

## **Los grandes retos de la educación secundaria en América Latina y el Caribe**

Carlos M. Jarque\*

En primer lugar deseo expresarles la más cordial bienvenida a este seminario sobre la reforma de la educación secundaria en América Latina y el Caribe, en el marco de la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo.

En los últimos años, el tema de la inversión en capital humano en general, y de la educación en particular, ha adquirido la mayor relevancia en la región, especialmente al haberse identificado un apreciable rezago en los logros educativos de América Latina y el Caribe, respecto a otras regiones en desarrollo, y respecto a los países industrializados.

### **Los tres grandes retos de la educación secundaria**

En nuestra región, al interior del sector educativo los esfuerzos han sido diferenciados.

En el pasado reciente mucho interés se ha prestado a la educación primaria. Esto llevó a nuestros países a realizar considerables inversiones dirigidas a mejorar inicialmente la cobertura y, luego, la calidad y los resultados del ciclo primario. La educación primaria también ha contado con el importante apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo, agencias bilaterales y organizaciones no gubernamentales. En el otro extremo, la educación superior tradicionalmente ha recibido el apoyo efectivo de diversos grupos en todas y cada una de nuestras sociedades.

Así, y no obstante el trabajo realizado, de alguna forma, la educación media o secundaria se ha convertido en un eslabón endeble de la educación en la región.

De hecho, se podría sugerir que, en este inicio del siglo XXI, la expansión con calidad de la educación secundaria es uno de los retos más importantes para el futuro de América Latina y el Caribe, pues constituye la clave para encarar con éxito los desafíos de la pobreza, de la competitividad en la nueva economía global, y de un desarrollo democrático incluyente.

Entre otros, la educación media enfrenta grandes retos como son el reto de la universalización, el reto de la calidad, y el reto de la pertinencia.

### **El reto de la universalización**

Respecto a la universalización de la enseñanza media, es claro que los países de la región deben aumentar considerablemente la tasa de asistencia —actualmente del 55%—. La universalización no es sólo un tema dictado por la necesidad de satisfacer demandas por este tipo de educación, sino que se inspira en un principio básico de justicia social ya que la falta de cobertura afecta primordialmente a los pobres.

Lograr la universalización de la educación media no es una tarea trivial, pues requiere del compromiso de los gobiernos así como de importantes inversiones. Algunas cifras indican la magnitud del tema: en los próximos 10 años la región registrará un incremento de 40% de la educación media (superior a los 10 millones de alumnos). Así, (para aumentar la tasa de escolarización en la región de 55% a 75%) se requerirá una inversión superior a los US\$ 5.000 millones de dólares, durante los próximos años, solamente para la construcción de escuelas de secundaria.

Un elemento esperanzador es que un orden de inversiones como el mencionado no parece necesariamente excesivo, y sería sostenible de continuar la tasa de crecimiento económico de 3,2% que caracterizó el inicio de la década de los 90s.

---

\* Gerente, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

Otra circunstancia favorable la constituye el hecho de que vamos a disfrutar de una oportunidad demográfica única, dado que durante los próximos 20 años se anticipa una desaceleración en la tasa de crecimiento de la cohorte de niños en edad escolar y aumentos en la fuerza laboral. En otras palabras, la tasa de dependencia sobre la población activa disminuirá. Esto no sólo implica que las inversiones serán relativamente más fáciles de llevarse a cabo, sino también que serán más sostenibles.

### **El reto de la calidad**

Pero no basta con tener los espacios para muchos más jóvenes en las escuelas secundarias. Hay que hacer el trabajo completo. Además de edificar aulas es necesario construir, en ellas, educación de calidad.

En general, en las pasadas 4 décadas se atendió poco y mal la formación de los maestros y profesores. Hoy los resultados de las pruebas de conocimientos juzgan, más que las escasas competencias de los alumnos, la debilidad de la formación de los profesores.

El problema se agravará en forma inexorable si no se organiza una política intencional de formación y capacitación de profesores para la educación secundaria. Para actuar en este terreno se requiere prestar atención renovada a la organización de la carrera docente, al diseño y ejecución de programas efectivos de formación, y al tema salarial en la medida en que este vaya acompañado de compromisos y sistemas efectivos de evaluación del desempeño docente.

Además, atraer maestros altamente calificados a la educación secundaria será una actividad sumamente importante ya que las oportunidades en otras áreas del mercado laboral serán mayores para quienes tengan los mejores perfiles. Complementariamente habrá que pensar en mecanismos de preparación para que maestros de primaria liberados por la reducción de la base de la pirámide de edades, apoyen en el ciclo secundario.

Lograr verdaderas mejoras en la instrucción requiere de más horas en el aula. En la mayoría de los países latinoamericanos el día escolar dura entre 3 y 4,5 horas. Sabemos que las escuelas públicas latinoamericanas imparten entre 500 y 800 horas de instrucción por año mientras que en los países industrializados, las escuelas públicas imparten aproximadamente 1.200 horas de instrucción al año. A esto debemos añadir que en muchos países de la región se pierden entre 10 y 40 días al año debido a paros sindicales. Con estas cifras en mente es difícil creer que pueda mejorarse la calidad sin aumentar la efectividad de las horas que los alumnos permanecen en las aulas.

Adicionalmente, surge como un enorme desafío para la región la promoción de la cultura informática y la reducción de las brechas digitales en los sistemas educativos. La vida cotidiana de las próximas generaciones estará rodeada de sistemas de información y de tecnologías, en el trabajo, en el estudio, en la participación comunitaria, e incluso en el manejo de la vida privada. De ahí la importancia de la conectividad y de la incorporación de la tecnología de la información en la escuela secundaria.

### **El reto de la pertinencia**

También es indispensable incluir, en la expansión con calidad de la educación secundaria, la noción de pertinencia. Educación, y de calidad, pero para qué economía y para qué sociedad. La enseñanza que tenga lugar en las escuelas medias debe estar bien sintonizada con los requerimientos de la vida contemporánea. Debe considerar el momento histórico de nuestros países como naciones abiertas al mundo inmersas en procesos de transformación económica y de gobernabilidad democrática.

Es un hecho que la educación secundaria debe, hoy, jugar múltiples y complejos papeles como:

- Formar ciudadanos sólidos,
- Preparar estudiantes para el nivel superior,
- y brindar una educación relevante en la transición hacia el mundo del trabajo para quienes, en este nivel, completarán su educación.

Más aún, la nueva economía global requiere crecientemente de trabajadores diestros en el trabajo en equipo, creativos, capaces de realizar tareas complejas, tecnológicamente sofisticados y con manejo de

idiomas. La secundaria es el lugar donde muchas de estas destrezas tienen que desarrollarse al grado necesario. También es la enseñanza media el espacio privilegiado para la siembra de la responsabilidad cívica, y para asumir en forma articulada temas clave como el cuidado al medio ambiente y el aprecio por la diversidad cultural.

Si no se consiguen esquemas efectivos para el manejo de todos estos temas, la expansión de la educación secundaria estará condenada a la irrelevancia y habremos perdido, todos, una oportunidad única.

Señoras y Señores:

La presencia de ustedes en este evento es una excelente demostración de la importancia que todos asignamos al tema de la educación secundaria.

El objetivo de este Seminario es analizar la gran transformación que está experimentando la región, y en este contexto, analizar el desafío que constituye la universalización, con relevancia y calidad, de la enseñanza media.

Este Seminario se organizará en tres paneles. El primero versará sobre las reformas de la educación secundaria en países desarrollados, a efecto de ubicar las tendencias universales de cambio educativo. El segundo panel, *La educación, la equidad y el desarrollo en América Latina y el Caribe*, considerará el desafío de la construcción de una sociedad a partir de una educación fundada en la equidad y el papel que en este proceso juegan no solamente los estados sino también las comunidades, las empresas y los sindicatos. En el tercer panel, se pasará revista a los *Desafíos y experiencias de reforma en América Latina y el Caribe*.

Se trata de promover un intercambio de experiencias, y de ideas, sobre cómo encarar un nivel educativo que, en el pasado, tuvo características de preuniversitario y que, en el presente, y más aún, en el futuro, formará el sustento para participar en la sociedad, en la cultura, en la economía, y en los procesos de desarrollo.

### **No partimos de cero**

Antes de terminar, quisiera recordar que se tiene un valioso terreno adelantado.

Varios países de la región están realizando cuantiosas inversiones y buscando nuevos modelos para responder a los retos que hemos descrito. La reforma de la educación secundaria es un proceso en marcha, y una prioridad en toda la región.

Desde luego no existen modelos únicos que se acomoden a todas las circunstancias.

Los puntos de partida son diferentes: en algunos países el reto es la universalización de la "baja secundaria" entre los grados séptimo y noveno. En otros es la calidad en los grados 10 a 12. Sin embargo, en todos existe la preocupación por el problema de la deserción de los jóvenes, y por programas de retención que aumenten la proporción de estudiantes que completan el ciclo. En todos también está la inquietud por la escasez de maestros calificados y por la necesidad de organizar mejor el trabajo en la escuela, y para que responda a las expectativas de jóvenes de origen social cada vez más heterogéneo. También compartimos el reto de la pertinencia.

Sobre todas estas búsquedas y preocupaciones hay que construir.

El BID, por su parte, ha venido apoyando y seguirá apoyando estos esfuerzos, respondiendo a la demanda de los países. La estrategia del Banco para el sector educativo y el hecho de que la mayor parte de los US\$1000 millones de dólares dedicados a préstamos en educación, durante los últimos tres años, han sido canalizados para inversiones en educación media, reflejan la elevada prioridad que se ha asignado a este nivel educativo.

Amable auditorio.

Como todos sabemos, La educación es el elemento básico del desarrollo personal y colectivo. Es un elemento que potencia el despliegue de las capacidades individuales y que coadyuva al ejercicio pleno de las libertades democráticas. La educación es el componente que nutre la cultura y que alimenta la conciencia cívica y solidaria. Por eso tenemos la responsabilidad histórica de cimentar las bases que definirán –a través de la educación- el perfil de la región en el siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso.

Conseguir que las próximas generaciones de América Latina y el Caribe tengan acceso a una educación secundaria de excelencia, y a la altura de los tiempos, es la principal contribución que se puede, y se debe hacer, en favor del desarrollo.

Es un desafío que debemos enfrentar aprovechando las mejores experiencias.

Por eso agradecemos la presencia de todos ustedes en este Seminario. Por eso les deseamos el mayor de los éxitos en las múltiples sesiones, para beneficio de nuestros pueblos y para beneficio de la región que nos une y que nos identifica.

Muchas gracias y Enhorabuena.

## **Una visión global de los desafíos del desarrollo de la educación secundaria en América Latina**

Germán W. Rama\*

### **1. La evolución cuantitativa de la educación secundaria**

Los Estados Unidos constituyeron el primer caso de generalización de este nivel. Hacia 1939 la mitad de los jóvenes de 17 años terminaban High School. Los países europeos occidentales registraron una gran expansión en los últimos 20 años. La desocupación masiva y la modernización de la estructura del mercado de empleo fueron factores dinamizadores de la incorporación de casi todos los jóvenes de Europa Occidental a un ciclo terminal de educación media, sea vocacional o general. Hoy, en ambas regiones el cumplimiento de un ciclo de 5 ó 6 años está por encima del 70%. En muchos países desarrollados el tema es ya la educación postsecundaria.

En América Latina el último medio siglo ha sido el de la generalización de la educación primaria. Se pasó de un universo analfabeto a uno escolarizado. Quedan aún por solucionarse problemas de egreso y de retraso pedagógico que afectan aún a regiones de Brasil- aunque su transformación es sorprendente- a América Central y sur de México y al área andina (el problema es fundamentalmente rural e indígena).

Paralelamente, la educación media o secundaria ha registrado un notable impulso. La mayoría de los países declaró obligatoria la primera parte (Chile, tempranamente en los '60, Uruguay en 1974, México en 1993, etc.). El volumen de la población matriculada en la totalidad del ciclo es de más de 27 millones hacia fines de los 1990. Pensar que EEUU tiene 21 millones de estudiantes.

Pero la evolución cuantitativa no modificó, salvo excepciones entre las que debe citarse Brasil y México, las posiciones relativas de los países de América Latina. A comienzos de los '90 los países de menor desarrollo relativo registraban una tasa bruta de escolarización inferior al 50%; los países de gran volumen de población y creciente urbanización como Brasil, Colombia y México y algunos de los andinos se ubicaban entre el 50 y el 75%, y finalmente los países altamente urbanizados y de larga historia educativa como los del Cono Sur tenían tasas brutas de escolarización por encima de 75%.

### **2. La equidad social y la universalización de la educación secundaria**

El desarrollo de la educación secundaria se ha producido en el hemisferio norte en sociedades que simultáneamente avanzaban hacia la equidad social. La modificación de las sociedades por inmigración de poblaciones culturalmente disímiles o la no asimilación de subculturas correspondientes a la parte baja de la estratificación, como es la negra o la latina en Estados Unidos ha afectado la propuesta democratizadora de la educación media.

El desafío para América Latina es cómo lograr la equidad social a través del desarrollo de la educación secundaria en forma paralela al desarrollo social, cómo avanzar simultáneamente hacia las fronteras de la equidad social y mediante la incorporación de las nuevas generaciones a la educación secundaria o, como improbable alternativa cómo desarrollar un proceso de ac-

---

\* Consultor, Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

ceso y promoción en el sistema educativo fundado en la equidad en sociedades que continuarían siendo altamente inequitativas.

La CEPAL ha señalado que como los requerimientos del mercado para incorporar mano de obra en ocupaciones no marginales se están incrementando rápidamente, la generación en edad escolar que no reciba educación secundaria podría transformarse en el futuro en población marginal.

Si hoy la región se fijara como meta inmediata que todos los jóvenes debieran completar doce años de educación general podría producirse una grave fragmentación social. Para ciertos países dicha meta sería inalcanzable en un plazo breve y para la inmensa mayoría de los restantes sólo podrían completar el ciclo aquellos jóvenes que recibieron en la educación primaria y en la etapa obligatoria inicial de la media una educación de buena calidad. Bajo el mismo rótulo de educación secundaria figurarían los tradicionales colegios preuniversitarios, una enseñanza vocacional más o menos modernizada y un remedo de formación cultural y de desarrollo de las inteligencias en establecimientos que sólo tendrían de educación secundaria el nombre. Existe otra alternativa poco deseable que ya fuera transitada por algunos sistemas educativos: conferir grados sin incorporar conocimientos; o sea establecer una especie de "populismo educativo". Los resultados esperados serían que: los jóvenes provenientes de familias de bajo nivel socio-cultural no modificarían su perfil cognitivo; que el mercado de empleo establecería sus propios patrones de selección sustituyendo la neutralidad de los tribunales de educación y que la sociedad nacional carecería de recursos humanos avanzados con los que enfrentar la globalización.

### **3. Hacia un nuevo modelo de educación secundaria común**

Con buen criterio los sistemas educativos y los cuerpos políticos de los países han ido estableciendo una separación entre una educación común –que puede estar ubicada en la Primaria o diferenciada entre Primaria y Ciclo Básico Común de la Educación Media- y un nivel superior que en algunos casos tiene un fuerte carácter de educación general preuniversitaria y en otros una pluralidad de formaciones con muchas modalidades de formación hacia el mercado de trabajo.

El primer desafío consiste en que todos los educandos puedan aprobar en las edades adecuadas el primer ciclo común. El segundo desafío es el de una adecuada concepción curricular cognitiva y de organización social de ese ciclo cuya universalización y efectividad definirá el perfil de América Latina en las próximas décadas.

Los nuevos educandos provienen de hogares en los que ellos son los primeros que llegan a tan elevado nivel educativo, en donde no existen libros, en los que el lenguaje es elemental y hay escaso desarrollo del pensamiento abstracto. La masiva exposición a la televisión, lamentablemente no produjo un cambio cultural significativo porque en una situación de mercado el emisor buscó audiencia adaptándose a los bajos niveles de los consumidores.

En lugar de los "herederos" -en lo cultural y en lo social- la educación secundaria es un reflejo del aluvión social que ha significado la urbanización en nuestros países.

Los jóvenes alumnos tienen poca similitud con los "bachilleres" de antaño. Pero en la mayor parte de los países se continúa con los planes de estudio diseñados para formar un futuro universitario. Niños para quienes en la escuela el maestro o la maestra sintetizaba el conocimiento al pasar al liceo se enfrentan a doce o catorce profesores; y son ellos los que deben crear la síntesis de lo que es ciencia a partir de separadas disciplinas de biología, física, química. Paralelamente, en lugar de integrar al adolescente al dinámico mundo en el que vivirá, frecuentemente se sigue recapitulando la historia de la humanidad que nunca llega hasta el presente.

Se han realizado múltiples esfuerzos para incorporar la informática al ciclo de educación obligatoria. Los costos del equipamiento vienen descendiendo pero pocos países han logrado incorporar la computación como una asignatura más de la currícula o como un instrumento de uso frecuente. Todo parece indicar que las barreras en la movilidad social en el futuro van a estar definidas por acceder o no al conocimiento y por superar el *digital divide*.

La incorporación de la tecnología en la educación común, lejos de ser una oportunidad para pocos debe transformarse en la palanca de la democratización social y del conocimiento.

Un amplio camino de desarrollo de América Latina se abre con la formulación de una nueva educación media superior. Parece riesgosa la opción de crear una educación general y única de fuerte sesgo preuniversitario, porque ello implicaría llevar la especialización y la formación profesional de toda la nueva generación a nivel terciario, lo que resultaría incompatible con las urgencias sociales de los estudiantes y con la capacidad financiera de los estados.

Parecería que lo importante sería dejar de pensar en este nivel educativo como si fuera exclusivamente de carácter preuniversitario. Con la nueva diferenciación ocupacional que la economía de alta tecnología está creando en la región, hay un sinnúmero de formaciones con fuerte contenido científico y tecnológico que pueden ser realizadas a nivel medio o en instituciones tipo *college* Americano. Paralelamente otras formaciones que en el pasado tenían un estatus social y académico bajo, han pasado a ser desempeños altamente valorados que reclaman de una educación media terminal de muy alto nivel. La lista es larga pero tiene dos ejemplos paradigmáticos como son la eficiente formación en lenguas extranjeras y el uso tecnológicamente avanzado de la informática.

Cuando se piensa en la educación secundaria de segundo nivel que orienta a sus egresados hacia la educación universitaria o superior, surge como materia pendiente de la región el tema de la evaluación de los conocimientos adquiridos. Parece difícil seguir aceptando que el mero título secundario habilite para estudios superiores. Las unidades educativas son de calidades muy desiguales, y tanto para democratizar la información como para asegurar que los aprendizajes sean efectivos, las pruebas sistemáticas de evaluación de conocimientos adquiridos que desde siempre se aplicaron en algunos países europeos y que ahora han sido adoptadas por más de 20 estados Americanos, parece ser un camino que la educación latinoamericana debe recorrer.

#### **4. La calidad de la educación y los profesores**

Es frecuente que la expansión vertiginosa de un ciclo educativo se acompañe de un descenso en la calidad de los conocimientos transmitidos. Esto ocurrió en la historia de la educación de los Estados Unidos y recientemente en países de la Unión Europea.

Los problemas de América Latina se han visto agudizados por el profundo desequilibrio cultural y social vigente en las sociedades que se proyectó a la educación. Ha actuado, también, la inadecuación de planes y programas en relación a una educación de masas. Pero por encima de todo la región está enfrentada al problema de la calidad de la formación de sus profesores.

Entre maestros y profesores de enseñanza media hay más de siete millones de personas en la región. En poco más de diez años el cuerpo docente de secundaria en la mayoría de los países se ha duplicado. En muchos casos enseñan personas idóneas, en otros son maestros normalistas que no fueron especializados para la enseñanza de adolescentes y por áreas de conocimientos. En otros más, si bien son profesores titulados provienen en unos casos de unidades de educación superior dispersas, con escaso equipamiento y carentes de apoyos pedagógicos nacionales. En otros más aún, se trata de facultades de educación pertenecientes a universi-

dades prestigiosas, pero donde la formación es hacia la especialización académica, hacia la licenciatura, y donde lo que es específico de la docencia, que es la transmisión del conocimiento, tiene un lugar muy reducido. Los problemas se han agravado con el enorme volumen de instituciones que forman docentes. Argentina tiene hoy más de mil, Chile registra diferencias notorias en el número de semestres necesarios para obtener un título según las entidades, y pocos países tienen instituciones especializadas vinculadas a escuelas y liceos de práctica y en las que el tema central sea la transmisión didáctica del conocimiento.

Como en la mayoría de los países los ministerios de educación no tienen el reconocimiento formal para orientar a las instituciones de formación de docentes, y como los resultados en cuanto a logros académicos de los estudiantes dejan mucho que desear, se han aplicado masivamente programas de capacitación de docentes.

Parece necesario revisar el tema de la formación de los docentes y resulta indispensable pensar y establecer nuevas líneas, para que con apoyo de las tecnologías a distancia puedan crearse procesos masivos y de alta calidad de recalificación del cuerpo docente. Nos e trata de acusar a los profesores sino que el desafío es cómo formarlos permanentemente y con los mejores instrumentos que hoy depara la informática, la televisión y el intercambio de experiencias de quienes quieren mejorar su perfil académico. El tema no es de un solo país ni de un solo gobierno. Saber enseñar Matemática o Ciencias es un problema común a todos los países, las instituciones como el Banco que apoyan el desarrollo educativo, y las autoridades de educación de cada uno de los países.