



Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina

Programs to reduce school failure and improve learning processes in Latin America

Daniel Feldman

Ana Atorresi

Víctor Mekler

Resumen:

Este artículo plantea un conjunto de reflexiones sobre la mejora de la experiencia escolar a partir de una revisión de programas e iniciativas de los últimos veinte años desarrolladas en el marco de políticas educativas destinadas a mejorar las oportunidades educativas de los sectores sociales más desfavorecidos, potenciar el aprendizaje y reducir el fracaso escolar en la educación básica. Se seleccionaron para el estudio programas de cinco países de América Latina –Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Se trata de experiencias que ejemplifican intervenciones dirigidas hacia alguna de las siguientes dimensiones: la compensación de condiciones que marcan la inclusión-exclusión del servicio educativo; la mejora de la gestión escolar, la promoción del equipo docente, la planificación de la tarea y el vínculo con la comunidad; la mejora de la actividad de enseñanza y la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos reales de los alumnos; la modificación de pautas organizacionales y académicas con el propósito de atender situaciones o poblaciones específicas. Se argumenta que para evaluar estas estrategias, dirigidas a promover la inclusión escolar y mejorar la enseñanza, es necesario prestar atención a las formas que fueron adoptando en distintos países de la región con preocupaciones similares, a la eficacia de las articulaciones generadas, a la sustentabilidad de las propuestas y a su capacidad para instituir modificaciones duraderas.

Palabras clave: oportunidades educativas; mejora del aprendizaje; inclusión escolar; programas de mejora; cambio educativo.

Abstract:

This paper presents reflections on the improvement of school experiences based on a revision of several programmes and initiatives developed in the past twenty years in five Latin American countries –Argentina, Brazil, Colombia, Chile and Mexico. These programs aim at improving educational opportunities for underprivileged social sectors, enhancing learning and reducing school failure in basic education. The chosen cases exemplify lines of action which apply to some of the following dimensions: the capacity to compensate for conditions that mark inclusion / exclusion of education systems; improvement of school management, promotion of teachers, planning activities and community bonding; improvement of teaching and learning processes taking into account distinct school trajectories of students; and changes in organizational and academic issues so as to address specific population needs. The present study suggests that in order to evaluate these strategies to improve teaching and promote inclusion, attention should be paid to the processes adopted in countries with similar problems, the effectiveness of the generated articulations, the sustainability of the proposals, and the capacity to implement long-lasting changes.

Keywords: educational opportunities; learning improvement; school inclusion; improvement programs; educational change.



I. Veinte años de programas de mejora de la educación básica

En la década de 1990 los países de América Latina configuraron escenarios de reforma o de cambios estructurales de los sistemas educativos que plantearon garantizar el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos y prestar servicios educativos con mayores niveles de equidad y calidad. Estas reformas establecieron un estado de situación cuya apreciación y cuyos efectos aún están en debate (Aguerrondo, Núñez Prieto y Weinstein, 2010; Gajardo, 1999; Kaufman y Nelson, 2005; Krawczyk, y Vieira 2007), lo que contribuyó a avivar la discusión sobre la mejora educativa.

Una iniciativa adoptada por varias normativas nacionales fue la ampliación del tramo de escolaridad obligatoria más allá del tradicional nivel primario de enseñanza, cuya duración en los diferentes países de Latinoamérica oscilaba entre seis y ocho años. Además, las nuevas legislaciones en materia de educación fueron acompañadas por distintas propuestas para atender al rendimiento académico de los estudiantes, la calidad de los aprendizajes y los fenómenos de desgranamiento escolar. Pero los procesos de cambio de ese período tuvieron lugar, mayormente, en un contexto de cristalización de las desigualdades sociales y, si bien los niveles de matriculación llegaron en muchos casos a la universalización del nivel primario, la desigualdad educativa mantuvo amplios y diversos alcances debido a los tradicionales problemas de ingreso tardío, repitencia, sobre edad, abandono y menores tasas de terminación efectiva entre los sectores menos favorecidos de la población. Es así que en la mayoría de los países de la región se realizaron acciones para disminuir las inequidades en el acceso a la educación y para equiparar, en alguna medida, las oportunidades de aprendizaje. Con el objeto de analizar estos programas e iniciativas para reducir el fracaso escolar y mejorar el aprovechamiento de la experiencia educativa en distintos países de América Latina, se realizó en el 2010 un estudio mediante un convenio entre UNICEF Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Este artículo plantea algunas de sus conclusiones. Se seleccionaron planes, programas y proyectos relevantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Estos países tienen altos niveles de cobertura escolar y tasas de escolarización primaria superiores al 85%. Aunque las características de gobierno del sistema educativo son diferentes, en todos los casos se verifica una importante dinámica entre las intervenciones y competencias de los niveles centrales del Estado, las jurisdicciones estatales –en ciertos casos municipales, distritales y locales– y las propias escuelas. Todos han desarrollado en las décadas pasadas procesos continuos de cambios educativos que abarcaron una escala importante y permiten apreciar acciones traducidas en planes, programas y proyectos que convergen o se confrontan con las formas tradicionales de gestión de los sistemas escolares.

Como el objetivo del estudio fue ejemplificar estrategias que forman parte de un repertorio que parece relativamente compartido por diferentes países de la región, es necesario tener en cuenta que el alcance del trabajo es limitado ya que no pretende establecer un completo estado de situación sobre los programas de mejora en América Latina. Por ello, tampoco figuran todos los programas y proyectos desarrollados en esos países, sino los que se consideraron representativos de cada línea de trabajo. Además, se seleccionaron iniciativas centralmente dirigidas a escuelas urbanas y periurbanas. En este marco puede entenderse que el trabajo ofrezca una visión más propia del “inventario sistematizado” que de la comparación sistemática, recurriendo a un enfoque metodológico particular¹ entre los casos elegidos. Además, es evidente que las acciones relevadas y sistematizadas para el estudio realizado se inscriben en políticas generales, pero no se pretendió ofrecer un panorama de las políticas educativas de los países seleccionados, sino solo de programas y proyectos con propósitos determinados y objetos de intervención específicos.

Es sabida la dificultad para establecer límites claros entre “políticas” y “programas”. Podría diferenciárselos según niveles de generalidad, aunque el límite es siempre impreciso. En todo caso, puede decirse que los planes, programas y proyectos se dirigen a lograr efectos en cierta medida específicos para un grupo determinado de destinatarios y que articulan un conjunto normativo, financiero, organizacional y técnico el cual, en algunos casos, funciona de manera paralela a las formas habituales de gestión y administración del sistema educativo.²

Diferentes estrategias procuraron dar respuesta a los problemas del fracaso, romper con su naturalización y con la rutina de “dar más de lo mismo” a los niños que ya habían enfrentado dificultades. Se buscaron alternativas al típico tratamiento homogéneo de situaciones diferentes y puntos de partida distintos en relación con la enseñanza y el aprendizaje. Se trató de programas que expresaron la acción estatal en diversos niveles territoriales, la iniciativa de organizaciones del tercer sector y la promoción de organismos internacionales. Operaron, básicamente, sobre cuatro dimensiones principales del proceso escolar:

1. La capacidad del sistema para compensar algunos de los aspectos sociales que marcan la inclusión en el servicio educativo o la exclusión de él.
2. La mejora de la gestión escolar, la promoción del trabajo colaborativo docente, el establecimiento de expectativas positivas en relación con los alumnos, el vínculo con la comunidad y los canales de participación de otros actores en la escuela.
3. La mejora de la actividad de enseñanza y la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos reales de los alumnos.
4. La modificación de pautas organizacionales y curriculares con el propósito de atender a situaciones o poblaciones a las que la estructura habitual del sistema no ha logrado dar respuestas adecuadas, o bien para generar marcos más satisfactorios en relación a lo que Terigi (2009) denominó “trayectorias escolares reales”.



En la década de 1990 una gran parte de los países de la región enfatizó la implementación de programas compensatorios, también llamados de “discriminación positiva”, focalizados en las escuelas que atienden a sectores sociales desfavorecidos en términos económicos, geográficos y/o culturales. Transcurrida dicha década, comenzaron a señalarse limitaciones de las políticas compensatorias; por ejemplo, los diferentes programas no estaban articulados y las poblaciones objetivo se superponían (López y Gluz, 2002); la cuestión étnica, las especificidades culturales regionales, el contexto de ruralidad y los escenarios de pobreza y exclusión debían abordarse con más profundidad para garantizar un mayor impacto educativo en los grupos sociales vulnerables (Calloids y Jacinto, 2006).

Otro eje recurrente fue la necesidad de redefinir el vínculo entre las instancias centrales y locales de la gestión educativa, para dar mayor flexibilidad a los procesos de planeamiento en las unidades escolares y espacio a las organizaciones sociales locales. En la línea de fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones, los informes multilaterales recomendaron promover la participación comunitaria en los procesos institucionales de las escuelas. Se señaló también la necesidad de realizar un adecuado monitoreo de los programas, así como un seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes, a fin de obtener una dimensión real de los problemas de la repitencia y la deserción, lo que exigía una mejora de los sistemas de información (López y Gluz 2002).

Según Pini, Cambours y Gorostiaga (2005), las acciones destinadas a mejorar la equidad en la educación básica, fueron paulatinamente cambiando sus enfoques hacia la búsqueda de integralidad de las propuestas y un alcance de gran escala. Además, se produjo un giro en los discursos, que ya no identifican a los beneficiarios a partir de sus carencias sino de la restauración de sus derechos (Terigi, 2009). Como se expondrá a continuación parece extenderse la convicción de que la diversidad cultural y las desigualdades sociales que atraviesan las escuelas no encuentran respuestas adecuadas en el marco habitual y que es necesario pensar en su readecuación para cumplir con los fines de una educación obligatoria extendida. En todo caso, se instaló una mayor preocupación por el desempeño de las actividades dentro de la escuela, sobre todo para los sectores más desfavorecidos desde el punto de vista social y educativo.

II. Iniciativas para la mejora

En la actualidad puede observarse en la región un panorama de acciones diverso que, en el marco de distintas estructuras y tradiciones de gobierno, comienzan a operar con diferentes formas de intervención. Algunas de ellas ofrecen recursos para el sostenimiento de la escolaridad, se proponen mejorar las actividades de enseñanza y/o procuran crear modificaciones importantes de las pautas estandarizadas de trabajo escolar. Estas acciones descansan en una variedad de dispositivos y muestran, además, combinaciones variadas entre las gestiones central y local; entre intervenciones de los Estados nacionales, estatales o municipales, organismos internacionales y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Las iniciativas seleccionadas estaban en vigentes en la década pasada y operaban sobre la educación básica. En el marco de este trabajo se consideró “educación básica” a los tramos de escolaridad obligatoria del nivel inicial, el nivel primario y el primer ciclo o ciclo inferior de la enseñanza secundaria/media, de acuerdo con las definiciones internacionales usuales³.

Las iniciativas relevadas para el estudio pueden sistematizarse de diversas maneras y admiten más de un modelo clasificatorio. En este estudio se tomó en cuenta el objeto de intervención y las estrategias predominantes. Si bien los programas pueden tener varios objetos de intervención, muchos de ellos ponen en sus orígenes, sus propósitos discursivos y sus componentes mayor énfasis en algunos objetos y estrategias, así como en determinados grupos de destinatarios. De acuerdo con este criterio fue posible agrupar distintos planes o programas según los siguientes objetos de intervención que les son predominantes:

-Programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización.

-Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

-Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización.

- **Programas centrados en las condiciones sociales y materiales de la escolarización de los estudiantes**

Desde inicios de los años 90, las políticas estatales han continuado y recreado la implementación de programas cuya prioridad es el mejoramiento de las condiciones materiales para la escolarización. Estos programas operan en dos direcciones. Por un lado, brindan apoyo material a las familias. Por otro, dotan de recursos y fortalecen las condiciones de las escuelas que atienden a alumnos de sectores socialmente desfavorecidos. Todos procuran ampliar las condiciones de retención y permanencia en la escuela y, necesariamente, se complementan e integran con otras estrategias centradas en garantizar las trayectorias escolares de los alumnos y la mejora de los aprendizajes.



Como ejemplos de este tipo de iniciativas puede mencionarse al Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil, considerado uno de los mayores programas en el área de alimentación escolar; el Programa de Alimentación Escolar de Chile; los programas de transferencia de renta en Brasil unificados, luego en el programa Bolsa Familia, que alcanzaba 23% de la población; la Red de Protección Social al Estudiante de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile; la Asignación Universal por Hijo de Argentina, que exige el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los niños y adolescentes, y de los controles básicos de salud; la provisión de libros en Argentina, Chile, Colombia y México⁴, los Centros de Recursos para el Aprendizaje de Chile o el Programa Nacional del Libro Didáctico de Brasil. Actualmente, entre los componentes más usuales del suministro de equipamiento a las escuelas se encuentran las computadoras y los recursos multimedia, aunque la dotación de netbooks con carácter universal o extendido que han asumido planes –en el marco de políticas de inclusión digital - como Ceibal en Uruguay y Conectar Igualdad en Argentina superan la idea de utilización de la computadora como recurso material y pretenden una intervención sobre los procesos de enseñanza y las actividades de aprendizaje.

- **Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje**

En los últimos años, la preocupación por el tipo de aprendizajes adquiridos y el tiempo destinado a la enseñanza pasan a ocupar un lugar relevante en la agenda de recomendaciones para las políticas educativas. Algunas de las iniciativas promueven un aumento del tiempo escolar; otras generan trayectorias específicas de cursado y sistemas focalizados de atención pedagógica, expresados en los programas de aceleración o de promoción asistida. Otras estrategias apuntan a fortalecer la experiencia escolar, los sistemas de apoyo y la sinergia entre la escuela y la comunidad mediante actividades extracurriculares y de apoyo escolar. También se han propuesto modificaciones en la gestión institucional, el uso sistemático de información diagnóstica y el monitoreo del avance de los alumnos. Estas propuestas apelan a modos diversos de vincularse con las familias y las comunidades incluyendo el escenario extraescolar y sus dinámicas socioculturales.

Aunque las escuelas de tiempo extendido tienen larga data, en la década pasada emergieron diversos programas de escuelas de tiempo completo en la región en vistas al mejoramiento de la calidad educativa de los sectores más desfavorecidos. Estos programas sostienen el aumento de la duración de la jornada escolar; el número de días de trabajo efectivo del calendario escolar; el aprovechamiento del tiempo escolar en actividades con sentido educativo; la exigencia de enriquecer el currículo introduciendo experiencias de aprendizajes ligadas a los lenguajes no tradicionales, como las artes, las manifestaciones culturales comunitarias y las nuevas tecnologías, entre otras. Por ejemplo, prácticamente 50% de las escuelas primarias de gestión estatal de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, ofrecen jornadas completas; en Chile, en los años 90 hubo una extensión de la jornada escolar diaria para las escuelas públicas de educación básica; el Programa Escuelas de Tiempo Completo, de México, es una iniciativa del Gobierno Federal que tiene como prioridad el fortalecimiento de los aprendizajes de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad y en el marco de las transformaciones en la organización de las familias.

También se encuentran las experiencias de promoción asistida para los primeros años de la escolaridad. La promoción asistida implica el trabajo sostenido con los directivos de las escuelas y los docentes a cargo de los primeros años a fin de abordar una concepción integral de la alfabetización para el primer ciclo e institucionalizar instancias de seguimiento de los procesos de aprendizaje. Un ejemplo es el programa denominado “Todos Pueden Aprender”, en Argentina.⁵

Una de las iniciativas con mayor desarrollo en las últimas dos décadas para tratar los problemas de la sobreedad y de la repitencia está constituida por las experiencias de aceleración de los aprendizajes. Estas experiencias proponen, en general, el cursado de dos años escolares en uno, para que luego los estudiantes puedan insertarse en el curso escolar que corresponde a su edad teórica. Estos programas exigen adaptaciones curriculares y normativas específicas a las escuelas que los implementan, capacitación docente y nuevas estrategias de enseñanza. En Brasil, el programa Reorganización de la Trayectoria Escolar de la Enseñanza Fundamental: Clases de Aceleración, surgió en 1996 en San Pablo y se extendió después a varios estados.⁶ Colombia, años más tarde, desarrolló un programa con los mismos propósitos que se implementó en distintos puntos del país. En la ciudad de Bogotá se denominó Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable con Extraedad.

Varias de las iniciativas identificadas en esta línea de intervención tienden a implementar propuestas complementarias que priorizan, por lo general, estrategias de apoyo escolar combinadas con actividades recreativas, artísticas y deportivas. Estos programas se vinculan estrechamente con la gestión institucional ampliando sus horizontes e incluyendo la participación de otros actores y organizaciones de la comunidad local. Estos proyectos tienden a generar actividades complementarias de las tareas cotidianas de la escuela, que pueden ayudar a afirmar el sentido de pertenencia, los intereses y los centros de atracción por la actividad escolar, la autoestima y el sentido de posibilidad en la tarea por parte de los niños y su esfuerzo escolar. También aumentan la participación de la comunidad en la vida de la escuela y en la tarea de sus niños. En Brasil, desde el año 2005 el programa Más Educación se propuso ampliar con la participación comunitaria el uso del tiempo y del espacio escolar por parte de los alumnos de las escuelas públicas. Chile desarrolla desde los años 90 una propuesta de participación comunitaria que se denomina Talleres de Aprendizaje (TAP). Los TAP son conducidos por jóvenes de la comunidad, coordinados por docentes, y se destinan a niños del primer ciclo de educación básica. El Programa Escuelas Siempre Abiertas, desarrollado en México, tuvo como finalidad que las escuelas abrieran sus puertas a todos los miembros de la comunidad fuera del horario de clases para la realización de actividades diversas relacionadas con la atención de la salud, el arte y la cultura, la práctica del deporte y la recreación, así como el uso de tecnologías. En esta línea de iniciativas, desde el año 2009 Argentina ha instalado Centros



de Actividades Infantiles en los que se implementan proyectos socioeducativos que permiten a los niños contar con el apoyo de maestros comunitarios, además de participar en actividades artísticas, científicas, tecnológicas, deportivas, recreativas u otras que la comunidad considere relevantes.

Existe un conjunto de proyectos orientados a favorecer, en sentido amplio, la alfabetización, incluyendo la alfabetización digital y distintas áreas curriculares o campos del conocimiento que se ven frecuentemente reducidos, así como a incorporar nuevos medios de enseñanza y de aprendizaje. En Chile, como iniciativas de apoyo frente al proceso de cambio curricular en la educación básica, se destacaron la línea de asesoramiento estratégico en Lectura, Escritura y Matemática y el proyecto Educación en Ciencias Basado en la Indagación. Por su parte, el programa Pequeños Científicos es una alianza entre la Academia Colombiana de Ciencias y la Universidad de los Andes, junto con fundaciones del sector privado, que busca promover la renovación de la enseñanza de las ciencias naturales y la tecnología en las instituciones de enseñanza básica. En Colombia, se identifica también una política activa que fomenta la renovación de la educación artística promoviendo orientaciones pedagógicas para la educación básica, presentando propuestas y recursos y organizando un foro: El Arte y la Cultura Fortaleciendo Competencias Básicas y Ciudadanas.

Los programas de promoción de la lectura están muy difundidos en la región. En la mayoría de los casos son iniciativas o campañas de escala masiva que muchas veces van más allá de las instituciones escolares. El Plan Lectura de Argentina está orientado a fortalecer la presencia de la lectura en la escuela y a promover el encuentro de docentes y estudiantes con el libro. México también cuenta con un Plan Nacional de Lectura destinado a comunidades escolares, alumnos, maestros, docentes, bibliotecarios y directivos de las escuelas públicas de Educación Básica de las 32 entidades federativas del país. Leer para Crecer es un programa chileno impulsado por el consorcio empresarial Pro O'Higgins y la Fundación Andes desde el año 2004; su propósito es incentivar el gusto por la lectura en los estudiantes de primer ciclo.

La alfabetización digital se ha vuelto una preocupación creciente, así como las acciones tendientes a disminuir la llamada “brecha digital”. Dos programas escapan a los alcances fijados para el estudio pero cabe mencionarlos por su extensión e impacto. Uno de ellos es el Plan Ceibal, en Uruguay, uno de los primeros países de América Latina en desarrollar una política digital basada en la distribución masiva de computadoras portátiles a los alumnos y docentes. El otro, el Programa Conectar Igualdad, en Argentina, dirigido a todos los alumnos y profesores de las escuelas secundarias estatales, escuelas de educación especial, así como a los estudiantes y profesores de las instituciones de formación docente. Algunas jurisdicciones de Argentina han implementado programas similares de carácter masivo para la educación primaria, como el Plan S@rmiento en la Ciudad de Buenos Aires, el Joaquín V. González en La Rioja y el Escuela Pública Digital en San Luis. También cabe mencionar, entre otros, el proyecto Raíces de Aprendizaje Móvil; se inició en 2011 y se focaliza en la educación primaria de Colombia.

Aunque la clasificación utilizada ordena los proyectos en torno al objeto de intervención predominante, también se han implementado programas con una concepción multidimensional que han propuesto diferentes líneas de acción desarrolladas simultáneamente sobre varios focos de intervención. Un programa pionero de este tipo en la región es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres de Chile, conocido como Programa 900 Escuelas. Se lo concibió como una iniciativa integral de apoyo a los establecimientos escolares que se encontraran en el decil más bajo de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad Educativa. Otra experiencia de la última década con una concepción integral que atiende a los problemas de mejora de los aprendizajes, retención, permanencia y continuidad de las trayectorias educativas en la educación básica/primaria es el Programa Integral para la Igualdad Educativa de Argentina.

- **Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización**

Las políticas que tienen como mandato la ampliación de la escolarización deben atender, de manera prioritaria, a la inclusión de los niños que no ingresan en la escuela o que, al decir de Terigi (2009), habiendo ingresado, no permanecen o no aprenden con los ritmos y el nivel esperados. Varias de las iniciativas analizadas desarrollaron estrategias para lograr la retención, la permanencia y el egreso oportuno, llevando adelante experiencias de inclusión en escuelas que reciben a poblaciones de contextos desfavorecidos. El diseño y los dispositivos de esos programas, aun con sus diferencias pedagógicas, institucionales y normativas, concibe la inclusión educativa en el marco de las características estructurales del sistema educativo existente. No obstante, entre las experiencias de los países considerados, también se encuentran otras destinadas a quienes abandonan el sistema educativo o no acceden a él de manera oportuna, las cuales procuran atender a esta situación generando formatos educativos específicos o proyectos institucionales alternativos, con un currículo flexible y una propuesta pedagógica innovadora.

En consecuencia, en los últimos años tomaron cuerpo iniciativas pedagógicas que propusieron alternativas al modelo escolar, flexibilizando lógicas organizacionales dentro de la escolarización formal de educación básica. Así, se han institucionalizado un conjunto de programas de reingreso al sistema educativo que procuran reincorporar a los niños y adolescentes que han abandonado la escuela y que requieren transitar por formas educativas que puedan constituir “espacios puente” o modos alternativos de terminación del nivel correspondiente.



En Medellín, Colombia, La Escuela Busca al Niño es un proyecto interinstitucional para facilitar el reingreso en el sistema educativo de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En México se ha implementado en el Distrito Federal un modelo educativo comunitario denominado Centros de Transformación Educativa (CTE). Los CTE desarrollan acciones tendientes tanto a la reinserción escolar como a la inclusión educativa. No funcionan como escuelas de reinserción, sino como lugares de tránsito para niños, jóvenes y adultos con escolaridad básica incompleta que por diferentes razones han abandonado la escuela o no han ingresado en el sistema. Otra experiencia que presenta una alternativa de escolarización para poblaciones focalizadas en el caso de México es el Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. El programa pone el eje en el permanente tránsito de estas familias desde sus comunidades de origen hacia los mercados de trabajo agrícola y las escuelas de diferentes localidades en distintos períodos del calendario escolar.

A partir del estudio realizado puede apreciarse que algunos programas enfatizan aspectos específicos y se ocupan de manera intensa de atender una dimensión particular, en tanto que otros tienen un carácter integrado o multifocal y articulan de manera simultánea intervenciones sobre distintas dimensiones de la vida escolar: interacción en el aula, reorganización institucional, generación de sistemas de información, relación con la comunidad. Pero, además, cada uno de los proyectos o programas implica una trama de actores y de agencias involucrados en los procesos de financiamiento, diseño, ejecución, supervisión, y evaluación.

Al ordenar estas iniciativas puede verse, también, que resulta preponderante el papel del estado nacional o de las unidades subnacionales. No obstante diversos programas descansan en iniciativas o articulaciones entre más de un sector: organismos internacionales, fundaciones empresariales u organizaciones no gubernamentales. Existen importantes vinculaciones entre los programas gestados por organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas, y se establecen alianzas para lograr financiamiento y apoyo técnico profesional ya sea de las administraciones estatales locales o nacionales o de organismos multilaterales.

Por otra parte, si se considera la escala de las intervenciones, las experiencias se distribuyen sobre una línea que va desde programas localizados en un sector o grupo de escuelas hasta programas generalizados que abarcan un gran número de unidades escolares y territoriales. Algunos de los programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización suelen pensarse para escalas extendidas. Otras propuestas se diseñan para atender a poblaciones específicas, como grupos étnicos, poblaciones con necesidades educativas especiales, estudiantes en contextos de encierro y hospitalarios; grupos de inmigrantes, refugiados, damnificados por catástrofes naturales y demás. En estos casos, los programas son, por definición, focalizados. Pero también hay programas o proyectos que limitan su escala porque la concreción de los cambios esperados supone un trabajo intensivo y profundo con las instituciones escolares. Cuanto más se acercan los proyectos a intervenir en los procesos básicos de las escuelas, más baja es la posibilidad de asentamiento y proyección de las propuestas si no actúan múltiples dispositivos convergentes (Croce y otros, 2006). Por último es evidente que existe una intensa dinámica de relación entre los distintos niveles de organización y gobierno escolar toda vez que la etapa parece caracterizada por una creciente necesidad de generar formas de gestión más fluidas para propuestas con mayor integración de acciones y actores, más complejas y multidimensionales y más sensibles al contexto de intervención.

III. Panoramas, problemas y desafíos de los programas y proyectos

Las acciones llevadas adelante en los distintos países para mejorar los aprendizajes y disminuir los efectos de la repitencia y el abandono mostraron tres rasgos emparentados. Por un lado, la necesidad de combinar la universalización de la educación básica con mejoras sustanciales en la eficiencia y la equidad internas, tratando de emparejar la calidad de la educación que reciben niños de distintos sectores en el mismo nivel educativo. Por otra parte, muchos esfuerzos se destinaron a las poblaciones más vulnerables en razón de sus condiciones socioeconómicas. Por último, muchas de estas acciones adoptaron la forma de programas y proyectos de intervención focalizada.

- **Nuevas orientaciones para sostener los trayectos y mejorar el aprendizaje**

La preocupación por avanzar hacia la equidad a través del fortalecimiento de las oportunidades educativas se expresó en una tendencia a modificar los formatos tradicionales que caracterizaron la expansión y el asentamiento de los sistemas educativos. La identidad entre igualdad y homogeneidad fue un rasgo de los sistemas educativos que, como percibió con claridad la nueva Sociología de la Educación, producía las condiciones para perpetuar la segmentación al tratar por igual puntos de partida y condiciones diferentes. Un ejemplo es lo que Terigi (2010) denomina la “monocronía del aprendizaje escolar”, que impone atrasos a quienes se desvían del tiempo estandarizado, lo que se expresa en repetición y sobreedad. Desde hace un tiempo comenzó a cuestionarse si la igualdad en el resultado de los esfuerzos educativos puede obtenerse mediante un tratamiento homogéneo. Coherentemente con ello, como hemos visto, buena parte de las propuestas analizadas muestran iniciativas tendientes a diferenciar la atención pedagógica, los tiempos de aprendizaje, la organización de los contenidos de aprendizaje o la graduación del avance en la educación básica, manteniendo la misma terminación de los trayectos escolares.



Gran parte de los planes programas procuró mejorar aspectos del funcionamiento escolar e incidir en factores facilitadores del aprendizaje⁷. Sobre la base de las condiciones materiales básicas, lo que significa generar un piso de garantía educativa, puede decirse que proveer mejores condiciones para el aprendizaje involucra cuatro rasgos de la escuela que se encuentran presentes en los programas analizados por el estudio: 1) debe ser percibida como un lugar seguro y apto para el desarrollo personal, 2) debe constituir un ambiente favorable de convivencia y relación interpersonal, 3) tiene que fortalecer la sensación de confianza en las propias capacidades y fuerzas⁸ y 4) debe ofrecer una honesta oportunidad para aprender.

La oportunidad de aprender está ligada, de modo genérico, a la provisión de tareas adecuadas, a un tiempo suficiente y al apoyo necesario para que cada niño y niña puedan progresar en función de sus posibilidades. Es evidente que estas oportunidades pueden efectivizarse solo si los alumnos pueden involucrarse en sus tareas con expectativas razonables de éxito, lo que requiere un buen clima de trabajo, pero también disposiciones personales. De allí que muchas de las experiencias enfatizan el apoyo a los niños en sus aspectos de comportamiento, convivencia y autoestima. En este sentido cabe citar las experiencias de aceleración de aprendizajes en Brasil y Colombia, las Escuelas de Tiempo Completo en México y los Centros de Transformación Educativa de su Distrito Federal, La Escuela Busca al Niño en Medellín o los Talleres de Aprendizaje en Chile.

Mejorar las expectativas de los alumnos tiene como contracara promover en los docentes un sentimiento de confianza en las posibilidades de sus alumnos y la disposición a apoyarlos en su esfuerzo. En muchas ocasiones esto exige modificar, por parte de profesores y directivos, representaciones y expectativas sobre las reales posibilidades de los alumnos. Distintos programas han mostrado particular preocupación por atender a este problema y desarrollaron estrategias específicas para generar espacios de discusión y reflexión sobre ellas. Puede considerarse que también los programas mismos pueden tener efecto sobre el sistema de legitimaciones que conforma el sentido común escolar, cuando ofrecen evaluaciones que muestran mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes a quienes atienden.

También es necesario tener en cuenta que la provisión de mejores condiciones para el aprendizaje incluye la generación de marcos de convivencia, la facilitación de las relaciones interpersonales, el apoyo y la contención a individuos y grupos. El aumento de conflictos escolares y problemáticas individuales de los niños seguramente acompaña amplios procesos sociales que cobran particular intensidad en los sectores más vulnerables. Por ejemplo, el programa de Aceleración del Aprendizaje de Bogotá atiende a muchos niños desplazados desde las zonas de conflicto armado. Pero aun en situaciones menos agudas, problemas de violencia, desestructuración familiar y desarraigo marcan las vidas de muchísimos niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y fracaso escolar. Muchos programas incluyen este aspecto y tratan de preparar a los docentes y a las instituciones para enfrentarlo. Pero, además del trabajo diario en las aulas, se requieren importantes sistemas de apoyo para que la enseñanza y el aprendizaje sean restituidos como eje principal de la jornada escolar.

Un aspecto a destacar es que muchos de estos programas han logrado crear, ya sea por componentes propios o por asociaciones durante su desarrollo, formas de suplementar el esfuerzo educativo y focalizar a los docentes en las tareas de enseñanza. Pero este aporte que puede ser exitosamente cumplido mientras los proyectos tienen un tamaño limitado y los equipos de asesoramiento se encuentran muy próximos, puede dificultarse cuando el número crece, el asesoramiento o la asistencia se alejan y comienzan a quedar en manos de equipos que no compartieron la voluntad política de los grupos originales.

• Nuevos actores, nuevas fuentes de influencia

Una buena parte de los programas considerados destinados a mejorar la equidad y promover la inclusión educativa muestran una diversificación creciente de acciones, de agencias intervinientes, de fuentes de autoridad, de públicos. Es decir, mayor diversidad, especialización y complejidad en las intervenciones, los agentes y los efectos esperados.

Un rasgo recurrente de los proyectos relevados es que promueven nuevas exigencias a la relación entre niveles centrales y locales de la gestión educativa, incorporan crecientes articulaciones con organizaciones de la sociedad civil e involucran en mayor medida a las comunidades. Los países en los que se llevan adelante estos proyectos tienen, como se ha dicho, distinta organización política y formas de gobierno del sistema educativo. Brasil, México y Argentina son países federales; sus estados, entidades federativas y/o provincias tienen diferentes niveles de autonomía y responsabilidad en el gobierno y en la administración de los servicios educativos. Colombia y Chile son repúblicas unitarias; sin embargo, se caracterizan por un alto grado de descentralización y municipalización de la gestión y administración de la educación básica. Pese a las distintas modalidades de gobierno, puede apreciarse un aumento de los proyectos de gestión compartida, así como un mayor aprovechamiento o estímulo de los márgenes de autonomía de las escuelas para producir mejoras en su gestión, en la enseñanza y en la vinculación con la comunidad.

En varios de los proyectos se visualiza la interacción entre distintos niveles del Estado, las escuelas y las organizaciones del tercer sector. Así, se comienzan a consolidar mediaciones a través del surgimiento de un conjunto de actores y organizaciones que intervienen en la típica tensión entre reforma desde el centro o reforma desde la escuela.

Si bien en algunos países la participación de organizaciones civiles ya constituye un estilo consolidado de gestión⁹, en otros resultan más novedosos la participación en el campo educativo de organizaciones no gubernamentales y los convenios entre agencias estatales, consorcios empresariales, fundaciones u organizaciones sociales.¹⁰



Hay una evidente correlación entre la acción de las organizaciones no gubernamentales y el trabajo por programas y proyectos: éste admite y hasta promueve la generación de organismos “independientes” de los ministerios y las oficinas centrales que, de esta manera, descentralizan funciones cooperando con el financiamiento. Sin embargo, las organizaciones del tercer sector no solo actúan como “prestadoras”. Al mismo tiempo, la existencia de una red de organismos de distinto origen (algunos no gubernamentales, otros ligados a organismos internacionales o de relación intergubernamental) estimula un campo propicio para el desarrollo de programas y promueve una iniciativa dirigida a generar “demanda”. La diversificación de fuentes, como las provistas por organismos internacionales o fundaciones o, en ocasiones, por los propios Estados, genera, a veces, una mayor dinámica, ya que permite juegos diversos, mayor independencia y un origen menos radial de los proyectos. Esto es así, ya que al contar con fuentes alternativas de financiamiento, los organismos no gubernamentales cumplen no solo un rol satélite, sino que pueden tomar la iniciativa, desarrollar sus proyectos y promover que se incluyan en la agenda de los organismos estatales, centrales, estatales o municipales.

No es propósito de este trabajo realizar una evaluación del papel de las denominadas organizaciones del tercer sector, o de las también llamadas “organizaciones no gubernamentales”. Ya de por sí, están en discusión la propia definición de “tercer sector”, sus funciones y alcances (véase, por ejemplo, Lorendhal, 1999; Roitter, 2004 y Sorj, 2005), así como su papel, que se ha relacionado, en algunos casos, con la reducción del Estado en el marco de las políticas neoliberales y en otros, como afirma Roitter (2004: 23) “puede también estar expresando la búsqueda de mayores grados de autonomía por parte de diversos actores sociales, tanto en la solución de algunos de sus problemas como de participación en lo público pero por fuera del Estado”. De allí que la relación del Estado con el tercer sector puede valorarse como retirada de funciones que debería cumplir el Estado, pero también puede interpretarse como parte de la redistribución de funciones anteriormente cooptadas por la conversión histórica de ciertas actividades en áreas estatales privilegiadas ¹¹. Seguramente será necesario formular una casuística sobre este tipo de asociaciones antes que realizar una apreciación generalizada. ¹²

Puede decirse como resumen que, en buena medida, los programas analizados muestran una tendencia hacia la mayor distribución de responsabilidades, a modelos de diseño y gestión compartidos y a más requerimientos sobre las capacidades de cada unidad involucrada. Esto lleva a relaciones no siempre sencillas, y muchas veces en tensión, entre los distintos organismos (Estado, ONG, fundaciones, organismos internacionales) y niveles de gestión (agencias centrales, Estados o regiones, municipios, distritos, escuelas).

• La acción mediante programas y proyectos y el problema de su institucionalización

El cuadro que surge del análisis realizado de los programas seleccionados sugiere que muchas acciones dirigidas a la reducción del fracaso y la mejora de los aprendizajes se caracterizaron por la mayor diversidad y distribución de las intervenciones, que se desarrollaron líneas de acción paralelas a las regulares en la gestión de los sistemas y que fueron utilizadas fuentes de financiamiento también diversas y no siempre recurrentes. A diferencia de las medidas universales adoptadas para cada unidad estatal, los programas son, de alguna manera, formas de experimentar alternativas e instalar estrategias. De allí que uno de los aspectos críticos del actual ciclo de acciones tendiente a la mejora de la calidad educativa y la reducción del fracaso escolar es su capacidad de superar la etapa de proyectos asistidos y de instalarse de manera sustentable y extendida en el mediano y el largo plazo.

Seguramente un sistema funcionando de manera adecuada incluiría algunas de las formas de trabajo que caracterizan proyectos como el de promoción asistida, aceleración de los aprendizajes o escuelas de tiempo completo. O sea, que su carácter remedial debería progresivamente diluirse para asentarse en formas regulares de funcionamiento del sistema. Por ejemplo, Gutiérrez y Puentes (2009: 115) señalan en relación con el Programa de Aceleración en Bogotá, que “el aula regular debería retomar muchos elementos de esta propuesta para mantener el ritmo de aprendizaje de los niños, en lugar de llevar al estudiante de aceleración a que regrese a las prácticas educativas que alguna vez lo llevaron al fracaso escolar”.

La institucionalización de un programa implica la integración de sus componentes y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan a la problemática que les dio origen y que garanticen su sostenibilidad institucional, financiera y normativa. La institucionalización supone una serie de condiciones, como fuentes regulares de financiamiento, instancias de fortalecimiento masivo de equipos técnicos y supervisores regionales, involucramiento de actores escolares, normativas de flexibilización de regímenes académicos y mecanismos estables de evaluación de procesos y resultados.

Puede decirse que el éxito de los programas es dejar de serlo, ya sea porque el problema quedó superado, o porque logran convertirse en “nuevas formas de lo escolar”. Este es un horizonte deseable pero pleno de dificultades, ya que, como señalan Tyack y Cuban (2001), una vez establecida, la gramática básica de la escuela persistió. En general perduraron aquellas reformas que afectaron la periferia del dispositivo y que no alteraron “los procedimientos habituales de operación” Tyack y Cuban (2001:179). Esta constatación no concluye en la imposibilidad de cambios, ya que la escuela tiene distinta permeabilidad a ellos. Al respecto, tal vez ayude distinguir entre los aspectos estructurales del dispositivo escolar y las instituciones mediante las que ese dispositivo cobra vida (Feldman, 2010); estas últimas, más sujetas a variaciones. Muchos de los programas revisados por el estudio desarrollado muestran acciones que, con distinto margen de expectativas, tratan de modificar instituciones de la escolaridad. Por ejemplo, la repetición como mecanismo para “enfrentar bajos rendimientos”, el uso de nuevas estrategias didácticas o un reordenamiento de los recursos organizacionales para mejorar la eficacia de la tarea.



Desde ya que estos propósitos de innovación enfrentan varios obstáculos. Por un lado, la posibilidad de que no se mantengan la mejoría o el cambio una vez que el andamio que proveía el programa se retira. En segundo término, el fenómeno de los usuales rendimientos decrecientes de los programas de mejora: suele suceder que la inversión inicial, ligada a un fuerte impulso y apoyo de opinión, genera impactos que no siempre es fácil mantener una vez perdida la energía que originó la iniciativa, modificados los equipos o entremezcladas sus acciones con las rutinas escolares habituales. Finalmente, la duración de los programas en el tiempo es bastante difícil si no logra realizarse una adecuada articulación política.

Cuando algún programa se beneficia de fuentes diversas de financiamiento y su planeamiento y gestión se mantienen en manos de equipos relativamente autónomos del sistema, un punto delicado lo constituyen sus perspectivas cuando concluyen los financiamientos y los plazos estipulados. Lo mismo sucede cuando la asignación de recursos para ejecutar la política está condicionada a un período de gobierno, lo que afecta considerablemente la continuidad y sostenibilidad del programa. Igual suerte pueden correr programas emblemáticos para un gobierno o gestión: pueden convertirse en blanco elegido ante el cambio de elenco gubernamental.

Se suman así dos problemas, por un lado el de la institucionalización de las innovaciones como formas habituales del funcionamiento escolar y, por el otro, el de la continuidad de los programas como parte de las políticas públicas.

Para la institucionalización de las acciones de mejora que impulsan los distintos programas y proyectos, es clave que sus propósitos e instrumentos ganen legitimidad, aceptación y, en sentido amplio, popularidad entre los docentes y las escuelas. Un factor para que esto se produzca reside en la capacidad de estos programas para modificar, de alguna manera, las expectativas consolidadas en cuanto a las posibilidades de los alumnos y la capacidad efectiva del esfuerzo escolar. Este logro es un producto probable de la intervención y, al mismo tiempo, una condición de viabilidad de los propios proyectos: estos operan sobre instituciones muy asentadas, como la repetición o el tratamiento homogéneo y sincrónico y, por lo tanto, exigen mayor participación, más compromiso y más cooperación.

Una pregunta fundamental en torno a estos programas y proyectos es no solo cuánto mejoraron los indicadores de aprendizaje, sino qué cambió en la vida de las escuelas y en las perspectivas de directivos y maestros. Estos cambios son, en última instancia, los que pueden dar sustentabilidad a la mejora, toda vez que esta depende del apoyo y la continuidad de las acciones, pero, además, de otras dos condiciones: que quienes deben llevarla adelante generen una visión propia y comprensiva del problema para resolver y que las alternativas posibles pasen a formar parte del sistema de legitimaciones de lo que se acepta como una buena escuela.

Como se ha dicho, el problema de la mejora escolar puede ser su producción, pero, principalmente, su asentamiento y su integración en los patrones del sistema. La historia de las innovaciones escolares muestra, según Tyack y Cuban (2001), su tendencia al debilitamiento cuando cambian las condiciones que generaron su inclusión en la agenda política.

IV. En resumen

En los últimos años se han multiplicado las experiencias que interpelan el formato y la organización escolar tradicional, centrándose en prácticas institucionales innovadoras y en las condiciones para viabilizar nuevas alternativas que atiendan a la diversidad sociocultural y las situaciones complejas de exclusión. La flexibilización concierne a los agrupamientos, los horarios, los calendarios escolares, la propuesta de enseñanza, las normas de asistencia, las pautas de evaluación y promoción escolar, la extensión de la experiencia escolar y las estrategias para lograr la inserción efectiva de los niños en las escuelas.

Los programas seleccionados muestran intentos para mejorar las condiciones de escolarización, moderar o modificar los efectos de la simultaneidad del trabajo escolar y los cortes asociados a la idea de grado o serie, expandir la experiencia educativa, ampliar las oportunidades de aprendizaje, promover la autoestima de los alumnos, remover y modificar las expectativas negativas de directivos y docentes, abrir las escuelas a la comunidad, instalar prácticas sistemáticas y sólidas de evaluación, utilizar la información para tomar decisiones, potenciar las actividades de planificación y mejorar la gestión escolar.

El desafío de estas iniciativas es encontrar formas institucionales y respuestas pedagógicas diferentes que posibiliten la permanencia y el aprendizaje efectivo de todos sin que se cristalicen circuitos escolares de “segunda categoría”. Asimismo, la inclusión educativa de estudiantes a través de formatos escolares diversos y flexibles solo puede realizarse con fuertes convicciones de los docentes respecto de sus intervenciones. Muchas veces las decisiones de flexibilización no son concebidas por los docentes como respuestas legítimas y de valor equivalente, pues fueron formados en el marco de modelos de organización escolar estandarizados. Por eso es necesario operar en el plano de las representaciones y demostrar la posibilidad efectiva de utilizar estrategias flexibles mejorando, al mismo tiempo, la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

En el diseño de varios de los programas analizados, y actualmente en vigencia, se involucra a las comunidades locales y a las familias de los estudiantes. Si bien el fortalecimiento de la relación entre la escuela, la familia y la comunidad trae aparejados evidentes beneficios, la demanda de mayor participación comunitaria implica exigencias para las familias, pero también para los directivos y docentes si perciben



amenazas a la autoridad y el orden escolar. En este sentido, resulta estratégico que se mantengan los procesos de sostenimiento y acompañamiento en todas las etapas de los proyectos.

La inclusión educativa y la continuidad de las trayectorias escolares en la educación básica no se garantizan por el mero hecho de destinar múltiples acciones a las mismas poblaciones. Resulta indispensable que las intervenciones tomen como punto de partida diagnósticos integrales. Además, resolver las situaciones de fracaso escolar y exclusión educativa requiere que las iniciativas se sostengan en el tiempo, que se las monitoree y evalúe y que se aprenda de ellas. Uno de los desafíos, entonces, es fortalecer las capacidades de planificación, sistematización de información y evaluación de las agencias estatales y otros organismos o instituciones involucrados en los programas o proyectos.

En relación con los resultados de estos proyectos, uno de los aspectos más sencillos de apreciar es la reducción de los indicadores de fracaso, expresados en repitencia, sobreedad y abandono; en la promoción oportuna y en la mejora de terminación del ciclo o del nivel. Más compleja es la evaluación de los aprendizajes de un modo fiable y comparable, que permita apreciar si se ha producido una reducción efectiva de la brecha entre aprendizajes. Para asentar y legitimar esta línea de acciones es importante asegurar que las mejoras en la retención y la promoción se corresponden con mejoras en el aprendizaje. Algunos proyectos han recurrido a pruebas estandarizadas y generalizadas, como ENLACE en México, SIMCE en Chile o Prova Brasil o SAEBE en Brasil. Una ventaja de estas evaluaciones es que posibilitan la comparación entre distintos grupos o, como en el caso del Índice de Desarrollo de la Educación Básica –IDEB– en Brasil (Fernandes, 2007), que reúne en un mismo indicador los conceptos de flujo escolar y medias de desempeño en las evaluaciones nacionales y municipales, que permiten ponderar el progreso de las escuelas con relación a sus condiciones y puntos de partida.

El seguimiento permanente de las acciones implementadas es una condición para apreciar los progresos en relación con los problemas que les dieron origen. Permite identificar obstáculos y dificultades, así como valorizar y capitalizar avances. Resulta de gran importancia, para extraer conclusiones valederas sobre la efectividad de las estrategias, mejorar los dispositivos o la implementación, o realizar proyecciones adecuadas sobre las posibilidades de aumentar la escala de intervención. En última instancia, la evaluación forma parte de la mejora y permite utilizar cada caso como fuente de aprendizaje en el espacio siempre incierto que abre la relación entre políticas y acciones (Elmore y Sykes 1992).

También es necesario preguntarse por el saber pedagógico que se produce en las experiencias. Este punto no se refiere estrictamente a la evaluación de los programas o a la indagación de si se alcanzaron las metas previstas, sino a la posibilidad de generar marcos conceptuales desde los cuales abordar la problemática de las trayectorias escolares, el mejoramiento de la enseñanza y las formas de organización escolar adecuadas para atender a los problemas de la inclusión y la equidad en los aprendizajes.

Cabe, por último, un comentario sobre la importancia que adquirieron los programas y proyectos como forma de acción o de complementación de los procesos educativos en las escuelas. Los sistemas educativos tienen esquemas orgánicos para la toma de decisiones y la gestión de sus actividades, que se expresan en la relación jerárquica entre organismos de gobierno; por ejemplo direcciones de un nivel educativo, órganos jurisdiccionales o locales, sistema de supervisión o dirección escolar, etc. Más allá de las distintas distribuciones de autoridad según las disposiciones constitucionales, políticas y organizacionales de cada país, puede decirse que tradicionalmente los sistemas educativos mantienen sus líneas jerárquicas de intervención, gestión y mejora. Como fue dicho, la existencia de programas o proyectos especiales dirigidos a un propósito específico aumentó en el último tiempo de manera considerable. Se generó una forma de intervención que cuenta con estructuras propias y diferenciadas en relación con las estructuras “regulares” del sistema. Este aumento de la acción por la vía de programas y proyectos es coincidente con un marco general de políticas sociales originadas por la necesidad de reducir los fuertes márgenes de desigualdad social que dejó la década del 90 en distintos países de la región. La acción mediante programas que adopta este conjunto de políticas públicas obliga a prestar especial atención, como fue señalado, a los problemas de su articulación, de su continuidad y sustentabilidad y a los de su institucionalización. Las acciones emprendidas plantean mayor diversificación, especialización y complejidad ¿Será posible manejarlas? ¿Podrán institucionalizarse a futuro como formas “normales”? ¿Se podrá articular la diversidad de fuentes de influencia, agencias involucradas y actores participantes y gestionar modelos más híbridos?

¹ Respecto de las nuevas perspectivas para el campo de la Educación Comparada, se puede consultar el texto “Educación Comparada: Enfoques y Métodos” de Bray, Adamson y Mason compiladores (2010) Ediciones Granica. Buenos Aires. Argentina

² En un trabajo clásico, Ozlack y O’Donnell (2007) señalan que la “política estatal” consiste en un conjunto de iniciativas que expresan una orientación principal o “tomas de posición” del Estado en la intervención sobre alguna cuestión “socialmente problematizada”. “Programa” y “proyecto”, en cambio, aluden a construcciones instrumentales que refieren a distintos niveles en la “cascada de la planificación”, según Chiara y Di Virgilio (2009). Los proyectos ordenan conjuntos de actividades desarrolladas para alcanzar objetivos específicos y los programas ordenan conjuntos de proyectos que persiguen similares objetivos, según estos autores.

³ Ver Unesco en línea: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/secondary-education/expansion-of-basic-education/>



⁴ Ver sobre este tema Uribe (s/f). Extraído de: http://www.cerlalc.org/secciones/libro_desarrollo/Textos_Escolares.pdf

⁵ Se trata de una iniciativa de la Asociación Educación Para Todos en convenio con organismos provinciales y con el patrocinio y financiamiento parcial de UNICEF Para acceder a información, consultar en línea:

<http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosdestacados/4%20Documento%20de%20resultados%20Promocion%20Asistida%20--%20Todos%20Pueden%20Aprender.pdf>

⁶ En diciembre de 2004, el programa alcanzaba a 200 mil alumnos y había sido implementado en más de 500 municipios y en 14 estados.

⁷ Distintos trabajos caracterizaron rasgos, relativamente constantes y comunes en distintos contextos, de las escuelas con mejores condiciones para el aprendizaje (AAVV, 2008; Ainscow, Hopkins, Soutworth y West, 2001; Brunner y Elacqua, 2004; Cornejo Chávez y Redondo Rojo, 2007; LLECE, 2002; Murillo, 2003, 2005; Mello, 1994; Roman, 2008).

⁸ Lo que Bruner (1997: 54-55) denomina el sentido de la agencia (“nuestra sensación de poder iniciar y llevar a cabo actividades por nuestra cuenta”) y la valoración. Dice: “llamo autoestima a esa mezcla de eficacia agente y autovaloración”.

⁹ Dicen Terigi Perazza y Vaillant (2009: 97) “en el Estado colombiano la presencia de ONG en el proceso de implementación y evaluación de políticas públicas forma parte de los modos de gestión pública”.

¹⁰ Algunas organizaciones sociales son de base y están centradas en el trabajo de la educación popular. Estas alianzas fueron priorizadas en los últimos años por el Ministerio de Educación de Argentina.

¹¹ Sostiene Oszlak (2003:7): “De qué debe hacerse cargo el Estado es parte de su contradicción congénita, ya que su formación histórica implicó un verdadero proceso de expropiación de ámbitos de intervención sociales y subnacionales, orientado a convertir intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general. La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas fue siempre un componente esencial de la vida política y de la conflictividad social”.

¹² Aunque, en última instancia, como sostiene Sorj (2005), la disminución de la desigualdad depende fundamentalmente de una acción estatal orientada a los sectores con menos capacidad de control sobre los recursos sociales.



Referencias

- AAV (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago, OREALC/UNESCO Santiago y LLECE. Extraído de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>
- Adamson, B.; Bray, M.; Mason, M. (2010). *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Springer, SAECE, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Aguerrondo, I.; Núñez Prieto, I. y Weinstein Cayuela, J. (2010). *Institucionalidad de los ministerios de Educación, Los procesos de reforma educativa de Argentina y Chile en los años noventa*. IIEP- UNESCO, 2010. Extraído de: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Rethinking/pdf/CapDev_Spanish.pdf
- Ainscow, M.; Hopkins, D.; Soutworth, G. y West, M. (2001). *Hacia escuelas eficaces para todos*, Madrid, Narcea.
- Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid, Visor.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2004). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional. *Revista virtual La educ@ción*, 139-140 (I-II). Organización de Estados Americanos (OEA). Extraído de: <http://www.educoas.org/portal/bdigital/lae-ducacion/>
- Caillods, F. y Jacinto, C. (2006). (coords.). *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*. Vol. 1. Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés, Buenos Aires, IIEP/UNESCO.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). "Conceptualizando la gestión social". En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.) (pp.53-86). *Gestión de la política social*. Buenos Aires, Prometeo.
- Cornejo Chávez, R. y Redondo Rojo, J.M. (2007). Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N° 2; 155-175.
- Croce, A; Sirviente, V y Botinelli, L. (2006) (Coords.) *Prevención del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil*. Proyecto: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Buenos Aires, OEA, FEMCIDI, Ministerio de Educación, Fundación S.E.S. [En línea: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/revi_mercosur.pdf; consulta diciembre 2010]
- Elmore, R. y Sykes, G. (1992). Curriculum policy. En: P. Jackson (ed.) (pp. 185-215). *Handbook of Research on curriculum*. Nueva York: Macmillan.
- Feldman, D. (2010). Estados alterados en la escuela. Lo que cambia y lo que permanece. En G. Frigerio y G. Diker (pp. 135-147). *Educación: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Fernandes, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Textos para Discussão. Brasília DF. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Extraído de: http://www.odetemp.org.br/curriculo/ideb_indice_de_desenvolvimento_da_educacao_basica.pdf.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*. Documento del PREAL Documentos N° 15. Extraído de: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal
- Gutiérrez, M. y Puentes, G. (2009). *Estudios de políticas inclusivas: Aceleración del aprendizaje de la población vulnerable con extraedad*. Bogotá. Madrid, Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. Extraído de: <http://www.redligare.org/spip.php?article239>
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre Países*. Documentos de PREAL, N° 33. Extraído de: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63IPreal
- Krawczyk, N. R. y Vieira, V. L. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N° 2; 59-80. Extraído de: <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art04.pdf>
- LLECE (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago, OREALC/UNESCO Santiago.
- López, N. y Gluz, N. (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción. La repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90*. Proyecto multilateral Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Buenos Aires, OEA, Ministerio de Educación. Extraído de: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/estrategias_sistemicas.pdf
- Lorendahl, B. (1999). Trabajo y bienestar a través de las organizaciones del tercer sector. CIRIEC-España, *Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 33. Extraído de: http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/01_Lorendahl_33.pdf
- Mello, G. (1994). *Escolas eficazes: um tema revisitado*, Brasilia: MEC/SEF.



- Murillo, F. J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona, Octaedro.
- Murillo, F.J. (2003). El Movimiento de investigación de Eficacia Escolar. En F.J. Murillo (coord.). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte*. Bogotá, Convenio Andrés Bello-Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Oszlack, O. (2003). ¿Reponsabilización o responsabilidad? El sujeto y objeto de un Estado responsable. Ponencia en el VIII Congreso Internacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28/9 al 3/10. Extraído de: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/ozlak_responsabilizacion.pdf
- Oszlack, O.; O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (comp.) (pp. 555-584). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pini, M; Cambours, A.M. y Gorostiaga, J. (coords.). (2005). *Informe hemisférico comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Proyecto: Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado, Programa de investigación, desarrollo y asistencia en Educación; OEA-AICD, Ministerio de Educación. Extraído de: <http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/InformeComparativoPrevencion.pdf>
- Roitter, M. (2004). El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. En D. Mato (coord.) (pp. 17-32) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Román, M. (2008). Investigación latinoamericana sobre enseñanza eficaz. En AAVV (pp. 209-225). *Eficacia Escolar y Factores Asociados*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Sorj, B. (2005). *La democracia Inesperada*. Biblioteca Virtual del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Rio de Janeiro. Extraído de: www.bvce.org
- Terigi F. (2010). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocronía. En G. Frigerio y G. Diker, *Educación: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares: Del problema individual al desafío de la política educativa*. En P. Madonni (coord.). Colección Políticas Educativas. OEA, FEMCIDI, Extraído de: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/las_trayectorias_escolares_documento_final.pdf
- Terigi, F.; Perazza, R. y Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina*. El reto de la inclusión escolar. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Extraído de: www.oei.es/pdf2/segmentacion_urbana_educacion_AL.pdf
- Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Antecedentes académicos y profesionales de los autores

Daniel Feldman es Licenciado en Ciencias de la Educación. Se especializa en Didáctica y Currículum. Coordinó distintos proyectos curriculares en el nivel medio y superior. Actualmente es profesor e investigador en el Departamento de Ciencias de la Educación y el IICE de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Contacto: dfeldman@filo.uba.ar

Ana Atorresi es Especialista en Ciencias Sociales y profesora en Letras. Trabaja e investiga en las áreas de la formación docente y la evaluación de la enseñanza y el aprendizaje del lenguaje en América Latina y el Caribe. Coordinó los estudios de Lectura y Escritura del SERCE (OREALC/UNESCO) y fue consultora sobre esos temas en Perú, El Salvador, Costa Rica y Chile. Actualmente es profesora e investigadora en la Escuela de Humanidades y Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Río Negro.

Contacto: aaatorresi@unrn.edu.ar

Víctor Mekler es magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación y Licenciado y Profesor en Sociología. Fue consultor del Ministerio de Educación de Argentina en planeamiento y desarrollo educativo y consultor técnico en temas de mecanismos de evaluación y acreditación de ciclos y niveles en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Es profesor de "Sistemas Educativos Comparados" en la Universidad Nacional de La Matanza y Asesor Pedagógico en Educación Secundaria en la Dirección Nacional de Gestión Educativa del Ministerio de Educación de Argentina.

Contacto: victorme58@gmail.com

