a múltiples países de diferentes regiones; (2) evaluaciones *regionales* que involucran a un grupo de países de una sola región geográfica; y (3) evaluaciones *nacionales* en las que sólo un país se encuentra involucrado.

Este trabajo se centra en el grado de participación de cada país en cada tipo de evaluación y en cómo ésta se modifica con el tiempo. En un pequeño número de casos notamos que un país llevaba a cabo una evaluación pero era incapaz de dar cuenta de la fecha en que la evaluación había sido tomada. Por este motivo, en algunos de los cuadros el número de países en vías de desarrollo que hemos incluido varía de acuerdo a si incluye o no información referida a la fecha de la evaluación.

Para ser exactos, las evaluaciones analizadas en este trabajo varían sustancialmente en otras dimensiones de importancia, por ejemplo: (a) qué grupo de estudiantes fue evaluado; (b) qué temas o competencias fueron puestos a prueba; (c) el nivel de estandarización de los elementos incluidos en la evaluación; (d) el uso de una dimensión comparativa explícita en el diseño de la evaluación; y (e) a qué altura del año escolar fue tomada la evaluación. Nuestra intención es evaluar estas dimensiones cuando hay suficientes datos fiables disponibles.

Como se mencionó anteriormente, la base de datos utilizada para este trabajo incluye a todos los países en vías de desarrollo (N=151) de los que puede tenerse certeza acerca de si participaron o no en por lo menos uno de estos tres tipos de evaluación y si puede conocerse las fechas en que se tomaron. Para las evaluaciones internacionales

las fechas de inicio son en los años sesenta. Para las evaluaciones regionales y nacionales, las fechas comienzan en los años noventa. Por ello hemos decidido agrupar las tendencias en tres periodos: 1960-1989, 1990-1999 y 2000-2009.

Para ilustrar la estructura de los datos, presentamos primero un esquema que clasifica la participación de cada país en los tres tipos de evaluación.

El cuadro 1 muestra la estructura básica de nuestros datos. Los 151 países en vías de desarrollo han sido doblemente clasificados según su participación en al menos una instancia de evaluación internacional, regional y/o nacional entre 1960 y 2008 ³. El Cuadro 1 no presenta información detallada sobre el alcance de la participación o, en otras palabras, el número de veces que los países participaron en cada tipo de evaluación. Nuestro eje aquí es el porcentaje de países que participaron al menos una vez en cada evaluación durante cada periodo. El total de evaluaciones conmutadas de esta manera suma 886. Si se incluyen las participaciones múltiples en cada periodo, el número asciende a 1052.

Cuadro 1: Clasificación de países en vías de desarrollo según el tipo de evaluaciones que tomaron

Participación de los países en diferentes tipos de Evaluaciones del Aprendizaje			
Evaluaciones Internacionales* (1960-2008)	Evaluaciones Regionales ** (1990-2008)	Ha tomado al menos una evaluación Nacional del aprendizaje (1995-2008)	No ha tomado ninguna evaluación Nacional del aprendizaje o falta información

³ En los casos en que faltaban datos o bien se desconocían las fechas de participación, se llevaron a cabo investigaciones con la colaboración de colegas de la UNESCO y los Ministerios de Educación nacionales. La información recabada nos permitió asignar fechas de participación a varios países que sabíamos, a través de otros registros, que habían tomado evaluaciones.

Participó en al menos una evaluación internacional	Participó en al menos una evaluación regional	Sudáfrica; Suazilandia Djibouti	Botswana; Zimbabwe
		Argentina; Brasil, Chile; Colombia; Republica Dominicana; El Salvador; Guatemala; Honduras; Méjico; Panamá; Paraguay; Perú; Venezuela	
	No participó en ninguna evaluación regional	Ghana; Nigeria Egipto; Jordania; Líbano; Omán; Qatar; Emiratos Árabes Indonesia; Corea, República de Malasia; Filipinas; Singapur; Tailandia, India Belice; Uruguay Azerbaijan; Georgia; Turquía	Chipre; Túnez; Yemen China; Macao; Papua Nueva Guinea Irán Trinidad y Tobago Kazakhstan; Kyrgyzstan; Tajikistan; Uzbekistán
No participó en ninguna evaluación internacional	Participó en al menos una evaluación regional	Burkina Faso; Camerún; República Centroafricana; Guinea; Kenia; Lesoto; Madagascar; Malawi; Mauricio; Mozambique; Namibia; Nigeria; Senegal; Seychelles; Uganda; Zambia Mauritania Bolivia; Costa Rica; Cuba; Ecuador; Nicaragua	Benin; Chad; Congo; Gabón, Mali, Tanzania; Togo

No participó en ninguna evaluación regional	Eritrea; Etiopia; Gambia	Angola; Burundi; Cabo Verde; Comoras; Zaire;
	Argelia; Kuwait; Marruecos; Arabia Saudita	Costa de Marfil; Guinea Ecuatorial; Guinea-Bissau; Liberia; Ruanda; Sao Tome e Islas
	Myanmar; Cambodia; Islas Cook; Fiji; Kiribati; Laos, PDR; Samoa, Occidental; Islas Solomon; Tonga; Tuvalu; Vanuatu; Vietnam	Príncipe; Sierra Leona; Somalia
	Bangladesh; Maldivas; Pakistán	Bahrain; Irak; Libia; Territorios Autónomos de Palestina; Sudán; Siria
	Bahamas; Guyana; Haití; Jamaica; St. Kitts/ Nevis	Brunei; Timor Oriental; Corea del Norte; Islas Marshall; Micronesia; Nauru; Niue; Palau; Tokelau
		Afganistán; Bután; Nepal; Sri Lanka; Taiwán
		Antigua/ Barbuda; Aruba; Barbados; Bermuda; Granada; St. Lucía; San Vicente/Granadinas; Surinam
		Armenia; Turkmenistán

Fuente: Elaboración propia

* Ejemplos de evaluaciones internacionales: TIMSS, PIRLS y PISA.

** Ejemplos de evaluaciones regionales: SACMEQ, PASEC y SERCE.

Resultados

Los números y porcentajes del Cuadro 2 se basan en el número de evaluaciones tomadas según tipo y período. No representan el número de países participantes sino la cantidad de evaluaciones administradas. Este cuadro, combinado con la información de los Gráficos 2-4, cuenta

una interesante historia sobre el patrón de crecimiento de cada tipo de evaluación.

Cuadro 2: Porcentaje y número de cada tipo de evaluación a través del tiempo

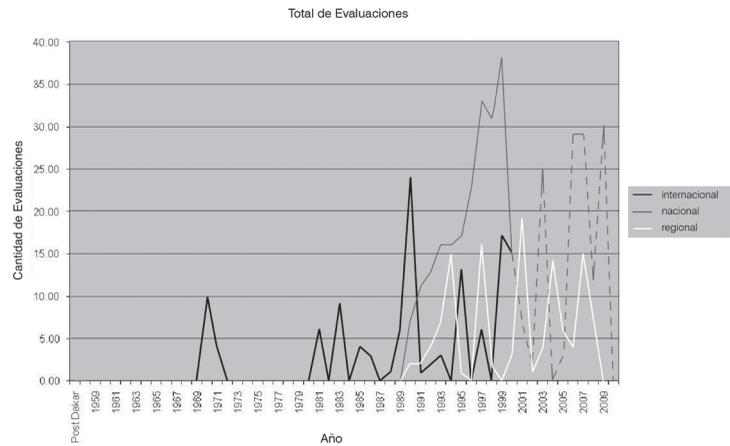
Año	Número de evaluaciones internacionales (N = 261)	Porcentaje de evaluaciones internacionales sobre el total	Número de evaluaciones nacionales (N = 516)	Porcentaje de evaluaciones nacionales sobre el total	Número de evaluaciones regionales (N = 122)	Porcentaje de evaluaciones regionales sobre el total
1959	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1960	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1962	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1963	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1964	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1965	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1966	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1967	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1968	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1969	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1970	10,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
1971	4,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
1972	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1973	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1974	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1975	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1976	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1977	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1978	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1979	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1980	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1981	6,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
1982	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1983	9,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
1984	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1985	4,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
1986	3,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
1987	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1988	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1989	6,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
1990	24,00	0,09	7,00	0,01	2,00	1,64
1991	1,00	0,00	11,00	0,02	2,00	1,64
1992	2,00	0,01	13,00	0,03	4,00	3,28
1993	3,00	0,01	16,00	0,03	7,00	5,74
1994	0,00	0,00	16,00	0,03	15,00	12,30
1995	13,00	0,05	17,00	0,03	1,00	0,82
1996	0,00	0,00	23,00	0,04	0,00	0,00
1997	6,00	0,02	33,00	0,06	16,00	13,11
1998	0,00	0,00	31,00	0,06	2,00	1,64
1999	17,00	0,07	38,00	0,07	0,00	0,00

2000	15,00	0,06	43,00	0,08	3,00	2,46
2001	7,00	0,03	42,00	0,08	19,00	15,57
2002	2,00	0,01	38,00	0,07	1,00	0,82
2003	25,00	0,10	241,00	0,47	4,00	3,28
2004	0,00	0,00	48,00	0,09	14,00	11,48
2005	3,00	0,01	51,00	0,10	6,00	4,92
2006	29,00	0,11	43,00	0,08	4,00	3,28
2007	29,00	0,11	6,00	0,01	15,00	12,30
2008	12,00	0,05	1,00	0,00	7,00	5,74
2009	30,00	0,11	30,00	0,06	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia

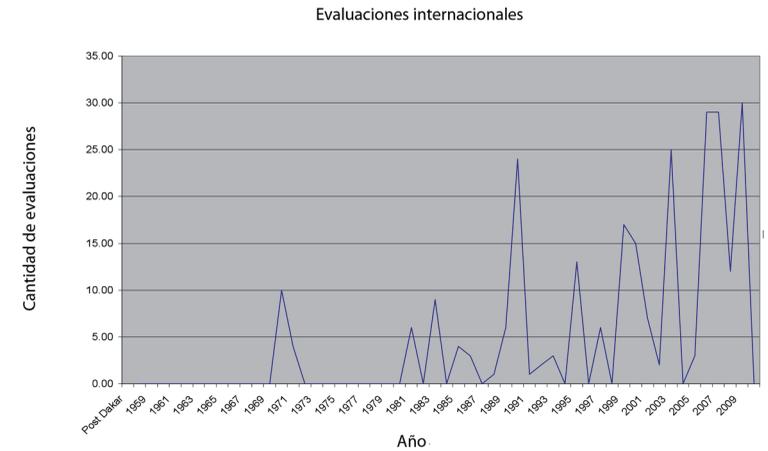
Para comenzar, la aplicación internacional de evaluaciones ha mostrado un patrón de crecimiento constante desde comienzos de los años sesenta. Se evidencian picos de actividad en ciertos años (1969; 1989; 2003; 2007) en los cuales la toma de evaluaciones creció notablemente. Los dos primeros picos coinciden con lo que se conoce como las dos primeras "olas" de evaluaciones IEA, mientras que los siguientes dos picos reflejan la introducción y expansión de las evaluaciones PISA. En general, el patrón que se observa es de crecimiento constante.

Gráfico 1: Volumen de evaluaciones internacionales, regionales y nacionales tomadas en países en vías de desarrollo, 1959-2009, según año y tipo



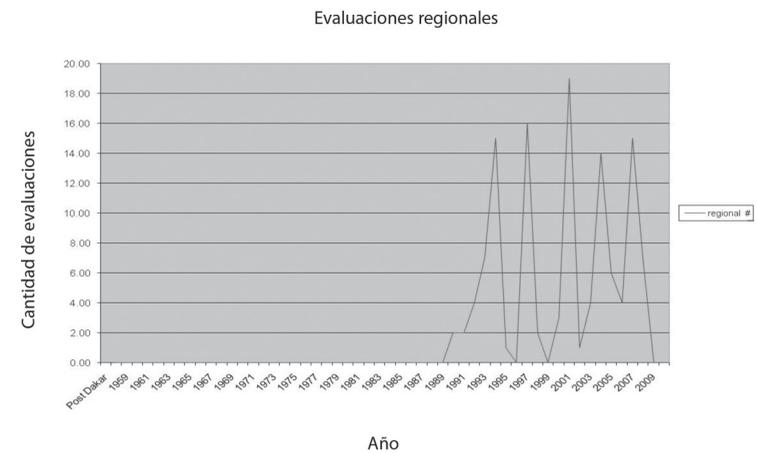
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2: Volumen de evaluaciones internacionales tomadas en países en vías de desarrollo, 1959-2009, según año



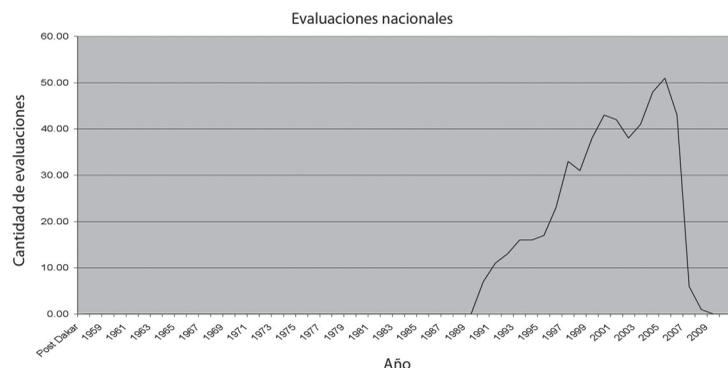
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3: Volumen de evaluaciones regionales tomadas en países en vías de desarrollo, 1959-2009, según año



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4: Volumen de evaluaciones nacionales tomadas en países en vías de desarrollo, 1959-2009, según año



Fuente: Elaboración propia

Las evaluaciones regionales entran en auge en los años noventa. Estas muestran un patrón de crecimiento lento hasta el año 2007, cuando la evaluación regional más reciente ha sido concluida. El decrecimiento al final del último período corresponde simplemente a un intervalo de tiempo antes de la siguiente evaluación, que fue programada para los próximos años.

Las evaluaciones nacionales, en cambio, muestran un crecimiento súbito en los años noventa, y hasta el año 2005. El decrecimiento hacia el final del período representa los límites exteriores de nuestra compilación de datos, que finalizó en el 2007. Por esta razón, esta caída abrupta de la curva es simplemente un dispositivo de los datos, la censura a la derecha de esta serie de datos.

Dada la creciente preocupación respecto de la calidad de los sistemas educativos nacionales y el bajo rendimiento en el aprendizaje de los estudiantes, tenemos razones de sobra para creer que la aplicación de evaluaciones regionales y nacionales continuará imbatible en los próximos años y que más países en vías de desarrollo pasarán a formar parte del círculo de países ya participantes.

Otro modo de analizar los patrones de participación en las evaluaciones es examinar la preponderancia de cada tipo de evaluación sobre el total administrado durante un cierto período de tiempo. Para hacer esto, agrupamos las cifras anuales de participación en evaluaciones en tres períodos: 1960-1989, 1990-1999 y 2000-2009 y luego observamos la proporción de exámenes administrados que correspondieron a evaluaciones internacionales, regionales o nacionales en cada período (Cuadro 3). Insistimos nuevamente: los números transcritos corresponden al total de evaluaciones tomadas, no al número de países.

Cuadro 3: Porcentaje de evaluaciones internacionales, regionales o nacionales por período sobre el total

Período	internacionales	regionales	nacionales
1960-1989	100, 0% (43)	0 (0)	0 (0)
1990-1999	20, 6% (66)	15, 0% (49)	64, 0% (205)
2000-2009	29, 0% (152)	8, 9% (47)	61, 9% (324)

Fuente: Elaboración propia

Núm. total de Pruebas = 886

Las tendencias expresadas en el Cuadro 3 son instructivas y brindan una imagen bastante distinta de la de los cuadros anteriores, que trazaban el crecimiento de cada tipo de evaluación por separado. En el primer período (1960-1989) predominan las evaluaciones internacionales y llegan al 100%. De hecho, una compilación de datos referidos a la participación en tareas de evaluación nacional en los años setenta y ochenta revelaría, con mucha probabilidad, una porción muy pequeña de evaluaciones nacionales entre países en vías de desarrollo durante ese período, lo cual llevaría a reducir levemente el porcentaje correspondiente a evaluaciones internacionales. En el siguiente período, 1990-1999, el porcentaje correspondiente a evaluaciones nacionales asciende a casi dos tercios (¡64%! del total). La participación en evaluaciones regionales crece hasta un 15% del total; y el porcentaje correspondiente a la participación en evaluaciones internacionales se reduce a un 21%, una reducción dramática.

En el último período, 2000-2009, los patrones vuelven a cambiar. El total de evaluaciones se dispara de dos dígitos a un total de 886. La

participación en evaluaciones internacionales crece levemente desde su punto bajo en los años noventa hasta casi 30% del total de evaluaciones en el 2000. Las evaluaciones nacionales siguen predominando en este último período, dando cuenta de más del 70% del total de evaluaciones tomadas en los países en vías de desarrollo. La participación en evaluaciones regionales se reduce levemente durante este período, dando cuenta de sólo un 9% del total de evaluaciones administradas.

No hay duda sobre el hecho de que las evaluaciones nacionales se han convertido en el modo dominante de la tarea de evaluación del aprendizaje en los países en vías de desarrollo. Una pregunta para futuros trabajos sería si las evaluaciones nacionales van a acaparar todos los modos de evaluación o si la participación de los países en los tres tipos de evaluación continuará creciendo. En el pasado, los funcionarios de los gobiernos, los especialistas en educación y otros interesados en los países en vías de desarrollo se han preguntado si son relevantes y necesarias las evaluaciones internacionales de alto impacto, por considerarlas profundamente desconectadas de los aspectos educativos y pedagógicos más generales a los que se enfrentan sus sistemas educativos y escuelas. Estos temores surgían en parte por la rápida difusión de las evaluaciones internacionales en los años setenta y ochenta, que se volvieron el referente de científicidad y rigor metodológico para las evaluaciones estudiantiles.

Pero las tendencias descritas anteriormente aplacan ese temor. Asimismo, ponen sobre el tapete una pregunta interesante referida a la naturaleza de los incentivos de los países para participar en evaluaciones nacionales y regionales. Sabemos que los incentivos para las evaluaciones internacionales de alto impacto –tanto materiales como normativos– para la participación de países en vías de desarrollo en evaluaciones clasificatorias han ido aumentando. Los países reciben ayuda material para realizar estas evaluaciones y, a la vez, aumenta su credibilidad como “buenos ciudadanos” y estados-nación “respetables” (véase Kijima, 2010). La conformidad con las normas institucionalizadas de los modernos estados-nación y los objetivos de sus políticas incrementa la elegibilidad de estos países en vías de desarrollo para recibir subsidios, préstamos, ayudas y otras formas de ayuda material. La pregunta es si las evaluaciones regionales y nacionales serán capaces

de proveer beneficios similares para que los países participen y provean información sobre el desempeño y la calidad de sus sistemas educativos de acuerdo con los objetivos de las políticas nacionales (véase, por ejemplo, Fiala, 2006) y con los objetivos internacionales de la EFA. Una respuesta apropiada para esta pregunta exige una investigación sobre los mecanismos específicos de financiación y ayuda para los distintos tipos de evaluación ofrecidos por organismos internacionales (incluida la “Iniciativa Vía Rápida”), donaciones bilaterales y diversas ONGs (Chabbot, 2003). Futuras investigaciones deberían prestar especial atención a este factor.

Finalmente, analizamos la participación en evaluaciones del aprendizaje desde la perspectiva de los países y regiones. Específicamente examinamos qué porcentaje de países en vías de desarrollo en cada una de las seis regiones participa en cada tipo de evaluación (internacional, regional y nacional) (Cuadro 4). En este análisis, los números bajo cada región corresponden a países, no a evaluaciones, e indican el número de países en vías de desarrollo de cada región de los cuales tenemos datos válidos. El número total de países en vías de desarrollo en este análisis fue de 151.

Cuadro 4: Porcentaje de países en vías de desarrollo en cada región que tomaron al menos uno de los tres tipos de evaluaciones del aprendizaje

Región	internacionales	regionales	nacionales
África Subsahariana (45)	13, 0%	60, 0%	51, 0%
Estados Árabes (21)	47, 6%	9, 5%	57, 0%
Lejano Oriente y Pacífico (30)	30, 0%	0	60, 0%
Sur y Oeste de Asia (10)	20, 0%	0	40, 0%
Latinoamérica y Caribe (34)	47, 0%	53, 0%	73, 5%
Europa Central y del Este y Centro y Este de Asia (9)	77, 7%	0	33, 0%

Fuente: Elaboración propia

Núm. de países= 151

[Núm. Total de Pruebas (50) (47) (85)]

Los porcentajes que se reflejan en el Cuadro 4 representan el número de países participantes dividido por el número total de países en esa región. El análisis indica que tres cuartos (77%) de los países de Asia Central y Europa del Este participaron en al menos una evaluación internacional. Aproximadamente la mitad de los países de los Estados Árabes (48%) y de América Latina y el Caribe (47%) también participó en alguna evaluación internacional. En cambio, los niveles de participación de los países fueron más bajos en Asia (entre 20 y 30%) y en África Subsahariana (sólo 13%).

El patrón de participación cambia dramáticamente cuando atendemos a las evaluaciones regionales. En este caso, África Subsahariana lidera por sobre todas las demás regiones con una tasa de participación activa del 60% de los países de la región. Los países latinoamericanos y del Caribe también tienen una tasa de participación relativamente alta con un 53%. En las restantes regiones en vías de desarrollo, la participación en evaluaciones regionales es casi inexistente. Estos hallazgos indican el éxito de SACMEQ, PASEC y LLECE para obtener apoyo gubernamental en África y en los países latinoamericanos de habla hispana en lo que a la participación en evaluaciones de aprendizaje comparativas estandarizadas se refiere. Este hecho también sugiere un enigma interesante: ¿por qué motivo los gobiernos de otras regiones en vías de desarrollo (Asia Central; Sur y Oeste de Asia; Estados Árabes; Asia Occidental y el Pacífico) no han desarrollado asociaciones regionales destinadas a incentivar este tipo de evaluaciones?

En lo referente a evaluaciones nacionales, todas las regiones excepto dos (Europa del Este y Asia Central, por un lado, y Asia del Sur y el Oeste de Asia, por el otro) tienen tasas de participación de más del 50%. En una región, Latinoamérica-Caribe, casi tres cuartos (73,5%) de los países han tomado al menos una evaluación nacional de aprendizaje. En términos generales, los números indican con claridad que las evaluaciones nacionales constituyen la forma predominante de evaluación en todos los países en vías de desarrollo, con la probable excepción de Europa del Este y Asia Central.

Consideraciones finales

Como hemos visto, las evaluaciones nacionales –es decir, evaluaciones de aprendizaje no estandarizadas, adaptadas al contexto y no-comparativas– se han arraigado mucho en el mundo en vías de desarrollo como la herramienta favorita de los diseñadores de políticas. Se espera que esta tendencia se mantenga, dada la creciente demanda de mecanismos de rendición de cuentas y las ventajas relativas de las evaluaciones nacionales, como señalamos previamente. Sin embargo, la continuidad de esta tendencia dependerá también de las políticas de los organismos internacionales, ONGs y asociaciones regionales que ayudan y asesoran a los países sobre las evaluaciones.

Hemos sugerido que las ONGs y asociaciones regionales son actores importantes en la difusión de la pericia, financiación y el sentido de urgencia referidos a la evaluación y medición del aprendizaje estudiantil. Las evaluaciones regionales, por ejemplo, prevalecen en América Latina y África Subsahariana. Los países comprendidos en estas regiones cuentan con fuertes asociaciones regionales ligadas a ONGs internacionales y europeas y otras redes profesionales que brindan ayuda en el diseño y administración de evaluaciones del aprendizaje. En algunos casos, la ayuda educativa de los donantes a los ministerios nacionales se vio condicionada por la puesta en práctica de las evaluaciones (Kamens y McNeely, 2010). Este tipo de realidades sugiere que los países más vinculados con ONGs involucradas con pruebas y evaluaciones efectivamente tomarán más evaluaciones. Dichos grupos pueden controlar la profesionalidad, así como también los incentivos materiales y normativos que incitan a los países en vías de desarrollo a llevar a cabo evaluaciones. El desarrollo e impacto de tales redes y vínculos entre países exige que se analice críticamente en el futuro.

Además, un estudio comparativo sobre el proceso mismo de evaluación sería de utilidad. ¿Cómo se diseñan y administran las evaluaciones y quién lo hace? ¿Cómo procesan las diferentes partes interesadas los datos arrojados y cómo se incorporan a los debates sobre reformas y políticas educativas? Los estudios comparativos podrían impulsar nuestro saber sobre los efectos de las tareas de evaluación. Por ejemplo, Diane Ravitch (*The Nation*, 14 de junio de 2010) ha se-

ñalado recientemente que, en los Estados Unidos, las evaluaciones se asocian con una política de "comparar y castigar". Aquellas escuelas cuyos estudiantes obtienen puntajes por debajo de los estándares nacionales durante cuatro años consecutivos pueden ser cerradas, su personal despedido y sus estudiantes transferidos a otras escuelas. Según Ravitch, estas actividades de evaluación terminan castigando a los estudiantes -generalmente a los de bajos recursos-, a los maestros, padres y comunidades. También lleva a los estados a "apostar" por un sistema educativo, siempre deseosos de recortar presupuestos y de proteger su propia reputación como educadores. Por eso, el modo en que los países conducen y utilizan sus esquemas de evaluación y las políticas vinculadas con esos usos son temas que están listos para que se los investigue comparativamente.

Conclusión

Implícito en el eslogan "examinar, evaluar y comparar", que se transformó en una especie de mantra del Banco Mundial y otros organismos multilaterales, está la idea de que existe una secuencia de pasos que los países pueden seguir para hacer viables sus sistemas educativos. El último paso en esta secuencia es que los líderes nacionales sometan sus sistemas educativos a una comparación con los de otras naciones y estados, una especie de tabla de una liga internacional de aprendizaje estudiantil. Nótese que este último paso del proceso da por supuesto que se ha llevado a cabo un monitoreo y una evaluación interna de sus propios sistemas y que tienen una idea clara de la calidad de la enseñanza, de los planes de estudios y de los resultados que están obteniendo.

De todas formas, como hemos visto, a menudo en el mundo real el proceso se ha dado a la inversa. Históricamente, el mayor impulso ha tendido hacia las evaluaciones internacionales estandarizadas sobre una variedad de temas. Desde la década de los años sesenta, la tendencia de las evaluaciones internacionales ha ganado enorme fuerza y ayuda financiera. A pesar de que en un comienzo estuvieron limitadas a los países de altos ingresos de Europa Occidental y América del Norte, se fue expandiendo a regiones de Europa Central y del Este

en los años noventa, y fue incluyendo a un pequeño pero creciente número de países en vías de desarrollo.

Sospechamos que los motivos de los líderes de la IEA y del movimiento para el desarrollo de exámenes transnacionales comparativos surgieron en parte como respuesta a las tendencias educativas posteriores a 1950. Los sistemas educativos entonces presentes en Europa y en el mundo estaban lidiando con presiones para tener un acceso igualitario a la educación secundaria y terciaria, que hasta ese entonces eran sistemas de elite. Por ejemplo, la función primordial de las evaluaciones en los diferentes ciclos era determinar quiénes conformarían las futuras elites (véase Eckstein y Noah, 1993). La educación comprensiva fue uno de los remedios posibles tomados en consideración, en especial en Alemania. Torsten Husen, figura icónica del movimiento de evaluación de logros, por ejemplo, se mostró preocupado por los efectos de la expansión de la educación comprensiva en Europa (véase su obituario publicado *on-line* por la IEA, 31/08/2009). Él pensó que ello podía resultar una amenaza para los logros educativos en Europa. Para evaluar esta y otras hipótesis sobre los efectos de la democratización se necesitaba un estudio comparativo de los países con sistemas educativos diferentes.

Una vez que este movimiento logró atraer a los especialistas y los recursos crecientes de las ONGs y otras instituciones, ganó fuerza. La globalización económica intensificada en los años ochenta avivó el debate referido al aumento del rendimiento estudiantil e incrementó significativamente el interés y la presión de los países ricos y emergentes para evaluar (véase Baker y Letendre, 2005). La tradición de evaluar logros internacionalmente estaba allí junto con la capacidad para llevar a cabo esos esfuerzos. Estaba disponible, estaba validada por su uso de métodos científicos y por la teoría de los tests de psicología y podía ser llevada a cabo expeditivamente con los recursos disponibles. De este modo, se institucionalizó como el modo de lidiar con la preocupación de las elites nacionales referida a la competitividad de sus sistemas educativos nacionales (véase DiMaggio y Powell, 1991; Strang y Meyer, 1993).

En abrupto contraste con su evolución en los países desarrollados, la evaluación estudiantil en los países en vías de desarrollo ha impli-

cado una expansión sin precedentes de las evaluaciones regionales y nacionales a partir de los años noventa. Estas evaluaciones representan los primeros pasos de un intento genuino por parte de muchos países en vías de desarrollo de tomarle el pulso al modo en que funcionan sus propios sistemas educativos (véase Lockheed y Verspoor, 1990).

El argumento a favor de las evaluaciones y pruebas nacionales es convincente. Si se llevan a cabo con suficiente rigor metodológico, proveen información crucial sobre la organización de las escuelas, sus directivos, la calidad de la enseñanza, la educación de los docentes, la fuerza de su plan de estudios y los resultados de los alumnos en relación con el plan de estudios. Esta es una importante tarea en sí misma. Si las reformas educativas han de ser evaluadas necesitan, por ejemplo, que se las rastree y evalúe dentro del contexto en el cual han sido implementadas. Esto requiere datos de evaluaciones nacionales y subnacionales recabados a lo largo del tiempo. Las evaluaciones regionales van un paso más allá y proveen una base para comparaciones cruzadas de la calidad y los resultados de los distintos sistemas educativos nacionales. Las comparaciones regionales son especialmente útiles para los países en vías de desarrollo interesados en evaluar críticamente lo que parece estar funcionando en los países vecinos, que pueden estar tratando temáticas y lidiando con problemas educativos similares.

Este tipo de desarrollo presenta una paradoja y suscita una pregunta interesante: ¿por qué llevó tanto tiempo que las evaluaciones nacionales y las comparaciones regionales fueran utilizadas como herramientas de los educadores nacionales del mundo en vías de desarrollo? Una respuesta a esta paradoja es que algunos países en vías de desarrollo (por ejemplo: Sudáfrica, Chile) que habían participado en las primeras rondas de evaluaciones internacionales ya estaban realizando múltiples evaluaciones y análisis internos. En todo caso, el vínculo amplio y específico de cada país entre las evaluaciones internacionales, regionales y nacionales representa un área importante para la investigación futura. Por ejemplo, ¿la metodología y los intereses propios de las evaluaciones de alto impacto internacionales anularán otras formas de evaluación o las reorganizarán para volverlas más similares a los exámenes comparativos?

Los hallazgos de este trabajo proveen evidencia clara de que las evaluaciones nacionales y, en ciertas regiones, las regionales, están prosperando en los países en vías de desarrollo. La pregunta pendiente es si esta tendencia continuará. Ello depende en gran medida del contexto internacional. Si las ONGs y otros organismos involucrados en la evaluación se inclinan hacia las pruebas estandarizadas como modo de evaluar los sistemas educativos, el amplio movimiento en pro de las evaluaciones nacionales recomendado por Lockheed y Verspoor (1990) y otros se verá presionado para focalizarse más detalladamente en torno a parámetros internacionales de referencia. Ciertamente hay lugar para este tipo de evaluaciones comparativas. Pero el peligro sería que ello llevara a eliminar las evaluaciones de todo un sistema educativo en pos de la fórmula mágica que eleve la puntuación en los exámenes (véanse los trabajos publicados en *The Nation* el 14 de junio de 2010 por David Kirp, Diane Ravitch y Linda Hammond-Darling sobre los esfuerzos para la reforma en los Estados Unidos).

Si las evaluaciones internacionales de alto impacto dejan fuera a las nacionales y regionales como consecuencia de su superioridad de recursos y legitimidad científica, los países en vías de desarrollo en particular perderán valiosas herramientas para evaluar a sus escuelas y docentes en formas más cercanas a sus propias realidades educativas. Se quedarán con una mentalidad competitiva y la crisis de confianza que esto genera en las discusiones nacionales sobre educación. De hecho terminarán imitando el destino de la reforma educativa en el mundo desarrollado, donde interminables y perniciosos ciclos de reforma educativa se suceden cada pocos años, dedicado cada uno a encontrar los medios más efectivos para elevar los puntajes obtenidos en los exámenes (Baker y LeTendre, 2005).

Referencias bibliográficas

- Baker, D. P. y LeTendre, G. K. (2005): *National Differences, Global Similarities: World Culture and the Future of Schooling*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Benavot, A. y Braslavsky, C. (2006): *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective*. Hong Kong: Springer Books.

- Benavot, A. y Tanner, E. (2007): *The Growth of National Learning Assessments in the World, 1995–2006*. Artículo de referencia confeccionado para el Education for All Global Monitoring Report (2008). Paris: UNESCO.
- Chabbott, C. (2003): *Constructing Education for Development: International Organizations and Education for All*. New York: Routledge; Falmer.
- DiMaggio, P. y Powell, W. W. (1991): "Introduction", en W. W. Powell y P. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eckstein, M. y Noah, H. (1993): *Secondary School Examinations*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fiala, R. (2006): "Educational Ideology and the School Curriculum", en Benavot, A. y Braslavsky, C. (eds): *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective*. Hong Kong: Springer Books.
- Kamens, D. H. y McNeely, C. L. (2010): "Globalization and International Testing and National Assessment", *Comparative Education Review*, vol. 54, núm. 1, pp. 5-27.
- Keeves, J. (1995): *The World of School Learning Selected Key Findings from 35 Years of IEA Research*. The Hague: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Kijima, R. Forthcoming. "The impact of aid and learning assessment activity", en *International Perspectives on Education and Society*. London: Emerald.
- Lockheed, M. y Verspoor, A. (1990): *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Meyer, J. W., Kamens, D. H. y Benavot, A. (1992): *School Knowledge for the Masses: World Models and Curricular Categories in the Twentieth Century*. London: Falmer.
- Strang, D., y Meyer, J. W. (1993): "Institutional Conditions for Diffusion", *Theory and Society*, vol. 22 (Agosto), pp. 487-511.
- World Bank (2005): *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People*. Washington, DC: World Bank.

Motivación, organización y carrera de los docentes: el caso italiano*

Giuseppe Bertola**

Daniele Checchi***

Resumen

Este artículo se propone identificar los objetivos del sistema educativo italiano y sus recursos para optimizar el trabajo de los docentes y para encontrar, para cada uno, el ámbito más adecuado, con la finalidad de encontrar propuestas que puedan ayudar a mejorar la escuela italiana. Nos proponemos también dilucidar sobre la base de qué elecciones, reglas y controles se regula el sistema educativo italiano. Para ello, se analizarán las interacciones entre docentes y estudiantes para determinar cómo debería seleccionarse el personal, cómo debería asignarse tareas específicas y cómo deberían implementarse los controles y vínculos jerárquicos.

Palabras clave: carrera docente – motivación – incentivos – interacciones – recursos

Abstract

This article proposes to identify the objectives of the Italian educational system and its resources in order to optimize the work of teachers, and to find for each one, the most proper place, to find the proposals that may help to improve the Italian school. We also try to clear on the basis of which

* Traducción del italiano: Luis Esteban Cicalese.

** Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Torino – Department of Economics, European University Institute. Email: giuseppe.bertola@edhec.edu

*** Facoltà di Scienze Politiche y Facoltà di Economia, Università degli Studi di Milano. Email: daniele.checchi@unimi.it

elections, rules and controls the Italian educational system regulates itself. In that purpose, interactions between teachers and pupils will be analyzed, to determine how the personnel selection should be carried out, how should specific jobs be assigned and in what way should controls and hierarchical relations be implemented.

Key words: teacher's career – motivation – incentives – interactions – resources

Como en otros países, la escuela italiana, a pesar del elevado nivel de financiamiento (que se refleja, fundamentalmente, en la baja cantidad de alumnos por cada docente), no funciona como quisiéramos. Para mejorarla, es necesario clarificar cuáles son los objetivos del sistema educativo, y qué recursos se quieren poner a disposición para alcanzarlos. Se pueden privilegiar aspectos ligados a la equidad y la cohesión social, o apuntar a la maximización de la eficiencia productiva y de los rendimientos individuales en el mercado del trabajo. Sobre la base de ello, un buen docente puede ser mejor utilizado en un instituto profesional de la periferia o en un liceo del centro. Pero también es necesario, y fundamental, entender cómo se puede lograr que los docentes (y los estudiantes) vayan a trabajar allí donde son más útiles, y que trabajen bien.

Incentivos monetarios y evaluaciones cuantitativas por sí solos no bastan. Tampoco se puede confiar únicamente en las elecciones económicas autónomas de docentes y familias, ya que el producto de las escuelas y la calidad de quienes trabajan allí tienen muchas dimensiones y son difíciles de evaluar objetivamente. No es sencillo definir las áreas o los estudiantes que merecen o necesitan un mayor apoyo, y entender quién está efectivamente en condiciones de proveerlo, dado que la instrucción es una actividad a realizar en conjunto, entre personas que se hablan, se tienen simpatía, o no. Los recursos sirven y cuestan, pero no se aprende únicamente utilizando aulas, pizarrones, bancos, libros y computadoras: se aprende con y de otros estudiantes, y para producir e impartir instrucción y conocimiento es necesario que se pueda interactuar y colaborar, ya sea con otros estudiantes o con otros docentes. Más que de incentivos monetarios, la producción

de instrucción vive de monitoreos a nivel personal, y de un clima de respeto recíproco y de objetivos compartidos.

Sin embargo, es inútil lamentar la ausencia de semejante clima. No hace falta renunciar *a priori* a sistemas de evaluación e incentivo de docentes ya que muchos problemas de organización y motivación del sistema educativo italiano, y de quienes trabajan allí, se originan precisamente en la configuración confusa y débil de los objetivos e incentivos. Al utilizar los instrumentos de gestión del personal y de orientación de elecciones de los usuarios deben tenerse en cuenta sus límites y defectos. Como todo sistema económico y social, el sistema educativo funciona tanto sobre la base de elecciones individuales como en función de reglas y controles. Y no puede funcionar bien si las reglas no son claras y estables, y si se formulan y reforman en función de presiones de grupos de interés, en lugar de sobre la base de objetivos del sistema, con instrumentos adecuados para influenciar al conjunto. En el estado actual, docentes y familias no están privados de información y de posibilidades de elección. Pero la información sólo circula informalmente, y la relación entre las elecciones y objetivos de las familias es compleja y tediosa. Para detener el progresivo deterioro del sistema de instrucción italiano es necesario, ante todo, evaluar los daños causados por el clima de incertidumbre y desmoralización, y luego formular reglas claras y estables aptas para alcanzar objetivos claros y ampliamente compartidos.

Enfoque

En este trabajo analizaremos los aspectos de las interacciones entre docentes y estudiantes, preguntándonos, en particular, cómo configurar la selección del personal, la asignación de tareas específicas a cada docente, y los controles y vínculos jerárquicos.

Nos detendremos con particular atención en los aspectos más propiamente económicos de todos estos problemas. Los recursos económicos son importantes pero, más que la cantidad, importa el modo en que se utilizan. Desde el punto de vista económico, "el problema principal no es que se gaste poco o mucho dinero, sino que se obtenga poco de cada euro gastado"(Friedman, 1955). Para aprovechar al

máximo los recursos disponibles, y alcanzar los objetivos asignados al sistema escolar, es preciso entender dónde es útil colocar a cada docente, estudiante, recurso, pero, sobre todo, es necesario hacer que la actividad de cada recurso educativo llegue hasta allí, y que se desarrolle del modo más eficaz posible.

Evaluación y competencia son útiles para suscitar esfuerzos productivos, pero pueden ser deletéreos si los esfuerzos no se coordinan oportunamente y si no se basan en informaciones confiables. Y es preciso, también, tener presente que los buenos resultados son costosos en términos de recursos financieros pero, y sobre todo, en términos de esfuerzo de docentes y estudiantes. La organización del trabajo debe no sólo perseguir los objetivos que le han sido asignados, sino también ser accesible a los trabajadores. En la formulación de ese vínculo de participación se debe tener en cuenta no sólo el salario sino también las condiciones en las que este se eroga. Es comprensible que evaluación y competencia sean desagradables para quien sabe que está o teme estar en desventaja en el punto de partida, o que teme que imperfectos y riesgosos sistemas de evaluación potencialmente lo perjudiquen. Ya sea por comprender muchas de las características del sistema italiano, ya sea por delinear en forma realista posibles reformas, es necesario tomar muy en consideración este tipo de vínculo/objetivo. Sería ingenuo y reduccionista limitarse a elegir entre equidad y eficiencia en términos meramente financieros, porque la tecnología de producción de instrucción, como la calidad de su producto y de la vida de quien trabaja en él, no es sólo una cuestión de salarios, sino también, y sobre todo, de condiciones de trabajo en grupo.

Si nos preguntamos cómo se puede organizar el aporte de los integrantes en el interior del sistema escolar de la manera más rentable posible, se pueden distinguir dos aspectos del problema. Por un lado, es necesario pensar cuáles son las características relevantes de un buen docente, y cómo hacer para que los trabajadores más aptos sean seleccionados o se auto-seleccionen para trabajar en la escuela. La capacidad de una persona para trabajar como docente depende tanto de sus conocimientos parcialmente mensurables en términos de sus títulos de estudio, credenciales educativas, experiencia laboral, como de sus características personales: entre estas últimas, algunas

pueden ser fácilmente observables (género, edad, títulos de estudio), y son gobernables a través de un diseño institucional organizado en función de la modalidad de reclutamiento de la profesión mencionada (OECD, 2005); otros (como la motivación, confiabilidad, claridad expositiva, capacidad de liderazgo, creatividad) son difíciles de observar de manera directa: habría que deducirlos de la eficacia expresada en el ámbito del ejercicio de la profesión docente, y son controlables sólo indirectamente a través de determinados procesos de auto-selección que se dan en el transcurso de la propia profesión.

Por otro lado, es menester pensar cómo se puede motivar e incentivar al personal que opera en la escuela para que realice bien su propio trabajo. Ambos aspectos están relacionados, ya sea porque las características personales de los potenciales docentes influyen también en su sensibilidad hacia los incentivos, o porque la atracción de un trabajo como docente depende también, o sobre todo, de las condiciones de trabajo, y por lo tanto de la estructura de las carreras y los incentivos. En función de ambos aspectos, se pueden identificar instrumentos de intervención basados en mediciones de los *input* (calificación y trabajo de los docentes) o de los *output* (resultados de los estudiantes). Y en ambos casos se encuentran dificultades porque tanto las características de los docentes, como los efectos de su trabajo sobre los resultados escolares de sus alumnos, son de difícil distinción y mensurabilidad.

Selección

Todo sistema escolar establece criterios formales de acceso a la profesión a través de mecanismos de reclutamiento y acreditación. Pueden también preverse formalmente procesos de formación continua y de evaluación de la evolución de las características curriculares de los docentes, a los efectos de su progresión de carrera. Las características relevadas al ingreso e *in itinere* deberían ser obviamente funcionales al tipo de objetivo que se quiere alcanzar. Para la transmisión de conocimiento hacia los estudiantes sería necesario realizar la selección, y estructurar la progresión de carrera en función de títulos y pruebas que acrediten la posesión de los conocimientos relevantes, además de evaluar su dominio por parte del docente, y la capacidad pedagógica de

exponerlos. Para la formación de capacidades relacionales, el segundo aspecto es predominante: los docentes deberían, sobre todo, estar en condiciones de entender y evaluar psicológicamente a sus alumnos y de ejercer control sobre sus relaciones personales.

En Italia, los criterios formales de reclutamiento de los docentes se basan, desde siempre, en el ingreso al cargo de personas que provienen de la franja más alta de listados que se basan en puntajes atribuidos, por un lado, por indicadores de habilidades individuales y, por otro lado, por los servicios prestados (antigüedad en el cargo en contratos temporarios). Entre los indicadores formales de la capacidad de enseñanza, además del título de estudio, se destacan en el sistema italiano los puntajes que habilitan para la enseñanza. Dado que el derecho de selección de la sede de servicio también se atribuye sobre la base de la lista, el puntaje aparece como un indicador de actitud hacia la enseñanza, o como una recompensa a la prestación de servicios en las sedes menos deseadas. Pero es lícito dudar acerca de si los puntajes que resultan de esta compleja situación proveen una oportuna selección entre los candidatos al cargo. La adopción de criterios puramente administrativos (y no salariales o evaluativos) para el acceso al cargo impide que los profesores desarrollen el rol de selección y motivación que normalmente tienen en el mercado de trabajo, y la utilización de tales criterios también para la gestión de la movilidad entre sedes de trabajo, sea antes o después del ingreso al cargo, reduce mucho los incentivos para que los docentes realicen sus mejores esfuerzos en el lugar de trabajo en el que se encuentran.

Aunque son difíciles de confirmar y refutar empíricamente, las dudas se acentúan, debido a la amplia variedad temporal y difícil verificabilidad de los criterios de atribución del puntaje. Es cualitativamente claro que tales atribuciones otorgan importancia, por un lado, a factores relevantes para la demanda de trabajo, midiendo la habilidad (aunque sea sólo cognitiva) y la voluntad (incluso si es sólo propensión a prestar servicios en los lugares menos deseados) de los aspirantes a docentes; por el otro, a factores relevantes para la oferta de trabajo, o bien a indicadores de "necesidad de trabajar" como puede ser la presencia de hijos en la familia, o la disponibilidad a prestar servicios en condiciones precarias. Pero la importancia relativa de los dos tipos de criterios no

es explícita y se encuentra sujeta a fuertes variabilidades en el tiempo, y es prácticamente imposible de medir y prever.

Autoselección

A tales efectos, es importante reconocer que en todo sistema escolar a la selección formal de los docentes se agregan de manera paralela otros tantos importantes procesos de autoselección, basados en lo atractiva que resulta la enseñanza para personas de determinada extracción social y con distintas alternativas laborales. Un importantísimo aspecto de las condiciones de trabajo son los mecanismos de control e incentivo sobre los que volveremos más adelante, que tienen efectos no sólo sobre las prestaciones sino también sobre la selección de los docentes. Aquí discutimos aspectos también importantes, y más evidentes, acerca de cómo la autoselección del personal docente puede poner en evidencia las relaciones que existen entre retribución ofrecida, configuración de las prestaciones laborales y su aporte al proceso productivo escolar.

El nivel retributivo en el ingreso selecciona sólo a los aspirantes cuyo salario de reserva (es decir, la retribución mínima por la que están dispuestos a trabajar) es inferior a la cifra ofrecida.¹ Para hacer que personas capaces consideren conveniente dedicarse a la enseñanza, es obviamente importante que la retribución sea proporcional a la que podrían ganar en otros trabajos, especialmente en referencia a los salarios percibidos cuando ingresan a la profesión docente más que en el transcurso de su carrera. Para permitir que la escuela apunte a la trasmisión y selección de capacidades operativas en el mercado de trabajo, los docentes no deberían sólo saber, sino también saber hacer. Para atraer personal de calidad, sería oportuno en teoría regular los salarios sobre la base de las posibilidades alternativas de obtener ganancias, es decir, pagar más a los docentes de las materias en cuyos campos las ganancias externas a la escuela son más altas, o a quien presta servicio en zonas geográficas donde es fácil encontrar trabajos bien pagos. Ello es difícil en un sistema público que no está dotado de sistemas de control objetivo de la capacidad laboral, que no se articula con un mercado de trabajo flexible, y que no prevé diferenciaciones

retributivas asociadas a una diferenciación de los horarios y de los contenidos didácticos impartidos.

También es posible introducir mecanismos de selección de personal que no se centren en las competencias personales disciplinarias, sino que se basen en tests actitudinales que apunten a medir las competencias consideradas centrales para la profesión docente (como sucede, por ejemplo, en Singapur). El informe de McKinsey sobre los mejores sistemas escolares (que los resultados PISA en sus informes sobre las competencias de los estudiantes quinceañeros identifica como *top performer*) destaca como uno de los elementos del éxito la capacidad de seleccionar a los mejores candidatos para la enseñanza. La selección se produce cuando se recluta a los aspirantes a docentes que han obtenido los mejores resultados (de lo que se infiere el criterio según el cual "para ser un buen docente es necesario haber sido un óptimo estudiante"), y se los somete a un adiestramiento centrado en sus capacidades didácticas y relacionales que, a su vez, son evaluadas (adiestramiento del cual inferimos que el segundo criterio es que "para ser buen docente hay que haber aprendido a enseñar").² Esta doble selección en el ingreso anula el mecanismo de la "lista de espera" (como los listados italianos) que producen, en cambio, una selección opuesta: sólo aquel que no tiene otras alternativas posibles, o mejores, queda a la espera de ser empleado.

En Italia, las retribuciones uniformes del personal docente son, al fin y al cabo, suficientemente elevadas: en efecto, generan una amplia oferta de trabajo a la cual se ajusta el empleo, ya sea precario o de rol. La gestión de este ajuste sobre la base de listados administrativos interactúa con la composición heterogénea del grupo de candidatos en distintos sectores científico-disciplinarios, y en distintas áreas geográficas. En la práctica, existen dos importantes mecanismos correctivos de la uniformidad en las retribuciones. Por un lado, las listas se agotan más velozmente en aquellas materias o áreas geográficas en las que escasea la oferta de trabajo, como las materias científicas en el Norte de Italia: en una situación de igualdad de salario, una expectativa de

² Un mecanismo de selección en el ingreso tiene la ventaja de constituir en sí mismo un factor que motiva, ya que es fuente de prestigio social y de autoestima.

ingreso al cargo en tiempo razonable incitaría (si se basa en un claro cuadro normativo) al personal más capaz a considerar más seriamente la movilidad geográfica, o disciplinar, hacia tales zonas o disciplinas. Por otro lado, para quien enseña en las disciplinas en las que existe un amplio mercado profesional (como ingenieros e inspectores) existe la opción del segundo trabajo, un modo legítimo y liberal de gestionar la demanda y la oferta, siempre que el segundo trabajo no sea precario, y no vaya en detrimento de la cantidad y calidad del trabajo erogado en el primero.

La posibilidad de combinar la enseñanza con otras actividades es, en efecto, un factor importante en el proceso de autoselección de los docentes, con importantes consecuencias sobre su composición demográfica: la composición del cuerpo docente es determinada por el grado de atracción y de selección ejercido en el ingreso a la profesión docente. Si las retribuciones de los profesores se determinan sobre la base de la demanda y oferta relativas (como ocurre en contextos de mercados de trabajo flexible de los docentes, como en el caso estadounidense), el nivel retributivo puede utilizarse como medida indirecta de la calidad de un docente (Hanushek y Rivkin, 2006), mientras que en el contexto italiano (en el cual la retribución difiere sólo por el nivel escolar y la antigüedad en el cargo) esta referencia no es indicativa de la eficacia de cada docente. De todas maneras, la atracción que ejerce un salario de una cierta cantidad depende de las condiciones de trabajo y los "diferenciales compensatorios" entre enseñanza y otras ocupaciones (es decir, los incentivos económicos que harían falta para incitar a un docente a aceptar una profesión distinta) son generalmente diferentes para distintas personas. Dado que horario y calendarios de las escuelas son particularmente aptos para combinarse con las tareas domésticas de las madres de familia, no sorprende que el crecimiento del empleo femenino en la escuela sea aún más fuerte que la participación femenina a nivel global en el mercado de trabajo.³ La sincronía entre las propias obligaciones y las obligaciones escolares de los hijos puede ser

³ Véase Hanushek y Rivkin (2006) para un análisis de éstos y otros mecanismos auto-selectivos del personal docente. La profesión docente es *family friendly*, ya que los horarios de trabajo y los períodos de vacaciones concilian el trabajo externo con el de estar al cuidado de niños. Véase Lazear, 2003.

importante en una realidad como la italiana, en la que eventuales ausencias al trabajo por parte de los docentes (huelgas, enfermedades, etcétera) pueden causar serios problemas a todas las familias en las que ambos cónyuges trabajan pero ninguno es docente. La tendencia al empleo femenino, claro está, no va en detrimento de la selección de personal de calidad, que puede ser atraído por las condiciones de trabajo, y no por el salario cuando la familia ya cuenta con una renta primaria. Como los otros mecanismos de autoselección, también este debe ser tenido en atenta consideración al momento de evaluar la evolución y las posibles reformas del sistema. Por un lado, para evitar bajas en la calidad del personal docente, una creciente rigidez de las obligaciones horarias de los docentes, con reducción de los espacios temporales autogestionados y de vacaciones, requiere mayores compensaciones económicas cuanto más fuerte es la atracción de horarios flexibles y reducidos para el personal interesado. Por otro lado, sería deseable que se evitara ofrecer ulteriores premios a la ocupación femenina bajo la forma de amplios períodos de licencia por maternidad combinados, a la vez, con generosos beneficios. Como en el caso de empleos profesionales que corren paralelos a las obligaciones escolares, el riesgo es que el segundo trabajo (en la familia) vaya en detrimento del primero. Si bien es legítimo y útil que la escuela utilice sus márgenes de flexibilidad para atraer personal de calidad comprometido en otros frentes, el objetivo primario debería ser que, una vez que está en funciones, se haga trabajar a dicho personal y no que se le otorguen licencias o jubilaciones.

Asignación y trabajo

Una vez que los docentes han sido atraídos y seleccionados, no es definible *a priori* cuál es su mejor utilización. En general, los mejores docentes están sub-representados en las escuelas y áreas urbanas donde son mayoría los estudiantes provenientes de familias con un *background* socioeconómico menor. Desde el punto de vista de la gestión del sistema formativo, un docente eficaz puede ser mejor utilizado en un instituto profesional de la periferia que en un liceo del centro, pero es claro que un traslado en esa dirección mejoraría la igualdad

en detrimento de la ya deficitaria capacidad del sistema de producir instrucción de alta calidad en, al menos, algunos de sus segmentos.

En general, la movilidad elegida por los docentes produce estos resultados, que pueden en parte plasmarse en la configuración de la relación entre trabajos ejercidos, experiencia acumulada y plan de carrera. A la excesiva libertad de elección por parte de los docentes, las políticas públicas pueden contraponer requisitos administrativos (un período mínimo de permanencia en una nueva sede), incentivos económicos, o ventajas de carrera (como ocurría en el caso de la antigüedad generada por la enseñanza en la cárcel), o prácticas de acompañamiento (*mentoring*) para docentes en el inicio de sus carreras.⁴

En Italia, la asignación de sedes de trabajo está organizada sobre la base de criterios administrativos, pero de todas maneras es influenciada por las elecciones de los docentes que tienen derecho, una vez en el cargo, a pedir su transferencia (Barbieri et al., 2007). La movilidad es obviamente aún más intensa entre los docentes precarios. Las diferencias salariales y la disponibilidad de puestos en lo orgánico podrían garantizar la cobertura de puestos importantes con docentes valiosos si la composición del cuerpo docente de cada escuela se orientara hacia objetivos claros, y la asignación sobre la base del puntaje en el listado correspondiese a criterios de eficacia del personal docente.

En lo que al trabajo respecta, el sistema italiano no puede adaptar las características de la ocupación a las de cada docente, dada la unicidad de los recorridos académicos y la estandarización de los requisitos contractuales (25 horas de clases frente a alumnos en el jardín de infantes, 22 en la escuela primaria y 18 en la escuela secundaria, sobre un total de 34 semanas al año por cátedra a tiempo completo). En realidad, el trabajo de los docentes no consiste exclusivamente en la presencia en el aula, sino que involucra también otras dimensiones (actividades de tipo organizativo, relaciones con los padres y con el territorio, actividades de tipo extra-escolar). Las competencias necesari-

⁴ En general, en la escuela italiana eran los inspectores de las Superintendencias quienes desarrollaban esta función de sostén de los recién ingresados a la profesión docente, mientras que hoy prácticamente ha desaparecido, y el personal encuadrado en tales tareas o bien desarrolla tareas de investigación, o se limita a intervenciones en caso de existencia de demandas por parte de las familias.

rias para este tipo de tareas pueden diferir (y en general difieren) de la capacidad de motivar a los estudiantes al aprendizaje. No obstante, la estructura organizativa de las escuelas italianas, poco jerarquizada, limita mucho las posibilidades de diferenciar explícitamente los trabajos que se atribuyen a los docentes. Este objetivo ha sido parcialmente perseguido a través de la introducción de las "funciones instrumentales". Los docentes que consideran que poseen competencias particulares, no necesariamente ligadas a la transmisión de contenidos curriculares (como son, por ejemplo, la orientación de los estudiantes al ingreso y/egreso, los vínculos con empresas y entes locales, la educación en la prevención sanitaria, por mencionar los más frecuentes), pueden presentar su demanda ante el Colegio Docente⁵ en la escuela en la que operan. Si los proyectos son (colegiadamente) aprobados y asignados a uno o más docentes, estos presentarán informes intermedios y finales sobre los resultados de su desempeño, y obtendrán una retribución adicional, proporcional (al menos desde el punto de vista teórico) al tiempo empleado en su desempeño. En modo análogo, en presencia de financiamientos orientados, se lleva a cabo la asignación de proyectos especiales. No obstante, la aprobación colegiada de las iniciativas de los autores, y la ausencia de evaluaciones externas de los resultados de los proyectos corren el riesgo de neutralizar la naturaleza indicativa del mérito del sistema, en tanto se asigna un poder de veto también a los docentes menos innovadores y también menos motivados, o más incapaces.

No sería oportuno confiar exclusivamente en mecanismos de selección individual y compensación monetaria en un campo, como el de la instrucción, caracterizado por información imperfecta y objetivos de carácter colectivo. La rigidez de los encuadramientos contractuales es, en efecto, en todas partes típica del empleo público. Pero no es claro que, en el caso de los docentes, un reforzamiento particular esté justificado. En los hechos, esto puede producirse gracias a la protección sindical, que tiende siempre a hacer más rígida la gestión de la fuerza de trabajo, y es muy eficaz en tal sentido en el caso de actividades como la escolar cuya organización del trabajo tiene un carácter inter-

⁵ En Italia, el Colegio Docente es una institución interna de las escuelas (n. de t.)

personal y es difícil definir criterios de eficacia individual.⁶ En Italia, la acción sindical parece particularmente eficaz para mantener alta la ocupación, bajar las diferencias salariales, y limitadísima la evaluación de la eficiencia.

Formación y progresión de carrera

La escuela, dado el personal que está en condiciones de atraer y asignar a las distintas tareas, debe, luego, gestionarlo de manera productiva en varios aspectos. En esta sección nos ocuparemos de los aspectos de gestión del *input* que los docentes proveen, como la actualización profesional, la experiencia y la progresión de carrera. En la sección siguiente consideraremos cómo todo ello puede cambiar con incentivos colegiados que motiven la medición, ya sea de *input* (menos fácil de definir y medir), o de los más elusivos y ciertamente más importantes indicadores de resultados obtenidos.

La actualización profesional se considera como uno de los factores más indicados en la profesión docente, además de ser uno de los instrumentos más eficaces para mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Los instrumentos a disposición en la experiencia de varios países son numerosos: formadores externos, grupos de autoaprendizaje y/o de *peer review*. Más generalmente, los docentes, en el curso de su práctica, tienen la necesidad de que se los ayude a identificar los puntos débiles de esta, de que se los informe sobre las *best practices* existentes (para esta finalidad, la experiencia de los colegas y/o formadores externos es fundamental) y de que se los motive para el mejoramiento de la propia práctica.

En principio, no es fácil establecer de qué manera todo ello se debe, o se puede, desarrollar para que cada una de las estructuras

⁶ No se trata de un problema sólo italiano, como registra Murnane (2008): "Today teacher unions are important players in most urban school districts. Many urban teachers' contracts specify not only salary scales and fringe benefits. They also specify many things once considered management decisions, such as maximum class size, length of the school day and school year, number of teaching preparations, amount of time devoted to training (typically called professional development), and procedures for filling teaching vacancies".

dedicadas a la formación y actualización de los docentes encuentre, potenciado, el mismo problema de las escuelas. Si ni siquiera es fácil evaluar la calidad de la enseñanza, ¿quién podrá evaluar la calidad de quien forma a los formadores? A enseñar se aprende enseñando. Ya sea para no perjudicar a los estudiantes, o para aumentar el flujo de informaciones, es útil que docentes inexpertos aprendan también de otros docentes. Además de la residencia inicial, la única forma de aprendizaje en el sistema italiano actual se lleva a cabo durante el primer año de inmersión en el rol, cuando un docente con mayor antigüedad y un docente externo se ocupan de hacer el seguimiento del docente recientemente designado, y luego se ocupan de evaluar su desempeño. Una vez conseguida la confirmación, sólo la tutela de la propia reputación entre los colegas, estudiantes y familias podrá incitar a los docentes más motivados a proseguir en el mejoramiento de su práctica didáctica.

En lo que respecta a la posibilidad de progresión de carrera, ella supone un escalafón exclusivamente retributivo, automático en cuanto está ligado a la antigüedad en el cargo, y sin posibilidad de cambio en las tareas que se llevan a cabo, salvo la enseñanza en otro nivel escolar (es también posible acceder a otro sector disciplinar a través de la permanencia en listados distintos de aquel en que se presta servicio, pero tal facultad no se otorga nunca). En la práctica, no obstante, también el pasaje a órdenes de mérito superiores se produce normalmente en el interior del mismo sector disciplinar. La única forma de real promoción es el pasaje al estrato dirigente, que se acompaña, obligatoriamente, del abandono de la función docente. La antigüedad en el cargo (y el consiguiente puntaje) torna accesible la movilidad hacia sedes de servicio preferibles, pero esta tiene en el sistema un rol distinto del que tiene en una carrera que contempla fuertes aumentos de salario en ausencia de movilidad.

El sistema italiano no prevé planes de carrera a través de niveles de encuadramientos de carácter jerárquico-organizativo, y no meramente de antigüedad en el cargo. La posibilidad (y no la certeza) de la progresión de carrera puede suscitar compromiso por parte de los trabajadores que aspiran a niveles superiores si las promociones se basan no en criterios automáticos (o semiautomáticos) sino en el reconocimiento

de los méritos. Se trata de un mecanismo de incentivación "de baja frecuencia" (a diferencia de aquellos de "alta frecuencia", acerca de los que discutiremos en párrafos posteriores), que para ser eficaz debe satisfacer requisitos de previsibilidad (la evaluación periódica debe llevarse a cabo sobre la base de informaciones suficientes, teniendo en cuenta también los resultados de los estudiantes, y debe desarrollarse con el debido cuidado y atención); de razonabilidad (la probabilidad de promoción debe estar ligada a la magnitud del compromiso); y de escasez (las proporciones establecidas deben ser un número limitado para que el esfuerzo sea sensato).

Un sistema basado en estos criterios debería prever evaluaciones en períodos de tiempo del orden del quinquenio, sobre la base de comparaciones entre indicadores objetivos de resultados de los alumnos y evaluaciones subjetivas (de parte de colegas, estudiantes y familias), así como sobre la base de pruebas de preparación (con incentivos a la actualización periódica) o de capacidades didácticas (basadas en opiniones de colegas, externos a la escuela, y en evaluaciones de los padres y/o de los estudiantes). Y debería estructurarse sobre la base de un número limitado de niveles de encuadramiento contractual, diferenciados en términos de retribución y de trabajo, y claramente limitados en términos numéricos no sólo a nivel del sistema, sino también a nivel local. Si se define *a priori* la cuota máxima de cada uno de los niveles, la escasez relativa de las posiciones superiores refuerza el valor simbólico de la promoción. Y si las posiciones de nivel superior se vinculan a las sedes de trabajo se evitará que los mejores docentes se concentren en las mejores escuelas.

Mediciones y resultados

Habiendo discutido acerca de los procesos de selección formal y autoselección de los docentes, y de los posibles criterios para su inserción en el sistema escolar, sólo queda por considerar cómo con incentivos "de alta frecuencia" se puede hacer que los docentes desarrollen bien su trabajo, día tras día. Obviamente, criterios de acceso y de asignación de roles no bastan para garantizar que un docente produzca algo efectivamente útil. Dotado de sus títulos, y concientemente presente

en clase, en ausencia de controles de su *input* en el sistema productivo escolar por parte de otros docentes o de las familias y de su aporte al *output* del sistema, podría perder el tiempo en no hacer nada.

Es obviamente importante proveer de incentivos a los docentes para implicarlos en los objetivos de mejoramiento del sistema, ya sean estos objetivos de aprendizaje, de éxito escolar o de menor dispersión. La incentivación puede basarse en resultados (*output-based*) o en prestaciones (*input-based*). La distinción es lábil ya que el proceso productivo de la instrucción posee muchos estados. El mantenimiento del orden en la clase, por ejemplo, ciertamente cuesta trabajo a los docentes y es útil ya sea para garantizar la calidad del *input* educativo (las explicaciones serían difíciles de seguir si el docente tolerara a quienes no se comportan debidamente), o para producir socialización. Se trata, no obstante, de una distinción conceptualmente útil para un análisis de los pros y los contras de las políticas de evaluación e incentivación de los docentes.

Evaluar y controlar los *input* no garantiza el logro de resultados, pero tiene la ventaja de que para los docentes es preferible saberse en riesgo (Lazear, 2003). Existen, no obstante, obvios límites a la medición y control de los *input*: se podría también especificar que el docente no pueda simplemente estar sentado en el escritorio y deba efectivamente hablar del programa, pero no se podría controlar que sus palabras tuvieran sentido más que haciéndolos controlar por un inspector que, a su vez, debería ser controlado. Por lo tanto, para evaluar la cantidad y la calidad del trabajo de los docentes, es útil poner en juego también sus resultados.

Evaluar los resultados tiene la ventaja de poder ligar más directamente la retribución de los objetivos que se desea alcanzar, pero debe afrontar serios problemas de medición, y corre el riesgo de incitar a los docentes a concentrar excesivamente sus esfuerzos en la inevitablemente imprecisa medida adoptada como referencia.⁷ El resultado del trabajo de los docentes, o bien el aprendizaje y los logros en la vida de los alumnos, es tan fundamental e importante como difícil de

⁷ Lo que se indica como *teaching-to-the-test*. En este caso no es claro si es mejor predefinir de un modo preciso el área de verificación de las competencias, o bien si es preferible dejar márgenes de ambigüedad.

medir con precisión y de adjudicar a la calidad de los docentes y a sus esfuerzos antes que a las características de los alumnos, a la acción de otros factores productivos (como los demás docentes) o a la situación particular. Es obviamente importante reconocer y compensar mérito y esfuerzo, tanto para los estudiantes como para los docentes, y también es importante tener presente que se trata de medir algo que no puede ser del todo objetivo. Tanto quien estudia como quien enseña produce algo de gran importancia, pero también menos palpable que la verdura o que los enlatados que se venden y compran en los mercados. Sistemas de incentivos explícitos pueden ser contraproducentes si las dificultades de medición de resultados, y de atribuciones de premios, vuelven poco creíble el mecanismo formal, y al mismo tiempo corre el peligro de destruir mecanismos informales de control y estímulo basados ya no en motivaciones éticas internas de cada docente, sino en la colaboración entre pares en un clima de estima recíproca sobre la base de objetivos colectivos compartidos.⁸

Ventajas y desventajas de evaluación e incentivos

Admitir que evaluar los resultados es difícil no significa que la quita de los incentivos no pueda ser útil: implica que sólo debe utilizarse teniendo muy presentes los posibles defectos. Sería extraño que una atenta evaluación de los pros y contras llevase a una solución extrema, en la cual la evaluación de los resultados no tuviera ningún rol en la determinación salarial y en el trabajo de los docentes, a efectos de lograr las metas del sistema escolar.

⁸ La inclinación a comportarse bien difiere entre culturas, más que entre individuos. Puede acrecentarse, en cierta medida por presiones sociales o por la experiencia formativa, y puede disminuir por la asociación de comportamientos moralmente virtuosos o pagos explícitos. Gneezy y Rustichini (2000) aportan evidencia experimental de estos efectos. La preponderante presencia femenina entre los docentes de muchas escuelas puede también ser relevante en la evaluación de los pros y los contras de los incentivos: véase la evidencia de Gneezy, Niederle, y Rustichini, en la que los sujetos experimentales de género femenino parecen menos sensibles a estímulos competitivos. Además, está demostrado experimentalmente que la introducción de esquemas de incentivación puede modificar el sistema de preferencias de los individuos (Bowles y Hwang, 2008).

Cada evaluación provee información útil. Sobre esa base, la introducción de una pequeña variación en la retribución, o incluso en premios de carácter simbólico, pueden generar procesos virtuosos de emulación e incentivación. Supongamos que podemos medir la calidad del producto, por ejemplo en términos de mejoramiento de resultados de los estudiantes en tests estandarizados que se espera sean correlativos a la capacidad de ganancias, u otros objetivos del sistema escolar, y que podemos atribuirla a cada docente o a cada grupo de docentes (en lugar de a características de estudiantes y escuelas), por ejemplo utilizando evaluaciones repetidas de estudiantes que tienen sólo a una parte de los docentes en común en el curso de su carrera escolar, ¿qué efectos tendría una política salarial que ligara la retribución de los docentes a sus resultados? Por un lado, cada docente tendría incentivos para trabajar más intensamente. Por el otro, dado que las capacidades de obtener resultados (a paridad de esfuerzos) no son las mismas en todos los docentes, trabajar en la escuela se volvería más atractivo para los docentes más capaces y menos atractivo para aquellos menos capaces.⁹ En lo que a la productividad de los docentes respecta, poco importa cuál es el canal a través del cual se la aumenta. Y si los resultados son aquellos a los que se desea atribuir importancia, el mecanismo parecería ser el más justo para conseguirlos.

Si pagar a los docentes sobre la base de resultados no es normal en la escuela, puede haber para ello dos órdenes de motivos. Podría ser que la sociedad en su conjunto considerara que para el logro de sus objetivos sería mejor no asignar un valor monetario a indicadores imprecisos e imperfectos de éxito, tal vez, de cada docente, pero no de una gran parte del sistema educativo. Esta renuencia podría tener fundamento si dar peso monetario a medidas específicas de eficacia didáctica llevara a descuidar otras dimensiones importantes, aunque menos mensurables, del *output didáctico*, o las tornara inciertas. Es cierto que los resultados de los test estandarizados tienen un correlato con indicadores de éxito individual en el mercado del trabajo, y es innegable que preparar a los estudiantes para el mercado del trabajo

⁹ Lazear (2003) discute los dos efectos, notando que en otros contextos productivos tienen una importancia comparable.

es un objetivo del sistema educativo.¹⁰ Pero, aunque es importante que la escuela produzca buenos resultados en tales tests, asignarlos como objetivo primario a los docentes puede generar el fenómeno empírico identificado en la política económica como "Ley de Goodhart": si un indicador ligado a un objetivo sustancial se utiliza como objetivo intermedio, su correlación con tal objetivo disminuye, ya que entre los componentes de un indicador los que son más fácilmente alterables con instrumentos de política económica tienden a ser también los menos relevantes para el objetivo final.¹¹ Si se asigna una importancia preponderante a los resultados de los estudiantes en tests estandarizados, por un lado se desencadenará en los docentes la tentación de, en los amplios límites de lo posible, manipular los resultados, dada la inevitable imprecisión de los tests para la medida de los aspectos cognitivos en los que se centran.¹² Por otro lado, dar importancia a indicadores específicos puede llevar a los docentes a descuidar cualquier otra incumbencia, aun siendo útil. Es difícil de evaluar a quien "vende" a un docente o a un sistema escolar: el que recibe dinero por producirlo bien puede ser incitado a intentar estafar a los compradores (los estudiantes, o el gobierno). En presencia de información asimétrica y manipulable, un vínculo claro entre premios monetarios e indicadores de resultado provee incentivos al engaño. Un vínculo menos claro y más complejo puede dar mejores incentivos a la sinceridad, y minimizar la relevancia de los motivos de lucro puede, como en el caso de las agencias que se encargan de ayudar a los países en vías de desarrollo, permitir que los financistas no teman demasiado la falsificación de desempeños de por sí poco controlables. Si logra convencerse de que se trabaja no por el dinero sino por un fin más elevado y noble, se puede

¹⁰ Véase a título de ejemplo la evidencia empírica del informe entre retribución y competencia en Blau y Kahn (2005), como también en Green y Riddell (2003).

¹¹ "What gets tested is what learnt, and how it is tested determinates how it is learnt" (McKinsey, 2007, p. 36). Además, si sólo se evalúa el logro de un cierto umbral cuantitativo, las escuelas tendrán incentivos para ocuparse de los estudiantes, al margen de tal valor, descuidando a los estudiantes excelentes que, de todos modos, pasarían los tests, o a aquellos de menor rendimiento que de todas maneras no los pasarían.

¹² Véase Kane y Staiger (2002) para una reseña de los límites empíricos de los indicadores estandarizados de *performance* escolar.

nutrir la esperanza (no la certeza) de que se produzca honestamente. En el sector público, la "misión" antes que las ganancias motivan a las organizaciones, o al menos a quienes forman parte de ellas, y estarán tanto más motivadas cuanto más personalmente compartan los fines perseguidos.¹³ Para aprovechar este mecanismo, es necesario que los objetivos de la organización sean claros y coherentes con sus métodos de selección y orientación del personal.

Los límites de la relación entre eficacia y remuneración de los docentes podrían no derivar de consideraciones que involucraran al sistema educativo en su conjunto, sino de relaciones que tomaran en consideración el nivel de bienestar de los docentes, que podrían no sentirse a gusto en un trabajo medido según los resultados. Como sabemos, el nivel de bienestar general de los docentes es un importante vínculo para las posibilidades productivas del sistema escolar. Los docentes difieren en dos aspectos. Por un lado, difieren en su capacidad de obtener resultados en igualdad de recursos. Por el otro, y separadamente, es distinta su sensibilidad frente a los incentivos: para algunos es posible mejorar los resultados con poco esfuerzo. A otros les resulta muy dificultoso o incluso imposible. Por este motivo, como señaláramos, los efectos de la selección de personal tienen características similares a los de aquellos sistemas de retribución que se basan en la incentivación, aun si ciertamente se despliegan en un horizonte temporal más amplio. Teóricamente es posible establecer el nivel medio de las retribuciones (en torno a las cuales se despliegan variaciones ligadas a resultados) y definir el vínculo entre resultados (que cuestan esfuerzo a los docentes) y salarios, de manera que se mantenga invariado, o de mejorar el bienestar de un docente típico. Pero por cada docente bueno habrá mejoramientos o empeoramientos de la relación salario/esfuerzo. Si aun en el largo plazo serán estas variaciones las que harán variar el carácter de la calidad de los docentes, en el corto

¹³ Besley y Ghatak (2005) estudian la organización de la producción y de la competencia entre institutos orientados hacia una "misión" (por ejemplo, la escuela): la teoría propuesta asigna un rol importante al grado de compromiso con la misión por parte de los trabajadores, lo que puede útilmente sustituir incentivos monetarios en la motivación del esfuerzo, y puede explicar por qué cierto tipo de escuelas religiosas (como las católicas en Estados Unidos) aparecen como más productivas.

plazo es inevitable que alguno resulte perjudicado. Es posible que los docentes de un hipotético sistema sean, en amplia mayoría, concientes de no estar en condiciones de trabajar bien y por ello encuentren desagradable una relación entre resultados y ganancias. Pero también es posible que los docentes rechacen la evaluación porque, aun siendo capaces y voluntariosos, temen no influenciar suficientemente sobre los resultados de sus estudiantes o, lo que es aun peor, temen que los juicios sobre su desempeño serán arbitrarios e injustos.

Explotar los incentivos

En teoría es posible configurar la evaluación y la incentivación de los resultados de los docentes y de la escuela de una manera que resulte aceptable para los sujetos, y así evitar que tenga efectos contraproducentes desde el punto de vista del sistema. Es necesario analizar cómo puede aplicarse en la práctica, ya que es absolutamente improbable que sea preferible una situación en la que las escuelas y los docentes constituyan una realidad homogénea perceptible sólo a través de contactos personales y rumores de pasillo. Incentivos financieros e indicadores cuantitativos (como los resultados de los tests personalizados) pueden y deben ser utilizados. Todo ejercicio de evaluación aporta una información útil, pero en su utilización es necesario prestar atención a los posibles efectos colaterales y negativos, y a aspectos que no son evidentes como la titularidad de los premios o el carácter público y secreto de las atribuciones.

Un primer nodo consiste en decidir si mérito y premio deben atribuirse a individuos o a grupos de trabajo. También si, por principio, es el esfuerzo individual lo que se debe premiar. Es más fácil medir los resultados a nivel de grupo: piénsese en un test impartido a una clase, los resultados sólo podrían atribuirse a todos los docentes de la sección. También el compromiso de los docentes es, en realidad, más atribuible a un grupo si en su interior pueden operar mecanismos de control entre pares. Existen, por lo tanto, motivaciones prácticas y teóricas para la atribución de premios e incentivos a grupos antes que a individuos, a quienes podrán atribuírse cuotas de retribución *input-based* (sobre la base de indicadores como títulos de estudio y

presencia en clase). El problema, que retomaré en la próxima sección, es la definición de los grupos, o bien los criterios de asignación de los lugares de servicio para los docentes. El grupo debe ser, de todas maneras, de dimensiones limitadas a fin de que los incentivos al *free riding* estén presentes en el control recíproco entre miembros del grupo. Obviamente la presión entre pares tiene límites y mecanismos de salida (a través de los cuales cada docente puede desligarse de un grupo poco proclive al mejoramiento de los resultados) son importantes complementos a los mecanismos de incentivación y competencia en el interior del grupo.

En lo que a la publicidad de los juicios y premios respecta, aun pareciendo sensato dar máxima transparencia al desempeño de docentes y escuelas y a las resultantes erogaciones financieras, es preciso tener en cuenta las muchas imperfecciones de los mecanismos que ligan resultados sustanciales a indicadores relevados, e indicadores relevados a erogaciones. Es esencial que el mecanismo de incentivación, en su conjunto, se perciba como legítimo: a tal efecto, el gobierno del proceso debe tener una estructura jerárquica, con una clara distinción entre evaluadores y evaluados, pero debe también presentar elementos de control democrático y colectivo de los evaluadores, que deben ser transparentemente responsables por el proceso. Dado que los resultados no están plenamente bajo el control de los docentes, y su medición es proclive a posibles errores, darlos a conocer públicamente podría agregar al daño de quien ya se encuentra desfavorecido económicamente el hecho de estar frente a otros, no necesariamente más capaces y voluntariosos, premiados con mejores salarios. Y cuando mediciones e incentivos operan a nivel de la escuela o de grupos de docentes, las dinámicas de interacción entre tales entidades son nuevamente relevantes. Otorgar carácter público a indicadores imprecisos de la calidad de cada escuela puede como efecto provocar un flujo de estudiantes hacia las escuelas que, aun siendo percibidas como las mejores, no están por ello mejor organizadas: escuelas que prontamente empeorarán por la masividad o, si se considera la selección de estudiantes en el ingreso, artificialmente mejoradas, en detrimento de otras escuelas, por la concentración de estudiantes fácilmente educables. La experiencia internacional (McKinsey, 2007) sugiere que

la mayor parte de los sistemas evaluadores (Finlandia, Hong Kong) se utiliza para perseguir objetivos de gestión interna, pero no se hace pública para evitar la superposición de objetivos (evaluar a los docentes y mejorar la capacidad de elección de las familias).

Otros aspectos importantes son, por un lado, la cantidad de premios, que pueden ser monetarios pero también estar ligados a mejoramientos de las condiciones de trabajo o sólo de reputación y, por el otro, la explicitación del modo en que estos dependen de indicadores de eficacia didáctica. La acumulación y la naturaleza debe ser tal que suscite interés pero no tan generosa como para que los costos no sobrepasen los beneficios. Por ello es importante que la fórmula que liga resultados a premios no sea inútilmente generosa. A tal efecto es posible adoptar un criterio relativo, en la forma de una competencia entre escuelas con premio sólo para los mejores.¹⁴ O bien un criterio absoluto, por ejemplo, una cantidad por cada punto de mejoramiento en un test estandarizado. En ambos casos, se pueden especificar los premios en forma continua o discontinua; por ejemplo la cantidad atribuida a resultados de tests estandarizados puede ser nula hasta un cierto nivel y fija por sobre él. La forma discontinua hace posible concentrar los incentivos en una franja más o menos precisa de la relación entre esfuerzos y resultados. Atribuir un premio sólo al mejor 10% de los concurrentes, por ejemplo, suscitará un mejor esfuerzo entre aquellos que se sientan en condiciones de colocarse en aquel segmento de los resultados (y el esquema se hará muy impopular si la mayoría de los concurrentes, por sus propias características, puede subjetivamente autoexcluirse, y no hará esfuerzo alguno por lograr alcanzar ese segmento). Viceversa, premiando a todos salvo al peor 10% (que verá esta situación como un castigo) no se motivarán particulares esfuerzos entre quienes piensan, de todos modos, que lograrán no caer en esa franja de resultados.

¹⁴ Leavy (2002) documenta los efectos positivos, particularmente para los resultados escolares de los estudiantes con un *background* más pobre, de un modesto premio asignado al tercio de las escuelas con mejores resultados, en términos de número de créditos conseguidos en el pasaje al orden de escuela sucesivo, y dividido en igual medida entre los docentes de la escuela.

Es difícil decir, sin información precisa acerca de la distribución entre los actores sociales de los costos de mejoramiento de resultados, cuáles deben ser los umbrales premiados. Pero especificaciones relativas y discontinuas de mecanismos de incentivación tienen genéricos beneficios teóricos. Si los premios se atribuyen sobre la base de un mecanismo de competencia directa (un "torneo"), es posible determinar la cantidad total incluso cuando sea ignota la entidad de la respuesta de los resultados de los incentivos, que depende de cuán eficaces y costosos sean, para los docentes, los esfuerzos adecuados para lograr esos objetivos. Si la relación entre esfuerzos y resultados (como los esfuerzos mismos) no es observable para quien diseña los sistemas de incentivos, es plausible que asignar premios al logro de umbrales sea más eficaz, y menos costoso, que un sistema que premia con continuidad los resultados.¹⁵ Una evaluación relativa, como la de un torneo, puede también estar en mejores condiciones de disminuir, para los sujetos de la evaluación, los temores de que, dados los resultados, las ganancias de un sistema de "destajo" se reduzcan. Premios discontinuos, incluso de pequeña envergadura o simbólicos como la atribución de reconocimiento del estilo "el Docente del Mes", pueden suscitar incentivos relativos y pueden también generar menores trastornos entre quienes no logran, no necesariamente por culpa sino también por infortuna, ubicarse entre los vencedores.

Resumen y conclusión

La calidad de un sistema educativo depende de manera fundamental de la organización de estudiantes y docentes en escuelas y clases. Si se les deja decidir libremente, unos y otros tienden a la autoselección por afinidad. La resultante polarización del sistema educativo puede favorecer la excelencia en el campo de los aprendizajes cognitivos, pero ciertamente perjudica la formación de competencias sociales.

Por esta razón, la vía administrativa debe guiar el proceso. Para tal fin se necesitan mecanismos de recolección de información y de

¹⁵ Lazear y Rosen (1981) y Nalebuff y Stiglitz (1983) estudian este tipo de esquemas, cuya eficiencia relativa depende de la presencia de rechazo al riesgo entre sujetos a los que se ha ofrecido el esquema de incentivos.

incentivación, a efectos de alinear los objetivos de los actores sociales (familias, docentes, escuelas) con los de la sociedad, teniendo en consideración la imperfecta mensurabilidad de las variables relevantes en *input* (talento de los estudiantes, talento y capacidad de los docentes) y *output* (nivel de los aprendizajes, capacidades relacionales).

El sistema escolar italiano no está libre de palancas utilizables para orientar la localización de los docentes y motivar sus actividades (de los criterios de admisión a los listados a la articulación de lugares de trabajo y de diversos tipos de suplencia a la asignación de funciones-objetivo para cada docente). Pero la administración de tales instrumentos carece casi del todo de las características de coherencia, estabilidad y previsibilidad que la hicieron eficaz.

La confusa y continuamente modificada normativa respecto de los canales de ingreso a los cargos docentes perjudica la calidad del personal. La casi exclusiva relevancia de la antigüedad en el cargo para la progresión de carrera de los docentes, y la ausencia de informaciones a utilizar sobre la base de una clara asignación de responsabilidades para determinadas estructuras y dirigencias, provocan un dislocamiento entre los necesarios y potencialmente útiles procedimientos administrativos y los objetivos del sistema educativo. La ausencia de evaluación de resultados escolares para confrontar entre clases y escuelas impide no sólo que se provea información confiable a las familias, sino también que se orienten los incentivos de estudiantes y docentes.

Para lograr que el personal sea apto para las tareas que se le asignan, mecanismos de selección meritocrática para el ingreso y desarrollo de las capacidades didácticas tienen obvias ventajas respecto de la antigüedad en el cargo. La evaluación de resultados escolares puede también utilizarse como base para la introducción de sistemas retributivos ligados al desempeño de los docentes. No obstante, no parece posible medir de manera confiable el aporte individual de cada docente. Son preferibles, por lo tanto, esquemas grupales de incentivación insertos en una mejor organización de las relaciones en el interior de los establecimientos escolares y de las elecciones entre tales establecimientos de docentes y alumnos.

Referencias bibliográficas

- Barbieri, G., Cipollone, P. y Sestito, P. (2007): "Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms", en *Giornale degli economisti e annali di economia*, 66(3), pp. 335-374.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2005): "Competition and incentives with motivated agents", en *American Economic Review*, 95, pp. 616-636.
- Blau, F. y Kahn, L. (2005): "Do cognitive test scores explain higher US wage inequality", en *Review of Economics and Statistics*, 87(1), pp. 184-193.
- Bowles, S. y Hwang, S.H. (2008): "Social preferences and public economics: Mechanism design when social preferences depend on incentives", en *Journal of Public Economics*, 92, pp. 1811-1820.
- Burgess, S., Propper, C., Slater, H. y Wilson, D. (2005): "Who wins and who loses from school accountability? The distribution of educational gain in English secondary schools", en *CEPR*, discussion paper N° 5248.
- Friedman, M. (1995): "The Role of Government in Education", en *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gneezy, U. y Rustichini, A. (Agosto 2000): "Pay Enough or Don't Pay At All", en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 791-810.
- Gneezy, U., Niederle, M. y Rustichini, A. (2003): "Performance in Competitive Environments: Gender Differences", en *Quarterly Journal of Economics*, 118/3, pp. 1049-1074.
- Green, D. y Riddell, W. (2003): "Literacy and earnings: an investigation of the interaction of cognitive and unobserved skills in earnings generation", en *Labour Economics*, 100(2), pp. 165-184.
- Hanushek, E. y Rivkin, S. (2006): "Teacher quality", Capítulo 18, en Hanushek, E. y Welch, F. (eds.): *Handbook of the Economics of Education, Volume 2*. Elsevier North Holland, pp. 11051-1078.
- Kane, T.J., y Staiger, D.O. (2002): "The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, 4, pp. 91-114.
- Lavy, V. (2002): "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement", en *Journal of Political Economy*, 110(6), pp. 1286-1317.
- Lazear, E. (2003): "Teacher incentives", en *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 179-214.

- Lazear, E. (2004): "Speeding, tax fraud, and teaching to the test", NBER Working Paper N° 10932.
- Lazear, E. y Rosen, S. (1981): "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts", en *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 841-864.
- McKinsey and Company (2007): "How the world's best-performing school systems come out on top", Mimeo.
- Murnane, J. (2008): "Educating urban children", NBER Working Paper N° 13791.
- Nalebuff, B. y Stiglitz, J. E. (1983): "Prizes and Incentives: Toward a General Theory of Compensation and Competition", en *Bell Journal of Economics*, 14(1), pp. 21-43.
- OECD (2003): "Attirare, formare e trattenere i migliori insegnanti: Rapporto nazionale dell'Italia". Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/54/6/17995383.pdf>
- OECD (2005): *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/47/34990905.pdf>

Las influencias del hogar, el pre-escolar y la escuela primaria sobre el rendimiento educativo a los once años del niño*

Edward Melhuish**

Pam Sammons***

Kathy Sylva***

Iram Siraj-Blatchford****

Brenda Taggart****

Resumen

Este trabajo analiza los beneficios que la experiencia del pre-escolar puede tener sobre la madurez escolar, los logros educativos y la adaptación social de niños de escasos recursos. En este artículo se describen las conclusiones obtenidas en un estudio longitudinal de gran escala realizado en Inglaterra que brinda evidencia acerca de los aportes que el hogar, el pre-escolar y la escuela primaria significan para el desarrollo del niño, una evidencia que trabaja con una muestra cercana a la representatividad nacional y no sólo de grupos de escasos recursos, y por lo tanto ofrece evidencia acerca de los beneficios que generalmente resultan cuando se provee educación pre-escolar universalmente. Los datos de este estudio también pueden utilizarse para observar los beneficios relativos que surgen de las influencias del hogar, del

*Traducción del inglés: Leticia Moneta.

** Birkbeck, University of London, e.melhuish@bbk.ac.uk

*** Department of Education, University of Oxford.

**** Institute of Education, University of London.

pre-escolar y de la escuela para la población general, y la magnitud relativa de los beneficios asociados con diferencias en el ambiente del hogar, del pre-escolar y de la escuela.

Palabras clave: estudio longitudinal – efectividad educativa – experiencia del pre-escolar

Abstract

This paper examines the benefits of Pre-school centre experience in disadvantaged children's school readiness, educational achievements and social adjustment. In this article, we describe findings from a large-scale longitudinal study in England that provides evidence on the contribution of home, pre-school and primary school to children's development, a unique evidence for a sample that is close to nationally representative rather than for disadvantaged groups only and thus provides stronger evidence relevant to the issue of the benefits that might accrue generally from universal pre-school provision. Data from this study can be used to look at the relative benefits accruing from home, pre-school and school influences for the general population, and the relative magnitude of the benefits associated with variation in home, pre-school and school environments.

Key words: large-scale longitudinal study – educational effectiveness – pre-school centre experience

La experiencia del pre-escolar puede producir beneficios en la madurez escolar, en los logros educativos y en la adaptación social de niños de escasos recursos (Károly, Kilburn y Cannon, 2005; Ramey y Ramey, 1998; Reynolds, Temple, Robertson y Mann, 2001; Schweinhart, Barnes y Weikart, 1993). Las ventajas para el desarrollo que los niños adquieren al participar del pre-escolar proporcionan un mecanismo para lograr estos efectos. Hay también evidencia de que los programas de apoyo doméstico/de los padres producen beneficios en el desarrollo de los niños (Seitz, Rosenbaum y Apfel, 1985), en especial si se lo combina con programas en centros de enseñanza (Love *et al*, 2005).

A esto se suma el hecho de que cuando los niños ingresan a la escuela primaria, la calidad del colegio puede afectar el progreso de los niños de escasos recursos (Lee y Loeb, 1995). Además, Currie y

Thomas (2000) notaron que los efectos a largo plazo de la experiencia pre-escolar "Ventaja" [Head Start] se veían mediados por el nivel de desempeño de los colegios a los que luego concurrían los niños. Resultados similares fueron informados por Reynolds, Ou y Topitzes (2004) en el "Estudio longitudinal de Chicago". Sin embargo esta evidencia sobre las influencias del pre-escolar y la escuela provienen predominantemente de estudios sobre intervenciones con niños de escasos recursos en los Estados Unidos, y nos dicen menos sobre la relevancia para la población general.

De todas maneras, esta evidencia ha alimentado un interés creciente sobre la prestación educativa pre-escolar para todos los niños como un medio de fomentar la madurez para la escolaridad y, posteriormente, el rendimiento de los niños (Zigler, Gilliam y Jones, 2006), y se ha argumentado que los beneficios a largo plazo compensan con creces el costo relacionado, en especial para los grupos de escasos recursos (Heckman, 2006). Algunos autores sostienen que la experiencia pre-escolar es clave para las aptitudes, destrezas imitativas, salud y éxito en el mercado laboral del niño en el futuro y, consecuentemente, para el bienestar económico de la nación (por ejemplo: McCain y Mustard, 1999). Pero la evidencia que sostiene tales afirmaciones para la población general es escasa.

Para la población general también existe evidencia de la importancia del ambiente doméstico (Melhuish *et al*, 2001, Bradley, 2002) y los efectos del ambiente doméstico pueden ser aislables y mayores que los efectos de características socio-demográficas tales como el nivel profesional o educativo de los padres (Melhuish *et al*, 2008). Además, para todos los niños, la variación de la efectividad educativa entre las escuelas primarias también afecta el desarrollo de sus resultados educativos (Sammons, 1999) y potencialmente de sus resultados sociales.

La prestación educativa pre-escolar varía según cada país (Melhuish y Petrogiannis, 2006). Algunos países, como Noruega, Suecia o Francia, ofrecen algo parecido a una prestación universal, mientras que otros, como Estados Unidos, brindan una prestación irregular, y otros, como China, se apuran para aumentar su prestación educativa. En el Reino Unido ha habido altos niveles de uso del pre-escolar en niños desde los tres años hasta el comienzo de la escuela.

La mayor parte de la investigación se ha realizado en los Estados Unidos, con poco estudio longitudinal sistemático sobre los efectos del pre-escolar en otros países. Una excepción en el Reino Unido fue el "Estudio del bienestar educativo del niño", que señaló que los niños con algún tipo de educación pre-escolar obtenían mejores resultados en la escuela (Osborn y Milbank, 1987). También se presentó evidencia sobre la influencia de distintos ambientes pre-escolares en el desarrollo del niño (Melhuish, 1993, 2004; Sylva y Wiltshire, 1993). Algunos investigadores utilizaron diseños transversales para estudiar el impacto de distintos tipos de prestación de educación pre-escolar (Davies y Brember, 1997). Una importante encuesta sobre los primeros años de educación y cuidados en el Reino Unido, "Encuesta 'Buen Comienzo'" (Ball, 1994), recomendó utilizar estudios longitudinales para investigar el rendimiento infantil en relación con la educación pre-escolar recibida con el fin de informar a quienes diseñan las políticas.

Este artículo describe las conclusiones obtenidas en un estudio longitudinal de gran escala realizado en Inglaterra que brinda evidencia acerca de los aportes que el hogar, el pre-escolar y la escuela primaria significan para el desarrollo del niño. Esta evidencia es única ya que trabaja con una muestra cercana a la representatividad nacional y no sólo de grupos de escasos recursos, y por lo tanto ofrece evidencia de mayor peso sobre el tema de los beneficios que generalmente resultan cuando se provee educación pre-escolar universalmente. Este estudio ha demostrado que el pre-escolar brinda beneficios frente a la falta de pre-escolar en los primeros años de escolaridad (Sammons *et al*, 2004a, b; Sylva *et al*, 2004). El análisis de casos en los centros pre-escolares de este estudio (Siraj-Blatchford *et al*, 2003) revelaron las características y procesos que se utilizan en los pre-escolares y que implican mayores beneficios para los niños. Los datos de este estudio también pueden utilizarse para observar los beneficios relativos que surgen de las influencias del hogar, del pre-escolar y de la escuela para la población general, y la magnitud relativa de los beneficios asociados con diferencias en el ambiente del hogar, del pre-escolar y de la escuela (Sammons *et al*, 2005, 2008; Sylva *et al*, 2010).

Diseño y método

El estudio EPPE (Educación Pre-escolar y Primaria Efectiva) es un ejemplo de método mixto: estudio longitudinal junto con un diseño de efectividad educativa (Sammons *et al*, 2005; Siraj-Blatchford *et al*, 2006; Sylva *et al*, 2010).

Participantes

Ciento cuarenta y un centros pre-escolares fueron elegidos azarosamente en seis municipios que se seleccionaron por tener una composición demográfica similar a la global de Inglaterra. Dentro de estos 141 centros, se reclutaron 2.857 niños para un estudio longitudinal. Los niños que ya asistían al pre-escolar fueron reclutados cuando cumplían los tres años, los niños que comenzaban el pre-escolar con tres años ya cumplidos fueron reclutados al ingresar al pre-escolar. La edad media de ingreso al estudio fue de tres años y cinco meses (D.E. = 4,6 meses).

Los niños de la muestra también debían cumplir con los siguientes requisitos:

- Debían permanecer por lo menos diez semanas en el centro del estudio luego de haber sido reclutados para el estudio (que se considera es el tiempo mínimo durante el cual el centro pre-escolar puede tener un impacto).
- Debían pasar tres o más sesiones (una sesión = medio día o 2,5 horas) por semana en su centro pre-escolar. Además si el niño concurría a más de un centro pre-escolar (aquellos con doble asistencia), el centro del estudio debería ser el centro dominante (en función del tiempo semanal).

Además, cuando los niños comenzaban la escuela (a los cinco años), se reclutaron para el estudio niños de las mismas clases que los niños del EPPE pero que no habían asistido a un centro pre-escolar, como un grupo del hogar (sin pre-escolar) (n= 310). Esto permite la comparación entre la no-asistencia a pre-escolar con los efectos de las distintas experiencias de pre-escolar, según su duración y calidad. De este modo, se reclutaron un total de 3.167 niños para el estudio.

Mediciones

Cuando los niños ingresaban en el estudio eran evaluados a partir de cuatro subescalas tomadas de las "Escalas de Habilidad Británicas II" (BAS II, por sus siglas en inglés: construcción con bloques, similitudes de imágenes, comprensión verbal y capacidad de nombrar vocabulario) (Elliot, Smith y McCulloch, 1996) para obtener un puntaje general de habilidad cognitiva (GCA). Al ingresar a la escuela primaria a la edad de cinco años, los niños fueron evaluados nuevamente gracias a la BAS II. Además, la alfabetización (pre-lectura) se evaluó a partir de una combinación del "Test de Reconocimiento de Letras" (Clay, 1993) y de subescalas de la "Evaluación de Consciencia Fonológica" (Bryant y Bradley, 1985). Las primeras nociones matemáticas se evaluaron con la subescala "Primeras Nociones Numéricas del BAS II". Cuando los niños estaban en la escuela primaria, se recopilaron datos sobre el rendimiento que alcanzaban en las evaluaciones nacionales en inglés (una medición de la habilidad en la lecto-escritura o alfabetización) y en Matemáticas a los siete años (etapa clave 1) y a los once años de edad (etapa clave 2). Se estandarizaron estas evaluaciones de los niños según la edad, de modo que el puntaje de cada niño tomara en cuenta su edad. Poco después de la evaluación inicial tomada a los niños (3+ años de edad), se entrevistó a uno de los padres o tutores del niño (por lo general, la madre). La mayoría de las preguntas de la entrevista semiestructurada eran pre-definidas, con algunas preguntas abiertas definidas *post hoc*. Una entrevista de seguimiento realizada cuando los niños cumplieron seis o siete años proveyó datos adicionales. Las entrevistas cubrían los siguientes temas: educación, ocupación y trabajo de los padres, ingreso familiar, estructura familiar, etnia, lengua utilizada en el hogar, peso al nacer, salud, desarrollo y comportamiento del niño, asistencia al pre-escolar y a guarderías, y datos significativos de su vida. Asimismo la primera entrevista con los padres incluía preguntas referidas a la frecuencia con que el niño participaba de distintas actividades en el hogar, que fueron utilizadas para conformar una medición del ambiente de aprendizaje en el hogar.

Estrategia de análisis

Los niños y familias fueron agrupados según centro pre-escolar y escuelas primarias y los datos fueron jerarquizados. Utilizar una regresión clásica con esos datos podría llevar a errores de imprecisión en las estimaciones de la varianza. Potencialmente había mayor similitud entre participantes de los mismos centros o escuelas, por lo que se violaría la asunción de independencia de las mediciones y probablemente se subestimarían niveles de significación. Por eso se utilizó un modelo multinivel (Goldstein, 2003) para superar tales problemas y también para proveer estimativos de los efectos del centro pre-escolar que permitieran identificar centros pre-escolares particularmente efectivos o inefectivos en la promoción del desarrollo del niño (Sammons *et al*, 2002).

Este artículo se concentra en el rendimiento educativo a los once años y las variables dependientes (resultados) que se analizaron fueron el rendimiento en Inglés y Matemática al finalizar la escuela primaria (once años). Las variables independientes (predictoras) que se utilizaron para construir los modelos multinivel fueron:

Características del niño: edad al evaluarlo, sexo, etnia, problemas tempranos de desarrollo, salud o comportamiento y peso al nacer.

Demografía familiar: edad de la madre al nacer el niño, madre o padre solteros, educación de la madre y el padre, situación laboral de la madre (empleada o desempleada), situación socio-económica de la familia (basada en la situación laboral más elevada de los padres), lengua que se habla en el hogar (únicamente inglés, inglés y otro/s idioma/s, sólo otro/s idioma/s), ingresos del hogar y número de hermanos.

Características del área: se utilizó el "Índice de Privación Múltiple" (ODPM, 2004) para obtener mediciones sobre las privaciones del área de residencia del niño a partir del código postal. También se consideraron dos mediciones según la percepción de los padres: el nivel de seguridad y el de cohesión social (interacción social entre vecinos) del vecindario.

Ambiente de aprendizaje en el hogar: La entrevista con los padres a los 3-4 años de edad del niño incluía preguntas sobre la frecuencia con que el niño participaba en una serie de actividades en el hogar medidas con una escala 0-7 (0= no realiza; 7= realiza con mucha frecuencia).

Siete de estas actividades (ir a la biblioteca, jugar con letras/números, dibujar o pintar, escuchar una lectura, actividades de aprendizaje con el abecedario, números/formas y canciones/poemas/rimas infantiles) se utilizaron para construir un índice del ambiente de aprendizaje en el hogar -como se describe en el Apéndice I (a disposición on-line)-. El índice de ambiente de aprendizaje en el hogar iba de 0 a 45 (medio=23; D.E.=7,81) (ver: Melhuish *et al*, 2001; 2008).

En las primeras etapas de análisis, el modelo multinivel para cada resultado se desarrolló utilizando las variables predictoras mencionadas. Una vez establecido un modelo con las predictoras significativas a partir de las características del niño, la familia, el vecindario y el ambiente de aprendizaje en el hogar, las predictoras siguientes se agregaron de una a este modelo para probar sus efectos. Estas predictoras incluían: las características, duración, calidad y efectividad del pre-escolar y la efectividad de la escuela primaria.

Características del pre-escolar: meses en el pre-escolar, tipo de pre-escolar, composición del pre-escolar en términos del porcentaje de madres con título universitario y grado de habilidad cognitiva promedio a los 3-4 años de edad.

Calidad y características del pre-escolar: se recopiló información detallada sobre los centros pre-escolares a los que asistían los niños (Sylva *et al*, 2006). Esto incluyó el uso de escalas observacionales para medir la calidad estructural y del proceso. La calidad del pre-escolar se midió a partir de la observación de 141 locaciones pre-escolares utilizando la "Escala de Medición del Ambiente de la Primera Infancia - Revisada" (ECERS-R, por sus siglas en inglés) (Harms *et al*, 1998) focalizada en el cuidado emocional y social, y la "Escala de Medición del Ambiente de la Primera Infancia - Extendida" (ECERS-E) (Sylva *et al*, 2003) focalizada en el plan de estudios del pre-escolar. La "Escala de Interacción del Cuidador" se utilizó también para puntuar los centros pre-escolares (Arnett, 1998). De las entrevistas realizadas a los directores de los centros se obtuvo amplia información adicional sobre las características del centro pre-escolar que incluían: tamaño del grupo, cantidad de niños por empleado, entrenamiento de los empleados, objetivos, políticas, plan de estudios y nivel de participación de los padres.

Además, utilizamos mediciones de la efectividad del pre-escolar y la escuela primaria. Cuando los niños de un pre-escolar o escuela primaria tienen un rendimiento mejor del esperado en relación con el rendimiento inicial y los antecedentes, se considera que ese pre-escolar o esa escuela son efectivos. A la inversa, cuando los niños rinden menos de lo esperado, se considera que el pre-escolar o escuela son inefectivos. Construimos una escala continua del nivel de efectividad de los pre-escolares y las escuelas primarias.

Efectividad del pre-escolar: el rendimiento de los niños al comenzar la escuela primaria (4-5 años) se analizó con modelos multinivel, controlando el rendimiento previo al ingreso en el estudio y los antecedentes. Como los niños estaban agrupados en el modelo según su centro pre-escolar, los residuales del nivel del centro en cuestión respecto del modelo estadístico proveyeron una medición de la efectividad del centro pre-escolar para promover las primeras nociones matemáticas, como se muestra en el Apéndice II (a disposición on-line). La efectividad del pre-escolar se calculó a partir del rendimiento en pre-lectura (alfabetización) y en nociones numéricas tempranas (primeras nociones matemáticas) al comenzar la escuela primaria. Más detalles sobre este enfoque para medir la efectividad del pre-escolar pueden encontrarse en Sammons *et al*, 2002.

Efectividad de la escuela primaria: todos los niños en escuelas primarias estatales en Inglaterra normalmente rinden una evaluación nacional a los siete años (etapa clave 1) y a los once años (etapa clave 2). El progreso de los niños entre los siete y los once años dentro de una escuela primaria brinda una medición de la efectividad de esa escuela. El progreso desde la etapa clave 1 hasta la etapa clave 2 de todos los niños en escuelas primarias de Inglaterra fue analizado con modelos multinivel con los niños agrupados según escuela. Pero la variación en el número de admisión de cada colegio es grande y debe ser tomada en cuenta. En Inglaterra las bases de datos nacionales proveen medios para hacerlo y para ajustar la medición de la efectividad de acuerdo con factores contextuales. Estas bases de datos brindan información del alumno sobre su sexo, fecha de nacimiento, código postal, etnia, si el inglés es su primera lengua (EAL), si es elegible para comer gratuitamente en el colegio (el FMS, por sus siglas en inglés, es un indicador de

pobreza), y necesidades educativas especiales. A partir del código postal del alumno, se pueden complementar estos datos con datos referidos al nivel de privaciones del área en la que vive. Teniendo controlada alguna habilidad previa, la elegibilidad para recibir comidas gratuitamente en la escuela (un marcador de pobreza), el sexo, la edad, la etnia, el inglés como segunda lengua, la composición de la escuela y las características del área del hogar (privaciones, etcétera), los residuales del nivel del centro del modelo multinivel proveen una medición de la efectividad de la escuela para promover el rendimiento educativo. Estos análisis utilizan datos de alrededor de 540.000 alumnos de casi 15.000 escuelas primarias durante un año. De este modo el estudio obtuvo mediciones de la efectividad de la escuela primaria que fueron estandarizados en contra de todas las escuelas primarias de Inglaterra. El procedimiento se describe en detalle en Melhuish *et al*, 2006. Para que la inestabilidad anual de las mediciones de la efectividad de la escuela primaria pudiera ser reducida, las mediciones fueron calculadas durante tres años sucesivos (2003-2005) que correspondían a los años de asistencia de los niños del estudio, y luego las mediciones de la efectividad de la escuela primaria se basaron en un promedio de los tres años. Estas mediciones de la efectividad de la escuela primaria se utilizaron en estudios posteriores. Las mediciones de la efectividad se convirtieron en puntuaciones estándar que iban desde -3,12 a 5,7 (media=0, D.E.=1). Para los niños del estudio longitudinal los puntajes de la efectividad de la escuela primaria se calcularon para su escuela primaria particular y asociada a cada niño en particular.

Detalles completos de los procedimientos, instrumentos y tasas de respuesta de la recolección de datos pueden encontrarse en los informes técnicos de cada fase del estudio (véase: <http://eppe.ioe.ac.uk/> o <http://www.dcsf.gov.uk/research/programmeofresearch/index.cfm?type=5>).

Resultados

En los modelos multinivel, se controlaron los efectos de la composición demográfica, familiar, del pre-escolar y de la escuela primaria. El rendimiento de los niños en Inglés y Matemática al finalizar la escuela primaria (once años de edad) se analizó utilizando modelos

multinivel con los niños dentro de escuelas primarias (Sammons *et al*, 2008). En la primera etapa de análisis se examinaron los efectos de las características del niño, la familia, el área y el ambiente de aprendizaje temprano en el hogar sobre el rendimiento educativo en Inglés y Matemática.

Las magnitudes del efecto se utilizan generalmente para cuantificar la dimensión del efecto asociado a una variable predictora particular. Las magnitudes del efecto se calculan a partir del modelo final, indicando los efectos que se tuvieron en cuenta para todas las otras variables. En este informe, para las variables explicativas categóricas, la magnitud del efecto = $\beta/\sigma_{\text{pupil}}$; donde β es el parámetro estimativo del modelo y σ_{pupil} es la desviación estándar a nivel del niño. Esto significa que la magnitud del efecto (ME) es igual a la diferencia entre las medias de las categorías, medidas en unidades de desviación estándar.

Para "Inglés", el sexo, el peso al nacer, la etnia, el inglés como lengua no primera (y la necesidad de ayuda para la lengua) y los problemas tempranos de desarrollo mostraron tener todos efectos estadísticamente significativos que se distinguen de los efectos de todas las otras características consideradas. Para "Matemática", el peso al nacer, los problemas tempranos de salud, el sexo y la etnia mostraron tener todos un efecto significativo luego de haberse tenido en cuenta todas las otras variables.

Tanto para Inglés como para Matemática, el ambiente temprano de aprendizaje en el hogar, que fue medido cuando los niños tenían 3-4 años de edad, tuvo un fuerte efecto en el rendimiento a los once años. El efecto fue particularmente fuerte para Inglés (ME=0,69) pero también fue importante para Matemática (ME=0,42). Estos efectos fueron segregados de todas las otras características del niño, familia y área.

Pre-escolar versus sin pre-escolar

Una vez que las características del niño, la familia y el área y el ambiente temprano de aprendizaje en el hogar se tuvieron en cuenta, se pusieron a prueba los efectos del pre-escolar. Comparando las diferencias en el rendimiento educativo de los niños que habían asistido al pre-escolar con el grupo de niños que no había concurrido al pre-

escolar (grupo del hogar) se demostró que a los once años los efectos del pre-escolar persisten y que el grupo del hogar continuó teniendo peores resultados que el grupo que había asistido al pre-escolar. Hay efectos significativos en el rendimiento en Inglés y Matemática: de la asistencia al pre-escolar comparada con la no asistencia al pre-escolar ($ME=0,22$ y $ME=0,26$, respectivamente) que es consistente con conclusiones anteriores (véase Sammons *et al*, 2002; 2004). Aunque estos efectos son relativamente modestos, representan un aumento significativo a largo plazo, y la magnitud del efecto es comparable con la elegibilidad del niño para recibir comidas gratuitamente (un indicador de pobreza familiar). De este modo los resultados apoyan la conclusión de que asistir al pre-escolar tiene un impacto persistente y positivo en el rendimiento educativo.

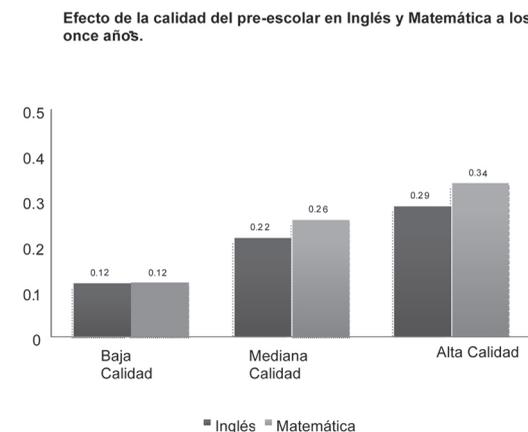
Calidad del pre-escolar

El aspecto de la calidad que más claramente se relacionó con el rendimiento educativo fue el puntaje total de la ECERS-E, esto es: los aspectos de la calidad relacionados con el plan de estudio y la pedagogía. Dividimos la muestra en grupos de niños con diferentes experiencias pre-escolares para poner a prueba los efectos de la calidad del pre-escolar basándonos en los puntajes de la ECERS-E:

1. sin experiencia pre-escolar (el grupo del 'hogar': 10% de la muestra),
2. pre-escolar de baja calidad (15%),
3. pre-escolar de mediana calidad (52%) y
4. pre-escolar de alta calidad (23%).

Luego de ajustar todos los factores vinculados a los antecedentes, los efectos asociados a cada uno de estos grupos pueden verse en el Gráfico 1 en el que el grupo sin pre-escolar (el grupo del 'hogar') se utiliza como grupo de comparación o basal (magnitud del efecto=0).

Gráfico 1: Calidad del pre-escolar y rendimiento en Inglés y Matemática a los once años



Fuente: Elaboración propia

El rendimiento de los alumnos aumenta a medida que la calidad del pre-escolar aumenta. El grupo de baja calidad obtiene un puntaje más alto en Inglés y Matemática que el grupo sin pre-escolar ($ME=0,12$), pero las diferencias no alcanzan a ser estadísticamente relevantes. Los efectos para los grupos de mediana y alta calidad sí fueron estadísticamente significativos. El efecto del grupo de alta calidad versus el grupo sin pre-escolar es más notorio en Matemática ($ME=0,34$) pero también es evidente en Inglés ($ME=0,29$). Por lo tanto la calidad del pre-escolar continúa siendo una predictora significativa del rendimiento de los niños tanto en Inglés como en Matemática a los once años. Igualmente un pre-escolar de alta y mediana calidad se asocia con un aumento significativo en el rendimiento comparado con un pre-escolar de baja calidad o sin pre-escolar, y los efectos son comparables en su tamaño con la diferencia en el rendimiento entre varones y mujeres. Vale la pena señalar que hay poca relación entre las características socio-económicas de la familia y la calidad del pre-escolar en el Reino Unido como resultado de las políticas de gobiernos anteriores para financiar pre-escolares de alta calidad en áreas de escasos recursos.

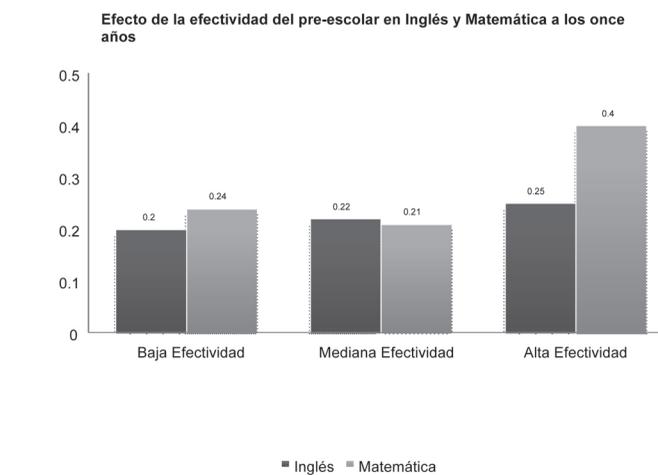
Efectividad del centro pre-escolar

Estudios posteriores analizaron si la efectividad del centro pre-escolar (en cuanto a la promoción del progreso del niño en Pre-lectura al comenzar la escuela) predecía un mejor rendimiento en Inglés a los once años y también si la efectividad del centro pre-escolar (en cuanto a la promoción del progreso del niño en primeras nociones numéricas al comenzar la escuela) predecía un mejor rendimiento en Matemática a los once años. La muestra se dividió en los siguientes grupos: sin pre-escolar, pre-escolar de baja efectividad, pre-escolar de mediana efectividad y pre-escolar de alta efectividad. Se utilizó el grupo sin pre-escolar (grupo del hogar) como grupo de comparación al analizar los efectos.

Luego de tomar en cuenta las influencias del niño, la familia y el ambiente de aprendizaje en el hogar, la efectividad del pre-escolar demostró un impacto positivo en el rendimiento tanto en Inglés como en Matemática a los once años. Los niños que habían asistido a un pre-escolar más eficiente mostraron un rendimiento significativamente mejor que los niños que no habían asistido al pre-escolar o que habían asistido a un pre-escolar de baja efectividad, aunque la gradiente es menos fuerte que para la calidad del pre-escolar, como se demostró anteriormente.

En cuanto al rendimiento en Inglés, los niños que asistieron a pre-escolares de baja, mediana y alta efectividad tienen, en comparación con aquellos que no asistieron al pre-escolar, un rendimiento significativamente mayor todavía seis años después, a los once años. También en el rendimiento en Matemática los niños que asistieron a pre-escolares de baja, mediana y alta efectividad (definida a partir de su impacto en la promoción de primeras nociones numéricas al comenzar la escuela) tienen un rendimiento significativamente mayor que aquellos que no asistieron al pre-escolar. Además quienes asistieron a pre-escolares de alta efectividad obtuvieron resultados significativamente mejores que quienes asistieron a pre-escolares de baja o mediana efectividad.

Gráfico 2: Efectividad del pre-escolar y rendimiento en Inglés y Matemática a los once años



Fuente: Elaboración propia

Efectividad de la escuela primaria

La efectividad de la escuela primaria a la que asistieron tuvo una influencia significativa en el rendimiento de los alumnos en Inglés y en Matemática a los once años, tomando en cuenta las influencias de base. Para Inglés, la asistencia a una escuela primaria altamente efectiva se asoció con un aumento significativo en el rendimiento ($ME=0,24$). También para Matemática la efectividad de la escuela primaria fue una predictora importante del rendimiento en matemática ($ME=0,38$) a los once años. Esto está en consonancia con estudios anteriores sobre la efectividad de la escuela que indicaban que los efectos de la escuela tienden a ser más fuertes en Matemática y Ciencias.

Los resultados del análisis anterior se encuentran resumidos en el Cuadro 1 que muestra las magnitudes del efecto asociadas con una variable independiente luego de haberse considerado todas las otras variables.

Cuadro 1: Magnitudes del efecto de variables significativas

Variable Predictora	Magnitudes del efecto Inglés	Magnitudes del efecto Matemática
Peso al nacer: <1500 gms. vs. normal	0,47	0,48
Sexo: mujeres vs. varones	0,29	0,19
Nivel socio-económico de la familia: profesional vs. desempleado	0,25	0,30
Elegibilidad para recibir comidas gratuitamente	0,23	0,15
Problemas tempranos de desarrollo: más de 1 vs. ninguno	0,38	0,32
Inglés como lengua adicional y necesidad de ayuda	0,59	0,64
Educación de la madre: título vs. sin título	0,76	0,71
Educación del padre: título vs. sin título	0,30	0,28
Ingreso familiar: £67500+ anual vs. nada (valores 2002)	0,26	0,25
Ambiente de aprendizaje en el hogar: alto (32+) vs. bajo (<20)	0,70	0,42
Pre-escolar vs. sin pre-escolar	0,22	0,26
Calidad del pre-escolar (ECERS-E): alta vs. sin pre-escolar	0,29	0,33
Efectividad del pre-escolar: alta vs. sin pre-escolar	0,25	0,40
Efectividad de la escuela primaria: alta vs. baja	0,24	0,38

Fuente: Elaboración propia

El impacto combinado de la experiencia pre-escolar y la efectividad de la escuela primaria

Una vez calculados los efectos individuales asociados a las variables predictoras, se analizaron los efectos conjuntos de dos predictoras:

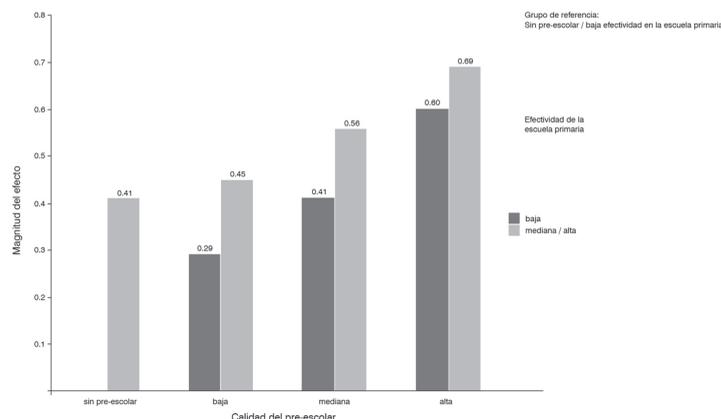
la calidad del pre-escolar y la efectividad de la escuela primaria. Se armaron grupos de niños con distintas experiencias en cuanto a la calidad del pre-escolar (basándose en el puntaje de la ECERS-E del pre-escolar) y a la efectividad de la escuela primaria. Dado lo limitado de las cifras, las escuelas primarias de mediana y alta efectividad se agruparon conjuntamente. Los grupos eran:

1. Sin pre-escolar y escuela primaria de baja efectividad (*grupo de comparación*).
2. Sin pre-escolar y escuela primaria de mediana/alta efectividad.
3. Pre-escolar de baja calidad y escuela primaria de baja efectividad.
4. Pre-escolar de baja calidad y escuela primaria de mediana/alta efectividad.
5. Pre-escolar de mediana calidad y escuela primaria de baja efectividad.
6. Pre-escolar de mediana calidad y escuela primaria de mediana/alta efectividad.
7. Pre-escolar de alta calidad y escuela primaria de baja efectividad.
8. Pre-escolar de alta calidad y escuela primaria de mediana/alta efectividad.

En el análisis, se utilizó el grupo sin pre-escolar y de escuela primaria de baja efectividad como base para la comparación con todos los otros grupos.

El patrón de resultados para Inglés fue menos claro que para Matemática, aunque el impacto combinado de asistir a un pre-escolar de alta calidad y continuar en una primaria efectiva tuvo el impacto más positivo. El patrón de resultados para Matemática fue más fuerte y se refleja en el Gráfico 3: a mejor calidad de pre-escolar, más alto rendimiento en Matemática y a mayor efectividad de la escuela primaria, más alto rendimiento en Matemática.

Gráfico 3: Impacto combinado de la calidad del pre-escolar y la efectividad de la escuela primaria en el rendimiento en Matemática a los once años



Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que los niños del 'hogar' que no asistieron al pre-escolar obtienen un beneficio especialmente fuerte al asistir a una escuela primaria más efectiva (ME=0,43). Los niños que asistieron a un centro pre-escolar de baja o mediana calidad y más tarde a una escuela primaria de baja efectividad siguen teniendo un rendimiento mejor que aquellos niños que no tuvieron ningún tipo de experiencia pre-escolar y asistieron a una escuela primaria de baja efectividad (ME=0,29). Los niños que asistieron a un pre-escolar de alta calidad tienen un rendimiento especialmente bueno, aunque se hayan cambiado a una escuela primaria de baja efectividad más adelante. Esto sugiere que un pre-escolar de alta calidad puede proteger a los niños de las desventajas de asistir a una escuela primaria de baja efectividad. En los niños que asistieron a un centro pre-escolar de alta calidad y a una escuela primaria de mediana/alta efectividad tiene lugar un efecto adicional: estos niños tienen el mayor aumento en el rendimiento a los once años, una vez que se ha considerado la influencia de todos los factores de base (ME=0,67). Por lo tanto, para quienes asistieron

a un pre-escolar de alta calidad, la efectividad de la escuela primaria tuvo un impacto menor que el que tuvo para quienes no asistieron a pre-escolar o para quienes asistieron a uno de baja calidad.

Resumen

Otros análisis de este estudio pueden verse en Sammons *et al*, (2008a), y las conclusiones principales de este artículo pueden resumirse de la siguiente manera:

Características del niño y de los antecedentes familiares: Las predictoras de base más importantes para el rendimiento en Inglés y Matemática a los once años son: los primeros años de aprendizaje en el hogar medidos a los 3-4 años, niveles educativos más altos de las madres, y la necesidad continua de ayuda con el Inglés como Lengua Adicional (EAL, por sus siglas en inglés). El sexo tiene un efecto tanto en Inglés (las mujeres tienen un rendimiento más alto) como en Matemática (los varones tienen un rendimiento más alto). La fuerza de los efectos asociados con el ambiente de aprendizaje en el hogar es particularmente destacable ya que es independiente de las características socio-demográficas del niño o la familia.

Efectos del pre-escolar: Asistir a un pre-escolar brinda beneficios en el rendimiento en Inglés y en Matemática a los once años, pero son principalmente la calidad y la efectividad del pre-escolar las que determinan el impacto. Estas conclusiones sugieren que un pre-escolar de baja calidad y menor efectividad, en comparación con el grupo del 'hogar' (sin pre-escolar), sólo produce un pequeño beneficio en los resultados del niño a largo plazo a los once años. De modo opuesto, un pre-escolar de mediana (la experiencia más común) y especialmente de alta calidad muestra beneficios más significativos en el rendimiento educativo de un niño a los once años. A los niños del 'hogar' les va peor en Inglés y en Matemática a los once años en comparación con aquellos que asistieron a un pre-escolar de mediana o alta calidad incluso si se toma en consideración un variado rango de influencias de base, y los efectos persisten incluso tras seis años en la escuela primaria.

Efectos de la escuela primaria: La escuela primaria también es importante. Asistir a una escuela primaria más efectiva también aumenta

los resultados académicos en Inglés y especialmente en Matemática. Otros análisis (véase Sammons *et al*, 2008) muestran que la efectividad de la escuela primaria es una influencia particularmente significativa para aquellos niños que no tuvieron la ventaja de asistir al pre-escolar, muchos de los cuales provienen de familias de bajo nivel educativo. Esta conclusión es muy relevante para las políticas que apuntan a alentar la inclusión social y a aumentar los estándares.

La interacción entre la calidad del pre-escolar y la efectividad de la escuela primaria: Los niños que asistieron a un centro pre-escolar de mayor calidad y a una escuela primaria de mediana/alta efectividad tuvieron el mayor aumento en el rendimiento a los once años teniendo en cuenta los factores de base. Además, para los niños que asistieron a un pre-escolar de alta calidad, la efectividad de la escuela primaria resulta menos importante que para aquellos que no asistieron al pre-escolar o asistieron a uno de baja calidad.

Conclusión

En un mundo tecnológicamente sofisticado, es esperable que el rendimiento educativo de la población sea de creciente importancia para el desarrollo económico de una nación. Este estudio indica los factores que pueden influenciar ese rendimiento. Los efectos asociados con diversas variables del niño y los antecedentes familiares en este estudio son muy similares a los frecuentemente informados en otros estudios. Sin embargo, los efectos asociados con el ambiente de aprendizaje en el hogar, que raramente han sido estudiados, son importantes y ocurren luego de tenerse en cuenta todas las otras variables significativas. También vale la pena señalar que el ambiente de aprendizaje en el hogar muestra una baja correlación con las mediciones del nivel socio-económico o educativo de los padres ($r=0,28-0,32$) y muestra efectos mayores que el nivel socio-económico y el ingreso familiar y una magnitud del efecto similar a los efectos de la educación del padre. Otros estudios que investigan las influencias del hogar han utilizado la "Observación del Hogar para la Medición del Ambiente" (HOME, por sus siglas en inglés). Las correlaciones entre "Home" y la educación o el nivel socio-económico de la madre están en el rango de los 0,36 a

0,50 para distintos grupos sociales y étnicos. Generalmente las mediciones de HOME se asocian significativamente con el desarrollo social y cognitivo luego de haberse considerado los factores demográficos (Bradley, Corwyn, Burchinal, McAdoo y Coll, 2001). Por lo tanto hay evidencia que defiende la importancia del ambiente de aprendizaje en el hogar y la conclusión de que es igual de importante lo que los padres hacen que lo que los padres son.

Los efectos del ambiente temprano del hogar y la crianza en el desarrollo de los niños pueden deberse en parte a la enseñanza y aprendizaje de habilidades específicas, por ejemplo: la relación entre letras y sonidos. Sin embargo, la multiplicidad de oportunidades de aprendizaje incluidas en el ambiente de aprendizaje en el hogar sugiere que los efectos pueden relacionarse con aspectos más generales y motivacionales del desarrollo del niño, como por ejemplo: el aprender a aprender. Del mismo modo, los niños pueden internalizar aspectos de los valores y expectativas de los padres (implícitos en las actividades de aprendizaje en el hogar) mientras forman un auto-concepto de sí mismos como aprendices. Este tipo de perspectiva es congruente con la teoría de Vygotsky (1978) que sostiene que los niños aprenden procesos psicológicos más elevados a través de su ámbito social y específicamente bajo la guía de los adultos que actúan dentro de "la zona de desarrollo próximo del niño" (estimulación dentro de la comprensión del niño). Esto refuerza la idea de que los niños adquieren habilidades cognitivas, como la alfabetización, a través de la interacción con otros que ayudan y alientan el desarrollo de esa habilidad.

Es muy posible que la fuerte relación entre el ambiente de aprendizaje en el hogar y los puntajes cognitivos esté mediada por algún factor interviniente no medido. Por ejemplo: aquellos padres que participan en las actividades de aprendizaje en el hogar pueden tener otras características que llevan a sus niños a alcanzar puntajes cognitivos más altos. Aunque esto fuera así, el ambiente de aprendizaje en el hogar seguiría siendo un sustituto de medición eficiente para esos factores no medidos.

Sean cuales fueran los mecanismos, la influencia de la crianza en el desarrollo del niño es penetrante. Un estudio hecho a niños de cero a tres años tomado de la evaluación del programa "Ventaja Temprana",

que proveyó combinaciones de visitas al hogar con intervención del centro de cuidado del niño para familias de escasos recursos, observó que la intervención aumentaba tanto la cantidad como la calidad de la interacción de los padres con los niños así como también el desarrollo social y cognitivo del niño (Love *et al*, 2005). Una mirada de las intervenciones tempranas concluyó que, para ganar mayor impacto, las intervenciones deberían incluir tanto al padre como al niño, junto con el foco puesto en aumentar las interacciones (Barnes & Freude-Lagevardi, 2003). Este tipo de trabajo indica que el comportamiento en la crianza puede aprenderse y que los cambios en la crianza predicen una mejora en el desarrollo del niño. Se obtuvieron conclusiones similares en un estudio que Hannon, Nutbrown y Morgan (2005) realizaron en el Reino Unido, en el cual los niños mostraron un mayor progreso en su alfabetización cuando los padres recibieron un programa sobre la manera de mejorar la alfabetización del niño durante el período pre-escolar.

El estudio EPPE ha sido de mucha influencia en las políticas del Reino Unido y más allá (Siraj-Blatchford *et al*, 2008; Taggart *et al*, 2008). Ningún otro estudio ha alcanzado el mismo nivel de control sobre los factores de base con una muestra tan grande. Una vez que se consideraron todas las variables significativas del niño, la familia, el ambiente de aprendizaje del hogar y la composición de la escuela todavía hay efectos sustanciales asociados con el pre-escolar y la escuela primaria a la que asistió el niño (ver: Sylva *et al*, 2010). Estos efectos son suficientemente voluminosos como para ser importantes en términos de la política de cualquier gobierno que desee maximizar el rendimiento educativo de la población. Esos efectos son similares en su magnitud al efecto de la educación del padre y del ingreso familiar. En este estudio el niño tipo asistió al pre-escolar durante 18 meses y habría asistido a la escuela primaria durante 6 años al momento de la evaluación final. Esto indica que un período relativamente corto de asistencia a un pre-escolar efectivo tiene efectos que son aproximadamente equivalentes a un período de asistencia sustancialmente mayor a una escuela primaria efectiva, mostrando así la eficacia del pre-escolar.

Estudios de cohortes inglesas con menos control de los factores de base también señalan el beneficio de la educación pre-escolar por sobre

el no recibir ninguna educación. Osborn y Milbank (1987) realizaron un seguimiento de 8.500 niños nacidos en 1970 y concluyeron que el pre-escolar generalmente aumenta el rendimiento cognitivo a los cinco y a los diez años. Goodman y Sianesi (2005) también analizaron datos de una cohorte nacida en 1958 y notaron que la educación pre-escolar llevaba a una mejoría en los puntajes cognitivos, incluyendo matemática y lectura a los siete años. Aunque estos efectos disminuían, seguían siendo significativos hasta los dieciséis años. En la adultez, la experiencia pre-escolar se relacionó con un aumento en las posibilidades de obtener méritos, de conseguir empleo y un aumento salarial del 3-4% a los 33 años.

En los Estados Unidos el "Estudio Longitudinal Temprano del Niño" (ECLS-K), una muestra representativa a nivel nacional de los niños que ingresaron al jardín de infantes en 1998, fue utilizado por Magnuson, Ruhm y Waldfogel (2004) quienes concluyeron que el pre-jardín de infantes aumenta las habilidades matemáticas y de lectura en el ingreso al jardín de infantes, pero que los beneficios cognitivos se disipan mayormente al comenzar primer grado. Usando la misma muestra, Loeb *et al* (2007) notan que los beneficios son mayores si el pre-escolar comienza entre los dos y los tres años de edad como señalaron Sammons *et al*, (2004a) en Inglaterra. Otro estudio realizado en Estados Unidos encuentra beneficiosa la educación pre-escolar para los niños (Gormley, Phillips, & Gayer, 2008). También Aboud (2006) concluyó que el pre-escolar elevaba el rendimiento en la escuela primaria en Bangladesh, con resultados similares a los informados por Montie, Xiang & Schweinhart (2006) en diez países. Otro estudio reciente también compara a niños que tuvieron experiencia pre-escolar con otros que no la tuvieron. Berlinski, Galiani & Manacorda (2007) utilizaron datos administrativos en su estudio en Uruguay. Un período de expansión del pre-escolar en los años noventa permitió que este estudio comparara a: a) hermanos con y sin pre-escolar y b) regiones con variadas velocidades de expansión del pre-escolar. Una vez que se hubieron considerado las características de base, ambas comparaciones indicaron un claro beneficio del pre-escolar para el desempeño escolar en la escuela primaria y secundaria. De modo similar, Berlinski, Galiani & Gertler (2006) utilizaron la expansión del pre-escolar en Argentina

en los años noventa para explorar la covarianza entre regiones de cambios en el rendimiento escolar en relación con el incremento en la educación pre-escolar. Señalaron beneficios para la alfabetización y primeras nociones matemáticas, como el hecho de que un año de educación pre-escolar aumentaba el rendimiento en la escuela primaria en un 0,23 de desviación estándar, muy similar en su magnitud al efecto generado al asistir al pre-escolar que señalamos en este trabajo.

Ese estudio señala la importancia de incentivar la integración escolar de los niños pequeños. Los logros académicos en la adolescencia y más adelante pueden relacionarse con las habilidades académicas al ingresar a la escuela (Alexander, Entwisle, & Horsey, 1997), y la habilidad al ingresar a la escuela puede, a su vez, relacionarse con las habilidades pre-escolares (Agostin & Bain, 1997). Es probable que la experiencia pre-escolar en el hogar y en centros pre-escolares sea relevante porque el comportamiento es más susceptible a las influencias del ambiente durante los años pre-escolares que en la niñez más tardía, o porque el comienzo de la escuela es una transición social crítica en la cual la habilidad predice logros a largo plazo a través de la creación de expectativas. De todas formas, como se demuestra en este estudio y como también sostiene la evidencia de los Estados Unidos (Peisner-Feinberg *et al*, 2001) y la de Irlanda del Norte (Melhuish *et al*, 2006b), la calidad del pre-escolar es extremadamente importante y no se obtienen beneficios significativos de un pre-escolar de baja calidad.

Esos estudios no cuentan con el rango de covariantes incluido en el presente estudio para controlar los sesgos de selección, y esto resulta muy importante dados los efectos significativos asociados con otras variables, como el ambiente de aprendizaje en el hogar, la educación de los padres y la efectividad de la escuela primaria. De todas maneras, proveen evidencias consistentes con las conclusiones informadas aquí, que son consistentes con las conclusiones del estudio del NICHD [National Institute for Child Health and Human Development] (Instituto Nacional para la Salud y el Desarrollo Humano del Niño) (NICHD, 2002) en el cual las características familiares tienen un impacto mayor en los resultados de los niños que los factores del pre-escolar, a pesar de que los efectos del pre-escolar también resultaron significativos.

El presente estudio demuestra que la magnitud de los efectos del hogar, el pre-escolar y la escuela sobre el rendimiento educativo es relativa. Otros informes de este estudio señalan también importantes beneficios derivados de la educación pre-escolar para el desarrollo social (véase Sammons *et al*, 2008b). Evidencia tan consistente sobre los beneficios de la educación pre-escolar resulta un argumento de peso sobre la prestación universal de educación pre-escolar. Esto ya sucede en muchas sociedades avanzadas y es cada vez más buscado en muchos otros países que están planeando activamente mejorar el desarrollo social y económico.

Referencias bibliográficas

- About, F. E. (2006): *Evaluation of an early childhood pre-school in rural Bangladesh. Early Childhood Research Quarterly*, vol. 21, pp. 46-60.
- Arnett, J. (1989): "Caregivers in Day-Care Centres: Does training matter?", *Journal of Applied Developmental Psychology*, vol. 10, pp. 541-552.
- Agostin, T. M. y Bain, S. K. (1997): "Predicting early school success with developmental and social skills screeners", *Psychology in the Schools*, vol. 34, pp. 219-228.
- Alexander, K. L., Entwisle, D. R. y Horsey, C. S. (1997): "From first grade forward: Early foundations of high school dropout", *Sociology of Education*, vol. 70, pp. 87-107.
- Ball, C. (1994): *Start Right: The Importance of Early Learning*. London: RSA.
- Barnes, J. y Freude-Lagevardi, A. (2003): *From pregnancy to early childhood: early interventions to enhance the mental health of children and families*. London: Mental Health Foundation.
- Berlinski, S., Galiani, S. y Gertler, P. (2006): *The effect of pre-primary education on primary school performance*. London: Institute for Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0604.pdf>
- Berlinski, S., Galiani, S. y Manacorda, M. (2007): *Giving children a better start: Pre-school attendance and school age profiles*. London: Institute of Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0618.pdf>
- Bradley, R. (2002): "Environment and Parenting", en Bornstein, M. (Ed.): *Handbook of Parenting*, 2^{da} Ed. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

- Bradley, R.H., Corwyn, R.F., Burchinal, M., McAdoo, H. P. y Coll, C.G. (2001): "The home environments of children in the United States Part II: Relations with behavioral development through age thirteen", *Child Development*, vol. 72, pp. 1868-1886.
- Bryant, P. y Bradley, L. (1985); *Children's Reading Problems*. Oxford: Blackwell.
- Clay, M.M. (1985): *The Early Detection of Reading Difficulties: A diagnostic survey with recovery procedures*, 3^{ra} edición. Auckland, NZ: Heinemann.
- Currie, J. y Thomas, D. (2000): "School quality and the longer-term effects of Head Start", *Journal of Human resources*, vol. 35, pp. 755-774.
- Davies, J. y Brember, I. (1997): "The Effects of Pre-School Experience on Reading Attainment: a four year cross-sectional study", *Educational Psychology*, vol. 178, núm. 3, pp. 255-266.
- Elliot, C.D., con Smith, P. y McCulloch, K. (1996): *British Ability Scales Second Edition (BAS II)*, NFER-Nelson. Windsor: NFER-Nelson Publishing Company Limited.
- Goldstein, H. (2003): *Multilevel Statistical Models*, 3^{ra} edición. London: Arnold.
- Goodman, A. y Sianesi, B. (2005): "Early education and children's outcomes: How long do the impacts last?", *Fiscal Studies*, vol. 26, pp. 513-548.
- Gormley, W., Phillips, D. y Gayer, T. (2008): "Preschool programs can boost school readiness", *Science*, vol. 320, pp. 1723-1724.
- Hannon, P., Nutbrown, C. y Morgan, A. (2005): *Early literacy work with families*. London: Sage.
- Harms, T., Clifford, R.M. y Cryer, D. (1998): *Early Childhood Environmental Rating Scale, Revised Edition (ECERS-R)*. New York: Teachers College Press.
- Heckman, J.J. (2006): "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children", *Science*, vol. 132, pp. 1900-1902.
- Karoly, L. A., Kilburn, M. R. y Cannon, J. S. (2005): *Early childhood interventions. Proven Results, future promises*. Santa Monica, CA: RAND.
- Lee, V. y Loeb, S. (1995): "Where do Head Start Attendees End Up? One Reason Why Preschool Effects Fade Out", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 17, pp. 62-82.

- Loeb, S., Bridges, M., Bassok, D., Fuller, B. y Rumberger, R.W. (2007): "How much is too much? The influence of pre-school centers on children's social and cognitive development", *Economics of Education Review*, vol. 26, pp. 52-66.
- Love, J., M., Kisker, E., E., Ross, C., Constantine, J., Boller, K., Chazan-Cohen et al (2005): "The effectiveness of Early Head Start for 3-year-old children and their parents: Lessons for policy and programs", *Developmental Psychology*, vol. 41, pp. 885-901.
- Magnuson, K., Meyers, M., Ruhm, C. y Waldfogel, J. (2004): "Inequality in preschool education and school readiness", *American Educational Research Journal*, vol. 41, pp. 115-157.
- McCain, M. y Mustard, J. F. (1999): *Early Years Study: Reversing the real brain drain*. Toronto: Publications Ontario.
- Melhuish, E. C. (1993): "Preschool care and education: Lessons from the 20th for the 21st Century", *International Journal of Early Years Education*, vol. 1, pp. 19-32.
- Melhuish, E. C. (2004): *A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds: Report to the Comptroller and Auditor General*. London: National Audit Office. Disponible en: http://www.nao.org.uk/publications/0304/early_years_progress.aspx
- Melhuish, E. C., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2001): *The Effective Provision of Pre-school Education Project, Technical Paper 7: Social/behavioural and cognitive development at 3-4 years in relation to family background*. London: Institute of Education/DfES.
- Melhuish, E., Romaniuk, H., Sammons, P., Sylva, K., Siraj-Blatchford, I. y Taggart B. (2006): *Effective Pre-school and Primary Education 3-11 (EPPE 3-11) project. The Effectiveness of Primary Schools in England in Key Stage 2 for 2002, 2003 and 2004*. Informe completo. London: Institute of Education. <http://www.ioe.ac.uk/schools/ecpe/eppe/eppe3-11pubs.htm>
- Melhuish, E., Quinn, L., Hanna, K., Sylva, K., Siraj-Blatchford, I., Sammons, P. y Taggart, B. (2006): *The Effective Pre-school Provision in Northern Ireland Project, Summary Report*. Belfast, N.I.: Stranmillis University Press. Disponible en: <http://www.deni.gov.uk/researchreport41.pdf>

- Melhuish, E.C. y Petrogiannis, K. (Eds.) (2006): *Early Childhood Care and Education: International perspectives on policy and research*. London: Routledge.
- Melhuish, E.C., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., y Phan, M. (2008a) "Effects of the Home Learning Environment and preschool centre experience upon literacy and numeracy development in early primary school", *Journal of Social Issues*, vol. 64, pp. 157-188.
- Montie, J.E., Xiang, Z. y Schweinhart, L.J. (2006): "Preschool experience in 10 countries: cognitive and language performance at age 7", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 21, pp. 313-331.
- NICHHD (National Institute for Child Health and Human Development) (2002): "Early Child Care and Children's Development Prior to School Entry: Results from the NICHD Study of Early Child Care", *American Educational Research Journal*, vol. 39, núm. 1, pp. 133-164.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004): *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*. London: ODPM.
- Osborn, A. F. y Milbank, J. E. (1987): *The Effects of Early Education: A Report from the Child Health and Education Study*. Oxford: Clarendon Press.
- Peisner-Feinberg, E., Burchinal, M., Clifford, R., Culkin, M., Howes, C., Kagan, S. y Yazejian, N. (2001): "The relation of preschool child care quality to children's cognitive and social developmental trajectories through second grade", *Child Development*, vol. 72, pp. 1534-1553.
- Ramey, C. T. y Ramey, S. L. (1998): "Early intervention and early experience", *American Psychologist*, vol. 53, pp. 109-120.
- Reynolds, A. J., Temple, J. A., Robertson, D. L. y Mann, E. A. (2001): "Long-Term Effects of an Early Childhood Intervention on Educational Achievement and Juvenile Arrest: A 15-Year Follow-Up of Low-Income Children in Public Schools", *Journal of American Medical Association*, vol. 285, núm. 18, pp. 2339-2346.
- Reynolds, A. J., Ou, S. y Topitzes, J. D. (2004): "Paths of effects of early childhood intervention on educational attainment and delinquency: A confirmatory analysis of the Chicago Child-Parent Centers", *Child Development*, vol. 75, pp. 1299-1338.
- Sammons, P. (1999): *School Effectiveness Coming of Age in the Twenty-First Century*, Lisse, Swets & Zeitlinger.

- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E. C., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B. y Elliot, K. (2002): *The Effective Provision of Pre-school Education Project, Technical Paper 8a: Measuring the impact on children's cognitive development over the pre-school years*. London: Institute of Education/DfES.
- Sammons, P., Elliot, K., Sylva, K., Melhuish, E.C., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2004a): "The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception", *British Educational Research Journal*, vol. 30, pp. 691-712.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Elliott, K. y Marsh, A. (2004b): *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Technical Paper 11: The continuing effect of pre-school education at age 7 years*. London: Institute of Education.
- Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Melhuish, E., Taggart, B. y Elliot, K. (2005): "Investigating the Effects of Pre-school Provision: Using mixed methods in the EPPE research", en *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 8, pp. 207-224.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., y Hunt, S. (2008a): *Influences on Children's Attainment and Progress in Key Stage 2: Cognitive outcomes in Year 6*. London: DCSF.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B. y Jellic, H. (2008b): *Influences on Children's Development and Progress in Key Stage 2: Social/behavioural outcomes in Year 6*. London: DCSF
- Schweinhart, L.J., Barnes, H.V. y Weikart, D.P. (1993): "Significant Benefits: The High Scope Perry pre-school study through age 27", *Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation*, núm. 19, High Scope Press.
- Seitz, V., Rosenbaum, L. K. y Apfel, N. (1985): "Effects of family support intervention: A ten-year follow-up", *Child Development*, vol. 56, pp. 376-391.
- Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Taggart, B., Sammons, P., Melhuish, E. y Elliot, K. (2003): *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project, Technical Paper 10: Intensive Case Studies of Practice across the Foundation Stage*. London: DfEE / Institute of Education, University of London.
- Siraj-Blatchford, I., Sammons, P., Taggart, B., Sylva, K. y Melhuish, E. (2006): "Educational Research and Evidence-Based Policy: The Mixed-method Approach of the EPPE Project", *Evaluation of Research in Education*, vol. 19, pp. 63-82.

- Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Taggart, B., Sammons, P. y Melhuish, E. (2008): "Towards the transformation of Early Childhood Practice: The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project", *Cambridge Journal of Education*, vol. 38, pp. 23-36.
- Sylva, K. y Wiltshire, J. (1993): "The Impact of Early Learning on Children's Later Development. A review prepared for the RSA enquiry 'Start Right'", *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 1, núm. 1, pp. 17-40.
- Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E. C., Siraj-Blatchford, I., y Taggart, B. (1999): *The Effective Provision of Pre-school Education Project, Technical Paper 6: Characteristics of the centres in the EPPE sample: Observational profiles*. London: Institute of Education/DfEE.
- Sylva, K., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2003): *The Early Childhood Environment Rating Scales: 4 Curricular Subscales*. Stafford: Trentham Books.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2004): *Effective Pre-school Provision*. London: Institute of Education.
- Sylva, K., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Melhuish, E.C. y Sammons, P. (2006): "Capturing quality in early childhood through environmental rating scales", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 21, pp. 76-92.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B., (Eds) (2010): *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*. London: Routledge.
- Taggart, B., Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Melhuish, E. y Sammons, P. (2008): "Influencing Policy and practice through research on early childhood education", *International Journal of Early Childhood Education*, vol. 14, pp. 7-21.
- Vygotsky, L.S. (1978): *Mind in Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zigler, E., Gilliam, W. y Jones, S. (Eds.) (2006): *The case for universal pre-school education*. New York: Cambridge University Press.

Experiencias escolares de jóvenes inmigrantes: una comparación de las políticas y prácticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires y en Madrid

Jason Beech*

Ana Bravo-Moreno**¹

Resumen

Este trabajo compara las experiencias escolares de los hijos de inmigrantes de origen latinoamericano en Madrid y en la Ciudad de Buenos Aires a partir del análisis de los perfiles migratorios de las dos ciudades, de las políticas migratorias, las políticas educativas y de una serie de entrevistas que se hicieron con docentes y alumnos en escuelas estatales con altos porcentajes de estudiantes extranjeros. Tanto Madrid como la Ciudad de Buenos Aires han sufrido importantes cambios en sus perfiles y dinámicas migratorias en las últimas décadas. El crecimiento y mayor visibilidad de la pluralidad étnica en ciudades que se veían a sí mismas como homogéneas en términos culturales y étnicos han generado tensiones en los sistemas educativos. El artículo muestra que en ambas ciudades el enfoque general a través del cual se resuelve la educación de los estudiantes inmigrantes se basa en la idea de la asimilación de los extranjeros a una cultura dominante imaginaria que se percibe como cerrada y estática. Dentro de este abordaje general, en ambas

* Universidad de San Andrés. Email: jbeech@udesa.edu.ar

** Universidad de Granada.

¹ Los autores agradecen el apoyo financiero de AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo) para llevar a cabo esta investigación.

ciudades se da una falta de reconocimiento de las necesidades especiales de los alumnos inmigrantes, aunque de formas muy diferentes en cada uno de estos lugares.

Palabras clave: migración y educación – cohesión social – educación intercultural – Madrid – Ciudad de Buenos Aires

Abstract

This article compares school experiences of Latin American immigrants in the cities of Buenos Aires and Madrid, by analysing migration profiles in each city, migration and educational policies and a series of interviews that were made with teachers and students in state schools that had a high percentage of foreign students. Both Madrid and Buenos Aires City have experienced substantial changes in the profile of migration trajectories. The growth and visibility of ethnic plurality in two cities that saw themselves as having certain cultural and ethnic homogeneity has created tensions in their educational systems. The article shows that in both cities the overall approach to the education of immigrants is based on the notion of assimilation to an imagined mainstream culture. Within this general approach, misrecognition of the specific needs of immigrant students takes place in schools in both cities, although in very different ways in each location.

Key words: migration and education – social cohesion – intercultural education – Madrid – Buenos Aires City

Introducción

En este artículo nos proponemos analizar las experiencias escolares de inmigrantes latinoamericanos en Madrid y en la Ciudad de Buenos Aires. El texto compara la situación general de los inmigrantes latinoamericanos en estas dos ciudades y sus trayectorias educativas y examina la legislación sobre inmigración y las políticas educativas que se refieren a los inmigrantes en cada uno de estos contextos.

Asimismo, nos proponemos analizar las perspectivas de los propios estudiantes en términos de cómo perciben y evalúan sus experiencias

escolares en su ciudad de residencia. Dewey (1997) sugería que las experiencias involucran una transacción entre ciertas condiciones objetivas (o el entorno) y la interpretación individual de los sujetos. En consonancia con esta idea, consideramos que los estudiantes construyen sus propias experiencias a través de una interacción permanente con el entorno escolar que, a su vez, es moldeado por el contexto general. Para echar luz sobre el entorno escolar realizamos una serie de entrevistas con docentes y directivos de las escuelas a las que asistían los jóvenes entrevistados. En total se entrevistaron treinta y un jóvenes y dieciocho docentes y directivos en siete escuelas públicas (cuatro en Madrid y tres en la Ciudad de Buenos Aires) con una alta presencia de alumnos extranjeros.

Migración y educación en Madrid

España cuenta con 46 millones de habitantes de los cuales 5,2 millones (el 11%) son extranjeros (INE, 2008). En los últimos diez años la cantidad de inmigrantes en España se ha multiplicado por nueve. Pocos países han experimentado un cambio tan pronunciado en su estructura poblacional, sobre todo si se tiene en cuenta que hasta la década de 1970 España era un país que tenía un saldo de migración negativo.

Lamentablemente las estadísticas oficiales sobre educación e inmigración en España no son muy completas, lo que dificulta la posibilidad de hacer una descripción detallada del fenómeno. Sin embargo, sobre la base de los datos existentes, se puede decir que la mayoría de los estudiantes inmigrantes provienen de América del Sur (el 40,7%), seguidos por Europa (el 28,8%), África (el 20,6%), Asia y Oceanía (el 5,3%) y América Central (el 3,7%) (Ministerio de Educación, 2009). Muchos de estos estudiantes tienen problemas académicos y bajas probabilidades de continuar sus estudios más allá de la educación obligatoria. Sus padres generalmente trabajan en puestos inestables, en el sector informal de la economía o están desempleados. En el año 2009 había más de 1.057.000 extranjeros desempleados en España (INE, 2009).

Según datos del Ministerio de Educación (2009) hubo 743.696 alumnos extranjeros en el año académico 2008-2009 en España,

representando el 9,7% de la matrícula. En Madrid, el porcentaje de alumnos extranjeros ascendió a 13,8%. Un 30% de los alumnos inmigrantes no logra terminar la educación secundaria obligatoria y sólo uno de cada cinco continúa con la educación post-obligatoria. Por lo tanto sólo el 33% de los jóvenes inmigrantes de entre 16 y 18 años está matriculado en una escuela en comparación con el 83,6% de los españoles. Estos estudiantes además tienen grandes problemas de inasistencia escolar (PISA, 2005) y sus circunstancias familiares sumadas a la inequidad económica son un gran obstáculo para su educación (Defensor del Pueblo, 2003).

Las políticas educativas y el problema de la justicia social

Cada una de las diecisiete comunidades autónomas que componen a España es responsable por las políticas educativas y de salud y otros programas sociales. Las comunidades son gobernadas por un gobierno electo por una legislatura unicameral. Desde 2003 Madrid se encuentra gobernada por el conservador Partido Popular (PP), cuya posición ideológica contrasta con la del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que gobierna a nivel nacional. La manera en que el gobierno de Madrid invierte los fondos públicos en educación ha generado varios problemas que se manifestaron en nueve sentencias de la Corte Suprema de Justicia en contra del gobierno regional de Madrid. Una de estas sentencias se originó a partir del uso de fondos públicos para financiar escuelas sólo para niños o niñas vinculadas con el Opus Dei. El propio Ministro Nacional de Educación ha criticado la política educativa del gobierno de Madrid al sostener que "algunos gobiernos [en alusión a Madrid] no priman la educación como un bien público" (Público, 2010b). Un informe realizado en conjunto por el Defensor del Pueblo (2003) manifiesta una fuerte preocupación por el alto grado de concentración de los estudiantes extranjeros en escuelas públicas.

El sistema educativo español ha sido objeto de cambios significativos desde la década de 1980, en parte a través de una serie de leyes educativas que implicaron grandes reformas para la educación primaria y secundaria. La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación

(LODE) promulgada en 1985 se propuso garantizar el derecho a la educación para todos, haciendo especial énfasis en la consecución de una enseñanza básica, obligatoria y gratuita, sin ningún tipo de discriminación, solicitando que las escuelas respeten las diferentes culturas y lenguas de España. En 1995 la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) extendió la obligatoriedad escolar de siete a diez años. Nuevas leyes se sancionaron en 2002 y 2006. Sin embargo, ninguna de estas leyes aborda el tema de la educación de inmigrantes de manera significativa. La Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 sólo menciona que sus disposiciones generales para reducir el abandono escolar y mejorar la calidad de la educación beneficiarían también a los estudiantes extranjeros (BOE, 2002), sin prestar mayor atención a las necesidades específicas que estos niños y jóvenes pudieran tener ni a las necesidades de formación que pudieran tener los docentes que trabajan con estudiantes inmigrantes. Incluso la Ley establece que se basa en valores "propios de nuestra tradición cultural europea", sin hacer ninguna referencia al multiculturalismo o a la diversidad como componentes fundamentales de la educación. Mientras tanto, en la formación docente son muy pocas las ofertas de cursos vinculados con la educación inter o multicultural o con el respeto a la diversidad socio-cultural. Los temas que se enfatizan en las leyes son el esfuerzo individual, la calidad de la educación, los métodos de evaluación y la autonomía de las escuelas.

Al no existir marcos de referencia centrales acerca de la educación de los estudiantes inmigrantes, hay mucha diferencia en cuanto a las formas en que cada uno de los gobiernos autónomos aborda el tema, por lo que el sistema educativo español reacciona de distintas maneras frente a la presencia de extranjeros en las aulas (Cachón Rodríguez, 2003). En el caso de Madrid, la respuesta institucional se basó en la creación de un Plan Regional de Educación Compensatoria que fue lanzado en 1999 y que contempla las siguientes medidas: a) clases de transición para estudiantes inmigrantes cuya lengua materna no sea el castellano; b) clases compensatorias para estudiantes de entre 14 y 16 años que estén en riesgo de abandonar su escolaridad por problemas familiares o sociales (estos estudiantes deben estar atrasados dos años con respecto a la norma para su edad y tener dificultades

serias para adaptarse al entorno de la educación formal); c) programas culturales de lengua árabe y portuguesa, creados a partir de convenios entre España y los gobiernos de Marruecos y Portugal; d) servicios compensatorios externos que funcionan fuera del horario escolar con el objetivo de contribuir a una mejora de la educación de aquellos estudiantes que se encuentran en situaciones de desventaja.

Estas medidas de "inclusión" se basan en el marco de la educación compensatoria, orientado a compensar por un supuesto déficit que se percibe en el alumno y/o su familia. Este enfoque no es compatible con la educación intercultural dado que no implica cambios estructurales en la organización interna del sistema educativo, sino que agrega complementos periféricos que dejan intacta la lógica misma del sistema en lo que se refiere a los modos en que se trata a los inmigrantes y a la diversidad en general. Bernstein (1999: 458) sostenía que la escuela no puede compensar por la sociedad: "No comprendo cómo se puede hablar de proporcionar una educación compensatoria a niños que han carecido desde un principio de las condiciones materiales para recibir una enseñanza satisfactoria". En su crítica a la educación compensatoria, el sociólogo inglés llama la atención sobre cómo en ciertos casos "la organización escolar crea canales de orientación sutiles, manifiestos u ocultos, que reducen claramente las aspiraciones y las motivaciones tanto entre los profesores como entre los alumnos" (459). Las políticas educativas en Madrid se basan en las mismas visiones patológicas sobre los estudiantes y las familias desfavorecidas que destaca Bernstein:

El concepto de "educación compensatoria" contribuye a distraer la atención de la organización interna y del contexto educativo de la escuela para dirigirla hacia las familias y hacia los niños. Este concepto implica que algo le falta a la familia y, en consecuencia, al niño, incapaz desde entonces de obtener provecho de la escolarización. (459)

Este es el tipo de abordaje que predomina en Madrid en donde sólo se proponen medidas específicas para solucionar problemas puntuales dentro del marco de la asimilación a la lógica dominante. Sin embargo, este abordaje no parece ser suficiente para promover la cohesión social. Sugerimos que es necesario estimular un debate

urgente y profundo en la comunidad política y educativa para definir el tipo de modelo educativo y social que pudiera fomentar la paridad en la participación social de todos los miembros de la sociedad. El abordaje compensatorio adoptado por el gobierno regional de Madrid está en conflicto con la educación intercultural, que implica un abordaje holístico y transformador que tenga influencia sobre todo el sistema y no sólo sobre aquellos en situación de "desventaja". Como sugiere Phillips (2007), el objetivo debería ser poner en práctica una educación intercultural que dejara de lado las nociones cosificadas y homogeneizantes de los grupos culturales, pero que a la vez pudiera abordar las diferencias culturales.

Segregación escolar

Los alumnos inmigrantes en Madrid están fuertemente segregados en las escuelas estatales. Incluso muchos estudiantes extranjeros asisten a escuelas en las cuales llegan a constituir la mayoría de la población escolar. Las escuelas estatales en Madrid concentran al 75,8% de los alumnos extranjeros (Ministerio de Educación, 2009). El gobierno conservador de Madrid ha incrementado los fondos públicos que se destinan a subsidios a las escuelas privadas pertenecientes a la Iglesia Católica, mientras que la demanda por el acceso a las escuelas estatales está cayendo, en parte por la presencia de alumnos inmigrantes. Sólo uno de cada cinco extranjeros está matriculado en escuelas católicas totalmente subsidiadas por el estado (Defensor del Pueblo, 2003). Dado que muchas de las escuelas de la Iglesia Católica están subsidiadas por el estado, sería esperable que compartieran la responsabilidad de educar a los niños y jóvenes inmigrantes.

La admisión de los niños y jóvenes inmigrantes en edad escolar a escuelas estatales y a escuelas totalmente subsidiadas por el estado es supervisada en Madrid por comités escolares. De acuerdo con algunas directoras de escuela entrevistadas para este trabajo, estos comités tienden a asignar a los estudiantes inmigrantes a las escuelas estatales. Más allá de las causas y las formas en que se da, la asignación asimétrica de estudiantes inmigrantes a escuelas públicas debería auditarse y revisarse, ya que atenta contra la equidad en el trato a

los inmigrantes. Esta situación contradice algunos de los principios básicos que establece la legislación educativa en España. La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985 establece que tanto la educación que provee el estado como aquella que financia el estado y que proveen instituciones privadas debe ser gratuita para los estudiantes y que en ambos tipos de escuelas deben regir los mismos criterios para la admisión de estudiantes.

¿Cómo se relaciona la segregación escolar con el rendimiento académico y la socialización de los niños y jóvenes inmigrantes? Dado el rol que juegan los pares en el rendimiento académico y en los procesos de socialización, caben pocas dudas de que la concentración de los alumnos inmigrantes en ciertas escuelas estatales tiene efectos negativos en el rendimiento de estos alumnos y en la posibilidad de que la escuela contribuya a facilitar la participación social plena de los extranjeros. Un estudio reciente de la Comisión Europea muestra que la segregación escolar de los inmigrantes afecta negativamente su rendimiento escolar (Comisión Europea, 2008). Investigaciones en otros contextos también sostienen que las expectativas educativas de los niños de las minorías aumentan en la medida en que asisten a clases integradas (Wells y Crain, 1997). Incluso los niños pertenecientes a minorías que van a escuelas integradas tienen mayores probabilidades de continuar con estudios superiores y obtener mejores puestos en el mercado de trabajo (Wells y Crain, 1997; Orfield y Eaton, 1996). Asimismo, Farely (2006:58) concluye que "la gran mayoría de estudios demuestra que el rendimiento de los grupos mayoritarios y/o de los estudiantes de clase media no baja" en escuelas integradas.

Varios directores de escuela entrevistados para esta investigación comentaron que los padres y madres españoles no querían que sus hijos asistieran a escuelas en las cuales hubiera una presencia importante de estudiantes inmigrantes porque creían que sus hijos aprenderían menos en esas escuelas. Algunos docentes manifestaron que incluso ellos mismos no querían que sus hijos o nietos fueran a escuelas estatales, ya que compartían la misma postura. Eduardo, un orientador escolar con 37 años de experiencia en escuelas estatales, nos dijo lo siguiente mientras conversábamos acerca de la alta concentración de inmigrantes en su escuela y en las escuelas estatales en general:

Es una contradicción, yo soy partidario de que venga aquí todo el mundo pero luego como padre llevé a mis hijas a un concertado. Ahora tengo dos nietas ni se me ocurre pensar que vengan a la enseñanza pública, lo siento, porque veo cosas, quizás por la cifra que usted me ha dado que las veo muy desequilibradas entonces buscaremos equilibrios, mi hija y mi yerno buscarán sitios más equilibrados.

Muchos padres y madres de clase media evitan que sus hijos asistan a un centro estatal porque la escuela privada es considerada un símbolo de estatus social (Jacott y Maldonado, 2004), pero también porque prefieren que sus hijos no compartan la escuela con inmigrantes. Crain (1999) sugiere que la segregación se autoperpetúa, ya que los estudiantes que asisten a escuelas segregadas pueden vivir vidas segregadas como adultos. La falta de redes de amigos y conocidos les dificulta el ingreso al mercado laboral amplio, tienen mayores dificultades en el trato con los empleadores, con supervisores autóctonos y tienen menos habilidades para abordar las demandas de los ambientes integrados.

La situación que genera la segregación se agrava con los prejuicios que algunos docentes tienen respecto de sus alumnos inmigrantes. Las creencias personales que los docentes tienen hacia sus estudiantes extranjeros afecta la manera en que se los trata y, por lo tanto su performance en la escuela (Schneider *et al*, 2006). Las expectativas, los estereotipos, las actitudes de los docentes en relación con sus alumnos afectan el comportamiento en clase de los alumnos, así como la frecuencia y la calidad de la interacción entre docente y alumno (Rumbaut, 2005).

Mariela, una estudiante chilena de 17 años que llegó a los 9 a Madrid y se encuentra en el último año de la escuela secundaria obligatoria asiste a una clase compensatoria porque está atrasada un año. De esta clase participan siete estudiantes, cuatro de Sudamérica y tres españoles. Mariela comentó acerca de la actitud de la docente de esta clase hacia los sudamericanos: "Mi profesora dice que odia los acentos sudamericanos y que hay sudamericanos que parecen monos". Su hermana Lucía, que asiste a la misma clase compensatoria, destacaba que la misma docente las llamaba "sudacas" y que sus compañeros españoles les dicen que ella son inferiores a los españoles.

"Esto pasa regularmente y me siento muy enfadada y triste cuando me tratan así", agregó.

Según relataban, estas estudiantes habrían denunciado estos incidentes a sus padres, quienes hablaron con el tutor y el director de la escuela. Sin embargo, de acuerdo con lo que relatan las estudiantes entrevistadas, los comentarios racistas continuaron e incluso se agravaron. La orientadora de esta escuela, al ser entrevistada, reconoció que la directora había recibido quejas formales acerca de esta docente en el pasado, pero que no fue mucho lo que pudo hacer porque la docente estaba con un contrato permanente y porque "el racismo es muy difícil de probar".

La falta de apoyo es la forma más significativa de discriminación en la educación de estudiantes inmigrantes (Comisión Europea, 2008). Los discursos racistas, en la medida que niegan derechos fundamentales para las víctimas, como el derecho a compartir un espacio, a relacionarse de forma positiva con los compañeros de clase, o a vivir en forma plena en el país en el que están residiendo, son experimentados como una forma de violencia. Si las respuestas de las escuelas y los docentes dejan intactas las causas de la violencia, probablemente no tengan un impacto en el alumnado en general ni logren eliminar la hegemonía de los discursos racistas ni el rechazo y el aislamiento de los estudiantes inmigrantes. Por el contrario, se requieren estrategias de intervención que ayuden a que tanto los estudiantes como los docentes se cuestionen sus actitudes racistas de modo que puedan cambiar estos discursos y la violencia que perpetúan. Estas estrategias deberían trascender la discusión acerca de la diversidad cultural para abordar las dimensiones políticas del racismo, buscando modos de comprender y mejorar las relaciones interculturales (Hooks, 1994).

Por lo tanto, el abordaje basado en la noción de "educación compensatoria" que prevalece en Madrid tiene grandes debilidades y no logra proveer a los alumnos inmigrantes de una educación que contribuya a la paridad en sus posibilidades de participar de los procesos sociales. La inmigración en España es un fenómeno relativamente nuevo que ha implicado cambios demográficos muy importantes. Sin embargo, no se han diseñado estrategias centralizadas para abordar las necesidades educativas de los inmigrantes. El gobierno de Madrid ha reaccionado

con la creación de un Plan Regional de Educación Compensatoria que se basa en una postura asimilacionista que se manifiesta en una oferta de educación compensatoria que parte de la percepción de un supuesto "déficit" en el estudiante inmigrante y su familia. Al mismo tiempo, como se ha visto, a través de una serie de reglas formales e informales los estudiantes extranjeros son segregados en escuelas estatales y, en particular, en ciertas escuelas que las familias de origen español estigmatizan y evitan. Estos procesos están en marcada contradicción con una educación intercultural que podría, en teoría, contribuir a la cohesión social a través de un abordaje más holístico y transformador que incluyera a toda la comunidad educativa. Asimismo, los comentarios de los estudiantes acerca de sus experiencias escolares muestran que algunos docentes sistemáticamente niegan apoyo a los estudiantes inmigrantes y que incluso tienen actitudes racistas y xenófobas hacia ellos. Sugerimos por lo tanto que se requiere en Madrid un debate profundo acerca de las estrategias para abordar la educación de los alumnos inmigrantes de modo que el sistema educativo pueda contribuir a la cohesión social.

En el siguiente apartado el caso de la Ciudad de Buenos Aires será comparado con el de Madrid, mostrando trayectorias históricas en cuanto a la inmigración muy diferentes y un abordaje hacia la educación de los inmigrantes distinto, que tampoco logra atender las necesidades específicas que tienen los inmigrantes, pero de manera muy diferente a la de Madrid.

Migración y educación en la Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires

La inmigración ha sido una característica fundamental en la construcción de la Nación Argentina desde su independencia, ya que la promoción de la inmigración europea durante el Siglo XIX y principios del XX fue una de las principales estrategias usadas por la elite gobernante para "civilizar" y "modernizar" al país. Así fue que los inmigrantes se convirtieron en co-protagonistas del progreso nacional, al punto tal que la Argentina ha sido descrita como un país *de* inmigrantes (no un país *con* inmigrantes) (Novick & Oteiza, 2000).

Entre 1880 y 1930 llegó a la Argentina una gran cantidad de inmigrantes, la mayoría de ellos de origen europeo. La inmigración masiva cambió notablemente la estructura social de la Argentina. De 1,8 millones de habitantes en 1869, la Argentina pasó a 7,8 millones en 1914 y, durante ese mismo período, la población de la Ciudad de Buenos Aires creció de 180.000 a 1,5 millones de habitantes. En 1895 dos de cada tres habitantes de la Ciudad eran inmigrantes y en 1914, cuando muchos de los extranjeros ya habían tenido hijos nacidos en la Argentina, el 30% de la población era extranjera, el 28% de Europa y sólo el 2% de otros países (INDEC, 2009; Romero, 2011). Los recién llegados introdujeron diferentes tradiciones culturales, lenguas y valores contribuyendo a la diversidad cultural que en la época era vista como un obstáculo para el proyecto de construcción de una nación moderna.

En este contexto, uno de los objetivos fundamentales del sistema educativo que estaba siendo creado era el de homogeneizar a la población bajo la nueva "cultura Argentina", lo que se creía garantizaría cierta estabilidad política y legitimaría el poder del estado central. Las escuelas primarias se expandieron rápidamente a lo largo del territorio argentino. Bajo el firme control del estado, se esperaba que todas y cada una de las escuelas en la Argentina funcionaran de la misma forma, ofreciendo el mismo contenido, al mismo tiempo, con los mismos métodos y usando los mismos materiales didácticos (Gvirtz, Beech y Oría, 2008). Por otra parte, el sistema educativo estuvo fuertemente influenciado por el ideal de "igualdad de oportunidades" que había sido tomado del republicanismo francés. Esta visión reforzó la lógica de que todos los estudiantes debían recibir la misma educación y que la mejor manera de lidiar con las diferencias era ignorarlas, dándole lo mismo a todos.

Otra característica destacable del sistema educativo argentino es el uso de rituales nacionalistas en las escuelas para promover la identidad nacional. La bandera nacional se iza por la mañana y se arría al terminar el día escolar, las efemérides se celebran con actos formales en los que se canta el himno nacional y otras canciones que representan a la patria y las escuelas están decoradas con símbolos patrios e imágenes de los héroes nacionales. Aunque la pompa y la formalidad

de estas ceremonias se han atenuado, todavía es obligatorio para las escuelas cumplir con estos ritos (Amuchástegui, 2000; Eleazer, 2005).

La Argentina (y especialmente la Ciudad de Buenos Aires) fue construida discursivamente como un enclave europeo en Sudamérica. Las narrativas históricas que se difundían en las escuelas y otras instituciones para promover la identidad nacional se basaban en la idea de que la Argentina era un "crisol de razas". Sin embargo, este supuesto crisol sólo incluía a aquellos que tenían distintos orígenes europeos. Los pueblos originarios no aparecían en estas narrativas, y cuando lo hacían se los describía como pueblos atrasados que representaban un obstáculo para el progreso y la civilización (Grimson, 2006).

En las últimas décadas el perfil de la inmigración en la Argentina ha cambiado notablemente con un crecimiento en términos relativos de la inmigración de los países limítrofes y del Perú. Si bien la proporción de estos grupos de inmigrantes (respecto al total de la población argentina) se mantuvo estable en torno al 2,5 y 3% desde mediados del Siglo XIX hasta el año 2000 (Novick 2008), a partir de 1960 la caída progresiva de inmigrantes europeos aumentó la importancia en términos relativos de los inmigrantes limítrofes. Asimismo, los datos del censo de 2010 indican que por primera vez en muchas décadas el porcentaje total de extranjeros en la Argentina ha crecido con respecto al censo anterior, representando el 4,5% del total de la población. Este crecimiento se basa en la presencia de inmigrantes de países limítrofes y el Perú que representan el 78% del total de extranjeros y el 86% si sólo se toma a los menores de 65 años.

Por otro lado, desde 1960 comenzó un proceso que se consolidó en la década de 1990 por el cual los inmigrantes de los países limítrofes, que tendían a asentarse en zonas cercanas a las fronteras, comenzaron a trasladarse hacia los grandes centros urbanos, especialmente hacia la Ciudad de Buenos Aires. Durante la década de 1990 dos variables macroeconómicas resultaron especialmente atractivas para los inmigrantes, provocando una aceleración en los desplazamientos desde sus países de origen hacia los grandes centros urbanos: el crecimiento económico que experimentó la Argentina, y un tipo de cambio sobrevaluado. Por un lado, los inmigrantes del Perú, Bolivia y Paraguay que atravesaban dificultades socioeconómicas en sus respectivos países

encontraron ventajoso el contexto de crecimiento de la economía argentina. Por otro lado, si bien en la Ciudad de Buenos Aires el costo de vida era más alto que en sus países de origen, el tipo de cambio argentino sobrevaluado (con respecto a sus países de origen) les permitía generar un ahorro significativo y además les otorgaba la posibilidad de regresar periódicamente a sus lugares de origen (Ceva, 2006: 38). Adicionalmente, también influyó el crecimiento de las redes sociales que desarrollaron estos grupos de inmigrantes en el área metropolitana, las cuales se fortalecieron con la creciente presencia de extranjeros de países limítrofes en la ciudad (Cerruti y Binstock, 2005).

La Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires concentran el 62% de los extranjeros de la Argentina. En la Ciudad de Buenos Aires los inmigrantes extranjeros representan el 13% de la población. El 90% de estos proviene de países limítrofes o del Perú (INDEC 2010).

Un proceso estrechamente vinculado al desplazamiento de los inmigrantes hacia las grandes urbes ha sido el de su segregación espacial en ciertas zonas de la Ciudad de Buenos Aires que se convierten en enclaves bolivianos, peruanos o paraguayos (Sassone y Mera, 2007). Este proceso de segregación incluye un componente cultural: el barrio recibe un nombre específico (como el Barrio Charrúa de la comunidad boliviana), se organizan celebraciones nacionales, étnicas y/o religiosas, y se abren diarios gráficos, radios, restaurantes y ligas de fútbol que están dirigidos a esa comunidad específica (Benecia, 2008).

Ante el crecimiento de la pluralidad étnica en una ciudad cuyos habitantes se definían a sí mismos como europeos, la "nueva" inmigración comenzó a recibir mucha atención en los medios de comunicación y en la opinión pública. En líneas generales hubo dos tipos de reacciones. Una posición se reflejó en la Ley de Migraciones promulgada en 2004 que definió un nuevo abordaje ante la inmigración. La Ley remite a una "sociedad multicultural, integrada en la región, inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social" (Novick, 2005: 11). Esta Ley otorga a los extranjeros acceso a los servicios sociales como educación, salud, justicia y seguridad social en las mismas condiciones que tienen los argentinos. En el caso de la educación, los extranjeros pueden acceder a las escuelas públicas y privadas independientemente de su estatus legal.

Por otro lado, surgieron discursos racistas y xenófobos que culpaban a los inmigrantes de otras naciones sudamericanas por los altos índices de desempleo (especialmente luego de que la economía se estancara en la segunda mitad de la década de 1990), por el "colapso" de los servicios públicos como educación y salud y por el crecimiento de los índices de criminalidad (Aruj, Novick y Oteiza, 2002; Albarracín, 2005).

Este tipo de posturas, combinadas con la crisis económica y política de 2001, el enorme crecimiento de la pobreza y de la brecha entre ricos y pobres (Gasparini y Cruces, 2008), se tradujo en una típica frase en la opinión pública: "ahora somos realmente latinoamericanos". Había una fuerte sensación de que las características distintivas de la Argentina en relación a otros países de la región (una importante clase media, bajos niveles de pobreza y cierto estilo europeo) se habían perdido.

Migración, educación y segregación en la Ciudad de Buenos Aires

De acuerdo con los datos oficiales disponibles de 2006 hay en la Ciudad de Buenos Aires 30.816 alumnos extranjeros matriculados en el nivel inicial, primaria y secundaria. El 87% de estos estudiantes provienen de países limítrofes o del Perú. La distribución por nacionalidad muestra que el 42% son bolivianos, el 26% paraguayos, el 24% peruanos, el 4% uruguayos, el 3% brasileros y el 1% chilenos. Es importante destacar que estos números no incluyen a los hijos e hijas de inmigrantes que nacieron en la Argentina pero que socialmente se consideran extranjeros (Grimson, 2006).

En la Argentina, las escuelas estatales atienden principalmente a los sectores más pobres de la población. La matrícula en las escuelas de gestión privada se concentra en general en los sectores con ingresos más altos (Narodowski y Nores, 2002). Esta situación afecta particularmente a los grandes centros urbanos en los cuales el crecimiento de la oferta de escuelas privadas ha tenido un impacto mayor (Narodowski y Nores, 2002). En la Ciudad de Buenos Aires cerca del 50% de los estudiantes asisten a escuelas de gestión privada.

En el caso de los inmigrantes, estos tienden a concentrarse en escuelas estatales (el 80%). Al analizar la distribución de estudian-

tes inmigrantes entre escuelas estatales y privadas por nacionalidad pueden verse algunos indicios de cómo el origen nacional se vincula con el estatus económico y con el tipo de educación que los alumnos reciben. Hay una relación directa entre la nacionalidad de origen de los inmigrantes sudamericanos y su estatus social representado por el acceso al mercado laboral. Paraguay, Bolivia y Perú han proporcionado en su mayoría mano de obra poco calificada, mientras que los inmigrantes uruguayos y brasileños tienden a acceder a trabajos más calificados (Ceva, 2006). Esta diferencia se refleja también en la matrícula escolar (aunque no es tan clara para el caso de Uruguay): el porcentaje de estudiantes matriculados en el sector estatal es de 95% para los bolivianos, 86% para los paraguayos, 85% para los peruanos, 71% para los uruguayos y 51% para los brasileños.

El sistema educativo argentino ha sufrido un proceso de segregación escolar sobre la base del nivel socioeconómico que ha generado subsistemas de educación implícitos (Braslavsky, 1985; Neufeld y Thisted, 1999; Veleda, 2009). Esta segmentación por nivel socioeconómico se da incluso dentro del propio sistema estatal y obviamente dentro del sistema de escuelas de gestión privada en el cual el valor de la matrícula determina el acceso. De este modo, algunas escuelas son etiquetadas como "escuelas estigmatizadas" a las cuales se las asocia con un bajo nivel educativo y, por lo tanto, son evitadas por aquellos que tienen más recursos y posibilidades para elegir la escuela para sus hijos –fundamentalmente las clases medias (Neufeld y Thisted, 1999)–.

La distribución espacial de los estudiantes inmigrantes en la Ciudad de Buenos Aires muestra que especialmente los paraguayos, bolivianos y peruanos tienden a concentrarse en la zona sur de la Ciudad, donde se encuentran los índices más altos de pobreza. Estos distritos son también los que tienen los índices más altos de deserción escolar, de repitencia y el rendimiento académico más bajo. Incluso dentro de estos distritos los estudiantes extranjeros tienden a concentrarse en ciertas escuelas. Una de las directoras entrevistadas para esta investigación nos explicaba cómo es que esto sucede:

...a partir de que la población, por ejemplo en nuestro caso, mayoritariamente boliviana, peruanos, muy pocos paraguayos

comenzaron a anotarse, eligieron esta escuela como futuro escolar, tuvimos una disminución en la cantidad de chicos argentinos.

Por lo tanto, puede verse cómo se da un proceso similar al que describimos para el caso de Madrid. Los padres argentinos no quieren enviar a sus hijos a escuelas en las que hay una presencia significativa de extranjeros y esto perpetúa y refuerza la segregación de los alumnos inmigrantes en ciertas escuelas. De esta manera, muchos niños y jóvenes inmigrantes (y los hijos e hijas de inmigrantes nacidos en la Argentina) asisten a escuelas en las que constituyen la mayoría de la población escolar.

No existen datos específicos sobre la trayectoria educativa ni el rendimiento académico de los estudiantes inmigrantes en la Ciudad de Buenos Aires, ni en la Argentina en general, lo cual constituye un indicador de que el desafío de la educación de jóvenes inmigrantes no ha sido considerado una cuestión que requiera atención especial ni estrategias políticas o pedagógicas específicas. En general, en la Argentina, la variable más importante vinculada con el rendimiento académico de los estudiantes en las escuelas es el nivel socioeconómico (Cerruti y Binstock, 2005; Llach, 2006). Por lo tanto, es muy probable que los grupos inmigrantes sigan patrones similares, dado que no ha habido adaptaciones pedagógicas específicas para atender a sus necesidades educativas especiales. Podría pensarse que el apoyo de las familias o las dificultades lingüísticas podrían jugar un rol en diferenciar el rendimiento académico de los inmigrantes con respecto al rendimiento de sus pares autóctonos de niveles socioeconómicos similares, pero lamentablemente no se cuenta con datos al respecto.

La segregación de los estudiantes extranjeros en ciertas escuelas tiene un efecto negativo, perpetuando y acentuando la segregación espacial y social de los grupos inmigrantes en la Ciudad. Muchos de los estudiantes inmigrantes que fueron entrevistados para este estudio mencionaron que pasan la mayor parte de su tiempo libre con otros jóvenes extranjeros. Tienden a quedarse en su barrio y pocos de los entrevistados conocían otras partes de la Ciudad. Inclusive, en algunos casos, los entrevistados dijeron que sus padres no les permitían salir y que pasaban la mayor parte de su tiempo libre dentro de sus

casas, ya que viven en "zonas peligrosas" y sus padres quieren evitar que entren en contacto con problemas como el crimen y las drogas. Ante esta situación, es evidente que se hace difícil que estos jóvenes puedan desarrollar redes sociales más amplias si están aislados y no tienen oportunidades de participar de entornos sociales integrados. En teoría, el sistema educativo debería crear oportunidades para que estudiantes provenientes de distintos sectores sociales, y particularmente aquellos que forman parte de las minorías, se encuentren e interactúen para contribuir a la cohesión social. Sin embargo, tanto en el caso de la Ciudad de Buenos Aires como en Madrid el sistema educativo parecería reforzar la fragmentación social y la segregación de los grupos inmigrantes.

Asimilación, invisibilización y el *ethos* republicano

En la Ciudad de Buenos Aires no se han diseñado dispositivos pedagógicos o institucionales orientados a atender las necesidades específicas de los estudiantes inmigrantes. La respuesta institucional a nivel macro a los desafíos que plantean estos estudiantes se ha limitado a darle acceso a las escuelas independientemente de su estatus legal y a brindar a los extranjeros la posibilidad de solicitar becas para útiles escolares, transporte y otros costos asociados a su escolaridad.

Esta adaptación débil puede explicarse al menos por tres factores. En primer lugar, el desafío que plantea la educación de niños y jóvenes inmigrantes es muy visible en ciertos distritos y en ciertas escuelas en las cuales este tipo de estudiantes se concentran, pero no ha sido considerado como un desafío general que requiera de la intervención de las autoridades centrales. En segundo lugar, el notable crecimiento de la pobreza en la Argentina en las últimas cuatro décadas ha colocado el problema de la redistribución en el centro de los debates educativos, mientras que otro tipo de desigualdades vinculadas con el reconocimiento cultural han recibido poca atención. Finalmente el *ethos* republicano de igualdad de oportunidades está muy presente en las perspectivas de legisladores, autoridades educativas y docentes. Desde esta perspectiva, la manera más justa de lidiar con las diferencias es tratando a todos de la misma manera, desestimando la necesidad

de adaptar la oferta educativa a las necesidades específicas de las minorías. Esta perspectiva estaba muy presente entre los directores y docentes que fueron entrevistados en esta investigación.

En las escuelas que visitamos no encontramos casi ninguna estrategia pedagógica o institucional que procurara atender a las necesidades específicas de los inmigrantes. En las conversaciones que tuvimos con los adultos en las escuelas era evidente que ellos no creían que los estudiantes extranjeros requirieran ninguna adaptación por parte de la escuela o los docentes. Cuando los docentes mencionaban alguna adaptación se referían a la necesidad de dar a los estudiantes "apoyo afectivo", pero esto era algo que decían que hacían con todos sus estudiantes, no porque fueran inmigrantes sino porque son pobres y por lo tanto, desde el punto de vista de los docentes, no reciben mucho apoyo emocional de sus familias.

Los grupos minoritarios pueden ser víctimas de la falta de reconocimiento institucional cuando sus diferencias son sobre-reconocidas; es decir que se los considera excesivamente diferentes y son sistemáticamente segregados de los grupos mayoritarios. Este tipo de falta de reconocimiento parece estar sucediendo en Madrid. Sin embargo, la falta de reconocimiento también puede darse cuando las diferencias y las necesidades especiales de los grupos minoritarios son ignoradas y no son reconocidas (Fraser y Honneth, 2003). Esto es lo que está ocurriendo en la Ciudad de Buenos Aires.

Desde la visión asimilacionista que domina las políticas y las prácticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires, es responsabilidad de los estudiantes el "asimilarse a la cultura argentina". Por ejemplo, los estudiantes extranjeros tienen que participar obligatoriamente de los rituales nacionalistas en actos patrios y otras instancias. En este sentido, un docente reconoció que en su escuela "conviven distintas etnias, donde hay muchos chicos extranjeros, donde ellos también se adaptan al sistema nuestro, les cuesta mucho adaptarse a los símbolos patrios, a nuestras canciones, adaptarse a la idiosincrasia argentina [...]. Pareciera, nuevamente, predominar la idea de que existe una "idiosincrasia argentina" como algo estático y cerrado, y que son los inmigrantes los que se deben adaptar a ella. No se percibe al inmigrante como alguien que forma parte de (y aporta a) la cultura argentina.

Al preguntarles a los estudiantes cómo se sienten frente a los rituales patrióticos, a los cuales están obligados a asistir, los estudiantes presentaron sentimientos disímiles. Por un lado, una porción significativa de los entrevistados pareció no sufrir malestar alguno por tener que participar en estos ritos porque comprendía que era lógico considerando que ahora vivían en un nuevo país. Incluso algunos (aunque no todos) habían aprendido el himno nacional. Sin embargo, no podemos dejar de destacar el caso de uno de los alumnos (de origen boliviano) que manifestó cierto malestar por participar en los actos patrios porque éstos le recuerdan que está en otro país y cuánto extraña su país de origen:

A veces me cuesta muchísimo cuando veo subir la bandera, porque quisiera ver la mía también, porque uno no estando mucho tiempo es como que extrañas esas cosas. A veces veo subir la bandera argentina y... no lo puedo creer. Estás en otro país... muy formal y todo eso. Me cuesta mucho cantar el Himno Nacional Argentino, pero por respeto lo hago. Si vos estás en un país tenés que respetar sus leyes y sus normas... Extraño mucho. [...] Aprendí el Himno Argentino en primaria. Me costó pero lo aprendí.

En definitiva, se ve que en las escuelas que participaron de la investigación continúan usándose los ritos escolares nacionalistas desde una perspectiva asimilacionista dentro de la cual existe cierta idea de una "cultura argentina" que es cosificada como un fenómeno estático y con fronteras claras y estables a la que los inmigrantes tienen que adaptarse dejando su propia "cultura" de origen de lado. Más allá de las críticas, tanto éticas como prácticas, que se pueden hacer a esta estrategia, lo más preocupante es que por lo que pudimos ver en las escuelas incluidas en la muestra no hay una reflexión institucional acerca de cómo abordar el tema. Es decir que en escuelas en las cuales más del 50% de los alumnos son extranjeros se celebran las fechas patrias como si la presencia de alumnos extranjeros no planteara un desafío a ser abordado. De este modo, la respuesta parece ser seguir haciendo lo que siempre se hizo y dar lo mismo a todos.

Muchos estudiantes mencionaron que habían sufrido actos discriminatorios en las calles (no tanto en las escuelas). En algunos casos sostenían que esto ocurrió durante los primeros años posteriores a su

llegada, pero que luego se detuvo. Una estudiante peruana que llegó a los 8 años comentó:

De chiquita, en el colegio con mi hermana, me decían: "negra peruana"; una cosa así. [...] Pero ahora ya como que cambiamos, pero antes con mi hermana mirábamos unas fotos y ahora nos pintamos distinto.

Un estudiante boliviano hizo un comentario similar:

Al principio fue difícil acá, especialmente porque era discriminado. Pasaba con todos los que acababan de llegar, porque es fácil darse cuenta que venís de otro país. Pero estaba equivocado en la forma en que pensaba... era pequeño y no lo comprendía.

Estos comentarios muestran cómo los jóvenes que fueron entrevistados tendían a culparse a sí mismos por la discriminación inicial que sufrieron y cómo pensaban que era algo que ellos cambiaron acerca de sí mismos lo que hizo que la discriminación se detuviera.

En líneas generales los alumnos extranjeros decían sentirse bien en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires. Casi todos marcaron una clara distinción entre la discriminación que sufrían (o veían a sus familias y amigos sufrir) en las calles y lo que ocurría en las escuelas. La mayoría destacó la buena relación que tienen con sus compañeros y con los docentes, e incluso algunos señalaron que habían recibido algún tipo de apoyo académico o emocional de algunos docentes. Por lo tanto, parecería que existen algunas redes informales de apoyo a los estudiantes inmigrantes, pero estas dependen de la buena voluntad de algunos individuos y, por lo que pudimos documentar, en general se basan en el apoyo emocional para superar ciertos problemas específicos de los estudiantes, y no estaban orientadas a facilitar en general la equidad y la paridad en las posibilidades de participación social. De todos modos, las experiencias escolares de los estudiantes entrevistados eran bastante positivas desde sus propios puntos de vista.

Sin embargo, también captamos en el discurso de los docentes y directivos en las escuelas algunos estereotipos y visiones nostálgicas acerca de la inmigración europea que muestran cómo la inmigración de los países vecinos y del Perú revitalizan tensiones étnicas que datan

de la época colonial. El director de una escuela mencionó con orgullo que su escuela era conocida como la "*Belgrano Schule*"² por la gran cantidad de estudiantes de la comunidad judía que habían tenido. Cuando le sugerimos en la entrevista que aquellas también eran familias inmigrantes, inmediatamente reaccionó diciendo: "no, no, eso era otra cosa" y explicó cómo los "antiguos" graduados de la escuela se habían convertido en "personas importantes": médicos, abogados, legisladores, etcétera. Implícita estaba la idea de que sus estudiantes actuales no tenían ninguna oportunidad de convertirse en "personas importantes", que tenían algún tipo de déficit. Otra docente de la misma escuela dijo con desprecio "Nos hemos convertido en latinoamericanos". El supuesto déficit se asociaba con estereotipos, como por ejemplo que los peruanos y bolivianos serían lentos y callados, con sus orígenes socioeconómicos (que incluían déficits en la familia, en sus hogares y en la calidad de su educación previa, entre otras cosas) y con las características étnicas. Otra docente, por ejemplo, destacó cómo el color de la piel era más importante que la nacionalidad como factor predictor de las dificultades académicas de los alumnos:

Yo creo que es más el color de piel. Acá hay chicos que vienen de las provincias del norte [de la Argentina], que son similares a los bolivianos en su aspecto, tienen la misma fisonomía [...]. Entonces yo le digo: "¿Viste en general a quiénes les costaba?" Le costaba a casi todos los morochitos.

Por lo tanto, la nacionalidad, la clase social y la etnia se mezclaban en el discurso de algunos docentes y directivos que, en líneas generales, no están para nada satisfechos con el tipo de alumnos que tienen en la actualidad.

En la Ciudad de Buenos Aires, los estudiantes y adultos que fueron entrevistados no reportaron casos graves de discriminación por parte de los docentes. Sin embargo, el enfoque general que se basa en oscurecer las diferencias al ignorar las necesidades específicas de los estudiantes extranjeros es problemático y no puede proveer a los inmigrantes una educación adecuada. Por lo tanto, está claro que en

² Los nombres de las instituciones y de las personas son ficticios para garantizar su anonimidad.

la Ciudad de Buenos Aires es necesario otorgar más visibilidad a las necesidades específicas de los inmigrantes y diseñar políticas institucionales que atiendan a estas necesidades, teniendo en cuenta el concepto de educación intercultural que por el momento está ausente del discurso político, de las políticas y de las prácticas educativas.

Conclusión

Tanto Madrid como la Ciudad de Buenos Aires han sufrido cambios muy importantes en los últimos años en sus perfiles y dinámicas migratorias. El crecimiento y una mayor visibilidad de la pluralidad étnica en dos ciudades cuyas poblaciones se veían a sí mismas como homogéneas en términos culturales y étnicos han alterado los imaginarios identitarios, las afiliaciones étnicas y han generado grandes tensiones en los sistemas educativos. Las nuevas tensiones étnicas, políticas, económicas y educativas generalmente se construyen sobre la base de antiguas construcciones sociales y relaciones históricas entre grupos sociales. El pasado colonial de España y la imagen de la Ciudad de Buenos Aires como un enclave europeo en Sudamérica tienen una influencia significativa en la manera en que los inmigrantes latinoamericanos se construyen como "el otro" en los sistemas educativos.

En ambas ciudades el enfoque general a través del cual se resuelve la educación de los estudiantes inmigrantes se basa en la idea de la asimilación de los extranjeros a una cultura dominante imaginaria que se percibe como cerrada y estática. Dentro de este abordaje general, en ambas ciudades se da una falta de reconocimiento de las necesidades especiales de los alumnos inmigrantes, aunque de formas muy diferentes en cada uno de estos lugares. En el caso de Madrid, las diferencias se sobre enfatizan a través de prácticas compensatorias diseñadas específicamente para los estudiantes inmigrantes que generan su segregación. En la Ciudad de Buenos Aires, las diferencias, en cierta medida, se ignoran y por ello no se tienen en cuenta las necesidades especiales que estos niños y jóvenes pudieran tener.

Sugerimos que en ambas ciudades es necesario repensar la forma en que se aborda la educación de los inmigrantes, de modo de evitar que las escuelas refuercen y reproduzcan las injusticias basadas en

patrones de representación sociocultural acerca de ciertos grupos que tienden a la exclusión a través de prácticas xenófobas y racistas. Parece evidente que las estrategias basadas en la asimilación a una supuesta cultura dominante no sólo son poco eficaces en términos prácticos, sino que además contradicen principios de filosofía política y de justicia que están consagrados en las normas fundamentales de ambos sistemas educativos y de ambos sistemas políticos en general. Una educación que promueva el entendimiento y la convivencia entre grupos diferentes y, sobre todo, de las minorías que sufren de discriminación, debería basarse en abordajes holísticos que contribuyan a la formación de todos los ciudadanos para que aprendan a convivir con otros diferentes. En otras palabras, la cuestión de la educación de los inmigrantes requiere ser abordada a través de marcos ideológicos y políticos más amplios que incluyan una reflexión seria acerca de la democratización, la equidad y participación plena de todos los ciudadanos. Lamentablemente, por el momento, tanto Madrid como la Ciudad de Buenos Aires están lejos de este ideal.

Referencias bibliográficas

- Amuchástegui, M. (2000): "El orden escolar y sus rituales", en Gvirtz, S. (comp.): *Textos para repensar el día a día escolar*. Buenos Aires: Santillana.
- Aruj, R., Novick, S. y Oteiza, E. (2000): *Inmigración y Discriminación Políticas y Discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Bernstein, B. (1999): "Una crítica de la 'educación compensatoria'", en Fernandez Enguita, M. (ed.): *Sociología de la Educación*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cachón Rodríguez, L. (2003): *Inmigrantes jóvenes en España. Sistema educativo y mercado de trabajo*. Edición Injuve.
- Cerrutti, M. y Bistock, G. (2005): *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Ceva, M. (2006): *La migración limítrofe hacia la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Crain, R. L. y Stuart Wells, A. (1999): *Stepping over the Color Line: African-American Students in White Suburban Schools*. Yale University Press.

- Cros, F., Yael D. y Kantasalami, K. (2004): *Attracting, developing and retaining effective teachers. Country note: Spain*. Paris: OECD.
- Defensor del Pueblo, España (2003): *Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*. Disponible en: http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido_1261584551261.html
- Dewey, J. (1997): *Experience and education*. New York: Touchstone.
- Eleazer, M. (2005): "La Nación de la Escuela Un análisis de los actos escolares en contextos de crisis", Tesis de Maestría, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.
- European Commission (2008): *Education and migration. Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers*. Nesse, France.
- Farley, J. (2006): "School integration and its consequences for social integration and educational opportunity", en Heckmann, F. y Wolf, R. (eds.): *Immigrant integration and education. The role of State and civil society in Germany and the US*. Efms: Bamberg.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2003): *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*. London y New York: Verso.
- Freire, P. (1970): *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2008): *A distribution in Motion: The Case of Argentina. A Review of the Empirical Evidence*. CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2006): *Relevamiento anual 2006*.
- Grimson, A. (1999): *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Grimson, A. (2006): "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina", en Grimson, A. y Jelin, E. (eds.): *Migraciones regionales hacia la Argentina: Diferencias, desigualdades y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gvirtz, S., Beech, J., y Oria, A. (2008): "Schooling in Argentina" en Gvirtz, S. y Beech, J. (eds.): *Going to School in Latin America*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Hooks, B. (1994): *Teaching to transgress. Education as the practice of freedom*. New York: Routledge.
- INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Visitado en noviembre de 2009. <http://www.indec.gov.ar/>

- INE (2009): Instituto Nacional de Estadística, Survey of the Active Population.
- INE (2008): Instituto Nacional de Estadística, Survey of the Active Population.
- Llach, J. (2006): *El desafío de la equidad educativa*. Buenos Aires: Granica.
- Ministerio de Educación (2009): Datos y cifras. Curso 2009-2010. Madrid: Ministerio de Educación.
- Narodowski, M. y Nores, M. (2002): "Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile", en *Comparative Education*, 38 (4).
- Neufeld, M. R. y Thisted, J. A. (comps.) (1999): *"De eso no se habla..."*. Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela. Buenos Aires: Eudeba.
- Novick, S. (2005): "La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR", en *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Ortfield, G. y Eaton, S. E. (1996): *Dismantling desegregation: the quiet reversal of Brown v. Board of Education*. New York: New Press.
- Oteiza, E. y Novick, S. (2000): *Inmigración y derechos humanos. Política y discursos en el tramo final del menemismo*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo 14.
- Phillips, A. (2007): *Multiculturalism without culture*. Princeton: Princeton University Press.
- PISA (2005): *Education at a Glance*. Paris: OCDE.
- Romero, L. A. (2001): "Breve historia contemporánea de la Argentina". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Rumbaut, R. G.: "Children of immigrants and their achievement: the role of family, acculturation, class, gender, ethnicity, and school contexts", en Taylor, R. D. (ed.) *Addressing the achievement gap: theory informing practice*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, Inc.
- Sassone, S. y Mera, C. (2007): "Barrios de migrantes en Buenos Aires: Identidad, cultura y cohesión socioterritorial", presentado en el European Congress of Latin American Studies.

- Veleda, C. (2009): *Regulación estatal y segregación educativa en la provincia de Buenos Aires*. Revista de Política Educativa. Año 1, Nº 1.
- Wells, A. S. y Crain, R. L. (1997): *Stepping over the color line: African American students in white suburban schools*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas de la Argentina: nuevos indicadores para el planeamiento de políticas de inclusión educativa

Cora Steinberg*¹

Resumen

La Argentina ha asumido el compromiso de que todos los adolescentes y jóvenes terminen el nivel secundario. Si bien el acceso al nivel se ha incrementado significativamente en los últimos años, hay todavía serios problemas para lograr que todos permanezcan y egresen del nivel. La secundaria obligatoria constituye un desafío importante para el sistema educativo, o los sistemas educativos que lo constituyen. Es una meta que además de interpelar la disponibilidad de recursos materiales para ampliar la oferta, interpela fundamentalmente a la escuela, su cultura institucional, los actores involucrados y la propuesta pedagógica. El abandono escolar es sin duda el punto más crítico en este diagnóstico.

Este trabajo tiene como objeto ampliar el diagnóstico sobre el abandono escolar que ocurre durante el año lectivo en las escuelas secundarias en la Argentina. El análisis se centra en los establecimientos de gestión estatal

* Universidad de Buenos Aires, Email: corastein@gmail.com

¹ Este trabajo es una versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Educación "METAS 2021", realizado en la Ciudad de Buenos Aires en Septiembre de 2010. Elaborado en el marco del Programa de Estudios sobre la Desigualdades Territoriales y Educativas de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA).

del ámbito urbano, considerando el territorio y la configuración de su oferta. ¿Se produce el mismo nivel de abandono en todos los establecimientos del país? Los resultados del estudio indican que, a partir del análisis del nivel de abandono de los establecimientos y la dispersión de este fenómeno observado en función de su distribución entre las escuelas, es posible identificar distintas situaciones. Los resultados muestran que se registran al menos cuatro tipos de escenarios que requieren de estrategias de política diferenciadas. Advierte sobre el nivel de heterogeneidad que presenta la oferta educativa del nivel en cada uno de los territorios y sobre la necesidad de profundizar el análisis de esta problemática junto con mayores datos acerca del contexto social e institucional de los establecimientos.

Palabras clave: abandono escolar – educación secundaria – planeamiento educativo

Abstract

Argentina has assumed the commitment that adolescents and youth complete secondary level education. While the access to this level has increased significantly throughout the recent years, there are still some serious problems that prevent us from reaching that goal. Compulsory secondary school constitutes an important challenge for the educational system. In addition to appealing to accessibility of material resources to expand the offer of education, it requires that we fundamentally address the school's institutional culture, the actors involved, and the pedagogic proposal for this level. School dropout is undoubtedly the most critical point in this assessment.

This study aims to expand the diagnosis of the dropout crisis that takes place during the academic year in the secondary schools in Argentina. The analysis focuses on state secondary schools in urban areas, considering the territory, and the configuration of its offer. Do the same dropout levels take place in all the state secondary schools of the country? Based on the analysis of dropout levels for each secondary school and the dispersion of this phenomenon observed depending on its distribution across schools the results of this study indicate that it is possible to identify different situations. The results show that there are at least 4 types of scenarios which require different political strategies. They warn about the level of heterogeneity present in the educational offer of this level in each of the territories and call for a deeper analysis of this issue with more information about the social and institutional context of the schools.

Key words: school dropout – educational planning – secondary education

Presentación²

En el año 2006, la Argentina asume el compromiso de que todos los adolescentes y jóvenes del país completen el nivel de educación secundaria como parte de su educación básica y obligatoria (Ley N° 26.206). Si bien el acceso a dicho nivel se ha incrementado significativamente en los últimos veinte años, las estadísticas educativas indican que muchos adolescentes y jóvenes tienen aún serias dificultades para permanecer y completar el nivel secundario. La obligatoriedad de la secundaria constituye así un desafío ineludible e importante para el sistema educativo argentino. Resulta una meta, que además de interpelar la disponibilidad de recursos materiales necesarios para ampliar la oferta de infraestructura y de cargos docentes, interpela fundamentalmente a la escuela como institución: a su cultura institucional, a los actores involucrados y a la propuesta pedagógica en un nivel originalmente selectivo y privativo para algunos sectores de la sociedad. Este es un problema, cuando ello presupone que todas las escuelas deben poder tener los recursos necesarios para garantizar el derecho a la educación a todos los adolescentes y jóvenes del país, sea cual fuera su lugar de procedencia y las características de su entorno. Y es un problema más profundo en un contexto de alto nivel de heterogeneidad de la oferta educativa para el nivel.³

² Este trabajo presenta los resultados de un ejercicio realizado en el marco del Programa de estudios sobre Desigualdades territoriales socioeconómicas y educativas en la Argentina que desarrolla la Unidad de Planeamiento Estratégico de la Educación y Evaluación de la Calidad de la Educación Argentina. Agradezco especialmente a Ariel Tófolo y Luis Piscinali, integrantes del equipo, quienes colaboraron en la producción de las tablas y el mapa que aquí se incluye. Este trabajo es una versión revisada y ampliada de una ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Educación "METAS 2021", realizado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina en Septiembre de 2010.

³ Distintas Investigaciones (Filmus, 2003 y Gallart, 2006; Capellacci *et al*, 2007, entre otras) dan cuenta de los procesos de transformación que tuvo el sistema educativo nacional –ampliación de los años de escolaridad obligatoria, cambio en la estructura de niveles, una creciente masificación del nivel secundario junto con una profundización de

Tradicionalmente para dimensionar y analizar el abandono escolar en el sistema educativo formal se utilizan distintos indicadores, entre ellos, aquellos que consideran el máximo nivel educativo alcanzado por distintas cohortes de grupos de edad de la población adulta (Binstock y Cerruti, 2005) que permite en una lectura de los resultados de las cohortes inferir el porcentaje de población que abandonó prematuramente el sistema. Otro indicador clásico es la tasa de abandono interanual. Esta tasa se releva a nivel de sistema considerando el flujo de la matrícula entre un año y otro (Diniece, 2003). Estos indicadores permiten dimensionar esta problemática e identificar en qué grupos poblacionales es más recurrente.

Distintas investigaciones nacionales confirman empíricamente el peso de los condicionantes socioeconómicos en las trayectorias escolares de los niños y jóvenes (López, 2002; Binstock y Cerruti, 2005; Informe SITEAL, 2007; PNUD IPE, 2008). La evidencia empírica proveniente de distintas fuentes de información y análisis estadísticos diversos es contundente al sostener que la posición en la estructura social de los hogares en los que viven los jóvenes en edad escolar, asociado a un tipo de vínculo con el mercado laboral y el acceso a bienes culturales y escolares, incide de manera significativa en la probabilidad de acceso y permanencia de los jóvenes en el nivel secundario.

Sin embargo, estos estudios nada nos dicen sobre la relación entre este fenómeno y las escuelas en las que se produce y distintos análisis cualitativos (Tiramonti, 2004; Gallart, 2006; Kessler, 2002) indican que no todas las escuelas tienen la misma capacidad y recursos para lograr que sus alumnos permanezcan y logren completar el ciclo escolar.

Este trabajo tiene como objeto presentar un conjunto de indicadores que permitirían construir insumos para dimensionar el nivel de abandono escolar por escuela y, en particular, visibilizar cómo es la distribución de este fenómeno en un subsistema específico. Esto permite identificar la configuración de distintos tipos de subsistemas educativos en un territorio dado. En este sentido, el desarrollo de este

las desigualdades sociales en los últimos veinte años, sumado a una desigual capacidad de las jurisdicciones para hacer frente a estos– y el impacto que produjeron en la oferta educativa: promoviendo fundamentalmente una fuerte heterogeneización de la oferta y segmentación de la matrícula, profundizando las desigualdades educativas y sociales.

trabajo hace énfasis en la presentación de los resultados alcanzados a través del ejercicio de análisis cuantitativo realizado y avanza en algunos casos sobre algunas hipótesis explicativas sobre la base del diálogo de estos resultados con evidencia empírica cualitativa provista por otros estudios.

El abandono escolar al que se refiere es el que se produce en los primeros años de estudio en las escuelas secundarias en la Argentina, el primer ciclo dado que es donde se registran los mayores porcentajes de abandono en general (PNUD IPE, 2008). Para ello se analizan y combinan dos indicadores. Por un lado, el porcentaje de "salidos sin pase" que se registra en cada escuela del país, es decir, el porcentaje de alumnos regulares que abandona la escuela antes de finalizar el ciclo lectivo, sin solicitar el certificado necesario –requisito oficial del sistema educativo– para inscribirse en otro establecimiento y continuar allí sus estudios con regularidad.⁴ El indicador es utilizado como un proxy del abandono escolar que ocurre durante el año lectivo en un año dado.⁵ El segundo indicador considerado es el coeficiente de Gini del abandono escolar.⁶ Este indicador permite dar cuenta del nivel de dispersión del abandono entre las escuelas secundarias de un territorio dado. Este coeficiente es una medida de desigualdad resumen que indica qué tan desigualmente distribuido se encuentra el indicador de interés en la población analizada. En este caso, el nivel de abandono escolar durante el año lectivo que ocurre en el ciclo básico de las escuelas de gestión estatal del nivel secundario en la Argentina. La información utilizada en este ejercicio corresponde al año 2007/8.

A partir de la combinación de estos indicadores se construye una tipología de escenarios educativos, caracterizados en función del nivel

⁴ Este indicador se releva para cada nivel y año de estudio, en los cuadernillos aplicados en todas las escuelas del sistema educativo nacional en el marco de los Relevamientos estadísticos escolares anuales que luego centraliza el Ministerio de Educación Nacional. Este indicador se releva en el país desde el año 2001.

⁵ Véase Tenti *et al*, 2008.

⁶ El valor que adopta el coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, siendo 0 el indicador de total igualdad u homogeneidad y 1 el de total desigualdad o concentración. Como requisito para el cálculo del Coeficiente de Gini del abandono por escuela se requiere de un mínimo de establecimientos que brinden educación secundaria por localidad.

de abandono que registran las escuelas secundarias y la dispersión/concentración de este fenómeno entre ellas en un territorio específico.

El universo de análisis está compuesto por las localidades⁷ de más de 50 mil habitantes. Estos territorios concentran el 67% de la población total del país.⁸ Con el objeto de distinguir escenarios urbanos diferentes, se clasifica a las distintas localidades en función del tamaño poblacional. Se incluye, a su vez, un criterio más de diferenciación entre los territorios que distingue las ciudades capitales del resto de las localidades (sin importar su tamaño poblacional) configurando así tres grupos territoriales:

1. **Ciudades capitales:** capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. **Grandes ciudades:** localidades de más de 100.000 habitantes que no son capitales.
3. **Ciudades Intermedias:** localidades de 50.000 a 99.999 habitantes que no son capitales.

Los tres grupos representan espacios socioeconómicos, productivos e institucionales específicos, "escenarios" que configuran distintas estructuras de oportunidades para quienes habitan allí (Katzman, 2003). Esta clasificación de las localidades se propone para captar la diversidad de escenarios posibles y franquear el tradicional análisis inter-jurisdiccional o regional. Ello posibilita hacer foco en encontrar patrones comunes sobre el problema en estudio en todos los ámbitos urbanos del país. Por otro lado, este encuadre permite problematizar la organización social, institucional y educativa en función del tamaño poblacional de un territorio (en conjunción con otras características complementarias, como en el caso de las ciudades capitales) por sobre una división político-administrativa. El

⁷ La localidad es un concepto censal, de carácter físico que representa el área comprendida por un envolvente que rodea, en toda su extensión, una mancha urbana continua. A partir del Censo Nacional de Población 1991, una localidad es definida como una concentración espacial de edificios conectados entre sí por calles. Es un criterio oficializado por el INDEC, con fines estadísticos posible de ser aplicado en todo el territorio nacional de manera uniforme (INDEC, 1998).

⁸ Fuente: INDEC, Censo 2001.

tamaño de la población, el tipo de ámbito en el que opera el sistema educativo (urbano o rural) da cuenta de una problemática particular de desarrollo social y educativo. Vivir o no vivir en la capital de una provincia en la Argentina, como también en otros países de la región latinoamericana, aumenta o disminuye las probabilidades de acceso a distintas prácticas sociales, culturales, infraestructura de servicios de salud, educación, justicia, medios de comunicación y transporte. A su vez, las estrategias de políticas desplegadas en ciudades intermedias pueden no ser las mismas que aquellas implementadas en los grandes sistemas de las ciudades de mayor tamaño, como pueden ser las ciudades capitales.

En este trabajo interesa centrar la atención en las características de la oferta educativa del nivel secundario y, de alguna manera, en su capacidad de lograr que los alumnos de estas instituciones transiten y aprueben el primer ciclo de la secundaria. En este sentido, se considera que una de las dimensiones que hace a la calidad de una escuela secundaria hoy es su capacidad de lograr que todos sus alumnos transiten su escolaridad adquiriendo los saberes y capitales que allí se transmiten, completen la educación básica obligatoria y reciban orientación para poder elaborar su propio proyecto de vida. El abandono escolar o la interrupción de la escolaridad durante el año lectivo resulta un indicador potente de que algo "falla" en la calidad de la escuela, de la oferta educativa. Especialmente cuando ello ocurre durante el año lectivo, mientras toda la institución y sus agentes están presentes.

Dos elementos a considerar antes de proseguir. El primero es que es importante tener presente que la oferta educativa para el nivel secundario es muy heterogénea en la Argentina en términos institucionales (cantidad de años y ciclos que brinda del nivel secundario) en los distintos territorios. Ello surge como producto de la dispar implementación de la estructura de niveles y ciclos de la educación básica que propuso la Ley Federal de Educación promulgada en 1993. Estudios referidos a este tema dan cuenta de que había hasta el año 2007 al menos diecisiete tipos de instituciones que brindan educación

secundaria en la Argentina.⁹ La nueva ley de Educación Nacional vuelve a un estructura de niveles con seis o siete años de primaria, y cinco o seis años de secundaria. Las distintas jurisdicciones han avanzado hacia esta nueva estructura eligiendo una u otra pero, en todos los casos, unificando los dos ciclos del nivel secundario en un mismo marco institucional.

Este trabajo centra la atención sobre el nivel de abandono que se registra durante el año lectivo en el ciclo básico del nivel secundario sin considerar el tipo de institución de la que se trata. En rigor, en un futuro cercano todas deberán asumir la estructura propuesta por la ley¹⁰ y configurar así una institución que ofrezca entre cinco y seis años de educación secundaria.

El segundo elemento a considerar es que el análisis de la información se centra sólo en los establecimientos de gestión estatal. Interesa centrar la mirada en este sector de gestión por cuanto es responsabilidad directa del Estado garantizar el acceso y la permanencia de los alumnos que allí asisten y, por otro lado, en el sector privado existen distintos incentivos institucionales –que un alumno deje la escuela significa también interrumpir el pago de un servicio– para preservar que los alumnos terminen el ciclo lectivo (Tenti et al, 2008). Los datos analizados confirman que el nivel de abandono registrado en el sector privado es significativamente menor que en los establecimientos del sector estatal (Cuadro 1).

⁹ Véase el Documento de trabajo "El tercer ciclo de educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal", en DINIECE, 2005 y el Capítulo I, Parte II, del libro *Abandono escolar en la escuela secundaria*, coordinado por Tenti Fanfani E., 2008.

¹⁰ A partir de la implementación de la Ley de Educación Nacional (2006), las provincias han iniciado un proceso de unificación del nivel secundario en un modelo que unifica los dos ciclos en una misma institución.

Cuadro 1. Total de alumnos salidos sin pase (SSP) y porcentaje de abandono escolar en las escuelas del ciclo básico de la educación secundaria promedio según grupos territoriales y sector de gestión, año 2007

Agrupamientos	Sector estatal		Sector privado	
	Total SSP Ciclo Básico	% Abandono escolar por escuela	Total SSP Ciclo Básico	% Abandono escolar por escuela
Ciudades capitales	16.362	4,3	2.075	1,2
Localidades de 100.000 o más hab.	17.400	3,8	1.184	0,6
Localidades de 50.000 a 99.999 hab.	9.350	5,8	336	0,7

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

En el universo de interés se advierte que, si bien los valores porcentuales son bajos en términos relativos (menores al 6% en los tres casos), el valor absoluto del fenómeno estudiado asume guarismos importantes en todos los grupos. Es decir, el volumen absoluto de los alumnos que dejan la escuela secundaria en los primeros años antes de que termine el ciclo lectivo es muy significativo: en las ciudades capitales del país, más de 16.000 alumnos interrumpen su trayectoria antes de terminar el ciclo lectivo, en las localidades de 100.000 o más habitantes lo hacen más de 17.000 jóvenes, y en las localidades de 50.000 a 99.000 habitantes, más de 9.000 adolescentes.

Los datos presentados dan cuenta de la envergadura de este problema y de la necesidad de hacer visible este fenómeno para quienes tienen responsabilidad en la toma de decisiones sobre la política educativa en el territorio. Si bien a nivel de cada escuela la pérdida de alumnos puede ser menor en magnitud, no es así cuando se considera el nivel de los subsistemas.

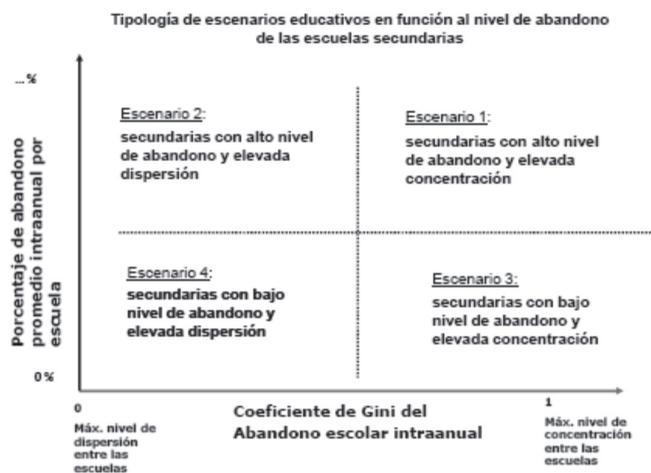
Algunas preguntas que intenta responder el ejercicio que se presenta a continuación: ¿hay diferencias en el nivel de abandono observado en las escuelas secundarias en las distintas ciudades analizadas a lo largo del territorio nacional? ¿El abandono escolar se distribuye de igual manera entre las escuelas secundarias de estos territorios? ¿Se observan patrones comunes en la distribución de este problema entre las distintas escuelas?

Estas son primeras preguntas cuyas respuestas pueden echar luz sobre procesos más complejos de fragmentación de la oferta educativa en el territorio (Tiramonti, 2004), procesos de exclusión del sistema que ocurren en distintos contextos y con dinámicas diferentes. El análisis de la información incluye el mapeo de los resultados obtenidos con el objeto de ofrecer a su vez instrumentos que facilitan el análisis de la distribución espacial de los fenómenos estudiados y posibilitar una mirada sistémica de los subsistemas que conforman el sistema educativo nacional.

Hacia una tipología de escenarios educativos en función del nivel de abandono de las escuelas secundarias. Resultados obtenidos

El ejercicio realizado se orienta a construir un modelo que analiza de forma combinada los indicadores de abandono escolar durante el ciclo lectivo y la dispersión de este fenómeno entre las escuelas de cada ciudad considerada.

Cuadro 2



Los resultados obtenidos de este análisis permiten delinear al menos cuatro tipos de escenarios diferentes:

- **Escenario 1: Ciudades con escuelas secundarias con alto nivel de abandono y elevada concentración del fenómeno en algunos establecimientos:** la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo es claramente superior al promedio del grupo poblacional de referencia y al mismo tiempo son algunas escuelas las que concentran la mayor parte del abandono.
- **Escenario 2: Ciudades con escuelas secundarias con alto nivel de abandono y baja concentración del fenómeno:** la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo es superior al promedio del grupo poblacional de referencia y son muchas las escuelas en donde se presentan situaciones críticas de abandono.
- **Escenario 3: Ciudades con escuelas secundarias con bajo nivel de abandono y elevada concentración:** la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo local es similar o inferior al promedio del grupo poblacional de referencia, al tiempo que algunas unidades de servicio concentran estos niveles de abandono escolar en el ciclo básico.
- **Escenario 4: Ciudades con escuelas secundarias con bajo nivel de abandono y baja concentración del fenómeno:** la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo local es similar o inferior al promedio del aglomerado de referencia y muchas escuelas que presentan niveles de abandono bajo durante el año lectivo.

Las ciudades pertenecientes a cada uno de los grupos poblacionales fueron clasificadas en alguna de las cuatro categorías mencionadas. Cabe señalar que, cuando se habla de que hay valores críticos de abandono escolar "en muchas escuelas" (disperso) o "en algunas escuelas" (concentrado) se está considerando el universo de escuelas de cada una de las localidades/ciudades como referencia. En líneas generales, una dispersión elevada indica que la atención debe centrarse en más de

la mitad de las escuelas presentes en esa localidad.¹¹ Por el contrario, un valor de concentración alto, es decir, un valor de Gini cercano a 1, señala que el foco debe ponerse en menos de la mitad de las escuelas de la localidad o ciudad.

A continuación, se presentan los distintos escenarios conformados en los grupos analizados: ciudades capitales, localidades de 100.000 habitantes o más y localidades de entre 50.000 y 99.999 habitantes según la tipología elaborada.

El abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas: análisis por grupo territorial

Las escuelas secundarias del primer ciclo en las ciudades capitales

En este apartado se analiza el nivel de abandono escolar en las escuelas secundarias que brindan el ciclo básico del nivel en las ciudades capitales del país: las capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este grupo concentra casi un cuarto de la población total que vive en la Argentina¹² (24,4%) y a su vez constituye el que reúne en la mayoría de los casos a las ciudades más importantes en términos de oferta de servicios básicos de salud, educación, infraestructura, transportes, comunicación, administración comercial y justicia. Nueve ciudades capitales concentran más del 40% de la población total de su provincia: Río Gallegos, Formosa, Córdoba, San Luis, Catamarca, Neuquén, Salta, Ushuaia y La Rioja. Pero también algunas de las Ciudades Capitales sólo reúnen a menos del 10% de la población de la provincia: Viedma, Mendoza y Rawson. En estos casos se observa mayor dispersión de la población en el territorio con menor tamaño poblacional.

El nivel de abandono escolar promedio que se observa en este agrupamiento es variado: en promedio, se considera que en las escuelas

¹¹ El valor de corte en la categorización del coeficiente de Gini es: mayor o igual a 0.55 representa alta concentración del abandono y por debajo de ese valor (≤ 0.55) significa baja concentración o, dicho de otro modo, alta dispersión del fenómeno.

¹² Fuente: INDEC, Censo de Población 2001.

secundarias de gestión estatal de las ciudades capitales un 4,3% de la matrícula del primer ciclo deja la escuela antes de finalizar el año lectivo.

Al analizar los niveles de abandono de cada una de las ciudades se observan situaciones distintas, y así también respecto de cómo este fenómeno se distribuye entre las escuelas de cada subsistema. El análisis combinado de los indicadores en cada una de las capitales muestra que se pueden visualizar al menos 3 tipos de escenarios en este grupo:

Escenario 1: se distingue un conjunto de ocho ciudades capitales que presentan un alto nivel de abandono promedio en las escuelas que se concentra especialmente en algunas de ellas. En este grupo se encuentran: ciudad de Formosa, ciudad de San Juan y ciudad de Salta con una alta concentración del abandono en algunas escuelas (valores de Gini superiores a 0.7); y Tucumán (Gini de abandono 0.63).

Escenario 2: aparece un grupo de capitales con alto abandono escolar promedio pero disperso entre las escuelas secundarias consideradas. Es decir, el promedio de abandono observado representa lo que ocurre en la mayoría de los establecimientos. Este escenario constituye el más crítico dado que la problemática permea a todas las instituciones por igual. Se destaca Córdoba Capital donde se evidencian muy altos niveles de abandono y un nivel muy alto de dispersión: Gini igual a 0.34. Ello da cuenta de que este fenómeno está muy diseminado entre muchas de las escuelas secundarias estatales de la ciudad. También se caracterizan por este patrón la Ciudad de Buenos Aires y la ciudad de Paraná.

Escenario 3: el tercer conjunto de ciudades capitales –el más voluminoso, con doce ciudades– presenta un nivel de abandono por debajo de la media del grupo y tiene valores de Gini superiores a 0.55, es decir que si bien el abandono es menor al promedio, este se concentra en un grupo reducido de instituciones educativas que requieren atención.

Escenario 4: Sólo una ciudad presenta una media de abandono de las escuelas secundarias baja –aunque cercana a la media del grupo– y dispersa entre las escuelas: Rawson.

Cuadro 3. Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas y tipología de escenarios educativos, ciudades capitales, año 2007

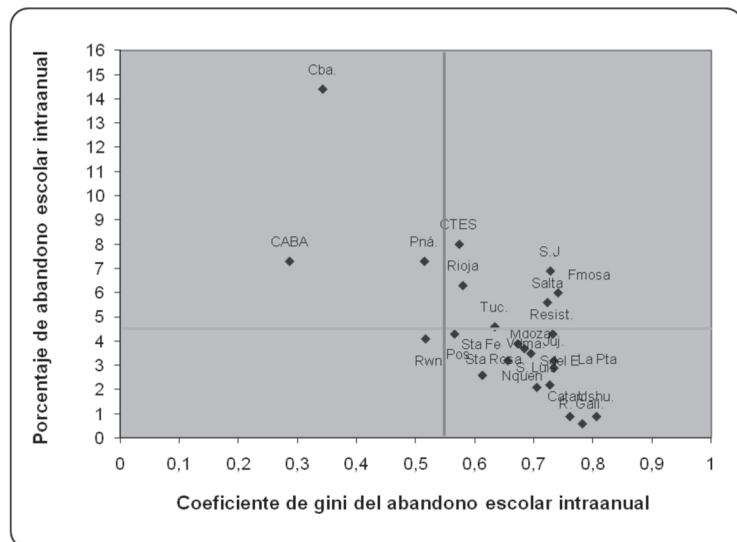
Ciudades Capitales	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de escenarios
CORRIENTES	8	0,574	Abandono alto y concentrado
SAN JUAN	6,9	0,728	
LA RIOJA	6,3	0,58	
FORMOSA	6	0,741	
SALTA	5,6	0,723	
SAN MIGUEL DE TUCUMAN	4,6	0,634	
CORDOBA	14,4	0,343	Abandono alto y disperso
PARANA	7,3	0,515	
CIUDAD DE BUENOS AIRES	7,3	0,287	
POSADAS	4,3	0,566	Abandono bajo y concentrado
RESISTENCIA	4,3	0,732	
SANTA FE	3,9	0,673	
VIEDMA	3,7	0,684	
MENDOZA	3,5	0,695	
NEUQUEN	3,2	0,656	
SAN SALVADOR DE JUJUJ	3,2	0,734	
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9	0,734	
SANTA ROSA	2,6	0,613	
LA PLATA	2,2	0,727	
SAN LUIS	2,1	0,705	
SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	0,9	0,761	
USHUAIA	0,9	0,806	
RIO GALLEGOS	0,6	0,782	
RAWSON	4,1	0,517	Abandono bajo y disperso

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008 ME

La figura 1 permite identificar los distintos patrones observados en cada uno de los subsistemas educativos analizados en este grupo. Los resultados muestran que el problema del abandono escolar en las ciudades capitales se concentra fundamentalmente en algunas

escuelas de estos subsistemas educativos. El escenario más frecuente es aquel en el cual se registra bajo nivel de abandono por escuela y concentrado en algunas de ellas y, en segundo lugar, ciudades que presentan subsistemas con alto nivel de abandono pero también concentrado en algunas escuelas. En contraposición a este patrón se identifican tres capitales donde se registran altos niveles de abandono promedio por escuela, y con altos niveles de dispersión, es decir, ciudades donde la problemática parece estar generalizada en todas las escuelas secundarias que brindan ciclo básico del nivel. Estos resultados evidencian y permiten dimensionar, por lo menos respecto del abandono escolar, un fenómeno que es resultado de otros procesos, aquello que distintos autores como Kessler, 2002; Tiramonti, 2004 y Gallart, 2006 han evidenciado a partir de estudios cualitativos, esto es, el nivel de heterogeneidad que caracteriza a la oferta educativa para el nivel secundario, y la capacidad de estas instituciones y sus agentes que operan en contextos sociales, económicos e institucionales tan distintos y desiguales. Las diferentes dinámicas observadas hablan de mayor o menor concentración de problemas de trayectoria, de experiencias escolares diversas.

Figura 1. Gráfico. Distribución de las ciudades capitales en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias del sector estatal y su patrón de dispersión en cada subsistema, año 2007



Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

Los datos analizados hasta aquí permiten corroborar la existencia de estos procesos pero no explicarlos. No obstante, el valor de este tipo de instrumentos es avanzar en una clasificación del conjunto de escuelas de una ciudad, para profundizar en el análisis de cada caso. Es importante analizar en cada uno de los territorios considerados cómo se relacionan estos datos con la tasa de asistencia al nivel que tienen cada uno de ellos. Por ejemplo, *a priori*, se advierte que en el tipo de escenario que concentra el mayor número de ciudades se mezclan ciudades capitales provenientes de jurisdicciones con tasas promedio de acceso en este ciclo del nivel muy diversas: Catamarca (74%), Tierra del Fuego (87%) y Chaco (56%).¹³ Ello muestra que en contextos

¹³ Tasas netas de escolarización en EGB3 (primer ciclo del nivel secundario), año 2001 (DINIECE).

distintos las escuelas también tienen distinto desempeño respecto de su capacidad de lograr que los alumnos permanezcan en la escuela.

El abandono escolar en las escuelas secundarias estatales de las grandes ciudades: localidades de 100.000 o más habitantes

En este apartado se presentan los resultados del ejercicio realizado entre las grandes ciudades que no son capitales. Este grupo reúne un conjunto de localidades que se ubican territorialmente en contextos bien diferenciados. Por un lado, concentra una gran cantidad de localidades que constituyen el conurbano bonaerense, y se localizan en todo el perímetro que bordea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este conjunto de localidades, además de ser linderas de la ciudad de Buenos Aires, lindan con otras grandes localidades. Allí se produce una primera distinción que será necesario considerar al interpretar la información sobre los indicadores de referencia. Este grupo de localidades "comparten" o acceden a muchos servicios e infraestructura que no son provistos por su propio territorio. Por el otro lado, se incluyen a su vez ciudades importantes que se encuentran más aisladas en el territorio y constituyen muchas veces el centro de desarrollo de oferta de salud y educación de poblaciones linderas más pequeñas. Las localidades que conforman este grupo pertenecen a seis provincias, siendo Mendoza y Buenos Aires las que cuentan con la mayor cantidad de localidades de este tamaño. En total, el grupo representa el 33% de la población total del país.

Cabe señalar que, en conjunto, este grupo de localidades que constituyen ciudades importantes en su territorio presentan un nivel de abandono promedio por escuela bajo en comparación con los otros grupos analizados en el estudio (3,8%). Sin embargo, al analizar los distintos casos, se advierte que el indicador a nivel agregado esconde una gran variedad de situaciones configurándose en este caso los cuatro tipos de escenarios.

Escenario 1: Caracterizado por un alto nivel de abandono promedio concentrado en algunas de las escuelas. Está compuesto por: San Nicolás de los Arroyos, Concordia, General San Martín, Rosario y

Santa Fe. En todas estas ciudades se observan también altos valores del Gini, indicando que estos guarismos se concentran particularmente en algunas de las escuelas secundarias estatales.

Escenario 2: Sólo dos localidades, Almirante Brown de la Provincia de Buenos Aires y Río Cuarto en Córdoba, registran un alto nivel de abandono y muy disperso entre las escuelas de esos territorios. Es decir, este es un problema altamente generalizado. Las escuelas secundarias del sector estatal de Río Cuarto presentan el nivel más crítico de abandono promedio, pero el problema resulta doblemente significativo dado que este problema se disemina entre todas las escuelas. Almirante Brown, una localidad de la Provincia de Buenos Aires, también constituye este tipo de escenario.

Escenario 3: En esta tipología, se concentra el grupo más voluminoso de casos ya que reúne a veintitrés localidades. En todas ellas el nivel de abandono promedio por escuela es bajo y en general se concentra mayormente en algunas escuelas del subsistema específico. Los casos más salientes son Vicente López (Provincia de Buenos Aires) con 1,6% de abandono y un Gini igual a 0.86; y San Rafael en Mendoza (2,5% de abandono promedio y coeficiente de Gini igual a 0.8).

Escenario 4: En este tipo de escenario se ubican dos localidades: Berazategui y Escobar, ambas de la Provincia de Buenos Aires. En comparación con sus pares, estas localidades presentan un patrón de abandono a nivel escuela caracterizado por un bajo nivel de abandono por escuela y disperso entre el conjunto de las escuelas secundarias estatales de la ciudad.

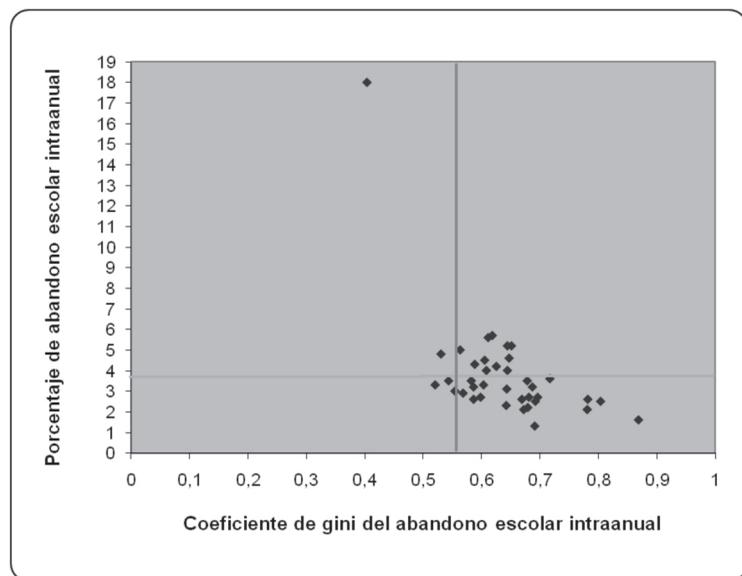
Cuadro 4. Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 100.000 habitantes, año 2007

Localidades de 100.000 hab. o más	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de escenarios
SAN NICOLAS DE LOS ARROYOS (Buenos Aires)	5,7	0,618	Abandono alto y concentrado
CONCORDIA (Entre Ríos)	5,6	0,611	
GENERAL SAN MARTIN (Buenos Aires)	5,2	0,651	
ROSARIO (Santa Fe)	5,2	0,644	
MERLO (Buenos Aires)	5	0,563	
SAN FERNANDO (Buenos Aires)	4,5	0,605	
QUILMES (Buenos Aires)	4,3	0,588	
TIGRE (Buenos Aires)	4,2	0,625	
MORENO (Buenos Aires)	4	0,608	
TRES DE FEBRERO (Buenos Aires)	3,6	0,717	
LAS HERAS (Mendoza)	4,6	0,647	
GUAYMALLEN (Mendoza)	4	0,644	
ALMIRANTE BROWN (Buenos Aires)	4,8	0,53	
RIO CUARTO (Córdoba)	18	0,403	Abandono bajo y concentrado
EZEIZA (Buenos Aires)	3,5	0,582	
LA MATANZA (Buenos Aires)	3,5	0,678	
BAHIA BLANCA (Buenos Aires)	3,3	0,603	
ESTEBAN ECHEVERRIA (Buenos Aires)	3,2	0,586	
PILAR (Buenos Aires)	3,1	0,643	
SAN MIGUEL (Buenos Aires)	3,2	0,687	
TANDIL (Buenos Aires)	3	0,554	
JOSE C. PAZ (Buenos Aires)	2,9	0,568	
HURLINGHAM (Buenos Aires)	2,7	0,696	
ITUZAINGO (Buenos Aires)	2,7	0,681	
MALVINAS ARGENTINAS (Buenos Aires)	2,7	0,598	
LANUS (Buenos Aires)	2,6	0,586	
MORON (Buenos Aires)	2,6	0,669	
COMODORO RIVADAVIA (Chubut)	2,6	0,782	
AVELLANEDA (Buenos Aires)	2,5	0,692	
SAN RAFAEL (Mendoza)	2,5	0,804	
MAR DEL PLATA (Buenos Aires)	2,3	0,642	
GODOY CRUZ (Mendoza)	2,2	0,679	
FLORENCIO VARELA (Buenos Aires)	2,1	0,672	
LOMAS DE ZAMORA (Buenos Aires)	2,1	0,781	
VICENTE LOPEZ (Buenos Aires)	1,6	0,869	Abandono bajo y disperso
SAN ISIDRO (Buenos Aires)	1,3	0,691	
BERAZATEGUI (Buenos Aires)	3,5	0,543	
ESCOBAR (Buenos Aires)	3,3	0,52	

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

Al graficar los resultados obtenidos presentados en el Cuadro 3, se observa que en estas grandes ciudades –localidades de más de 100.000 habitantes– también prevalece una configuración de mayor concentración del abandono en algunas escuelas que constituyen la oferta educativa del nivel pero con niveles bajos de abandono promedio por escuela. En segundo lugar, se identifica un grupo de localidades que presentan este mismo patrón pero con niveles de abandono superiores a la media del grupo. Al igual que en el grupo anterior, también se destacan algunos casos –localidades– con valores muy lejanos al promedio con elevados niveles de abandono y un alto nivel de dispersión entre todas las escuelas.

Figura 2. Gráfico. Distribución de las grandes ciudades en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias del sector estatal y su patrón de dispersión en cada subsistema, localidades de más de 100.000 habitantes, año 2007



Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

El abandono escolar en las escuelas secundarias estatales de las ciudades intermedias: localidades de 50.000 a 99.999 habitantes

En la Argentina hay cuarenta y nueve localidades que tienen entre 50.000 y 99.000 habitantes.¹⁴ Ellas concentran el 9,3% de la población total del país y constituyen ciudades intermedias que, a diferencia del grupo anterior, se hallan dispersas en casi todo el territorio nacional. Este grupo reúne localidades de dieciocho jurisdicciones del país. El nivel de abandono promedio en el ciclo básico de las escuelas secundarias estatales de todo el grupo analizado es superior al de los otros dos grupos territoriales analizados: 5,8%.

En el cuadro 5 se muestra el listado de localidades que conforma el grupo y los valores de abandono en los primeros años del nivel secundario promedio de las escuelas y el coeficiente de Gini obtenido al medir el nivel de dispersión de este fenómeno entre las escuelas de cada una de ellas.¹⁵ Como en los otros grupos, en estos contextos también es posible delinear una diversidad de situaciones en función de la combinación de estas dos variables. En este grupo territorial de nuevo se verifica una fuerte segmentación de la oferta en función del nivel de abandono observado –mayormente bajo y concentrado en algunas escuelas– pero se destaca un mayor número de ciudades que presentan altos niveles de abandono promedio con un alto nivel de dispersión entre todas ellas (ver Figura 3).

En primer lugar, se identifican ocho localidades (pertenecientes a distintas jurisdicciones) que integran escenarios de tipo 1, con niveles altos de abandono en los primeros años del nivel secundario concentrados en pocas escuelas secundarias: se destacan los casos de Trelew en la provincia de Chubut con una elevada concentración del abandono, cuyo coeficiente de Gini es 0.89 y de Tartagal en la provincia de Salta con un 9% de abandono promedio y un coeficiente de Gini igual a 0.77.

¹⁴ INDEC, Censo de Población 2001.

¹⁵ El análisis realizado en este apartado no considera la localidad tucumana de Yerba Buena-Marcos Paz, ya que no cuenta con el mínimo de escuelas estatales que brindan el ciclo básico del nivel secundario para calcular el coeficiente de Gini.

Un conjunto de nueve localidades conforma una tipología de escenario que se corresponde con un elevado nivel de abandono en las escuelas, disperso entre todas ellas. Ello implica necesariamente considerar una modalidad de intervención extendida en las escuelas estatales de estas ciudades con el objeto de reducir los niveles de abandono. Nuevamente es en la provincia de Córdoba donde se observa el mayor nivel de abandono promedio. En la localidad de Villa María el nivel de abandono promedio en las escuelas alcanza el 18% (máximo nivel registrado en todos los territorios analizados) y lo que es peor, con un alto nivel de dispersión entre las escuelas (Gini igual a 0.22). La localidad de Concepción del Uruguay, en la provincia de Entre Ríos, también presenta un elevado nivel de abandono entre sus escuelas pero con menor nivel de dispersión.

En tercer lugar, se identifica el grupo de localidades que presentan niveles bajos de abandono y un alto grado de concentración (tipo de escenario 3). Ello indica que los niveles de abandono escolar antes de que finalice el año lectivo son bajos y que ello se registra en pocas escuelas secundarias. Este tipo de localidades es el más numeroso, lo conforman veintinueve localidades de dieciséis jurisdicciones del país.

Finalmente, sólo dos ciudades intermedias muestran un nivel de abandono bajo en sus escuelas secundarias y con un alto grado de dispersión entre todas ellas (tipo de escenario 4). Ellas son: General Pico de la provincia de La Pampa y Necochea de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5. Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas (Gini) y tipología de escenarios educativos, localidades de más de 50.000 habitantes, año 2007

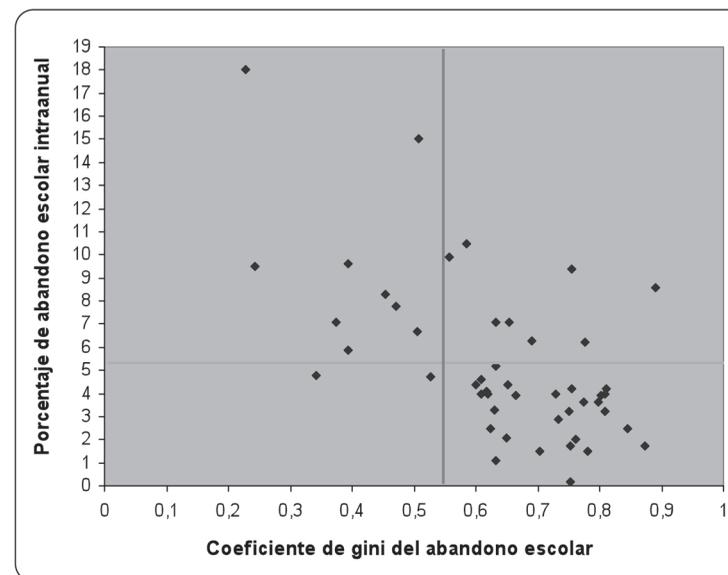
Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes	% Abandono escolar por escuela	Gini	Tipología de Escenarios
CHIMBAS (San Juan)	10,5	0,585	Abandono alto y concentrado
MERCEDES (Buenos Aires)	9,9	0,556	
TARTAGAL (Salta)	9,4	0,755	
TRELEW (Chubut)	8,6	0,89	
GUALEGUAYCHU (Entre Ríos)	7,1	0,653	
RAWSON (San Juan)	7,1	0,632	
VENADO TUERTO (Santa Fe)	6,3	0,691	
ENSENADA (Buenos Aires)	6,2	0,776	
VILLA MARIA (Córdoba)	18	0,229	
CONCEPCION DEL URUGUAY (Entre Ríos)	15	0,507	
RIVADAVIA (San Juan)	9,5	0,242	
VILLA CARLOS PAZ (Córdoba)	9,6	0,393	
BANDA DEL RIO SALI (Tucumán)	8,3	0,454	
GOYA (Corrientes)	7,8	0,471	
SAN FRANCISCO (Córdoba)	7,1	0,375	
CHIVILCOY (Buenos Aires)	6,7	0,505	
GENERAL RODRIGUEZ	5,9	0,393	
PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PENA (Chaco)	5,2	0,632	
CIPOLLETTI (Río Negro)	4,6	0,608	
LUJAN DE CUYO (Mendoza)	4,4	0,651	
RAFAELA (Santa Fe)	4,4	0,6	
AZUL (Buenos Aires)	4,2	0,81	
VILLA GOBERNADOR GALVEZ (Santa Fe)	4,2	0,755	
RECONQUISTA (Santa Fe)	4,1	0,618	
LUJAN (Buenos Aires)	4	0,62	

MAIPU (Mendoza)	4	0,73	
SAN CARLOS DE BARILOCHE (Río Negro)	4	0,608	
SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN (Salta)	4	0,808	
GENERAL ROCA (Río Negro)	3,9	0,664	
SAN PEDRO (Jujuy)	3,9	0,802	
RIO GRANDE (Tierra del Fuego)	3,6	0,774	
SANTO TOME (Santa Fe)	3,6	0,798	
LA BANDA (Santiago del Estero)	3,3	0,631	
BARRANQUERAS (Chaco)	3,2	0,809	
PRESIDENTE PERON	3,2	0,75	
SAN MARTIN (Mendoza)	2,9	0,734	
OBERA (Misiones)	2,5	0,624	
OLAVARRIA (Buenos Aires)	2,5	0,845	
PUERTO MADRYN (Chubut)	2,1	0,649	
VILLA MERCEDES (San Luis)	2	0,762	
BERISSO (Buenos Aires)	1,7	0,752	
PERGAMINO (Buenos Aires)	1,7	0,874	
CAMPANA (Buenos Aires)	1,5	0,703	
JUNIN (Buenos Aires)	1,5	0,781	
ZARATE (Buenos Aires)	1,1	0,633	
PUNTA ALTA (Buenos Aires)	0,2	0,753	
GENERAL PICO (La Pampa)	4,8	0,343	
NECOCHEA - QUEQUEN (Buenos Aires)	4,7	0,527	

Abandono bajo y concentrado

Abandono bajo y disperso

Figura 3. Gráfico. Distribución de las ciudades intermedias en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias del sector estatal y su nivel de dispersión en cada uno de los subsistemas, localidades de más de 50.000 habitantes, año 2007



Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

A modo de cierre de este apartado cabe señalar que en los tres grupos territoriales, se muestra que el escenario más típico es aquel en el cual el abandono escolar –alto o bajo– se concentra fundamentalmente en algunas escuelas de cada subsistema. Ello muestra que la oferta educativa se encuentra altamente segmentada en función de esta variable. Este hallazgo complementa otras investigaciones que dan cuenta de la gran heterogeneidad de las escuelas secundarias, en función de otros indicadores (equipamiento, perfil de los docentes, etcétera). Este ejercicio contribuye a dimensionar los resultados de fuertes procesos de fragmentación que se han desarrollado en el interior del sistema educativo, particularmente en el nivel secundario en

el cual las distintas reformas del sistema y la estructura del nivel han impactado de diversa manera en cada uno de los territorios. Este tipo de análisis posibilita visibilizar estos procesos comparando distintos territorios específicos.

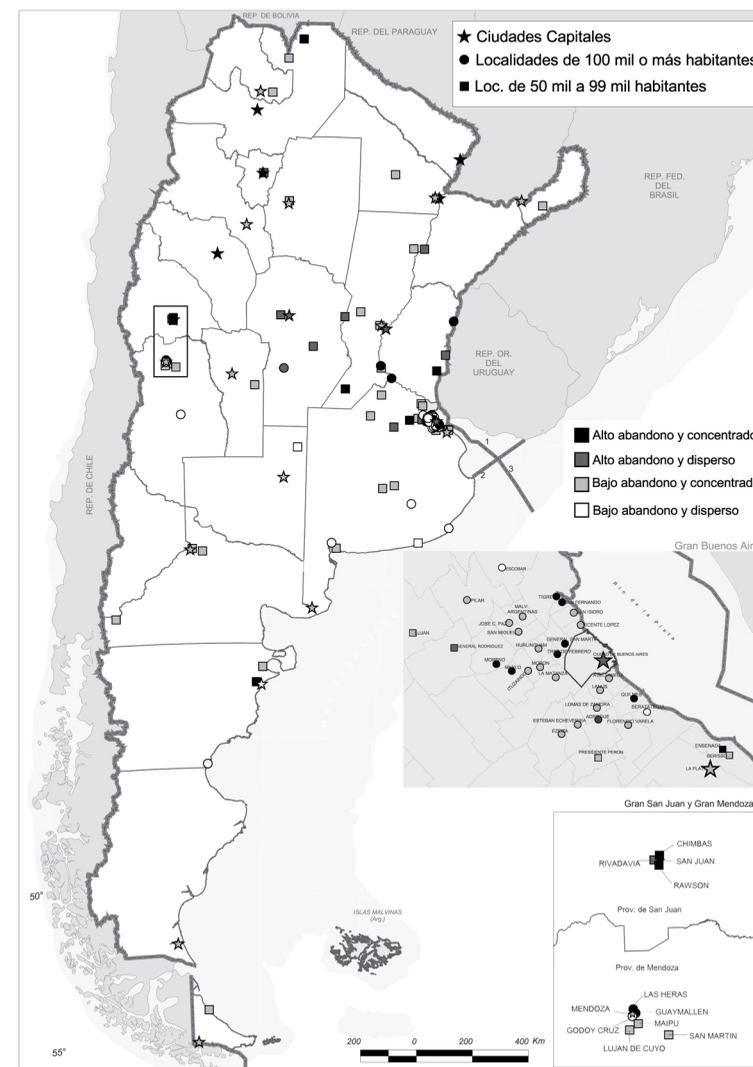
En este caso, se identifican ciudades donde el abandono escolar es muy significativo y está altamente disperso entre todas las escuelas que conforman la oferta estatal. En estos casos, los datos muestran que la interrupción de la escolaridad en las escuelas secundarias estatales del primer ciclo es un problema que está muy generalizado.¹⁶ Sin duda estos escenarios obligan a avanzar en acciones concretas con iniciativas que consideren la naturaleza de la heterogeneidad observada en el contexto territorial específico donde ocurre.

Una primera conclusión a la que permite arribar este diagnóstico es que coexisten en los ámbitos estudiados distintos tipos de escenarios educativos, distintos subsistemas con problemas de diversa dimensión que requieren necesariamente de estrategias de políticas diferenciadas. Este tipo de instrumentos de diagnóstico resultarán pertinentes a quienes les toca la responsabilidad de planificar estrategias de acompañamiento y acción en las escuelas en campo, y sin duda al perfil de Supervisor.

Una mirada sobre la distribución de los distintos tipos de escenarios en el territorio nacional

A continuación se presenta un mapa que integra los resultados obtenidos en el análisis realizado para los distintos grupos territoriales considerados (Figura n° 4).

Figura 4. Mapa. Tipología de escenarios educativos en función del abandono escolar durante el ciclo lectivo por escuela en la Argentina, 2007



Fuente: UPEA, elaboración propia sobre base datos del RA 2007/2008, ME

¹⁶ Véase: Filmus, 2003; N. Poliak en Tiramonti (Comp.), 2004.

La distribución de las localidades clasificadas en el territorio según la tipología propuesta agrega un elemento más al análisis. Esta gráfica permite dar cuenta del nivel de heterogeneidad de subsistemas que existe en el interior de cada una de las jurisdicciones del país. Por un lado, se observan provincias en las que la mayor parte de las localidades presentan subsistemas urbanos con altos niveles de abandono promedio pero muy concentrado en algunas escuelas. En estos casos se verifica que algunas escuelas presentan serias dificultades para lograr que los alumnos permanezcan en la escuela hasta terminar el ciclo lectivo. Un ejemplo de este caso se observa en la Provincia de Buenos Aires, en San Juan y un poco en Mendoza. En el otro extremo, se identifican casos, como la provincia de Córdoba, cuyas ciudades registran altos niveles de abandono muy disperso entre todas las escuelas. Las escuelas de esta provincia estarían enfrentando serios problemas para garantizar la permanencia de los alumnos en el primer ciclo de la secundaria.

Así, mientras que las provincias que presentan ciudades con patrones similares deben avanzar en políticas generalizadas en sus subsistemas que fortalezcan la capacidad de las escuelas para lograr que los alumnos no interrumpan su escolaridad, en las provincias que tienen ciudades que presentan patrones de alta concentración del abandono escolar en algunas escuelas, se deberán desarrollar estrategias específicas que permitan trabajar con este grupo, atendiendo a la especificidad de cada caso.

En resumen, interesa destacar en este apartado que este tipo de ejercicio posibilita un mayor acercamiento al nivel de heterogeneidad de la oferta educativa para el nivel secundario en el territorio. Y que esta heterogeneidad estaría dada entre otras cosas por la desigual capacidad de los establecimientos para garantizar la permanencia de los alumnos en las escuelas durante el ciclo lectivo. El georeferenciamiento de esta información posibilita tener una aproximación al mapa de contextos territoriales y visualizar así la existencia de configuraciones diferentes a lo largo del país. Esta lectura cobra sentido por cuanto el gobierno provincial es quien tiene ingerencia directa sobre la gestión y definición de las políticas educativas en el territorio.

Consideraciones finales

La Argentina presenta un territorio signado por una gran heterogeneidad y desigualdad de contextos sociales, económicos y también educativos¹⁷; así como heterogéneo y desigual desde el punto de vista de la oferta del sistema en cada territorio. Los desafíos que enfrenta el país en materia de inclusión educativa en el nivel secundario requieren avanzar en el desarrollo de políticas que atiendan a esta diversidad y que permitan a partir de estrategias diferenciadas hacer efectivo el derecho a la educación de calidad obligatoria hoy para todos y todas los y las adolescentes y jóvenes. Para ello, es importante ampliar y mejorar las herramientas e insumos utilizados para el planeamiento de las políticas educativas a nivel territorial.

Los indicadores aquí propuestos y la tipología elaborada a partir de la combinación de ellos pueden constituir un insumo útil para caracterizar la heterogeneidad de los contextos educativos que configuran la oferta para el nivel secundario del sector de gestión estatal.

La tipología propuesta advierte sobre el nivel de heterogeneidad que presentan las instituciones del nivel en cada uno de los territorios y a nivel de jurisdicción. Escenarios diferentes que seguramente encuentran fundamento en la configuración particular de los distintos activos económicos, institucionales, sociales, educativos de cada una de las ciudades examinadas.

Los resultados del ejercicio realizado indican que es posible identificar al menos cuatro tipos de escenarios que requieren de estrategias de políticas diferenciadas en el territorio. Y ello se constata en los tres grupos territoriales considerados: ciudades capitales, localidades de más de 100.000 habitantes y las localidades de 50.000 a 99.000 habitantes. En cada uno de ellos, la escala del territorio y la cantidad de escuelas que conforman la oferta educativa, otorgan una particularidad a cada uno de los subsistemas educativos en las ciudades analizadas. No es lo mismo operar en un subsistema de pocas escuelas, en el que la oferta se limita a un número reducido de establecimientos donde es frecuente encontrar un alto nivel de conocimiento entre los distintos actores de la comunidad escolar, que en las grandes ciudades donde la oferta edu-

¹⁷ Steinberg, Centrángolo y Gatto, 2011.

cativa para el nivel secundario está compuesta por un número mayor de establecimientos y donde los procesos de segmentación y fragmentación son a veces menos explícitos. Otro elemento que podría ser considerado además es el peso de la oferta educativa de gestión privada en cada uno de los territorios. Mientras que en algunos contextos esta oferta imprime una dinámica específica al subsistema del nivel, en aquellos en los que esta casi no existe, la dinámica podría cambiar en alguna medida. Si bien no se ha profundizado sobre esta línea de estudio, sería pertinente indagar en qué medida esto efectivamente ocurre.

El trabajo propone considerar nuevos indicadores que permitan dar cuenta de la desigualdad que se registra en el sistema respecto de la capacidad de acompañar a los alumnos y evitar el abandono en las escuelas secundarias. Sin embargo, es importante señalar que el análisis del fenómeno del abandono que ocurre en cada una de las escuelas secundarias del sector estatal debe completarse con el análisis conjunto de otros indicadores que brinden información sobre el contexto social e institucional de las escuelas. Entre ellos: 1) datos sobre el nivel de cobertura del nivel secundario en el territorio considerado, perfil socioeconómico de la comunidad escolar que asiste a la escuela, 2) características institucionales de la escuela de referencia (equipo institucional: perfil de los docentes, presencia de otros agentes), 3) condiciones materiales de la escuela (equipamiento y recursos didácticos disponibles, etcétera).

De este modo, es importante considerar en términos analíticos el nivel de complejidad de uno y otro contexto, en función del tamaño de la población en edad de asistir al nivel secundario, de los activos que en cada uno de ellos se dispone o carece (cantidad de establecimientos que brindan educación en el nivel, mayor o menor presencia del sector privado, características del mercado de trabajo, entre otros elementos). Por último, es importante que este tipo de diagnósticos se complete también con instancias de indagación cualitativa en los distintos escenarios con el objeto de recoger las percepciones y valoraciones de los actores de la comunidad educativa. Esta mirada es fundamental para diseñar las estrategias políticas más apropiadas en función de los recursos y capitales disponibles en cada contexto.

Es importante construir evidencia empírica significativa que abone la discusión sobre los procesos de segmentación de la oferta educativa. Esta evidencia constituye un insumo crítico para la gestión e implementación de políticas en las escuelas. Ello posibilitará construir la mirada multidimensional necesaria para responder a las problemáticas que atraviesan y resultan en el abandono escolar de los adolescentes y jóvenes hoy. Existe un fuerte consenso sobre la significativa relación entre el abandono escolar y las condiciones socioeconómicas de los alumnos –a mayor nivel de vulnerabilidad social, mayores probabilidades de abandono–, pero es escasa la evidencia respecto de cuánto explica el factor escuela en estos procesos. Muchos otros elementos abonan la hipótesis de que el abandono escolar no se explica sólo por los factores externos y que es necesario interpelar a la escuela y su organización institucional y las estrategias pedagógicas y curriculares propuestas.

Vale recordar que el abandono escolar al que referimos en particular en este artículo es aquel que ocurre antes de que finalice el ciclo lectivo, momento en que toda la institución, el director, los docentes están allí. Pero, ¿están allí advirtiendo este problema? Algunos estudios han demostrado que el abandono escolar en el nivel secundario todavía está naturalizado en muchos de los agentes que están en la escuela. Según algunos docentes, es esperable que algunos jóvenes que no cumplen con las expectativas de la escuela ni de los docentes dejen sus estudios –por “pertenecer a sectores de muy bajos recursos”, por “ser vagos” o “no demostrar interés”–. El abandono escolar es un problema del que la escuela muchas veces no se hace cargo. Tal como muestran investigaciones recientes, muchos docentes y directores señalan que sus principales causas son ajenas al quehacer de la escuela, dimensiones sobre las que ellos no pueden operar.¹⁸ En el marco de la obligatoriedad del nivel secundario, la escuela y los docentes deben lograr que todos los adolescentes puedan permanecer y tener trayectorias sustantivas en el nivel. En este sentido, será necesario también desplegar estrategias y políticas comunicacionales que modifiquen las percepciones de los docentes y comprendan la complejidad de la tarea

¹⁸ Ver como ejemplo: Parte I del informe IIPE PNUD de Tenti, Steinberg, Frederic (2007) y el Informe sobre Procesos de aprendizaje y evaluación en el nivel secundario, UPEA 2010 (MIMEO).

y la necesidad de desplegar un conjunto de herramientas nuevas para trabajar con todos los grupos y lograr que ellos puedan cumplir con los aprendizajes obligatorios del nivel.

Resulta crítico hoy, para las áreas de planeamiento educativo en vistas a promover políticas de equidad en el nivel, poder identificar aquellas escuelas en las que se producen altos niveles de abandono e intervenir con estrategias específicas que permitan interrumpir estos procesos de exclusión, pero es preciso hacerlo atendiendo a la especificidad de cada territorio y de cada tipo de escenario.

Un estado que se compromete a garantizar una escolaridad de trece años para todos sus niños y jóvenes debe fortalecer la escuela, a los docentes y actores que intervienen en ella y proveerle los recursos humanos y materiales que en cada uno de los contextos permitan promover trayectorias exitosas de los jóvenes. Ello presupone, también, dotar a los agentes del sistema de diagnósticos pertinentes que les permitan desplegar propuestas que atiendan a la diversidad de situaciones.

Referencias bibliográficas

- Binstock, G. y Cerruti, M. (2005): *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: Unicef.
- Cappellaci, I. y Miranda, A. (2007): "La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos", en Serie: La Educación en Debate N° 4, *Documentos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- DINIECE (2003): *Sistema de Indicadores Educativos: contexto, recursos, procesos, resultados e impacto*. Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Filmus, D. y Moragues, M. (2003): "¿Para qué universalizar la educación media?", en Tenti Fanfani, E. (comp.): *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Argentina*, Fundación OSDE - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPE-UNESCO, Sede Regional de Buenos Aires: Editorial Altamira, pp. 35-64.
- Gallart, M. A. (2006): *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*. Buenos Aires: La Crujía - Stella.

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos, Serie D N°4, 1998.
- Calero, J., Oriol Escardíbul, J. y Mediavilla, M. (2006): *Notas para la construcción de un sistema de indicadores sobre desigualdad y educación en América latina*. Boletín N° 5, SITEAL, IPE UNESCO- OEI.
- Katzman, R. et al (1998): "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay". *Documento de Trabajo*, N° 107. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Katzman, R. (mayo de 2003): *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Katzman, R. y Retamoso, A. (abril de 2007): *Efectos de la segregación urbana sobre la educación*. Revista de la CEPAL 91.
- Kessler, G. (2002): *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Lugo, M. L. (2007): *Medidas de Desigualdad para variables educativas*. Boletín N°4, SITEAL, IPE UNESCO- OEI.
- López, N. et al. (2008): *Políticas de Equidad en México. Análisis y propuestas*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- López, N. (Coord.) (2009): *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- OEI-UPEA (2010): *Procesos de aprendizaje y evaluación en el nivel secundario*. Mimeo.
- Steinberg, C. (2008): *Desnaturalizar la pirámide, construir cubos. Hacia la universalización de la educación secundaria en Argentina*. Mimeo.
- Steinberg C., Centrángolo O., Gatto F. (2011): "Desigualdades territoriales en argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo", Parte I y conclusiones. *Documento de trabajo*.
- Tenti Fanfani E. (Coord) (2008): *Abandono escolar en la escuela secundaria*, Buenos Aires: PNUD - IPE UNESCO.
- Tiramonti G. (Comp.) (2004): *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*, Cap. 1 y 6. Buenos Aires: Flacso/Manantial.

TESIS

Interacciones entre sindicatos docentes y estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007

Annie Mulcahy*

Resumen

Este estudio analiza la conflictividad docente en la Provincia de Buenos Aires durante los años 2000 y 2007. Luego de las reformas educativas implementadas en la década de 1990 y en el marco de un nuevo contexto político-económico, se examinan las interacciones entre las dos organizaciones sindicales docentes mayoritarias –Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y Federación de Educadores Bonaerenses (FEB)– y las autoridades gubernamentales de la Provincia.

Con el objeto de construir un mapa de la conflictividad sindical, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave del sector, y un análisis exhaustivo de artículos periodísticos, actas de reuniones paritarias, e investigaciones sobre el tema.

La información relevada permite inferir que los actores han adoptado –a lo largo del periodo– distintas estrategias en función del impacto de factores exógenos al sector educativo (alteraciones producidas en las variables económicas, relación entre el nivel nacional y provincial de gobierno), y otros propios de las organizaciones sindicales (identidades políticas, constitución de alianzas, participación en distintos campos de acción y estilos de liderazgo político) que operaron sobre el comportamiento de los actores, acrecentando o disminuyendo el nivel de conflictividad.

* Directora del Programa Escuelas del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires.
Email: anniemulcahy@gmail.com

Palabras clave: sindicatos docentes – conflictividad – interacción – Provincia de Buenos Aires

Abstract

This is a study of teacher union militancy in the Province of Buenos Aires during the 2000-2007 period. After a decade of educational reform, and within a new economic and political context, it analyzes the interactions between the major teacher unions –Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) and Federación de Educadores Bonaerenses (FEB)– and the governmental authorities of the Province.

In order to create a map of teacher union militancy, in-depth interviews to main union and government actors were carried out, as well as a thorough analysis of news articles, union meeting records, and other research on the subject.

The gathered information enables the inference of changes in strategies adopted by the actors throughout the period. The influence of external factors (changes in economic conditions, the relationship between the national and provincial levels of government) and those associated to union organizations (political identities, the construction of union alliances, their participation in different arenas and changes in political leaderships) gave way to an increase or decrease of teacher union militancy level, while impacting on their behaviour.

Key words: teacher unions – militancy – interaction – Province of Buenos Aires

Introducción

Salarios pauperizados luego de años de convertibilidad, recortes, incumplimiento de pagos, congelamiento de la antigüedad, pagos en bonos, una devaluación que licuó el poder adquisitivo en un 30%, seguidos por el impacto de crecientes niveles de inflación, permiten visualizar algunas de las causas que llevaron al nivel de conflictividad docente que caracterizó a la Argentina durante los primeros años de la década del 2000. Sin embargo, una mirada más profunda de la relación entre el nivel salarial y el nivel de conflictividad sindical del sector a lo largo de las veinticuatro provincias, durante estos años, exige que se busquen explicaciones más complejas al fenómeno. En

concreto, dicho panorama permite constatar que, lejos de existir una relación directa entre dichas variables, existieron otros factores que intervinieron en la interacción entre los actores sindicales y estatales, dando lugar a situaciones muy diferenciadas.

El presente trabajo sintetiza los principales hallazgos y conclusiones a las que se arribó en la tesis "Interacciones entre Sindicatos Docentes y Estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007", desarrollada en el marco de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. A partir de un análisis predominantemente cualitativo, la tesis estudia la conflictividad sindical docente en el contexto provincial durante los primeros siete años de la década.

Para ello, se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se realiza una caracterización del objeto de estudio, al tiempo que se da cuenta de la relevancia que adquiere el análisis en el contexto actual y del marco analítico utilizado. En segundo lugar, se hace un breve repaso por las principales características del mapa sindical docente provincial y su inserción a nivel nacional. Luego, el artículo aborda algunas de las principales conclusiones a las que arriba la investigación, intentando dar cuenta de la manera en que el caso estudiado contrasta o no con las dinámicas de acción esperables construidas a tal fin. Para concluir, se avanza sobre unas breves reflexiones acerca de posibles alternativas para la consecución de mayores niveles de gobernabilidad.

Este trabajo se enmarca en los estudios sobre sindicalismo docente y Estado en América Latina que surgen a lo largo de la última década ante el intento por promover mayores niveles de concertación y diálogo entre los actores como condición para lograr la gobernabilidad de los sistemas educativos.¹

La relevancia del análisis se observa, además, en dos cuestiones centrales: en primer lugar, en el poder que mantienen las organizaciones sindicales en el sistema educativo argentino luego de las reformas estructurales implementadas en el continente. A diferencia del debilitamiento general que sufrieron otros sectores, en el sector docente, las

¹ Acuña (2007) define la gobernabilidad como "la capacidad de implementar una política educativa que sea sustentable en el tiempo [...]. Esta debe ser entendida como un "proceso en el que la ausencia o presencia de conflicto, por su carácter e intensidad, no mina la capacidad de cumplir las funciones básicas de gobierno y coordinación dentro del SE".

transformaciones significaron, sobre todo, cambios en la configuración del mapa de poder y, consecuentemente, en el modo en que se da la interacción en relación con la patronal estatal, permaneciendo como uno de los sectores más conflictivos.² Y, en segundo lugar, se observa en el carácter subnacional del análisis, en un contexto de escasez de estudios de este tipo en dicho nivel de gobierno. En un contexto en el que una porción significativa del poder ha pasado a manos de los gobiernos subnacionales, luego de las transformaciones producidas en la matriz sociopolítica en la etapa post-reformas, estos niveles de gobierno –y por consiguiente su relación con los actores que se encuentran en su mismo nivel de acción– merecen ser abordados como caso de estudio, de manera de entender y desentrañar su funcionamiento.³

Retomando los análisis mencionados anteriormente, la investigación se focalizó en la interacción entre las organizaciones sindicales y gubernamentales, en tanto relación que permanece en la misma cotidianeidad del sistema educativo. A tal fin, se tomó como caso de estudio los dos sindicatos mayoritarios de la Provincia de Buenos Aires, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), por un lado, y por el otro, a las autoridades representantes del gobierno provincial, durante el período que va desde el año 2000 al año 2007. Se busca reconstruir un mapa de la conflictividad sindical para el período, de modo de establecer un patrón de interacción entre estos sindicatos y el gobierno provincial, a partir de una serie de supuestos que constituyen el marco de análisis.

² De acuerdo con el informe del Centro de Estudios Nueva Mayoría (2007), "en los siete años de la primera década del siglo actual, los docentes registran el 22% de la conflictividad laboral, ubicándose por encima del promedio desde 1980, que es del 19%".

³ La relevancia de tomar la Provincia de Buenos Aires y sus sindicatos mayoritarios está dada por la magnitud que estos representan en términos cuantitativos. El sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires es el más extenso del país, y uno de los más grandes del continente, alcanzando más del 35% en todas las dimensiones del sistema incluyendo docentes, alumnos, establecimientos. Por otro lado, de acuerdo con el Censo Docente 2004, el porcentaje de docentes que para ese año se desempeñaban exclusivamente en establecimientos del sector estatal alcanzaba el 70,8% del total (DINIECE, 2006).

El punto de partida del estudio consistió en entender la interacción entre actores como producto de dos tipos de reglas: formales e informales. Las formales son las reglas escritas, dadas por la normativa específica que regula la relación, que determinan –entre otras cuestiones– quiénes tienen la potestad de tomar decisiones en determinado campo, qué acciones están permitidas y cuáles prohibidas, qué procedimientos deben ser seguidos, qué información debe y no debe ser provista, y cuáles son las recompensas asignadas a los individuos que dependen de sus acciones. Las informales, por su parte, se refieren al "entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice" (Acuña, 2007:11). Las reglas (formales e informales) tienen la capacidad de moldear las acciones cambiando de un momento a otro los comportamientos de los actores, desde posiciones de confrontación u oposición a otras de apoyo o cooperación en función de los incentivos que un cambio de reglas pueda traer aparejado para la toma de posición (Acuña, 1995).

Como señala Acuña, "la lógica institucional que estructura el comportamiento de los actores no responde únicamente a reglas formales ni a reglas informales. Por ello resulta fundamental analizar tanto la lógica institucional formal como las reglas informales que actúan estructurando incentivos y comportamientos de los actores. Asimismo, una misma estructura institucional puede derivar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente involucrado con sus intereses, recursos e ideología" (Acuña, 2007:11).⁴ Entre otras situaciones, este marco de análisis permitiría comprender casos en los que la negociación salarial está regulada por un estatuto de carácter legal, a

⁴ Según Repetto (1998), las instituciones (compuestas por reglas formales e informales) que constituyen la matriz pueden dar lugar a prácticas muy diferentes: "por un lado, un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas, en el largo plazo, entre valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática; por el otro, un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos de 'suma cero', en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros." Según el autor, el conjunto de situaciones reales se ubica según los matices de ambos escenarios analíticos (pp. 64–65).

la vez que estructurada a partir de una tradición de diálogo periódico entre las organizaciones sindicales y las autoridades educativas.

De este modo, la interacción entre los actores se explicaría en función del impacto de factores exógenos al sector educativo (alteraciones producidas en las variables económicas, relación entre el nivel nacional y provincial de gobierno), y otros propios de las organizaciones sindicales (las identidades políticas, la constitución de alianzas, la participación en distintos campos de acción y los estilos de liderazgo político) que operaron sobre el comportamiento de estos, acrecentando o disminuyendo el nivel de conflictividad. En función de ello, las siguientes constituyen lógicas esperables de acción que contribuirían a dar cuenta del modo en que intervendrían dichas variables:

- a. Las identidades políticas generan incentivos diferenciados en el comportamiento de cada actor, disminuyendo o acrecentando el recurso a las estrategias de confrontación, en función de la existencia de lealtades político-partidarias previas.⁵
- b. Las variables económicas representan fuertes incentivos para la acción generando cambios en los comportamientos de los actores a medida que se producen alteraciones significativas en los indicadores económicos nacionales y provinciales.
- c. La configuración del actor estatal, en sus dos niveles (Nación y Provincia), genera escenarios más complejos para la conflictividad sindical provincial.
- d. El grado de legitimidad del área educativa dentro del gobierno provincial (o su capacidad de convertirse en actor colectivo) influye sobre el nivel de conflictividad sindical.

⁵ Considerada por Murillo (1999a) como una variable básica a la hora de comprender los comportamientos y la manera en que estas organizaciones intervienen en distintos contextos, no debe ser entendida necesariamente como una relación orgánica entre sindicato y partido, sino en un sentido más amplio que incluye facciones dentro de un mismo partido, como una identidad vinculada a lineamientos de índole ideológica (Murillo, 1999a). Esto da cuenta del vínculo partido-sindicato que asume características diferentes a las que poseía en sus orígenes históricos. En lugar de entenderse como un vínculo de tipo corporativo, se trata de un vínculo de mayor autonomía entre los mismos.

- e. La participación de los sindicatos en un mayor número de campos de acción da lugar a "juegos entrelazados"⁶ (Tsebellis, 1990), que atraviesan las lógicas cíclicas de la conflictividad sindical determinada –fundamentalmente– por los tiempos del ciclo lectivo, y por los momentos preelectorales.
- f. La constitución de una alianza entre los sindicatos mayoritarios genera una reducción de los incentivos creados por la competencia intra e intersindical⁷, sobre las decisiones de los líderes de dichos sindicatos, a la vez que incide sobre las acciones de los sindicatos minoritarios y las seccionales opositoras, mitigando el efecto de sus acciones sobre la conflictividad general.
- g. Los estilos de liderazgo político de las autoridades sindicales y gubernamentales ejercen una influencia significativa sobre las estrategias adoptadas por estos actores, afectando la posibilidad de negociación entre las partes.

Los actores en juego

La investigación partió del supuesto de que los actores forman parte de complejos escenarios de acción que influyen sobre el modo en que actúan en cada situación, limitando o habilitando diferentes posicionamientos en la toma de decisiones. Respecto de los sindicatos

⁶ La idea de juegos entrelazados introducida por George Tsebellis (1990) parecería útil para entender estas situaciones en las que el actor participa concurrentemente en varios juegos, cada uno con un conjunto distinto de actores, diferentes estructuras de pagos y normas de resolución. En función de dichos rasgos, los actores tenderán a recurrir a estrategias diferentes en cada uno de los juegos. El carácter de entrelazados da cuenta no sólo del hecho de que un mismo actor participa en varios juegos a la vez sino también de que el resultado de cada juego influye en el de los demás.

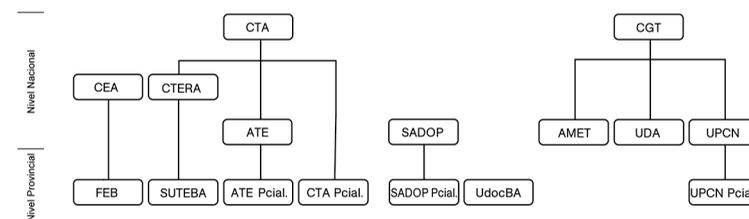
⁷ La competencia intrasindical o competencia partidaria se refiere a la competencia por el control de los sindicatos entre líderes sindicales afiliados a partidos políticos diferentes. Si los dirigentes observan que la competencia por el liderazgo entre facciones crece en un momento de contención, sus incentivos hacia la movilización aumentarán, a fin de mostrar sensibilidad frente al malestar de las bases. La competencia intersindical, por su parte, se refiere a la rivalidad entre organizaciones sindicales por representar al mismo grupo de trabajadores. Cuanto mayor es el número de sindicatos compitiendo por los mismos afiliados, más difícil resulta la coordinación para la acción, y por lo tanto, menos incentivos tiene el gobierno para otorgar concesiones.

estudiados, si bien se trata de sindicatos con base territorial en la Provincia, agrupados en confederaciones nacionales, la ubicación en mapas sindicales más amplios cobra especial relevancia para entender por qué actúan como actúan en determinados momentos. En relación con el Estado provincial, este supuesto se refiere sobre todo a la distribución de atribuciones y responsabilidades que le corresponden respecto del sector educativo, a partir de los procesos de reforma implementados en la década de 1990. Durante los años previos se termina de configurar una nueva estructura de gobierno del sistema educativo que había comenzado con los primeros procesos de transferencia hacia fines de la década de 1970, plasmándose ahora en un nuevo marco normativo a nivel nacional. Una organización política federal y un sistema educativo que ha transferido el control de las escuelas a las veinticuatro jurisdicciones, representan de este modo el marco en el cual este mapa debe ser comprendido. A partir de aquí, también adquieren relevancia los equilibrios internos que se configuran y los particulares modos de relación que se establecen entre el nivel provincial y el nacional, en función de distintos factores que entran en juego.

De manera similar ocurre con el actor sindical. En gran medida como consecuencia de las transformaciones mencionadas, la reconstrucción del escenario de acción también permite comprender la manera en que se reconfigura el mapa sindical en relación con los distintos niveles de las organizaciones y los objetos de negociación que corresponden a cada nivel a partir de las reformas.

El esquema que figura a continuación permite obtener un panorama del modo en que los sindicatos bonaerenses se sitúan dentro del mapa sindical nacional, a la vez que los ubica en relación a la geografía del empleo público provincial. Como se describe luego, dicha pertenencia constituye un factor clave en la adopción de estrategias comunes junto a otras organizaciones, dando lugar a dinámicas que no se podrían explicar a partir de otras variables.

Gráfico 1 - Esquema. Mapa sindical docente de la Provincia de Buenos Aires (2000-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas y páginas web de las organizaciones sindicales

En la Provincia de Buenos Aires, como en el resto de las provincias argentinas, el mapa de los sindicatos docentes presenta una complejidad organizacional en la que coexisten organizaciones con representación en distintos niveles (provincial, nacional), con organizaciones sindicales de 1º, 2º y 3º grado, organizaciones que agrupan a docentes de un mismo nivel y/o modalidad del sistema (educación básica – primaria, educación secundaria, educación técnica, etcétera), entre otras. A esto se suman diferencias en relación con diversos modelos de organización sindical respecto de las prácticas políticas internas y la estructura de autoridad, las prioridades e intereses que constituyen sus agendas y el vínculo que establecen con sus afiliados. Estas características se encuentran atravesadas por diversos modos de relación con las gestiones gubernamentales, específicamente las educativas, con los partidos políticos del oficialismo y la oposición en cada uno de los niveles del Estado, determinados en gran parte por su identidad política. Por otro lado, las organizaciones también se diferencian respecto de la composición de las bases y la magnitud de su afiliación. Actualmente los docentes de educación básica y media bonaerenses se nuclean principalmente en dos organizaciones: el SUTEBA y la FEB, que logran entre ambas aglutinar a poco menos del 50% de la totalidad de los docentes provinciales.

La interacción entre sindicatos y gobierno en la Provincia

En términos metodológicos se trata de un estudio predominantemente cualitativo sobre la base de un análisis exhaustivo de artículos periodísticos, y otra documentación e investigaciones sobre el tema, complementados por entrevistas a actores clave. En primer lugar, se realizó un relevamiento y sistematización de los artículos periodísticos incluidos en los tres principales diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación* y *Página 12*), y en uno de los dos principales diarios locales de la capital bonaerense (*El Día*) durante los siete años que abarca el análisis; además del relevamiento de la principal documentación relativa al tema para dicho período: leyes nacionales y provinciales, actas de reuniones paritarias, publicaciones sindicales (revistas y memorias), y resoluciones ministeriales. Estas fuentes tuvieron particular relevancia para la construcción de la cronología de la conflictividad, y las particularidades que esta asumió a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se entrevistó a los actores más relevantes que participan de dicha interacción⁸: los ministros de educación de la Provincia, los dirigentes sindicales de las principales organizaciones, además de otros funcionarios y ex funcionarios nacionales. Estas consistieron en entrevistas abiertas y exhaustivas y fueron utilizadas principalmente para comprender los posicionamientos de los diferentes actores respecto de determinados hechos y situaciones que surgieron del análisis previo. Del análisis de estos datos se desprendieron las conclusiones que se desarrollan a continuación:

a. Las identidades políticas de los actores provinciales operaron de manera significativa sobre la conflictividad sindical bonaerense, disminuyendo o acrecentando el nivel de confrontación, con mayor evidencia en momentos preelectorales.

La influencia de la variable político-partidaria sobre la conflictividad sindical docente bonaerense fue variando a lo largo del período 2000-2007, desde etapas en las que contribuyó a acercar posiciones entre

⁸ En total se entrevistó a 10 autoridades sindicales y gubernamentales.

sindicato y gobierno, a otras en las que el efecto de dicha variable disminuyó frente al impacto de otros incentivos. De acuerdo con esta lógica de acción, bajo condiciones de identidad política compartida es esperable que los líderes sindicales adopten actitudes de contención frente al gobierno, a la espera de compensaciones futuras en forma de puestos o de otro tipo, y viceversa.

Aquí, si bien pueden señalarse momentos durante las diferentes gestiones en los que este incentivo operó sobre el nivel de conflictividad –como los nombramientos de José Octavio Bordón o Adriana Puiggrós⁹ al frente del área educativa en un intento por reducir la histórica conflictividad del SUTEBA–, se observa que el impacto de esta variable se da con mayor fuerza durante los momentos preelectorales. El gráfico 1 muestra la variación del nivel de conflictividad promedio de las veinticuatro jurisdicciones entre los años 2002 y 2007, dando cuenta de la manera en que dicho nivel crece coincidiendo con los años electorales¹⁰. Al igual que lo que ocurre con otros sectores sociales, la conflictividad sindical tiende a aumentar, dada la probabilidad de lograr concesiones o promesas a futuro, a cambio de apoyo político más o menos explícito.

Lo que aquí se intenta demostrar es el efecto que ejerció la variable de identidad política de los actores sobre la frecuencia y características de estos conflictos. De este modo, si las organizaciones sindicales docentes –al igual que el resto de los sectores– aumentaron el nivel

⁹ En el caso de José Octavio Bordón, definido aquí como un ministro “de carrera política” (Rivas, 2005), su figura de político, de fuerte identificación partidaria con el FREPASO, parece haber sido priorizada ante otras cualidades en un contexto de construcción peronista no duhaldista liderada por el entonces Gobernador Carlos Ruckauf. Entre otras cuestiones, esto habría permitido acercar posiciones con el SUTEBA dada la afinidad política entre ambas partes. También la designación de Adriana Puiggrós, aunque con algunas diferencias, contó con motivaciones similares. Su vinculación con la CTERA, y su participación en el FREPASO se destacan entre las características que pueden haber promovido su designación, en busca de una figura de mayor afinidad político-ideológica con el SUTEBA.

¹⁰ La tendencia que se pretende demostrar a partir de la incorporación de este gráfico se observa recién a partir del año 2004. Cabe recordar que los primeros años abarcados por el período estudiado fueron años de profunda turbulencia política, en los que los períodos electorales distaron de responder a dinámicas normales. En este contexto, el pico de conflictividad observado a mediados de 2002 coincide con los meses más graves de la crisis atravesada por la Argentina en esos años.

de conflictividad en períodos preelectorales, la variable de alineamiento político dio lugar a diferentes estrategias adoptadas por cada organización. A modo de ejemplo, puede citarse el conflicto sindical previo a las elecciones de octubre de 2007 cuando la convocatoria a medidas de fuerza realizada de manera conjunta por el Frente en el mes de julio terminó con la aceptación por parte del SUTEBA de una propuesta de aumento salarial ofrecida por el gobierno, mientras que la FEB –apoyada en este caso por sindicatos minoritarios opositores al gobierno, y seccionales opositoras a los líderes sindicales provinciales– prolongó las medidas durante varias semanas más.

Esta variable parece haber condicionado también los intentos de institucionalización de los espacios de negociación. Debe reconocerse la aparición en este período de un mayor número de espacios formales de participación de los actores sindicales, además de un grado relativamente mayor de institucionalización de la negociación promovida por la sanción de la Ley de Paritarias. Sin embargo, la persistencia de cierta discrecionalidad en las decisiones de las autoridades gubernamentales, y la decisión de continuar con medidas de fuerza durante períodos de discusión, reducen el efecto de dichas reglas formales sobre la interacción.

Gráfico 2. Promedio de días de huelga docente. Argentina (2002–2007)



Fuente: CGCSE, Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Educación, enero de 2007

b. Las alteraciones profundas en las variables económicas generaron incentivos en el comportamiento de los sindicatos hacia la conformación de una alianza, mitigando el impacto de las variables de tipo político.

En determinados momentos, surgieron otras variables que operaron con mayor fuerza sobre la dinámica de interacción entre los actores, matizando las de carácter político. De este modo pueden ser entendidas las variaciones generadas en los comportamientos frente a cambios contextuales vinculados a la economía, cuando otras variables permanecen constantes.

En la Provincia de Buenos Aires la influencia de las condiciones económicas sobre la conflictividad adquirió un peso diferente de acuerdo con las distintas etapas atravesadas por dicha Provincia durante el período 2000–2007. En términos generales, los datos observados en relación con el comportamiento de las organizaciones sindicales

docentes bonaerenses confirmarían la hipótesis según la cual la correlación entre las variables desempeño económico–conflictividad social se expresa de manera diferente en momentos de empeoramiento o mejoramiento gradual de las condiciones macroeconómicas nacionales, frente a momentos en que sufren un deterioro profundo (Acuña y Smith, 1994).

Durante períodos de mayor crisis, como en el año 2002, en el marco de un pronunciado empeoramiento de los indicadores económicos, la conflictividad sindical docente adquirió un carácter profundamente diferente respecto de años anteriores. La ausencia de medidas de fuerza¹¹ y la necesidad de los líderes sindicales de recurrir a estrategias alternativas, sumado a estrategias de tipo reactivo–defensivo frente a las iniciativas tomadas por el gobierno provincial (recorte, quita de beneficios, falta y retraso de pagos) caracterizaron esta etapa. Resulta interesante destacar aquí que, si bien efectivamente la dirigencia sindical en la Provincia de Buenos Aires recurrió durante esta etapa a estrategias no tradicionales, esta situación no parecería representar lo que Daniel Suárez (2005: 5) denomina "un auténtico cambio cualitativo y de 'estilo' en el desarrollo y manejo de la conflictividad social". El cambio en las estrategias podría interpretarse más como un recurso pragmático y coyuntural, condicionado por las condiciones particulares de la etapa, que como un giro hacia estrategias cualitativamente diferentes.

De este modo, las estrategias adoptadas durante todo 2002 y parte de 2003 respondieron, por un lado, a la dificultad de obtener una respuesta exitosa por parte de un sector que atravesaba una de las peores crisis de la historia de la Argentina –para quien la percepción de amenaza sobre la fuente laboral representaba una realidad cotidiana–; y por otro, a la necesidad de mantener la alianza con una sociedad que se encontraba en las mismas condiciones. Aun cuando este razonamiento por sí solo no sería suficiente para aseverar que no se trata de estrategias innovadoras, la constatación de un retorno a las

¹¹ Debe señalarse que nos referimos aquí exclusivamente a los días de paro, cuando esta es simplemente una –aunque la más común– de las estrategias adoptadas por los sindicatos durante los períodos de conflicto.

movilizaciones y medidas de fuerza en forma de paros y jornadas de reflexión a partir de fines de 2003 parece abonar dicha interpretación.

Las alteraciones en las variables de tipo económico también operaron sobre las dinámicas de competencia intra e intersindical entre los actores. El empeoramiento de las condiciones económicas fue dando lugar a un mayor acercamiento de dos sindicatos históricamente enfrentados, que confluyeron en un Frente Gremial común ante las medidas tomadas desde el Ejecutivo provincial y el Nacional durante los primeros años del período.

Asimismo, cabe destacar el efecto de las condiciones económicas sobre los espacios de negociación. Esta reflexión se corresponde sobre todo con la última etapa del período estudiado, que va desde los últimos meses de 2006 hasta fines de 2007. El crecimiento de los índices inflacionarios que acompaña la sanción de la Ley de Paritarias en gran medida debilitó la incipiente institucionalidad de estos espacios de negociación, dando lugar a un resurgimiento constante de los conflictos frente a la falta de previsibilidad en los acuerdos.

Por último, la confluencia de las dos organizaciones bajo reivindicaciones similares a partir de la primera etapa del período estudiado parece responder al impacto que tuvo la crisis de 2001 en la Argentina sobre un alto porcentaje del sector docente en términos de un deterioro general en las condiciones de vida. A partir de aquí comienza a observarse una tendencia hacia la adopción de discursos tradicionalmente vinculados a sindicatos más combativos por parte de sindicatos históricamente limitados a la defensa de intereses de tipo corporativo.

En el contexto analizado aparecerían, en síntesis, cuatro etapas diferentes marcadas por los cambios en las condiciones económicas. Un primer momento hasta 2002, en el que la conflictividad aumentó por un relativo empeoramiento de las condiciones económicas. Un segundo momento, en el que la conflictividad se vio reducida en su expresión tradicional (los paros), adoptando rasgos diferentes forzados por la situación crítica, para luego regresar a la toma de algunas medidas de fuerza hacia mediados de 2003. Por último, puede observarse una cuarta etapa –desarrollada entre principios de 2004 y fines de 2007– en la que la conflictividad volvió a crecer coincidentemente

con el mejoramiento de los indicadores económicos, en reclamo por aumentos salariales.

Valdría afirmar que, si bien en un primer momento de crisis o fase del ciclo la conflictividad aumenta, pese a la estabilidad laboral de los trabajadores afiliados a sindicatos del sector público, ante un mayor decrecimiento de la economía, tiende a disminuir. En dichos momentos, las variables económicas habrían operado con mayor fuerza sobre la conflictividad sindical, disminuyendo el impacto del alineamiento político entre los actores y la competencia intersindical, y empujando a los sindicatos hacia la conformación de un Frente Gremial.

c. La intervención del nivel nacional, además del nivel provincial, en la negociación con los sindicatos, dio lugar a escenarios de mayor complejidad para la conflictividad sindical provincial.

El modelo de gobierno del sistema educativo argentino –constituido a partir de rasgos históricos del sistema político federal del país e influido por los sucesivos procesos de descentralización de las últimas décadas–, ha dado lugar a una particular complejidad para la interacción del Estado con los sindicatos docentes de las respectivas jurisdicciones.

Para la Provincia de Buenos Aires pueden considerarse dos grandes etapas que generan puntos de inflexión en la relación entre ambos niveles de gobierno. Una primera caracterizada por un nivel nacional que permanece relativamente desligado de la situación provincial. La segunda, dada por una situación de mayor injerencia del nivel nacional sobre el sistema educativo y la intención de recentralizar el poder en relación con algunas dimensiones, generó quiebres en los escenarios en los que se desarrolló la conflictividad sindical. De este modo, los sindicatos no sólo parecen reaccionar frente a las decisiones asumidas por el gobierno provincial, sino además frente a compromisos asumidos por las autoridades nacionales, en algunos casos de acuerdo con las confederaciones sindicales nacionales.¹² Lo mismo puede decirse respecto

¹² Cabe destacar aquí que el grado de legitimidad que estas poseen en relación con los sindicatos locales aglutinados en dichas confederaciones presentan en cada caso situaciones muy disímiles, en las que un acuerdo asumido por el nivel nacional no necesariamente garantiza el acatamiento a nivel provincial.

de las tensiones generadas entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en relación con la transferencia de recursos que, en muchos casos, son utilizadas por los sindicatos provinciales como elementos de presión sobre las autoridades provinciales.

Pero, la relación entre los distintos niveles de gobierno asume una característica diferente en función de su pertenencia político-partidaria. De este modo, las relaciones entre los gobiernos que el período analizado abarca, procedentes de las mismas líneas dentro del Partido Justicialista (PJ), posiblemente hayan tenido una mayor probabilidad de contar con canales de comunicación y transferencia de recursos más aceitados que las pertenecientes a líneas diferentes, y más aún si estos procedían de partidos políticos diferentes.¹³ Dicha tensión se presenta así como parte de un escenario en el que los actores negocian recursos y poder político.¹⁴

Pero estos también afectaron de manera directa al actor sindical. Tal como plantean Palamidessi y Legarralde (2006: 44) la complejidad creciente de la arena político-educativa afecta de distintas maneras la dinámica de las organizaciones sindicales. Una de las más relevantes se refiere a la dificultad de garantizar la disciplina de las seccionales locales respecto de acuerdos negociados a nivel nacional.

d. Los distintos grados de legitimidad interna y externa alcanzados por el área educativa en cada gestión contribuyeron a aumentar o disminuir el nivel de conflictividad sindical provincial.

Del mismo modo que para los sindicatos se señalan dinámicas internas que afectaron la conflictividad con el Estado, las dinámicas internas del Ejecutivo también parecen haber afectado la interacción que se estableció entre este y las organizaciones sindicales.

¹³ El caso del gobierno de la Alianza nacional y el gobierno de Ruckauf en la Provincia, o la gestión de Daniel Filmus en la Nación y Adriana Puiggrós representan ejemplos de esta segunda situación.

¹⁴ A estas variables se suman ciertos rasgos de la institucionalidad política nacional y provincial, más favorables a este tipo de prácticas: la posibilidad que otorga la transferencia de recursos en forma de fondos coparticipables de condicionar su efectivización a la implementación de determinadas medidas, la ausencia de un poder legislativo fuerte que pueda ejercer controles sobre este tipo de situaciones, sumado a un sistema electoral que favorece la existencia de mayorías parlamentarias son algunos ejemplos.

La reconstrucción del comportamiento adoptado por el gobierno provincial en su interacción con las organizaciones sindicales da cuenta de cambios ocurridos en la conformación de equilibrios internos dentro del Ejecutivo provincial. Dichos equilibrios, de los cuales participa el área educativa, generaron diferentes patrones en los modos de negociación que afectaron el curso de la conflictividad sindical docente en la Provincia.

Al respecto pueden destacarse básicamente dos grandes modelos. Un primer modelo, representado por la gestión de Mario Oporto al frente de la Dirección General de Cultura y Educación, y el segundo, cuando este fue reemplazado por Adriana Puiggrós. El perfil de Ministro "del sistema" (Rivas, 2004) del primero, y su capacidad de lograr una mayor legitimidad frente a los demás sectores dentro del gobierno, le permitieron liderar las negociaciones y mantener abiertos los canales de diálogo aun en los momentos más críticos. La legitimidad aludida parece ejercer un efecto importante sobre la capacidad de mantener los acuerdos asumidos con los sindicatos, dado el apoyo obtenido por parte del resto del gobierno, incluyendo las áreas económicas. Indirectamente, esta legitimidad acabaría influyendo sobre el nivel de conflictividad al generar una confianza relativamente mayor respecto del cumplimiento de los acuerdos asumidos. Un indicador de esta capacidad parece observarse en la duración de este Director al frente de la DGE –a pesar del cambio de gestión en 2002– y nuevamente en diciembre de 2007 –con la gestión de Daniel Scioli como Gobernador de la Provincia–.

Un segundo modelo estaría representado por el equilibrio logrado durante la gestión de Adriana Puiggrós, definida como Ministra "de trayectoria" (Rivas, 2004). Durante estos dos años dicho equilibrio parece haber generado una dinámica muy diferente respecto de las negociaciones con los sindicatos docentes provinciales. Su perfil más bien académico, sumado a su escasa experiencia en gestión pública, y su trayectoria política partidaria, dieron lugar a dinámicas de negociación particulares con las organizaciones gremiales. Si en el modelo anterior quien lideraba las negociaciones era el Director General, durante estos dos años –especialmente en aquellas oportunidades en las que el conflicto llegó a niveles más críticos– fue el Gobernador

quien terminó encabezando dichas negociaciones. Esta característica parece haber afectado su legitimidad interna y externa, dando lugar por momentos a ofrecimientos cruzados desde otros sectores del Ejecutivo. Con el tiempo esta situación empezó a minar la confianza en los acuerdos y en última instancia contribuyó a aumentar el nivel de conflictividad sindical.

e. La participación del SUTEBA en campos de acción extraeducativos dio lugar a "juegos entrelazados" que atravesaron las lógicas predominantes de la conflictividad sindical.

La reconstrucción de la conflictividad sindical docente en la Provincia de Buenos Aires durante los últimos siete años reafirma lo planteado por la literatura actual acerca de la existencia de lógicas cíclicas en la aparición de los conflictos entre los sindicatos docentes bonaerenses y el Ejecutivo provincial, vinculadas tanto al ciclo lectivo como a los momentos preelectorales.

Ahora bien, el punto de interés aquí reside en la existencia de otros juegos a los que parecen responder los comportamientos de algunos actores sindicales, generados por su participación en arenas político-sindicales no educativas. Dicha participación da lugar a juegos entrecruzados que generarán nuevos incentivos, atravesando las lógicas cíclicas anteriormente mencionadas.

La existencia de este entrecruzamiento daría cuenta de la manera en que la complejidad del mapa sindical provincial opera sobre los comportamientos de los actores. De este modo, la pertenencia de los sindicatos bonaerenses a confederaciones o centrales sindicales más amplias ha permitido el tejido de alianzas con otros actores, llevando a algunos sindicatos a responder a intereses que exceden a los vinculados al sector educativo.

Estas estrategias aparecieron con mayor frecuencia e intensidad durante los momentos más graves de la crisis. Durante estos años se observa que el SUTEBA adopta estrategias conjuntas con otras organizaciones (Central de Trabajadores Argentinos [CTA], Corriente Clasista y Combativa [CCC], Federación de Tierra y Vivienda [FTV]), ampliando sus reivindicaciones hacia temáticas que trascienden las cuestiones específicamente educativas, como las consignas adoptadas en relación

con el hambre y la pobreza, o consignas de carácter más ideológico, como el repudio a la visita de Paul O'Neill del Fondo Monetario Internacional (FMI).¹⁵

f. La constitución de una alianza entre los sindicatos mayoritarios generó una reducción de los incentivos creados por la competencia intra e intersindical para la dirigencia sindical provincial.

Las percepciones acerca del sentido de la conformación del Frente varían de acuerdo con cada actor. Dichas apreciaciones fluctúan entre quienes le otorgan un carácter coyuntural y quienes consideran que el Frente constituye una alianza permanente, producto de un reclamo histórico de las bases. En tal línea se encuentran básicamente los dirigentes de los sindicatos que lo integran.

Los datos analizados en este trabajo demuestran que el Frente atravesó distintas etapas. Lo que en un primer momento pareció haber surgido como una estrategia "inevitable" frente a la complejidad de las circunstancias que se atravesaban –casi como una estrategia de supervivencia frente a la necesidad de mantenerse como organizaciones representantes del sector docente–, luego pareció convertirse en una estrategia que se percibió útil ante la posibilidad de obtener concesiones del gobierno. En un tercer momento, esta alianza sindical debe ser entendida como una estrategia que otorga ganancias diferenciales a cada sindicato, pero que supera la opción de actuar por separado.

Aun cuando la decisión de mantener el Frente más allá de las diferencias se tradujo en un desarrollo por momentos inestable –observado en un mayor acercamiento o distancia entre sus integrantes–, los incentivos generados por la posibilidad de sumar fuerzas y de obtener un mayor poder de negociación parecen haberla convertido en una alternativa más atractiva para las autoridades de ambos sindicatos mayoritarios frente a la alternativa de permanecer actuando por sepa-

¹⁵ Aun cuando hay varios factores que se suman para entender esta cuestión, ligados, por ejemplo, a la necesidad de obtener apoyo para sus acciones por parte de la opinión pública y de la sociedad en general, no debe desestimarse la mayor propensión de este sindicato a la implementación de este tipo de estrategias.

rado. En términos generales, la decisión de los sindicatos de conformar un Frente sindical parece haber reducido el efecto de la competencia intra e intersindical para el sector docente de la Provincia de Buenos Aires, especialmente a partir de su consolidación durante el año 2002. Los líderes sindicales decidieron, en cambio, priorizar los beneficios que surgieron por el hecho de permanecer juntos: la posibilidad de reducir el costo político de la movilización de los sindicatos frente al gobierno, ante un aparente consenso de la mayor parte del sector docente bonaerense. Como contraparte de ese efecto, termina siendo el gobierno quien paga el costo político en caso de no ceder al supuesto consenso, a sabiendas del impacto que tendrá un paro o una movilización del Frente en el universo de los docentes¹⁶, y en muchos casos, en el apoyo de la opinión pública. Los datos que se observan para la Provincia de Buenos Aires no permiten afirmar que esta competencia intersindical haya desaparecido por completo.

En síntesis, si bien la conformación del Frente redujo los efectos de la competencia intersindical, dos factores intervinieron en el modo particular en que este efecto se desencadenó en los hechos: 1) la necesidad de los líderes sindicales de conservar su identidad para no perder posiciones de poder, y 2) los incentivos generados por la variable político-partidaria hacia un mayor acercamiento con el gobierno. Así, los líderes sindicales se encontraron participando permanentemente en dos juegos en tensión: el frágil equilibrio entre un interés a corto plazo, o la necesidad de mantener el poder que otorga la legitimidad otorgada por sus representados, y un interés a largo plazo, dado por la posibilidad de mantenerse como interlocutor privilegiado ante las autoridades gubernamentales. A nivel nacional, las actitudes de acercamiento del Secretario General de CTERA, Hugo Yasky, a la gestión de Daniel Filmus (2003–2007) y la ausencia casi total de medidas de fuerza a lo largo de todo el período pueden ser entendidas como parte de este doble juego.

¹⁶ En los últimos años se ha podido constatar que cada medida de fuerza tomada en conjunto logra un acatamiento mayor al 90% de los docentes cada vez que es el FGDB quien convoca. Esto toma una dimensión aún mayor si se considera que sólo alrededor del 50% de los docentes posee afiliación sindical.

La conformación del Frente también parece haber reducido el efecto de la competencia por parte de organizaciones más pequeñas o seccionales opositoras. La presencia de un Frente Sindical que aglutina aproximadamente a la mitad de los docentes de la provincia, y que en cada medida logró convocar a porcentajes de la docencia del sector público que de acuerdo con lo declarado por las fuentes periodísticas relevadas, en la mayoría de los casos, superó el 80-85%, desdibuja el efecto que puede generar el accionar de otros sindicatos en los mayoritarios.¹⁷

g. Los estilos de liderazgo político de las autoridades sindicales y gubernamentales ejercen una influencia significativa sobre las estrategias adoptadas por estos actores, afectando la posibilidad de negociación entre las partes.

Los estilos personales de liderazgo político parecen haberse constituido en factores clave de los rasgos que presenta la conflictividad sindical docente durante el período estudiado. Aun cuando estos actúan como uno entre varios componentes, los estilos personales y el posicionamiento ideológico de los líderes habrían otorgado un sello diferente a la manera en que cada organización enfrentaba los conflictos en las diferentes etapas. Al respecto pueden observarse los cambios que ocurrieron en el SUTEBA a partir del reemplazo del dirigente Hugo Yasky por Roberto Baradel al frente de la gestión. Las actitudes más confrontativas adoptadas por este último a partir de fines de 2003 y, posteriormente, su comportamiento frente a los espacios de negociación ejercieron un efecto sobre el nivel de conflictividad que otras variables no logran explicar.

Los estilos personales habrían contribuido, en última instancia, a dirigir los intereses de la organización y las estrategias que se considera que deberá adoptar.¹⁸ La manera en que estos estilos influyen sobre los espacios de negociación representa uno de los puntos más relevantes

¹⁷ Esta última afirmación adquiere mayor sentido si se compara con otros contextos en los que el sindicalismo docente se encuentra mucho más fragmentado.

¹⁸ A modo de ejemplo, un líder sindical que desea mantener la fidelidad de las bases afiliadas a la organización que lidera, o que desea no ser sustituido por dirigentes de otras líneas internas,

respecto de esta dimensión. Una actitud confrontativa –tal como puede observarse en el SUTEBA en los últimos años– acompañada de la percepción del sentido que adquiere la negociación con el Estado y la posibilidad de establecer acuerdos torna muy difícil la posibilidad de pensar en una mayor institucionalización de estos espacios de negociación, a partir de la construcción de ciertos códigos compartidos.

Dos últimos puntos se señalan respecto de la influencia de los estilos personales en la conflictividad sindical. Por una parte –a diferencia de lo ocurrido en la década anterior–, la confluencia de ciertos estilos personales parece haber operado como facilitadora en la consolidación del Frente luego de 2001.¹⁹ Por otra, también los estilos personales de las autoridades gubernamentales se presentan como componentes relevantes en la determinación del tipo de estrategias a adoptar por parte de los sindicatos. En este sentido, los estilos más dialoguistas de Mario Oporto y José O. Bordón pueden haber influido en la permanencia de estos canales de diálogo –aun durante los momentos más críticos–.

Hacia una mayor gobernabilidad

Para finalizar se intenta avanzar sobre algunas reflexiones, interrogantes y propuestas en torno a la pregunta por cómo lograr mayores niveles de concertación y diálogo para el contexto analizado. En otras palabras, cómo alcanzar soluciones viables para que la relación entre sindicatos docentes y Estado no se convierta en un constante estancamiento de los sistemas educativos.

Tomando como base el análisis de Palamidessi y Legarralde (2006), se sintetizan algunas conclusiones generales sobre la situación actual, a la vez que se intentan esbozar algunas estrategias posibles, sobre las que habrá que seguir discutiendo en etapas posteriores.

Como se desprende del análisis, la Provincia de Buenos Aires no presenta un panorama demasiado alentador en términos de con-

considerará más conveniente adoptar determinadas estrategias que a otro líder pueden parecer completamente irracionales.

¹⁹ Claramente la situación socioeconómica es el argumento que aparece con mayor frecuencia entre las causas de este hecho, pero los estilos personales parecen constituir un factor de peso, al predisponer una mayor apertura hacia la consolidación de un frente común.

diciones concretas que permiten avanzar hacia mayores grados de gobernabilidad de su sistema educativo. Al respecto puede destacarse cómo, a pesar de haber logrado un crecimiento sostenido de los niveles salariales docentes a lo largo de los últimos años (entre 2001 y 2008 los salarios docentes en la Provincia de Buenos Aires aumentaron en un 30% en términos reales)²⁰, la conflictividad docente provincial se ha mantenido en niveles altos en relación con contextos similares.

Tanto en términos políticos como económicos, la presencia de factores exógenos y endógenos al sistema educativo (el efecto de la variable política y la manera en que ésta opera sobre el comportamiento de los actores, los estilos de liderazgo político, la pérdida permanente de poder adquisitivo de los salarios, la compleja situación que presenta la provincia argentina que mayor esfuerzo provincial realiza en educación²¹, y su situación respecto de los recursos obtenidos a partir de la Ley de Coparticipación Federal²², entre otros), han dificultado la construcción de consensos y acuerdos duraderos frente a actores pertenecientes a distintos espacios políticos.

Cabe entonces preguntarse: ¿cómo es posible alcanzar acuerdos a largo plazo en un contexto en el que se entremezclan intereses de tipo tan diverso?, ¿cómo lograr la confianza en el cumplimiento de acuerdos mínimos frente a la ausencia de códigos compartidos acerca del valor del diálogo y la negociación?, o ¿cómo es posible promover mayores niveles de participación y compromiso de ambas partes? Para finalizar

²⁰ Corresponde al promedio simple del salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con diez años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID [Fondo Nacional de Incentivo Docente] y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente), (CIPPEC, 2010).

²¹ El esfuerzo provincial realizado en educación se refiere al porcentaje que representa el gasto educativo sobre el gasto público total de la Provincia. Para el año 2007, este indicador alcanzaba el 38,5% del gasto provincial de la Provincia de Buenos Aires.

²² La Ley N°23548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales determina el porcentaje de recursos recaudados a partir de impuestos nacionales que recibirá cada Provincia de la Argentina. La Provincia de Buenos Aires pertenece al grupo de provincias más perjudicadas por la Ley de Coparticipación Federal. Esta situación da lugar a la paradoja por la cual siendo la provincia que mayor esfuerzo presupuestario realiza de todo el país, tiene salarios por debajo del promedio nacional (CIPPEC, 2007).

se intentará avanzar sobre algunas posibles alternativas destinadas a contrarrestar la situación actual y favorecer mayores niveles de diálogo y concertación de intereses entre el Estado y las organizaciones sindicales docentes en la Provincia de Buenos Aires:

1. Avanzar en la consolidación de *espacios de participación sostenidos y abiertos* que incorporen nuevos temas en la agenda de discusión, además de las cuestiones salariales. La incorporación de la representación sindical docente en este tipo de espacios podrían contribuir, a su vez, a una mayor jerarquización de la docencia al otorgar una voz legítima a sus representantes, aun cuando en algunos casos estos espacios parezcan atentar contra tiempos y lógicas que otorgan mayor rédito político.
2. Acompañar las medidas de aumento gradual de los salarios, con *medidas de mejoramiento de las condiciones de trabajo* y otras que promuevan el acceso al consumo de bienes culturales contribuyendo a una mayor profesionalización y jerarquización de la tarea docente. Asimismo, los aumentos salariales deberán hacerse en términos adecuados que respeten la pirámide salarial y los componentes básicos del salario.
3. Dar *participación a todos los actores sindicales* cualquiera sea su pertenencia política, aun a riesgo de perder cierta afinidad política alcanzada con sectores específicos dentro del sindicalismo docente provincial, y las tradiciones y dinámicas de concertación y acuerdo. Entre otras cuestiones, esta decisión podría contribuir a minimizar la capacidad de veto que adquiere la multiplicidad de interlocutores sindicales, contenidos o no dentro del Frente Gremial Docente Bonaerense.
4. Conformar *equipos técnicos sólidos*, con instancias permanentes de trabajo que generen espacios de intercambio de información, de construcción de códigos y lenguaje compartidos, y de búsqueda de soluciones conjuntas ancladas en el compromiso asumido para alcanzar mayores niveles de calidad en la enseñanza.
5. Comprometer a los actores sindicales a que adopten *formatos alternativos de protesta*, distintos a las formas de confrontación tradicionales, que eviten la pérdida de días de clase.

6. Invitar a *otros actores* a los espacios anteriormente mencionados, como forma de lograr mayor apoyo y otorgar legitimidad a determinadas políticas de modo que no puedan ser fácilmente cuestionadas por quienes pueden sentir amenazados sus intereses particulares.
7. Aceptar el *costo de introducir temas que generan controversia* pero que son aceptados por amplios sectores del ámbito académico y político, como condición necesaria para avanzar hacia niveles de mayor calidad de los aprendizajes tales como la revisión y reformulación de la carrera profesional docente y la discusión sobre algún sistema de incentivos o evaluación del trabajo docente.

Estas son sólo algunas estrategias que podrían contribuir a avanzar en la dirección anteriormente planteada. Más allá de cuáles de estas se considere más apropiado adoptar en términos de su viabilidad, una cuota significativa de compromiso y grados de responsabilidad creciente por lo que sucede en el sistema por parte de todos los actores que lo conforman, para con quienes son sus principales destinatarios, serán el primer desafío a asumir.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2007): "La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento" (con la colaboración de Mariana Chudnovsky), en Documento de Trabajo, CEPP [Centro de Estudios de las Políticas Públicas]. Buenos Aires, noviembre de 2007.
- Acuña, C. y Smith, W. (1994): "The Political Economy of Structural Adjustments. The Logic of Neoliberal Policy-Making, its Support and Opposition", en Smith, W., Acuña, C. H. y Gamarra E. (comps.): *Latin American Political Economy: Theoretical Perspectives in the Age of Neoliberal Reforms, North/South Center/Transaction*. New Brunswick, pp. 17-66.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2001): *Marco de análisis de las políticas sociales. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina*. BID-CEDI.
- Centro de Estudios para la nueva Mayoría, (2006): "Análisis cuantificado de los conflictos y medidas de fuerza protagonizados por las organizacio-

- nes sindicales docentes". Buenos Aires: DINIECE 2006, Censo Docente. Ministerio de Educación de la Nación.
- CIPPEC (2003): "Las Provincias Educativas", en Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Informe provincial n° 4, Provincia de Buenos Aires. (Informe elaborado por Juan Cruz Olmeda y Alejandra Cardini). Disponible en: <http://cippec.org/proyectoprovincias/buenosaires.html>
- Grindle, M. (2002): *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Nueva York: Princeton University Press.
- Murillo, M. V. (1999): "Recovering political dynamics: Teachers' unions and the decentralization of Education in Argentina and Mexico", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*; Spring 1999; 41, 1; Research Library, p. 31.
- Murillo, M.V. (2000): "Del Populismo al Neoliberalismo: sindicatos y reforma de Mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, 158, vol. 40, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Murillo, M. V. (2001): "Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina", en *Estudios Sociológicos*, 19, 55: 129-160. Disponible en: http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_725_4424.pdf
- Murillo, M. V. y Ronconi, L. (2004): "Teachers' Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-sector Labor Relations, Studies", en *Comparative International Development*, primavera de 2001, vol. 39, num. 1, pp.77-98.
- Palamidessi, M. (2003): "Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina". PREAL, Documento N° 28, Buenos Aires.
- Palamidessi, M. y Legarralde, M. (2006): *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Diálogo Regional de Política - Red de Educación.
- Repetto, F. (1998): "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", en *Perfiles Latinoamericanos*, N°12. México.
- Suárez, D. (2005): "Conflicto social y protesta docente en América Latina Estudio de caso: El conflicto docente en Argentina (1997-2003)", en

Serie Ensayos e Investigaciones, N° 4. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas [OLPED].

Tsebelis, G. (1990): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, CA: University of California Press, Cap. 5.

WAINERMAN, Catalina y DI VIRGILIO, María Mercedes (compiladoras) (2010): *El quehacer de la investigación en educación*. Buenos Aires: Manantial.

Transmitir el oficio del investigador en educación

¿Cómo se hace investigación sobre educación en la Argentina? ¿Qué balance puede hacerse de la producción en la materia durante las últimas décadas? La compilación de trabajos que proponen Catalina Wainerman y Mercedes Di Virgilio parte de la insatisfacción con el campo de la investigación educativa en la Argentina. Estudios prescriptivos e ideológicos sin suficiente apoyatura empírica; grandes vacíos temáticos de suma relevancia para la mejora del sistema educativo (como la formación docente, el rol de los supervisores o la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje); prevalencia de estudios cualitativos; escasa articulación con el diseño de las políticas educativas. Estas son algunas de las principales debilidades señaladas por los autores a lo largo del libro.

Las condiciones de producción emergen como una causa fundamental de este balance pesimista. La insuficiente inversión; la discontinuidad de las políticas estatales orientadas a fortalecer la investigación; el desempeño simultáneo de los especialistas en la academia, la consultoría y la gestión; la concentración de la producción en las regiones metropolitana y centro del país; o la inconstancia de los espacios de intercambio y validación de las producciones son algunos de los rasgos salientes de esas condiciones.

En efecto, pese a la expansión cuantitativa de los individuos e instituciones dedicados a la cuestión durante las dos últimas décadas, los escenarios institucionales desde los cuales se produce conocimiento sobre educación no han mejorado (Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007). Pero Wainerman y Di Virgilio insinúan cierta insatisfacción también con esta explicación, desde el momento en que el diagnóstico de partida las lleva a pensar el problema de la transmisión. Para mejorar

la calidad de la investigación en educación es importante mejorar la enseñanza del quehacer investigativo.

Ahora bien, ¿cómo suele transmitirse el oficio del investigador? Otra insatisfacción emerge entonces frente a los manuales o a los cursos universitarios de Metodología. En ambos casos, la investigación tiende a presentarse como algo abstracto, enteramente planificable, lógico y secuenciado. Desde esta visión, se esquematizan una serie de pasos y técnicas que, de seguirse aplicadamente, darían como resultado una excelente investigación.

El quehacer de la investigación en educación propone abandonar el respeto acríptico frente a la producción del campo desde una concepción muy distinta de la investigación, a la que Wainerman y Di Virgilio caracterizan en el prólogo como "una empresa amenazada permanentemente por descuidos e imperfecciones, no hecha exclusivamente de racionalidad sino también de sentimientos [...] una artesanía creativa, que desafía la imaginación, la perseverancia y la tolerancia a las frustraciones, además de que requiere precisión y control permanentes" (12).

Pero que la investigación sea un proceso complejo, incierto e iterativo, no supone que sea un arte inefable. El libro nos invita a pensar la investigación como un oficio que, al igual que el del zapatero, debe aprenderse en el taller, a partir de los claroscuros, de los errores, de los problemas, de las imperfecciones, de las experiencias concretas, de los caminos a evitar. Convencidas de que "la artesanía de la investigación se aprende al hacer, al ver hacer a los maestros" (11), Wainerman y Di Virgilio proponen abrir las entrañas de investigaciones recientes realizadas en la Argentina.

He aquí el segundo sentido de la pregunta central del libro ¿Cómo se hace investigación sobre educación en la Argentina? ¿De qué modo se han desarrollado ciertos estudios recientes? A través de dieciocho capítulos organizados en tres partes, reconocidos investigadores reflexionan críticamente sobre los problemas (de índole teórica, metodológica, logística y ética) con los que se enfrentaron para llevar adelante sus investigaciones. La primera parte –la más extensa– está dedicada a la presentación de estos estudios, que a su vez son comentados y analizados en la segunda parte; mientras que la tercera

parte se aboca a reflexiones sobre y propuestas para el campo de la investigación educativa.

Esta obra se propone apoyar la formación en el oficio del investigador. Aquellos que trabajan o desean trabajar como productores de conocimiento en educación encontrarán en sus páginas estudios "en acción", con interesantes trucos, técnicas, anécdotas, problemas y consejos que los ayudarán a sentirse menos solos y a sistematizar herramientas imprescindibles para mejorar la propia práctica. En efecto, quien no tiene recetas, quien sólo tiene preguntas, no puede resolver problemas (Antelo, 1999).

Las reflexiones de los autores se centran en dos dimensiones. En primer lugar, en el proceso mismo de la investigación, es decir, en cuestiones ligadas a la formulación, la elaboración y el desarrollo de los proyectos. En segundo lugar, en el contenido de la investigación, es decir, en la fundamentación de las decisiones ligadas a los aspectos teóricos y metodológicos.

Diversas preguntas implícitas se responden a través de los capítulos que se refieren a los dilemas que plantea la primera dimensión. ¿Cómo comenzar una investigación? ¿Cómo formular un buen problema? ¿Cómo organizar el trabajo? Los distintos trabajos coinciden en presentar el proceso de la investigación como una especie de "viaje de aventura", como lo plantea Gustavo Dufour. A diferencia de los "paquetes" de las agencias de turismo, donde cada paso está previsto al milímetro, la tarea de la investigación se asemeja más al viaje del mochilero, más expuesto a la sorpresa, los inconvenientes, los desfasajes, las idas y vueltas.

Así, el proceso de la investigación debe estar abierto a la duda y a la incertidumbre. Nada indica, por ejemplo, que debamos prever desde un inicio las respuestas a las preguntas de partida. Tampoco que en ese sendero errático abramos y cerremos prolija y sucesivamente la etapa de lecturas, la organización logística, el desarrollo del trabajo de campo, o la escritura.

Sin embargo, deben tomarse ciertos recaudos para acotar los imponderables. Varios autores insisten entonces sobre la importancia de elaborar un buen plan, claro y delimitado. Muchas de las sugerencias se centran en este primer paso, que debe partir de la humildad. Como

lo plantea Pedro Ravela, la investigación es una empresa colectiva, que se construye siempre en diálogo con otros, por lo cual todo estudio debe reconocer los avances previos y situar el interés de las nuevas preguntas en ese marco. En un sentido más prospectivo, el interés de todo estudio se basa también en el producto final que se espera elaborar, cuya audiencia y estrategias de difusión deben estar pensadas desde el vamos.

Alicia Camilloni y Estela Cols alertan, no obstante, que un tema de interés no hace un problema de investigación, y que ese es un pasaje no exento de dificultades, quizás el más desafiante de todo el proceso. Se trata de aislar el nudo a indagar, que debe funcionar como columna vertebral del trabajo de campo, pero también del argumento a desarrollar. En este ejercicio, la elaboración, transformación y jerarquización de las preguntas de partida es un paso crítico, que a veces termina de esclarecerse ya iniciada la investigación. Andrea Alliaud reconstruye, por ejemplo, los distintos pasos que la llevaron del interés por la formación docente a la pregunta sobre el modo en el que los docentes noveles resignifican su pasado escolar.

Múltiples recortes deben realizarse entonces para controlar dimensiones, niveles de análisis y variables de modo de "cercar" el objeto. Recorte disciplinar, recorte teórico, recorte empírico, la construcción del objeto es siempre un recorrido sinuoso, dice Jorge Fasce. Al igual que como lo hacen Jason Beech y Jorge Gorostiaga, la mayoría de los capítulos del libro explicitan los criterios adoptados para delimitar los respectivos objetos de estudio. Se trata de aceptar el reto de abordar la complejidad inherente a todo objeto de investigación sin por eso meter todo en la olla, sino aprendiendo a elegir y combinar los ingredientes indicados.

Una cuestión raramente considerada en la transmisión del oficio y muy presente en este libro refiere a las restricciones prácticas que conlleva toda investigación. Aquí entran en juego múltiples coyunturas, que involucran desde el contexto político hasta los recursos económicos y humanos con los que se cuenta, pasando por el tiempo disponible o la accesibilidad de las fuentes empíricas. Así, Claudio Suasnábar explica que los casos del estudio fueron elegidos por motivos teóricos pero también prácticos, mientras que Antonio Camou y Marcelo

Pratti destacan las dificultades de compatibilizar tiempos, intereses y dedicación para conformar un equipo de investigación. Las vicisitudes operativas son propias de todo proceso de investigación, por lo que no debiera esperarse una situación ideal, pero tampoco dejar el barco librado a las tormentas.

El segundo tipo de reflexión que propone *El quehacer de la investigación en educación* se centra en la dimensión teórico-metodológica de los estudios. En el plano teórico, una sugerencia que aflora en varios de los capítulos es la de explicitar y eventualmente combinar las perspectivas disciplinares –sociológica, política, filosófica, pedagógica, histórica, etcétera– desde las cuales se aborda determinado problema. Una vez establecidos los bordes disciplinares, deben definirse el marco teórico, las categorías y conceptos principales en los que se basa y con los cuales discute la propia investigación, que sirvan como faros que guían la mirada, al decir de Alejandra Navarro. El capítulo de Silvina Gvirtz se detiene particularmente en este ejercicio de reflexión sobre la elaboración del marco teórico de una pesquisa sobre los niveles intermedios del sistema educativo.

Menos desarrollada por los libros de orientación para la investigación, la producción de nuevas categorías conceptuales constituye uno de los objetivos más ambiciosos de la producción intelectual. La elaboración de tipologías que seleccionen, abstraigan, combinen o acentúen determinados rasgos de los referentes empíricos puede ser considerada como un paso fundamental e intermedio hacia la elaboración conceptual. Algunos de los capítulos, como el de Camou y Pratti, ejemplifican los criterios utilizados para construir tipologías para la comparación de casos empíricos.

En el plano metodológico, la mayoría de las investigaciones presentadas destaca el valor de la triangulación. Ante todo, porque la combinación entre las aproximaciones cuantitativas –que permiten caracterizar un universo en función de ciertas variables– y cualitativas –que permiten captar los significados que los propios actores otorgan a sus prácticas– para el estudio de un mismo fenómeno redundan en una mayor objetividad y confianza de los resultados.

Pero también porque la utilización de distintas técnicas metodológicas puede resultar necesaria para el análisis de los distintos niveles o

aspectos de un problema. Ruth Sautu propone un interesante esquema en el que clasifica las técnicas metodológicas más apropiadas para los distintos niveles de análisis (macrosocial, unidades agregadas, microsocial). Por su parte, Cristina Carriego presenta un estudio etnográfico en el que recurre simultáneamente a entrevistas, observaciones, análisis documental y mediciones según las diferentes esferas de análisis en las que divide el objeto.

Varios de los trabajos plantean advertencias específicas sobre las distintas técnicas metodológicas. Así, por ejemplo, respecto de la entrevista, Jason Beech señala la importancia de abordar a los entrevistados de manera de obtener de ellos lo mejor y Pedro Ravela indica la importancia de pensar de antemano cómo registrar las entrevistas para facilitar la tarea de análisis posterior. Angela Aisenstein señala las precauciones a considerar en el análisis de fuentes documentales como los manuales escolares o las fotografías.

Irene Oiberman describe en detalle la magnitud y la diversidad de las bases de datos cuantitativos secundarios disponibles en la Argentina para el análisis del sistema educativo y alerta, al igual que Claudia Jacinto, sobre la subutilización de estos datos por parte de los investigadores del campo educativo. Paso seguido, Oiberman advierte sobre los análisis previos necesarios para el procesamiento de datos secundarios y ejemplifica esta tarea explicitando los criterios considerados en la selección de los datos, unidades de análisis y variables en una investigación que dirigió.

Otro punto que destacan varios especialistas en este ejercicio de abrir las puertas de la cocina de la investigación está ligado a la validez de los datos. No todos los hallazgos e interpretaciones cuentan con la misma base de sustentación, y es muy importante diferenciar el grado de solidez de las afirmaciones. Mientras que algunas interpretaciones pueden resultar concluyentes, otras deben plantearse a modo de hipótesis a confirmar por estudios futuros.

Estos son sólo algunos de los sabios consejos y ejemplos expuestos a lo largo de *El quehacer de la investigación en educación*. A través de esta obra, Wainerman y Di Virgilio invitan a que todos aquellos en posición de formar en el quehacer de la investigación en educación hagan propia la preocupación sobre la transmisión del oficio. De ese

modo, no sólo le habremos ahorrado mucho tiempo y dolores de cabeza a quienes recién se inician, sino que habremos contribuido con la profesionalización y la calidad de la investigación, que hoy deja todavía mucho que desear.

Cecilia Veleda
(CIPPEC - UTDT)

Referencias bibliográficas

- Palamidessi M., Suasnábar C. y Galarza D. (2007): *Educación, conocimiento y política*. Buenos Aires: FLACSO-Manantial.
- Antelo E. (1999): *Instrucciones para ser profesor. Pedagogía para aspirantes*. Buenos Aires: Editorial Santillana.

GENTILI, Pablo (2011): *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores-Clacso.

El autor debate acerca de lo educativo en América Latina posicionándose en la consideración de que la educación es un hecho ético y político que debe articularse con otras políticas que aseguren mayores niveles de justicia e igualdad. El análisis interrelaciona derechos, sentidos, políticas, instituciones y sujetos criticando las posturas que sostienen que la raíz de los males sociales reside en la crisis educativa y que revertir esa crisis permitiría avanzar hacia una sociedad más equitativa y, sin más, a un mayor desarrollo económico¹. Gentili sostiene que la educación posee potencial para disminuir las injusticias y revertir formas de exclusión pero que no se puede suscribir a la esperanza de que pueda cambiar el mundo. En continuidad con una tradición de pensamiento y acción que ha tenido diversas manifestaciones y representantes por estas latitudes, sostiene el carácter político de la educación² y la naturaleza pública del bien. Porque "las ideas cuentan" (18), discute acerca de la coyuntura educativa latinoamericana en tiempos de pos-neoliberalismo, gobiernos progresistas y fragmentación educativa. Lo hace en diferentes niveles (primario, educación media y universidad), y analizando, particularmente, el caso de la educación en Haití. En tiempos en que algunos declararon su herida de muerte, recupera el lugar de las utopías y la esperanza, cuestión que nos habla de la potencia de lo educativo: "si la educación no cambia a los seres humanos, ellos no cambiarán el mundo en que viven" (14).

El libro se inicia con una presentación que establece las coordenadas discursivas del relato y lleva por título "La política educativa del abandono". Acto seguido presenta seis ensayos publicados entre 2008 y 2010. Sus 177 páginas -que invitamos a recorrer- transcurren en un lenguaje claro, sólido y militante, que integra teoría, datos y reflexión.

El primer capítulo, titulado "Nada en común. Sobre la pedagogía del desprecio por el otro", sigue la estructura del argumento y el contra-argumento para presentar primero, y criticar luego, los fundamentos teóricos del neoliberalismo. El texto se justifica dado el impacto de esta corriente de pensamiento en las reformas educativas de América Latina

y en la academia. En sus palabras: "El neoliberalismo tramará una lucha sin cuartel contra la posibilidad de dotar a lo público de un significado democrático y afirmará que toda pretensión de conquistar igualdad es una de las causas fundamentales que explican nuestro infortunio y las crisis de las instituciones" (60). Los teóricos de esta postura sostendrán que la educación no nos iguala, sino que nos diferencia y que ese es el punto de partida en la "carrera" de las oportunidades. En contra de ese argumento, Gentili sostendrá que "la escuela pública edifica lo común, construye igualdad y es la igualdad radical lo que la sustenta" (62). En dicho escenario aboga por "imaginar que continúa siendo un imperativo ético inexcusable luchar por nuestro derecho a vivir en un mundo donde la justicia social y la igualdad sean patrimonio común, donde la solidaridad y el respeto revolucionario a la igualdad sean el motor que alimente nuestro aprendizaje para tornarnos cada día una sociedad mejor" (63). El capítulo es una sólida reflexión que recomiendo leer aunque se dedique mayor espacio al desarrollo del neoliberalismo que a su crítica y a las propuestas para enfrentarlo.

El segundo capítulo se titula: "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión en América Latina". La reflexión discurre sobre el escenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y su inspiración, para analizarla según lo que ha sucedido en esta región del mundo. En tal sentido aborda el trecho existente entre el "dicho y el hecho" y expresa la necesidad de "contar con instituciones públicas que establezcan las condiciones efectivas para el ejercicio de esta experiencia (la educativa) de justicia e igualdad" (69). Sustenta el argumento de las marchas (avances) con múltiples evidencias. Entre ellas destacamos: la evolución en los niveles de alfabetismo, el aumento de los índices de evolución de la esperanza de vida escolar entre 1970 y 2005, la disminución en la cantidad de alumnos/as por docentes y la disminución en la desigualdad educativa por sexo. Para argumentar acerca de las contramarchas alude a un interesante concepto asociado a la escolarización llamado "dinámica de exclusión incluyente". Mediante esa definición enuncia que las dinámicas de inclusión recrean mecanismos de exclusión educativa y que por eso es necesario "pensar el conjunto de dimensiones que constituyen todo proceso de discriminación y hacen que la construcción

de procesos sociales de inclusión [...] dependa siempre de un conjunto de decisiones políticas orientadas a revertir las múltiples causas de la exclusión" (78). En dicho escenario sostiene que en nuestros países existen tendencias orientadas a revertir los avances alcanzados haciendo de la universalización de las oportunidades de acceso a la escuela una "universalización sin derechos" y de la expansión educativa de la segunda mitad del siglo XX una "expansión condicionada" (82). Estas tendencias tienen directa relación con tres factores que operan en contra de la oportunidad efectiva de democratizar el derecho a la educación: 1) los altos niveles de pobreza y desigualdad. En este sentido resultan reveladores los datos que relacionan dicha cuestión con la diferencia de oportunidades educativas que experimentan niños y jóvenes indígenas y afrolatinos con respecto a quienes forman parte de otros sectores sociales (85); 2) la segmentación y diferenciación de los sistemas escolares. El autor destaca que "los sistemas nacionales de educación se encuentran muy diferenciados en circuitos institucionales que concentran condiciones y oportunidades educativas altamente heterogéneas y profundamente desiguales" (88)³. Sistemas educativos diferenciados en sociedades divididas: esa parece ser la fisonomía de una estructura escolar que se expande condicionando las oportunidades y distribuyendo bienes simbólicos de manera tan desigual como se reparten los bienes económicos; 3) sentidos del derecho a la educación. Desde la última mitad del siglo XX hasta nuestros días la educación fue sometida a una dura disputa acerca de sus fundamentos y sentidos. En ese marco, Gentili critica las corrientes y políticas que sostienen que la educación se conciba como un factor de producción y desarrollo (al que se atribuye un valor económico) expresando que tal consideración contradice el postulado de la Declaración e indicando la necesidad de considerarla un bien público. En sus palabras: "La relación lineal e inequívoca establecida entre educación y desarrollo económico [...] no sólo entraba en contradicción con los principios éticos que dotaban de sentido a la educación como derecho humano sino también y fundamentalmente, era utilizada como el argumento que condenaba al desván de la historia toda asociación entre educación y ciudadanía, educación y política, educación e igualdad [...]. Y mientras que la Declaración afirma la dimensión pública de la educación y su poder

instituyente, el economicismo educativo iba impregnando los discursos de sociedades económicas" (94-95). En concordancia con este planteo, que expresa la manera en que se fueron abriendo las puertas a los procesos privatizadores, el autor postula una educación socializante, plataforma sobre la cual construir los principios y las prácticas de una educación liberadora que se oponga a la mercantilización de los bienes educativos. Resitúa así la lucha por los sentidos de la educación e, indisolublemente, por un modelo de sociedad, y sugiere dos estrategias para el presente y el futuro: a) la defensa y protección del derecho a la educación en tribunales nacionales e internacionales y, por lo tanto, la posibilidad de juzgar a los Estados que no generen decididas acciones para avanzar en este sentido, y b) ampliar los sentidos democráticos del derecho a la educación reconociendo y respetando los saberes que nos han constituido, nuestras lenguas, nuestra historia y tradiciones y nuestras macrovisiones acerca del mundo y la sociedad.

El tercer capítulo lleva por nombre "La juventud es una promesa. Tres argumentos acerca de la crisis de la educación media en América Latina". En él se analiza el estado de situación de la cuestión y se ofrecen reflexiones para pensar el futuro. Como primer argumento se expresa que la educación media, en tanto ámbito de disputa, nunca ha sido una meta social compartida. En relación con dicho argumento se sostiene, en segundo lugar, que la expansión de la educación media ha sido el resultado de un proceso de disputa de intereses socialmente contrapuestos. Y el tercer argumento sostiene que el futuro de la escuela media depende de la definición de su sentido democrático y su pertinencia social. En tal sentido, y al igual que se sostuvo para la Escuela Primaria, expresa que la reformulación del sistema debe sustentarse en dos aspectos: igualdad de oportunidades de acceso e igualdad de condiciones en el proceso. Dar más y mejor educación a los sectores populares constituye una decisión política que se construye sobre la base de un modelo de distribución y redistribución que pone a la justicia social en el centro de las prioridades ya que creer que las dificultades de empleabilidad de este sector se deben a un déficit educativo es una simplificación. Resulta potente, ya al final del capítulo, la idea de la escuela media como "espacio para que la juventud se piense a sí misma" (120); alentamos al autor a desarrollar esta cuestión en

futuros estudios ya que allí se encuentra uno de los mayores desafíos de la actualidad educativa en Latinoamérica.

El cuarto capítulo, titulado "Una vergüenza menos, una libertad más. La Reforma Universitaria en clave de futuro", plantea un contrapunto entre los postulados y el espíritu de la Reforma Universitaria de 1918 (Córdoba) y la postura de algunas corrientes que inciden hoy en la educación superior (defensores de la educación privada y movimientos de izquierda). El argumento recorre cuatro aspectos, cada uno de los cuales deja entrever una propuesta:

- Reforma: "Actualizar el legado de la Reforma supone reconocer que es necesario revolucionar nuestras universidades para contribuir al proceso de revolucionar nuestras sociedades" (130).
- Sistema: "La Reforma [...] nos intima a pensar, imaginar y construir un modelo de universidad integrado y articulado" (132).
- Proyecto: "el debate sobre la función social de las universidades debe enmarcarse en la disputa en torno al modelo de nación que pretendemos construir" (133).
- Ética: "La universidad no podrá contribuir a pensar una sociedad diferente si no asume el desafío político de cambiarse a sí misma" (137).

El quinto capítulo, titulado "La educación en Haití. Del abandono al caos", analiza el sistema escolar de dicho país, cuestión que constituye "la marca emblemática de una nación colapsada" (139). Sus páginas son una foto-denuncia de una nación en ruinas cuya tasa de alfabetización no llega al 60%; el porcentaje de niños que asiste a un establecimiento educativo no supera el 50%; y tiene al 80% de su población escolarizada en la educación privada. El autor critica energicamente a gobiernos locales y agencias internacionales que en medio del caos y el abandono han sido "más proclives a ver a la infancia como un mero producto de exportación que como un colectivo sujeto de derechos plenos y efectivos" (151). Ante ese panorama redobra la apuesta por la educación en tanto puede ser la clave desde la cual imaginar un futuro de libertad y justicia para ese país. Si quien escribe sólo hubiera leído las páginas que preceden a este capítulo hubiese criticado cierto optimismo pedagógico pero la siguiente frase desecha

tal apreciación: "hay que reconstruir Haití con los haitianos, con sus organizaciones democráticas y populares. Refundar, desde su pueblo y junto a él, esa nación" (154).

El sexto capítulo, titulado "Adoquines y anclas. El hambre de saber y los saberes del hambre", reflexiona acerca del papel de la escuela en tiempos de infancias desnutridas y discursos de competitividad. El texto que cierra el libro debate (y combate) acerca del imperativo del éxito, el mérito y la competencia; del postulado que sostiene que "en la vida moderna triunfa el que se lo propone" (161). Recorre con crudeza y claridad las relaciones entre el hambre y la escuela indicando que la primera es una de las razones que justifica la necesidad de asistir a la segunda ya que "con más del 90% de tasas de escolarización y casi el 21% de niños con desnutrición crónica, el hambre edifica la escuela" (170). La institución escolar se sitúa entonces entre dos promesas: satisfacer el hambre de saber y satisfacer el hambre a secas. Preocupado por este tema, expresa su sorpresa ante la escasa producción académica dedicada a esta cuestión. Apoyándose en un informe de la FAO (2006), alude al enorme potencial del aprendizaje y la escolarización para revertir los efectos del hambre insistiendo en que todo ello depende de "decisiones políticas" (171). Dada esta situación, los niños y adolescentes de sectores populares empiezan a recorrer su trayectoria educativa con adoquines en los pies o a nadar con anclas en los cuellos: imagen que hace trizas la metáfora de la competencia y la igualdad de oportunidades en el punto de partida. Pero, otra vez, vuelve sobre las posibilidades de la educación (segunda ocasión-tentación para tildarlo de optimista) y, citando a Ziegler, expresa: "del conocimiento nace el combate, del combate la libertad y las condiciones materiales de la búsqueda de la felicidad" (173). En este marco, pondera el papel de la lucha para que las causas y consecuencias del hambre desaparezcan.

El libro sitúa a lo educativo como cuestión política. Aspecto que se relaciona, necesariamente, con otras políticas que promueven la justicia y la igualdad y reconocen a la educación como bien público. Defiende, con argumentos apasionados y sólidos, las posibilidades y límites de la educación, el valor de la esperanza, la utopía y la lucha. El título está en consonancia con el contenido del texto. Efectivamente se trata de lúcidas reflexiones contra la educación excluyente, contra

los discursos que la vehiculizan (y la encubren) y los sentidos que la orientan. Quienes intentamos sostener, teórica y prácticamente, que la educación es un acto político y buceamos en reflexiones que nos distancien de lugares comunes o frases desmesuradas, nos alineamos con este tipo de textos y, sin pudor decimos, que gustamos de ellos. Sus capítulos son interesantes marcos para debatir de manera fermental (como diría Vaz Ferreira), y radical: educación, sentidos, derechos, políticas y obviedades.

Andrés Peregalli
(UdeSA - UCA - FHCE-UdelAR)

Notas

¹ En tal sentido podría plantearse el ejercicio de vincular puntos y contrapuntos entre esta obra y el interesante texto de Puiggrós, A. (1994): *Imaginación y crisis en la Educación Latinoamericana*. Buenos Aires: Aique.

² Cualquier similitud con Freire no parece ser mera coincidencia.

³ Cuestión que evidenció, para el caso del Uruguay, el notable trabajo de Rubén Kaztman realizado en 1995 titulado *Marginalidad e integración social*, Montevideo: Cepal.

PERAZZA, Roxana (compiladora) (2008): *Pensar en lo público*. Buenos Aires: Aique.

Roxana Perazza compila en *Pensar en lo público* ensayos cuyo eje central es el desarrollo de la política pública en la actualidad. Los ensayos que se presentan hacen foco en la relación que existe entre el Estado, la educación pública y la sociedad civil. Si bien en algunos casos se hace un recorrido histórico, la centralidad de los argumentos radica en la contextualización de los sistemas educativos en las complejas y heterogéneas sociedades contemporáneas.

Para ello, Tiramonti y Perazza realizan una breve recorrida histórica acerca de las mutaciones que ha sufrido el sistema educativo argentino a lo largo de los años. Es decir, el análisis del hoy no es recortado de una historia, sino que se lo presenta como producto de una serie de transmutaciones que se fueron desarrollando a lo largo de los años. Tiramonti, por ejemplo, se refiere al origen de la escuela moderna y a su vínculo con el surgimiento del Estado-nación, para luego explicar cómo: "la formación de la nacionalidad se correspondió con la conformación de la sociedad industrial" (18). Por su parte, tanto Schugurensky como Novick de Senén González hacen un recorte de la realidad, lo cual hace que el análisis pierda profundidad.

La presente reseña estará dividida en tres secciones principales. En la primera sección haré una breve descripción de cada uno de los ensayos que Perazza compiló. La segunda parte, y probablemente la más interesante para el contenido de la reseña, implica el análisis crítico de algunas cuestiones que aparecen transversalmente en los cuatro ensayos de *Pensar en lo público*: el rol de la globalización en la sociedad contemporánea, los procesos de emancipación y selección y el neoliberalismo. Si bien existen otras dimensiones, como ser la educación para la ciudadanía, la incorporación de las nuevas tecnologías en la educación y la transformación de la alianza escuela-familia, los ejes seleccionados son los que aparecen con más fuerza de manera transversal en los cuatro ensayos. Por último, la tercera parte incluirá

algunas reflexiones finales que no se han incluido en el análisis crítico de los ejes transversales.

En primer lugar, Guillermina Tiramonti sostiene que la escuela no ha logrado adaptarse a los cambios a los que, desde sus momentos fundantes hasta la actualidad, fue expuesta la sociedad civil. A su vez, Tiramonti entiende que la escuela "es una producción institucional de un momento histórico diferente y que, por lo tanto, nació asociada a otras circunstancias sociales, políticas y culturales" (15). La autora entiende que el contexto en el que se inserta la escuela moderna, surgida en las sociedades europeas del siglo XVII, es diametralmente distinto al actual. Es por ello que la autora señala la importancia de que la escuela se muestre más receptiva a la cultura contemporánea.

Por su parte, Roxana Perazza plantea la necesidad de un Estado presente en la toma de decisiones del sistema educativo. Por un lado, la autora reconoce que la cuestión pública no es exclusiva del Estado y que los problemas de los sistemas educativos contemporáneos no se resolverán a través del reforzamiento del lugar central en los asuntos públicos. Sin embargo, por el otro lado, Perazza sugiere "procesos de recentralización" con el fin de que el Estado pueda incorporar las tensiones de la gestión pública y los múltiples modos de gestión. La autora contextualiza la discusión en una época actual, caracterizada por desigualdades e injusticias.

La tesis central de Novick de Senén González, en el tercer ensayo de la compilación, es que durante los primeros años del siglo XXI se ha comenzado a vivir un fenómeno de repolitización de las políticas públicas, que se contrapone al fenómeno tecnocrático y eficientista de los años noventa (Novick de Senén González, 2008). La autora analiza el desarrollo normativo en materia de educación entre los años 2003 y 2006, abordando la cuestión desde el dispositivo de Stephen Ball, que reconoce que los textos que recogen las políticas –que suelen ser poco claros e incompletos– son el producto de negociaciones y diferentes propuestas (Ball, 1997).

Por último, Daniel Schugurensky presenta, junto a sus colaboradoras, un estudio llevado a cabo en Ontario, Canadá. Su objetivo fue analizar los cambios experimentados en el área de la práctica docente, tras veinte años de reformas que el autor denomina "neoliberales". El

equipo de trabajo realizó grupos focales y entrevistas con el fin de ahondar en los impactos que este tipo de reformas tuvieron en las prácticas cotidianas de los docentes.

El rol de la globalización

Los cuatro autores se proponen contextualizar el debate de la agenda política educativa en la actualidad. Si bien todos ellos mencionan a la globalización como un fenómeno de nuestros tiempos, no todos lo hacen con la misma intensidad. Tiramonti es quien mejor reconstruye la trascendencia que la globalización ha tenido en materia de políticas educativas: "El proceso de globalización rompe esta matriz social [...]. El Estado y, por ende, la acción política y los criterios que este definía para la organización del campo nacional pierde centralidad" (18). Por otro lado, si bien el resto de los autores pareciera reconocer que existen diferentes actores que afectan las agendas de las políticas educativas nacionales, no dejan de asumir una postura localista al no analizar en profundidad el potencial impacto que la globalización pudo haber tenido en las políticas educativas durante los últimos años. La crítica no radica en no considerar que la globalización afecte de hecho el diseño e implementación de políticas educativas, sino en que tanto Perazza, Novick de Senén González como Schugurensky simplifican el análisis al decir que existen nuevos actores que podrían afectar las políticas educativas. Sin embargo, ninguna ofrece mayores precisiones ni un marco teórico sólido para explicar cómo sería ese impacto.

Los procesos de emancipación y selección

La cuestión de los procesos de segmentación y fragmentación de la sociedad es tratada en profundidad tanto por Tiramonti como por Perazza y Novick de Senén González. En el caso de Schugurensky esta temática sólo se aborda tangencialmente, probablemente porque el contexto descrito por el autor no presenta los niveles de desigualdad que existen en el caso argentino. Las tres autoras que sí tratan esta cuestión lo hacen de manera consistente, ofreciendo sólida evidencia con respecto a las causas de los fenómenos de fragmentación y segregación. En suma, y en especial en el caso de Perazza, se elaboran

estrategias para sortear el problema de segregación, cuya profundización, según la autora, se ha incrementado durante los últimos años.

El neoliberalismo

Es bastante común en la literatura especializada en materia de política educativa leer intervenciones respecto del neoliberalismo. Sin embargo, rara vez existe una elaboración acabada del alcance descriptivo del término. Es decir, ¿a qué se refieren los autores cuando escriben sobre neoliberalismo? Más aún, ¿qué querrán decir autores como Novick de Senén González cuando escriben sobre pos-neoliberalismo? Los ensayos aquí presentados no escapan a esta crítica. Los cuatro autores incluyen referencias a políticas neoliberales, sin embargo, poco explican con respecto a qué entienden por ello. Probablemente los mejores intentos por ofrecer una suerte de marco conceptual lo hagan Novick de Senén González y Schugurensky. Por un lado, la autora encuadra al neoliberalismo dentro del neoclasicismo (aunque no ofrece mayores apreciaciones con respecto a qué entiende por ello). Por el otro, Schugurensky sostiene que por reformas neoliberales entiende aquellas que propugnan la responsabilidad económica individual, la reducción impositiva, la desregulación, aquellas que hacen hincapié en la descentralización, entre otras.

En definitiva, los autores asumen al neoliberalismo como un dogma, sin ofrecer mayores precisiones. Tampoco parecieran realizar apreciaciones con respecto a cómo términos como "neoliberalismo" pueden recibir diferentes significados en diferentes contextos y países. Ong (2006), por ejemplo, explica que si bien en el imaginario popular de muchos países el neoliberalismo es visto como un tipo de capitalismo imperialista, en otros lugares esto último es denominado neoconservadurismo. Me tomo el atrevimiento de recomendar el libro de Ong *Neoliberalism as exception*, en el que se hace una reconstrucción un tanto más acabada del alcance descriptivo de qué se entiende por neoliberalismo. En esa reconstrucción, uno de los aportes más interesantes, es que el análisis no se circunscribe a la doctrina económica, sino que se aborda a la cuestión del neoliberalismo desde diferentes campos disciplinares.

Reflexiones finales

Este libro es una muy buena compilación que nos obliga a replantearnos cuestiones centrales para la política educativa de la Argentina, tal como lo es la cuestión de lo público. Los ensayos ofrecen una gran claridad expositiva y los autores gozan de un reconocido prestigio en el campo. A su vez, se revisan problemas actuales y se abordan cuestiones interdisciplinarias que afectan a gran parte de nuestro sistema educativo.

La mayoría de los ensayos, con excepción del trabajo de Schugurensky, marcan un punto de inflexión entre la década del noventa y lo que está sucediendo en la actualidad. Si bien se ofrecen datos empíricos, a lo largo de los ensayos –especialmente en los casos de Perazza y de Novick de Senén González– se refleja una apreciación valorativa que empaña, por momentos, la validez de las conclusiones arrojadas. Si bien ello no tiene por qué ser malo en sí mismo, el problema surge cuando se cae en una suerte de sesgo de confirmación, a través del cual solamente se ofrecen datos que refuerzan las preconcepciones de las autoras. Por ejemplo, en el caso de Perazza se ofrecen citas de autores que explican cómo en sistemas en los que el mercado ha ganado espacio no se han alcanzado los objetivos deseados. Sin embargo, ¿es por ello válido concluir que en los estados centralizados los objetivos sí se cumplirán?

Por lo general todos los autores tienden a coincidir en la importancia del Estado y en la centralidad que este debe tener en el gobierno del sistema educativo. De hecho, los cuatro autores se muestran críticos de la injerencia del mercado en materia de política educativa, trazando una suerte de antinomia mercado-Estado. Probablemente sería interesante dejar de lado la postura binaria con respecto al mercado o al Estado, para incorporar nuevos modelos educativos mixtos que de otra forma quedarían por fuera de la conceptualización público-privado.

Ignacio Barrenechea
(UdeSA)

Referencias bibliográficas

- Ball, S. (1997): *Education Reform: A critical and pos-structural reform*. Buckingham: Open university Press.
- Novick de Senén González, S. (2008): "Política, leyes y educación", en Perazza, R.: *Pensar en lo público*. Buenos Aires: Aique. (pp. 81-118).
- Perazza, R. (2008): "Lo político, lo público y lo educativo", en Perazza, R.: *Pensar en lo público* Buenos Aires: Aique. (pp. 43- 80).
- Ong, A. (2006): *Neoliberalism as exception*. Durham: Duke University Press.
- Schugurensky, D. E. (1998): "El impacto de las reformas educativas neoliberales en la práctica de los docentes", en Perazza, R.: *Pensar en lo público*. Buenos Aires: Aique. (pp. 119-158).
- Tiramonti, G. (2008): "Mutaciones en la articulación Estado-sociedad: Algunas consideraciones para la construcción de una nueva agenda educativa", en Perazza, R.: *Pensar en lo público*. Buenos Aires: Aique. (pp. 15-41).

Sobre los autores

JASON BEECH obtuvo el grado de Ph.D. en Educación por el Institute of Education de la Universidad de Londres y una Maestría en Educación Comparada por la misma institución. Es Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés e investigador del CONICET. Entre sus obras recientemente publicadas se encuentra *"Global panaceas, local realities: International agencies and the future of education"* (Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011). Su principal tema de investigación es la circulación de discursos acerca de la educación en el campo educativo global. En la actualidad trabaja también sobre el vínculo entre educación, identidades colectivas y cohesión social.

AARON BENAVIDOT obtuvo el grado de Ph.D. en Sociología en la Universidad Stanford. Actualmente es profesor en el Department of Educational Administration and Policy Studies en The State University of New York en Albany (SUNY). Hasta 2008 se desempeñó como Analista Senior de Políticas en el equipo Education for All Global Monitoring Report, en la sede de la UNESCO en París. Anteriormente fue profesor en los departamentos de Sociología de la Universidad de Georgia y en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Su labor de investigación se centra en políticas educativas globales y en la investigación comparativa de la educación. Entre sus publicaciones figuran: *School Knowledge for the Masses* (con J. Meyer y D. Kamens, 1992), *Global Educational Expansion: Historical Legacies and Political Obstacles* (con J. Resnik y J. Corrales, 2006) y *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa: cambios de currículos en la educación primaria y secundaria* (con Cecilia Braslavsky, Granica, 2008).

GIUSEPPE BERTOLA es Doctor en Economía por el MIT. En la actualidad es profesor del Instituto Universitario Europeo y de la Universidad de Turín. Su trabajo se ha concentrado en las áreas de macroeconomía, instituciones del mercado laboral y distribución del ingreso. Sus investigaciones recientes se centran en los efectos distributivos de las

instituciones en el mercado laboral, especialmente en lo que respecta al proceso de integración económica y monetaria de Europa.

ANA BRAVO-MORENO es Doctora y Magíster en Antropología Social por la Universidad de Londres. Participó como estudiante ERASMUS en el Master de Estudios sobre las Mujeres en el Centre for Research and Education on Gender, Institute of Education, de la Universidad de Londres y es licenciada en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido docente en The Open University, City University y Metropolitan University en Londres y ha sido investigadora visitante en el Departamento de Antropología Social y Sociología en la Universidad Florida International. Sus áreas de interés son las migraciones internacionales, las políticas de inmigración, la construcción de identidades, el pos-colonialismo, el género, el transnacionalismo, los derechos humanos y la metodología de la investigación con poblaciones de difícil acceso.

DANIELE CHECCHI es graduado en Disciplina Económica y Social por la Universidad Comercial "L. Bocconi", Magíster en Ciencias Económicas por la London School of Economics y Doctor en Economía por el Ministero della Pubblica Istruzione. Se desempeña como profesor universitario en la Facultad de Ciencias Políticas y en la Facultad de Economía de la Universidad de Milán. Ha colaborado como consultor económico del Ufficio Studi CISL, centrándose en el análisis de la coyuntura económica y de la economía regional.

DAVID H. KAMENS es Profesor emérito de Sociología en la Universidad Northern Illinois, es investigador en la School of Public Policy de la Universidad George Mason. Es coautor junto con John W. Meyer, y Aaron Benavot de *School Knowledge for the Masses (Studies in Curriculum History)*. Su línea de investigación (financiada por la National Science Foundation of Initiatives by American Universities) se centra en las estrategias para reclutar mujeres y minorías para las carreras científico-académicas.

EDWARD MELHUIH es Ph.D. por la Universidad de Londres. Se desempeña como profesor de Desarrollo Humano en el Institute for the Study of Children, Families and Social Issues que dirige en la Universidad de Londres. Es director ejecutivo del National Evaluation of Sure Start. Sus líneas de investigación incluyen la influencia del entorno en lo social, el desarrollo cognitivo y comunicativo, la educación preescolar, el entorno familiar, la conexión entre el desarrollo del niño y las políticas sociales. Entre sus publicaciones recientes, se destacan: Anders, Y., Sammons, P., Taggart, B.; Sylva, K., Melhuish, E. y Siraj-Blatchford, I. (2011): "The influence of child, family home factors and pre-school education on the identification of special educational needs at age 10", en *British Educational Research Journal*, 37, pp. 421-441 y Melhuish E. C. (2011): "Preschool matters", en *Science*, 333, pp. 299-300.

ANNIE MULCAHY es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Educación por la Universidad de San Andrés. Se desempeña como asesora de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación.

PAM SAMMONS es profesora del Departamento de Educación de la Universidad de Oxford. Es profesora de Educación en el Instituto de Educación de la Universidad de Nottingham. Es especialista en eficacia escolar y directora asociada del International School Effectiveness and Improvement Centre. Sus líneas de investigación son la eficacia educacional, la mejora escolar, la igualdad y el impacto de las desventajas en la educación y la evaluación. Entre sus publicaciones recientes se encuentra: Sammons, P., (2010): "Equity and Educational Effectiveness (forthcoming)", en: *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Elsevier.

IRAM SIRAJ-BLATCHFORD obtuvo el grado de Ph.D. por la Universidad de Warwick. Es especialista y profesora de Early Childhood Education en el Instituto de Educación, en la Universidad de Londres. Investigó en el campo de la educación durante veinte años. Sus investigaciones actuales giran en torno al estudio sobre la eficacia del preescolar, la educación primaria y secundaria, el curriculum de la educación

inicial, y la pedagogía. Participó de la investigación Start Right y proveyó evidencia en educación inicial para la National Commission on Education y el House of Commons Select Committee. Es autora de 40 libros e informes y de más de 130 capítulos y artículos. Es asesora del Ministerio de Educación de Gales y de los gobiernos de Singapur, Australia, Hong Kong, a los que asesora en políticas para la infancia. Fue consultora de la UNESCO.

CORA STEINBERG es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Master in Science en Políticas Sociales y Planeamiento por la London School of Economics and Political Sciences. Es estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, en la Universidad de Buenos Aires y docente de la Cátedra de Sociología de la Educación en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se especializa en Evaluación de Programas Sociales y Educación y es consultora de IPE-UNESCO. Se desempeñó en diversos cargos en los Ministerios Nacionales de Trabajo, Salud, Educación y Presidencia de la Nación.

KATHY SYLVA obtuvo un Ph.D. en la Universidad Harvard, y luego estudió psicología en la Universidad de Oxford -donde actualmente enseña Psicología Educativa- al tiempo que colaboraba en el Oxford Pre-school Research Group, dirigido por Jerome Bruner. En la década de 1980 evaluó el programa de preescolar High/Scope. En la década de 1990, comenzó en Londres sus investigaciones acerca de la evaluación y del currículum en la educación primaria. Fue codirectora de la Royal Society of Arts Enquiry en Early Years Education (Start Right Report, 1994). Los temas predominantes en sus líneas de investigación son la evaluación del preescolar y las intervenciones educacionales primarias, con un especial énfasis en las predictoras de los resultados cognitivos, lingüísticos y sociales en investigaciones longitudinales. También dirigió proyectos de investigación sobre intervenciones de alfabetización, apoyo de los padres, y los efectos del cuidado de los niños.

BRENDA TAGGART cuenta con una vasta experiencia en el campo de la educación primaria; fue maestra, asesora de enseñanza primaria, subdirectora de escuelas. Fue directora de un centro de enseñantes

LEA y capacitadora en educación inicial en el Institute of Education and Goldsmiths. Su carrera como investigadora incluye investigaciones para los siguientes organismos: ESCR, SCAA, NUT, British Coal, DENI, DfES y numerosos LEAs. Trabajó en varias investigaciones acerca del impacto de iniciativas gubernamentales. Actualmente es la coordinadora de investigación y directora de proyecto del Effective Pre-School and Primary Education 3-11 (EPPE 3-11), un estudio longitudinal del DfES que investiga la eficacia y el impacto a largo plazo del preescolar. También trabaja como consultora del International School Effectiveness and Improvement Centre (ISEIC) en el Institute of Education. Entre sus publicaciones recientes, se encuentra: Sylva, K., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2003): *Assessing Quality in the Early Years Early Childhood Environment Rating Scales Extension (ECERS-E) Four Curricular Subscales*. Stoke on Trent, UK y Stirling, USA: Trentham Books.

Revista de Política Educativa

Objetivo

Revista de Política Educativa es una publicación académica de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés que se propone como un espacio para difundir la producción de conocimiento sobre educación en Argentina y en América Latina, y acercar la producción intelectual internacional al ámbito local y regional. La revista publica artículos originales e inéditos basados en investigaciones empíricas o teóricas que analicen temas del campo de la educación en su dimensión política. Es decir que el tema de la Revista no se limita a las políticas públicas, aunque por supuesto las incluye, sino que abarca la relación entre educación y política (en el sentido amplio del término) en el ámbito internacional, regional, nacional, sub-nacional e institucional, incluyendo universidades, escuelas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

Normas para la presentación de trabajos

- *Revista de Política Educativa* publicará trabajos originales e inéditos basados en investigaciones empíricas o teóricas sobre temas educativos. También se publicarán reseñas bibliográficas sobre publicaciones recientes y sistematizaciones originales de la bibliografía sobre un determinado tema.
- Los trabajos podrán estar escritos en forma individual o colectiva.
- Los artículos deberán presentarse en procesador de texto WORD, y no deberán exceder las 25 páginas (6.500 palabras estimativamente) de extensión, en hoja tamaño A4, letra Arial 11, a espacio interlineado de 1.5, escrito de un sólo lado. El requisito de las 25 páginas totales incluye la bibliografía.

- Las reseñas de libros no deberán exceder las 5 páginas de extensión, manteniendo el mismo formato que los artículos. Estos requisitos deberán respetarse rigurosamente ya que de lo contrario, los trabajos no serán considerados para su publicación.
- Los artículos deberán presentarse en soporte digital vía correo electrónico a politicaeducativa@udesa.edu.ar bajo seudónimo, acompañados en documento aparte por los datos de sus autores (título del artículo, nombre completo del/los autor/es y un pequeño currículum de los mismos (entre 5 y 10 líneas), especificando título profesional, pertenencia institucional, cargo académico, dirección postal y dirección electrónica).
- Cada artículo deberá incluir un *abstract* (resumen) en castellano y en inglés que no supere las 200 palabras, y no más de cinco palabras clave, también en ambas lenguas.
- Toda aclaración sobre el trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etc.) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.
- En caso que se incluyan cuadros, gráficos y/o imágenes, deberán figurar en el texto el título y la numeración correspondientes, dejando un espacio en blanco en el que iría el cuadro, gráfico y/o imagen. Los cuadros, gráficos y/o imágenes deberán adjuntarse en archivos separados (numerados y titulados de la misma forma que en el texto, indicando las unidades en que se expresan los valores y citando las fuentes pertinentes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración, tomando en cuenta que la impresión final será en blanco y negro.
- Las referencias bibliográficas deberán ir al final de la cita con el formato "(autor, año publicación)". En el caso de transcripciones textuales, deberán ponerse entre comillas y la referencia deberá tener el siguiente formato (autor, año publicación: número de página). Ejemplo para cada caso: (Álvarez, 1999) o (Álvarez, 1999: p.120)

- De ser indispensable realizar notas aclaratorias, deberán ir al final del artículo y respetar las normas internacionales para la publicación de artículos científicos.
- La bibliografía debe figurar al final del artículo, y deberá ajustarse a las siguientes condiciones:

Libro: Apellido y letra inicial del nombre del autor. (Año de edición): *Título de la obra*. Lugar de edición: nombre de editorial.

Ejemplo:

Gore, E. (2003): *Conocimiento colectivo*. Buenos Aires: Granica.

Parte de un libro: Apellido y letra inicial del nombre de autor (Año de edición del libro donde se extrajo el capítulo o artículo citado): "Título de capítulo o artículo", en Inicial de nombre y apellido completo del autor o compilador/editor del libro: *Título del libro*. Lugar de edición: nombre de editorial.

Ejemplo:

Taylor, Ch. (1990): "La filosofía y su historia", en R. Rorty, J. B. Schneewind y Q. Skinner (comps.): *La filosofía en la historia*. Barcelona: Paidós.

Artículo de una Revista: Apellido y letra inicial del nombre del autor del artículo (Año de publicación de la revista): "Título del artículo", *Título de la revista o diario* (Lugar de publicación), volumen, número de entrega, páginas (primera y última) del artículo citado.

Ejemplo:

Ruiz, R. y Jiménez, E. (1997): "La medicina interna", *Revista de medicina* (Madrid), vol. 14, núm. 8, pp. 345-367.

Búsqueda en Internet: Apellido y nombre de autor (Año de publicación entre paréntesis): título de la obra en cursiva. Dirección de la web completa (fecha de acceso)

Ejemplo:

Millares, A. (1982): *Historia de la imprenta*. Online en www.website.com.ar (acceso el 20 de marzo de 2006).

- Se aceptarán artículos en inglés para su evaluación, aunque se exigirá su posterior traducción en caso de que la contribución fuera aceptada para su publicación. Dicha traducción correrá por

cuenta del/los autor/es, en el tiempo explicitado por la dirección de la revista.

- Una vez iniciado el proceso de edición no se admitirán agregados ni modificaciones.

Mecanismos de selección de artículos

La selección de los trabajos a ser publicados en *Revista de Política Educativa* quedará bajo la responsabilidad del Consejo Editorial. Dichos trabajos serán evaluados por especialistas sobre la temática correspondiente. Los artículos recibidos serán sometidos a un proceso de referato doble ciego. Solamente serán considerados aquellos artículos que cumplan con los criterios formales y de contenido establecidos en las normas de presentación.

La recepción de los mismos no implica ningún compromiso de publicación. Se comunicará a los autores la aceptación o no de los trabajos. En caso de necesitar modificaciones, se le comunicarán al autor, quien deberá contestar dentro de los cinco días hábiles posteriores si las acepta, y enviará la versión definitiva en la fecha acordada entre el Consejo Editorial y el autor.

Cada autor recibirá tres ejemplares del número de la revista en que aparezca publicado su artículo.

