

REVISTA DE LA
**UNIVERSIDAD
DE CONGRESO**

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2014

La Educación en América Latina

Un desafío impostergable

- Panorama de América Latina.
¿Se están democratizando los sistemas educativos?
POR MARGARITA POGGI
- La universalización del secundario en América Latina: una meta necesaria para la inclusión social y la ampliación de derechos de los jóvenes.
POR DANIEL FILMUS
- Memoria y balance de la RICYT: lecciones aprendidas y desafíos futuros.
POR MARIO ALBORNOZ
- Interferencias en la conexión: las TIC en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina.
POR ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ
- La pelea por el talento en América Latina.
POR GABRIEL SÁNCHEZ ZINNY



Consejo Editorial:

Jose Luis Manzano
Daniel Malcolm
Francisco Piñón
Alejandro Razzotti

Director Editorial:

Francisco Piñón

Editor:

Alejandro Razzotti

Diagramación y Armado:

MDA Consultora

Comercialización:

MDA Consultora
Universidad de Congreso
Diálogo Abierto para el Reencuentro

Distribución:

Universidad de Congreso
Diálogo Abierto para el Reencuentro

ISSN: En trámite

Impreso en Argentina – Noviembre de 2014

© Universidad de Congreso

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Dirección Nacional del Derecho de Autor: Expediente en trámite.

Esta revista está disponible en texto completo en el sitio web de la Universidad de Congreso: www.ucongreso.edu.ar

Todos los artículos reproducidos en este volumen cuentan con las autorizaciones correspondientes de sus autores y/o editores. Se autoriza la reproducción de los artículos en cualquier medio únicamente con mención de la fuente y autorización escrita previa del Director Editorial.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos y colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Universidad de Congreso.

UNIVERSIDAD DE CONGRESO



NOVIEMBRE / DICIEMBRE '14
VOLUMEN 1 - NÚMERO 2

Carta del Rector

Por Francisco Piñón.

Pensar las realidades educativas de América Latina.

Por Alejandro Razzotti.

Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Por Margarita Poggi.

La universalización del secundario en América Latina: una meta necesaria para la inclusión social y la ampliación de derechos de los jóvenes.

Por Daniel Filmus.

La pelea por el talento en América Latina.

Por Gabriel Sánchez Zinny.

Interferencias en la conexión: las TIC en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina.

Por Ana Laura Rodríguez Gustá.

Memoria y balance de la RICYT: lecciones aprendidas y desafíos futuros.

Por Mario Albornoz.

La evaluación auténtica de los procesos educativos.

Por Mónica Vallejo Ruiz y Jesús Molina Saorín.

Carta del Rector



Por Lic. Francisco
José Piñón
Rector

En tiempos de la caída del Muro de Berlín, mientras un autor llegaba a anunciar el “fin de la historia”, muchos imaginaban un mundo unipolar y predecían múltiples consecuencias del más diverso orden. En los años transcurridos diferentes configuraciones han ido tomando forma sin llegar a estabilizarse.

El cambio de época que estamos transitando conserva numerosos interrogantes todavía sin responder. La historia sigue escribiéndose a lo largo y ancho del planeta, y de ello se ocupan hombres y mujeres, pueblos y culturas de lo más diversas.

La ciencia y la tecnología abrieron las puertas para una intercomunicación inmediata y acortaron las distancias geográficas. A la par que se multiplicaron en progresión casi geométrica quienes se incluían, aparecieron nuevas formas de exclusión.

La pobreza, la desafiliación social, recorren el mundo y dejan abierta una herida que reclama justicia. Todos tenemos algo que hacer ante ello.

La Universidad, en su responsabilidad en la construcción de la Historia, debe coadyuvar a generar sociedades responsables, inclusivas, a través de las generaciones que en ellas se forman. Pero también debe producir conocimientos que permitan alcanzar soluciones más humanas para aquellos problemas que sean más acuciantes. Identificar los problemas, diseñar soluciones, generar espacios de reflexión, de debate.

La Universidad de Congreso por medio de su Revista presenta para la reflexión y el debate algunos temas sobre la Educación en América Latina.

Sin duda la educación tiene un rol decisivo en el futuro de las personas y de nuestras sociedades. En la educación se encierran un cúmulo de posibilidades. Pero también es cierto que no tiene todas las responsabilidades: otras políticas (económicas, sociales, culturales) deben acompañar para hacer exitoso el esfuerzo educativo.

Saber constituye lo más propio del ser humano, no sólo en lo que respecta al individuo sino en lo que comporta como factor de cohesión del grupo histórico. El saber hace referencia a un mundo específicamente humano. Sólo la admisión de esta especificidad da sentido a la cuestión del saber y al ulterior problema de su transmisión entendido bajo el genérico término de educación.

La diversidad de culturas nos permite convenir que cada cultura tiene un mundo de formas del saber, intuir y valorar adquiridas y transmitidas muy especialmente a través de las formas simbólicas del arte, la religión, la filosofía y las ciencias, cuyo núcleo ético-simbólico constituye su centro de irradiación.

Abrimos este foro de debate y reflexión con la esperanza de aportar a la tarea de resignificar la educación desde los ámbitos formales y no formales por los cuales se encauza; la educación, en todos sus estamentos, es, entonces, una poderosa herramienta para promover la democratización y la ampliación de ciudadanía como agente de inclusión y cohesión social. Nuestro compromiso con el presente es orientar el conocimiento –arraigado en un horizonte de valores e intereses– en la construcción de un proyecto común.

Pensar las realidades educativas de América Latina



Por Mgter.
Alejandro Razzotti
*Director Diálogo Abierto
para el Reencuentro.*

Pensar de manera crítica la educación en América Latina requiere construir un diagnóstico que tome como punto de arranque una contextualización de la problemática a nivel regional. Por lo tanto, implica realizar una periodización que comprenda los procesos de transformación económica, política y social, que tuvieron lugar desde las últimas cuatro décadas, aproximadamente.

En este sentido, es necesario iniciar un análisis a partir de la consideración de una coyuntura de crisis estructural en materia económica -de características globales-, y que en nuestra región latinoamericana asumió matices específicos. Tener en cuenta que, de manera concomitante, durante este período se agudizó la transnacionalización de las economías, el desarrollo de las actividades científicas y la aplicación de nuevas tecnologías, propiciando un cambio radical en sectores tales como: las telecomunicaciones, el transporte y la logística. Estas transformaciones estructurales posibilitaron la reconversión del modelo productivo, que en muchos países del cono sur esta última fue inducida mediante el empleo de un férreo disciplinamiento y control social ejercidos por regímenes dictatoriales.

La implementación de nuevas políticas de carácter neoliberal socavaron las bases sociales que servían de sustento a un tipo particular de sociedad, conocida como “salarial” o “industrial”. En este sentido, la apertura comercial y financiera de las economías posibilitaron un desplazamiento en la forma de valorización del capital, generando una importante transferencia de capitales desde el sector productivo al financiero. Lo cual implicó, al mismo tiempo, una creciente desarticulación de las estructuras productivas –que hasta entonces se había desarrollado a partir del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones-, entonces comenzaron a registrarse indicadores sociales desfavorables tales como: aumento en los niveles de desocupación y el paulatino empobrecimiento de los sectores populares. En contraposición a esta tendencia, se materializó un fortalecimiento de los sectores de servicios ligados a la valorización financiera.

En los años '90 podemos situar la consolidación de este modelo de acumulación, posibilitado en especial por una nueva generación de reformas neoliberales que precipitaron el desmantelamiento de gran parte de la estructura productiva. Durante esa década y la siguiente, los niveles de explotación, exclusión, marginación y pobreza que se registraron en la región no deben ser considerados como meros rasgos de una nueva fisonomía social. Más bien, constituyeron las condiciones de posibilidades y existencia que dicho modelo económico, político y social requería. De modo que estos sustanciales cambios impactaron de manera regresiva en el conjunto social, erosionando las conquistas sociales obtenidas como resultado de los procesos de ciudadanía (económica, política y social) que se venían sucediendo y sosteniendo desde fines de la segunda guerra mundial (bajo el despliegue de los modos relacionales del Estado de bienestar), y en los cuales la educación se inscribía como un factor de suma importancia a la hora de dinamizar la movilidad social y promover la democratización de la vida social.

En este sentido, el despliegue de las nuevas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, de carácter neoliberal, produjo consecuencias en el ámbito educativo; que por entonces también se ceñía a ciertos condicionamientos externos cuyos mentores comulgaban con una concepción de la educación ligada al management. Los haceres del Estado dejaron de ser el principal mecanismo articulador de la organización

social, donde el sistema educativo funcionaba como pieza fundamental del dispositivo definiendo los parámetros y formas de socialización e incorporación cultural de la población.

En la complejidad de estos procesos comienza a instituirse una nueva realidad social que se fue configurando a partir de un marcado proceso de descomposición social -en gran parte posibilitado por el derrumbamiento del mundo del trabajo y la consecuente desafiliación social que esto acarrea-, la materialización de un deterioro en las formas particulares de mediaciones e intercambios, una reestructuración de las relaciones sociales y los marcos regulatorios entre los sujetos e instituciones (que impacta de manera diferencial en las escuelas), la emergencia de zonas de vulnerabilidad, la crisis de los sistemas de representaciones sociales y el empobrecimiento del mundo simbólico.

Teniendo en cuenta la envergadura de estos procesos no podemos pensar la realidad educativa institucional de manera escindida de los entramados sociales. Por el contrario, en la realidad educativa institucional se hacen presentes, y tal vez de manera más palpable y próxima, las múltiples y diversas problemáticas que atraviesan a la sociedad. El espacio social y educativo se transformó en un compuesto fragmentario, en el que coexisten distintas estrategias escolares (institucionales y familiares) según la composición social de la población.

Por consiguiente, debemos resignificar el sentido del término educación, no restringirlo a una concepción que comprenda únicamente a las acciones educativas institucionalizadas en el ámbito escolar, y proponer -sin menospreciar dichos espacios- una ampliación del significante a otras instancias en donde cobran existencia procesos pedagógicos (socialización familiar, espacios comunitarios, educación no formal, organizaciones no gubernamentales) que se vinculan o pueden vincularse estrechamente con el ámbito institucional, produciendo en esta articulación sinérgica una potenciación de la calidad educativa y la democratización cultural. Cabe destacar que en este cometido la mayor participación del Estado en materia presupuestaria como en la ampliación de la obligatoriedad escolar, adquiere un carácter diferencial pasible de ser capitalizado y potenciado por los diferentes ámbitos pedagógicos.

El presente dossier nos brinda un conjunto de abordajes analíticos que atienden diferentes matices sobre la problemática de la educación en la región, y que al mismo tiempo pueden ser interpretados -a modo de herramientas- para transformar la calidad educativa y profundizar la democratización cultural. Por otra parte y complementando a este bloque teórico- analítico se presenta un grupo de textos que abordan críticamente la relevancia de construir indicadores y evaluaciones, no tan sólo fiables y válidos, sino también que tengan en cuenta las propias singularidades (geográficas, demográficas, socioeconómicas, políticas y culturales) de nuestra región.

En este sentido, la educación tiene por delante un desafío mayúsculo, de enorme complejidad, que como dijimos anteriormente excede al ámbito institucional. En los siguientes artículos podemos encontrar algunos ejes prioritarios que orienten esta empresa, como ser: promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, lograr una ciudadanía plena de género; profundizar la democratización en relación a la apropiación del conocimiento y el acceso a las tecnologías de información y comunicación; estimular y fomentar distintas y diversas instancias educativas que fortalezcan y promuevan la diversidad cultural y el multiculturalismo.

La universalización del secundario en América Latina

Una meta necesaria para la inclusión social y la ampliación de derechos de los jóvenes.

Por **DANIEL FILMUS**

Licenciado en Sociología, Master en Educación, Senador de la Nación Argentina.

El inicio del siglo XXI significó para la región latinoamericana el comienzo de un proceso que permitió combinar crecimiento económico con mayores niveles de justicia social. En los últimos diez años la región creció a un promedio de 3,8 anual y, a diferencia de otras épocas, el crecimiento de los últimos años estuvo sustentado, en la mayoría de los países, en una mejoría de los principales indicadores sociales y laborales. La pobreza, que al inicio de los años noventa afectaba a casi la mitad de la población, se redujo al 28% para el año 2012 en la región. El desempleo también invirtió su tendencia a la suba. Después de crecer persistentemente a lo largo de la última década del Siglo XX, alcanzando cerca del 12% en el año 2001, a partir

del 2003 comienza a descender hasta ubicarse en el 6,4 % en el año 2012.

Estos resultados fueron posibles porque la mayor parte de los países latinoamericanos, a pesar de haber transitado procesos heterogéneos, avanzaron en dirección a abandonar los modelos neoliberales vigentes en las décadas anteriores para encaminarse hacia nuevos patrones de desarrollo. Estos patrones proponen, en lo externo, priorizar los vínculos políticos y económicos regionales de manera de consolidar mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, en muchos de estos países se ha recuperado el papel del Estado en la definición y construcción del modelo económico-social. Ello implica, entre otros aspectos, priorizar la inversión pú-



blica hacia sectores estratégicos para el desarrollo nacional, la adopción de medidas que priorizan el mercado interno, la reindustrialización, la promoción del trabajo registrado, el fortalecimiento de los sistemas científico-tecnológicos y un claro esfuerzo para mejorar la distribución del ingreso a partir de la búsqueda de mayores niveles de igualdad social.

Los desafíos que plantea este nuevo modelo de crecimiento para el sistema educativo son muy importantes. Pasar de un tipo de crecimiento basado en la primarización de la economía y la libertad absoluta del mercado, a otro sustentado en la industrialización y la posibilidad de agregar valor a los productos primarios a partir de las capacidades de trabajo y de la innovación científico-tecnológica,

requiere que la mayoría de la población logre alcanzar altos niveles educativos para poder integrarse en los nuevos procesos productivos.

En estos últimos años la región alcanzó importantes logros en lo que respecta al sistema educativo. Se consiguió prácticamente universalizar el nivel primario (donde la tasa alcanza al 96,5%) y se hicieron esfuerzos enormes por intentar universalizar el nivel inicial. En la sala de 5 años, por ejemplo, la tasa de escolarización creció 11,8 puntos, hasta alcanzar el 85,9% de los alumnos.

La mayor inclusión educativa también alcanzó a los adolescentes y jóvenes. Hoy 3 de cada 4 adolescentes de 15 a 17 años se encuentra escolarizado. Ello implica un crecimiento del 8% respecto

de la tasa de escolarización de esta franja etarea respecto del año 2000. Esta democratización de la escuela media se refleja también en el número de egresados. Más de la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años (el 56,5%) había terminado el secundario en América Latina en el año 2012 y ese porcentaje representa un 10% más que el del año 2005.

Ello fue posible por las importantes políticas públicas que se llevaron adelante en torno de la ampliación de las oportunidades educativas de los adolescentes y jóvenes. Por un lado, se incrementó fuertemente la inversión en infraestructura y ello permitió la ampliación de las vacantes educativas, principalmente dirigidas a sectores históricamente marginados de la escolaridad media. Por otro lado, se aprobaron nuevos marcos legales que extendieron la obligatoriedad de la escolarización abarcando -en algunos países de la región- hasta la finalización del secundario.

También incidieron fuertemente en este proceso los cambios producidos en el mundo del trabajo. Principalmente, la tendencia a colocar el título de la escuela media como la plataforma mínima a partir de la cual se puede aspirar a acceder a un trabajo digno y registrado, así como la percepción social de que el acceso a la Universidad constituye una condición cada vez más requerida para participar de los procesos de movilidad social ascendente.

Ahora bien, a pesar de que la expansión de la escolaridad media en la última década ha sido muy importante, es necesario destacar que quedan desafíos pendientes. Junto a la necesidad de continuar con esta tendencia democratizadora, el principal reto de América Latina de cara a los próximos años será avanzar en disminuir las importantes desigualdades regionales y sociales persistentes. Mientras algunos países alcanzaron niveles importantes de escolarización entre los adolescentes y jóvenes, en otros la escuela media continúa estando restringida a una minoría de la población. Un trabajo de investigación en base a las Encuestas Permanentes de Hogares de todos los países de la región y publicado por IPEE/Unesco y OEI, refleja las desigualdades existentes tanto en el acceso como en la culminación de los diferentes niveles educativos.

Dicho estudio refleja, por ejemplo, que entre los adolescentes de 15 a 17 años el 20% se encuentra, en promedio, fuera del sistema educativo formal, existiendo brechas en dicha escolarización asociadas tanto al área geográfica como al estrato social de origen de los adolescentes. El trabajo refleja que la tasa de escolarización no sólo difiere entre los países sino que, además, es 20 puntos más alta entre los jóvenes provenientes de zonas urbanas frente a los jóvenes que provienen de zonas rurales. Asimismo, el estudio sostiene que “el 90% de los adolescentes que conviven con adultos que lograron

al menos terminar el nivel medio está escolarizado, mientras que en el extremo opuesto –adolescentes que conviven con adultos con bajo nivel de instrucción– la tasa de escolarización desciende al 65%”.

Las variaciones observadas en las tasas de escolarización se deben a “cambios en la posición de los adolescentes dentro del hogar de crianza, y en su relación con el mercado laboral”. Ambos procesos se encuentran fuertemente vinculados a la condición de género: la presencia de hijos o sobrinos pequeños en el hogar donde residen revela una asociación negativa con la escolarización de los adolescentes: en esos hogares la escolarización es 15 puntos porcentuales menor y llega casi a 20 puntos de diferencia entre las mujeres que viven con niños menores a los 8 años.

Al mismo tiempo, la necesidad de complementar el colegio con el trabajo y tener, por lo tanto, una dedicación parcial al estudio, también muestra grandes desigualdades. El documento anteriormente citado refleja que “la proporción de adolescentes económicamente activos que viven en los hogares socialmente más desfavorecidos y en las áreas rurales es el doble que entre quienes viven en los hogares de estratos más altos y en las áreas urbanas”.

Por último, cabe destacar que junto con las desigualdades de acceso, permanencia y egreso de la escuela media también deben analizarse las desigualdades de tipo

cuantitativo. Numerosos estudios acerca de los rendimientos de los alumnos del secundario reflejan que los aprendizajes escolares están segmentados de acuerdo al origen socioeconómico de las familias de los jóvenes. Estas desigualdades no sólo inciden en las posibilidades de finalización de los estudios secundarios, sino que extienden su influencia tanto en la capacidad de continuar la trayectoria educativa en el nivel superior, como en la calidad del trabajo al que los egresados pueden acceder una vez finalizado el nivel medio. La devaluación de las credenciales educativas secundarias frente al mundo del trabajo, se profundiza cuando se trata de estudiantes que provienen de circuitos educativos de baja calidad.

Los nuevos desafíos

Como hemos analizado, el cambio en el modelo de desarrollo que han emprendido la mayor parte de los países latinoamericanos modifica profundamente la función social que se espera de la educación. En la década de los '90, la aplicación de las teorías neoliberales en la economía condujo a una importante polarización social: dicho modelo requería una pequeña porción de la población altamente calificada para trabajar en los modernos procesos productivos que implican altas tecnologías, y una gran masa de población poco calificada para incorporarse a puestos laborales de baja productividad o, incluso, permanecer



marginada del acceso al trabajo registrado y digno. La concepción de que no debían invertirse recursos públicos en “sobre cualificar” a grandes sectores de la ciudadanía que iban a permanecer desocupados o con trabajos precarios, fue dominante en la región. Por ello las escuelas destinadas a los sectores populares tendieron a restringir su función y se constituyeron en simple espacios de socialización, o se convirtieron en meros “refugios” frente a la crisis del mercado laboral, descuidando su función en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Las transformaciones producidas en la última década modificaron esta mirada. La educación cambia su función social y pasa a jugar un rol decisivo en cuanto a mejorar las capacidades laborales de la población en un contexto donde el mer-

cado de trabajo demanda de manera creciente la incorporación de trabajadores formales y requiere de mayores conocimientos y de nuevas competencias para integrar los cambios tecnológicos en los procesos productivos. Pero al mismo tiempo, el acceso a la educación también pasa a ser visto como un aporte estructural a la inclusión ciudadana, la cual exige la finalización del nivel secundario como un derecho social que debe ser universalizado. En las actuales sociedades latinoamericanas, el nivel secundario se convierte cada vez más en el umbral mínimo necesario para garantizar una integración social plena.

En este contexto es necesario enfatizar que los desafíos futuros están íntimamente vinculados a la necesidad de continuar ampliando la universalización

de la escolarización y egreso del nivel medio, al mismo tiempo que se trabaja fuertemente en disminuir las desigualdades que subsisten tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El riesgo de ampliar masivamente la incorporación de jóvenes al nivel medio, a costa de generar situaciones educativas precarias que reproduzcan desde la oferta escolar las desigualdades de origen, es alto. Los sectores aún marginados del secundario, por pertenecer a los núcleos de pobreza que persisten a pesar de las mejoras que vivieron nuestras sociedades en los últimos años, son los más difíciles de incorporar a la escolaridad y exigen de políticas muy específicas para que sean exitosas. Es necesario afrontar el desafío de generar las mejores condiciones educativas para aquellos alumnos que provienen de las familias más humildes, de manera que la potencialidad igualadora de la educación pueda llevarse adelante. En este aspecto, no sólo resultan fundamentales las modalidades y estrategias educativas que se pongan en marcha para incorporarlos, sino también las políticas de formación y jerarquización de la carrera docente, especialmente de aquellos que tienen que desempeñarse con los sectores poblacionales más necesitados y que constituyen la primera generación familiar en la escuela media. Este tipo de estrategias requiere focalizar mayor cantidad de recursos en aquellos sectores que, según se ha visto, muestran más dificultades en el acceso y egreso

del secundario: las poblaciones pobres, rurales y particularmente las mujeres con tareas domésticas. La experiencia muestra que no alcanza con la apertura de vacantes para que estos grupos poblacionales puedan incorporarse a la escolaridad media. Es necesario desarrollar políticas sociales y laborales integrales para los jóvenes y sus familias con el objetivo de que la oportunidad de estudiar se transforme en una realidad que se concrete a partir de estrategias puntuales para las diferentes problemáticas que deben afrontar. Por otra parte, hay que tener en cuenta que, a medida que nuevos grupos sociales van culminando la escuela media, crece la demanda por la educación superior. Ello coloca a los gobiernos en una difícil disyuntiva: volcar más recursos para atender las necesidades educativas de quienes ahora están en condiciones de acceder a la universidad, o priorizar la inversión en aquellos grupos que aún no han podido completar la educación obligatoria.

Sin lugar a dudas, lograr equilibrar los esfuerzos por satisfacer ambas demandas en contextos donde las necesidades educativas siempre son crecientes, constituye uno de los principales desafíos de los próximos años para los gobiernos de la región. Enfrentar con éxito este desafío significará también ser coherentes y consolidar la perspectiva a partir de la cual se generaron los procesos transformadores en América Latina: el crecimiento económico no es un objetivo en sí mis-

mo como en los noventa. La prioridad para la mayor parte de los gobiernos de la región radica en que los beneficios del mismo se deben distribuir en el conjunto de la población de manera de alcanzar sociedades más igualitarias. Es esta distribución más equitativa de los beneficios la que genera el crecimiento del mercado interno y la que garantizará, a su vez, la continuidad de los procesos de desarrollo. Ello requiere sistemas educativos democráticos, igualitarios y de alta calidad para todos, capaces tanto de mejorar las posibilidades de crecimiento y productividad de las sociedades latinoamericanas, como de generar las condiciones de justicia social que permitan que todos los adolescentes y jóvenes tengan la misma posibilidad de disfrutar de los derechos que los pueblos latinoamericanos han conquistado en el nuevo siglo.



Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Margarita Poggi

Directora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP/ UNESCO) - Sede regional Buenos Aires.

Incluido como Capítulo III en el libro "La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico" de Margarita Poggi, publicado por Fundación Santillana, primera edición: mayo de 2014. Reproducido con autorización.

Dado que numerosos diagnósticos ya son habitualmente difundidos en la región¹, los que permiten analizar y seguir las tendencias para distintos temas, se desea destacar en este apartado algunas cuestiones que tendrán particular relación con la democratización, concepto que retomaremos más adelante.

Cabe aclarar previamente que si bien no se analizarán los contextos sociales y económicos ni los factores demográficos en cuyo marco la educación se desarrolla, ya que excedería el alcance del presente documento, ello no implica desconocer el conjunto de aspectos que intervienen a la hora de comprender las

tendencias específicamente educativas. El grado de urbanización, el nivel de desarrollo (que combina el nivel de riqueza de un país, con las características propias de su distribución), las características de la pirámide de la población, entre otros, constituyen factores relevantes que caracterizan tanto al contexto regional como a cada uno de los nacionales.

Para presentar un panorama global de la región², puede constatar en la tabla 1, no solo el avance producido en América Latina entre 1999 y 2011 en los indicadores seleccionados para los seis objetivos de Educación Para Todos³ sino también la posición que ocupa la región en

¹ Se pueden mencionar, entre otros, los informes regionales elaborados por UNESCO Santiago, por la OEI para el seguimiento de las Metas 2021, los de SITEAL (iniciativa IIPÉ-UNESCO Buenos Aires y OEI), entre otros.

² Deseo agradecer especialmente la colaboración de Carolina Villanueva, Florencia Sourrouille y Vanesa D' Alessandre en la preparación de la información sobre el panorama regional.

³ Se enumeran los objetivos de EPT: 1. Atención y educación de la primera infancia. 2. Enseñanza primaria universal. 3. Competencias de jóvenes y adultos. 4. Alfabetización de adultos. 5. Paridad e igualdad de género. 6. Calidad de la educación

TABLA 1: Indicadores seleccionados de avances en la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos en América Latina, el Mundo, América del Norte y Europa Occidental. 1999 - 2011.

Objetivo	Indicador	América Latina		Mundo	América del Norte y Europa Occidental ^{***}
		1999	2011	2011	2011
1	Tasa bruta de escolarización en preescolar (%)	55	75	50	85
2	Tasa neta de escolarización en primaria (%)	95	96	91	98
2	Tasa de supervivencia en el último grado de primaria (%)	78	86	75	94
3	Tasa bruta de escolarización en secundaria (%)	81	91	71	103
4	Tasa de alfabetización de adultos (%) [*]	86	92	84	N/A
4	Tasa de alfabetización de jóvenes (%) [*]	93	98	89	N/A
5	Índice de paridad de género en la primaria	0,97	0,97	0,97	0,99
5	Índice de paridad de género en la secundaria	1,07	1,07	0,97	1,0
6	Proporción alumnos/docente en pre-primaria	21	18	21	14
6	Proporción alumnos/docente en primaria	26	21	24	14
6	Proporción alumnos/docente en secundaria	17	16	17	12
Financiación	Gasto Público en Educación (porcentaje del PBI)	4,3	4,8	4,8	6
	Porcentaje del gasto público total	14,7	18,1	14,4	12,5

Fuente: UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad para todos.

* Los avances en alfabetización corresponden a los períodos 1985/1994 (columna izquierda) y 2005/2011 (columna derecha).

**2010

*** Información parcial para todos los datos, excluidos los de financiación, debido a cobertura incompleta de los países (incluye 33-60% de la población).

relación con el mundo. Es de resaltar los aumentos en las tasas de escolarización, especialmente en educación preescolar y en el nivel secundario (que incluye en este caso los dos ciclos que lo integran⁴) y en alfabetización de adultos y jóvenes, la paridad de género y la tendencia a asegurar una mejor financiación de la educación. Con respecto al tema de la calidad educativa, se retomará más adelante con información más contextualizada para la región.

En relación con el mundo, la región se encuentra en una buena posición relativa y si se compara con los indicadores de América del Norte y Europa occidental, considerando que los países que la integran tienen sistemas educativos con larga tradición, expansión temprana en el siglo xx y altos niveles de “desarrollo”, hay interesantes desafíos que aún deben ser afrontados, como la ampliación de la oferta en la educación inicial y en la secundaria, y la mejora de las trayectorias escolares en educación primaria, entre otros.

Diagnósticos asimismo muy completos en relación con las Metas 2021 promovidas desde la OEI, en las que los Estados se han comprometido, pueden también hallarse tanto desde una perspectiva general (OEI, 2011) como en el abordaje de algunos temas como el desarrollo profesional docente (OEI, 2013).

Los informes que pueden analizarse evidencian en general que el panorama de la región muestra un avance en el desarrollo de sus sistemas educativos en

cuanto a la inclusión de niños, niñas y jóvenes. Ellos exigen también observar las tendencias en relación con algunas brechas fundamentales y su evolución en los últimos tiempos, para construir una visión más integral de los desafíos aún pendientes.

¿Por qué hablar entonces de democratización educativa? En procesos de largo plazo, los Estados de la región –por lo menos en su mayoría– han jugado un papel relevante a la hora de consolidar y expandir los sistemas educativos a lo largo de su historia, aunque con matices entre ellos, según los períodos que se consideren y las formas de relación con la sociedad.

Desde la perspectiva de derechos, estos Estados asumen en las últimas décadas compromisos vinculados con distintas metas internacionales y regionales entre las que se cuentan garantizar acceso, permanencia y egreso de los niveles considerados obligatorios en las legislaciones nacionales así como atender uno de los problemas que históricamente ha caracterizado a la región como es el de las desigualdades sociales y aquellas estrictamente educativas.

En este marco se realizará un análisis de la región centrado fundamentalmente en esta temática. Para ello, el concepto de democratización presenta matices interesantes que permiten dejar de lado algunas perspectivas y análisis simplistas. Por un lado, el término tiene una larga tradición en la sociología de la educa-

⁴ CINE 2 y 3 (Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO).

ción. Es retomado por A. Prost, historiador francés y especialista en cuestiones educativas, quien ha sido uno de los primeros autores en distinguir entre formas de democratización, tanto cuantitativas como cualitativas. Fue además discutido, ampliado y retomado posteriormente en numerosos análisis (Merle, 2004; Baudelot y Leclercq, 2008; Dubet, 2008; Duru-Bellat, 2010; entre otros). Pero lo que resulta interesante es el matiz que se introduce al considerar la dimensión cuantitativa y cualitativa de esta noción. La democratización cuantitativa supone la ampliación del acceso (por lo menos entendida en dos facetas: una mayor cantidad de la población de un determinado grupo de edad asiste a un nivel y se garantiza gradualmente mayor cantidad de años de escolarización en la medida que los Estados por convencimiento y/o por presión social amplían la educación denominada obligatoria). Esta dimensión cuantitativa de la democratización puede ser analizada a través de la variación en la escolarización de la población y se puede medir por distintos indicadores, entre ellos las tasas respectivas.

1. La ampliación de las oportunidades de acceso

Cuando se considera la información disponible en torno a los años 2000 y

2010, en América Latina puede constatar, como se observa en la tabla 2, que las tasas de escolarización por grupos de edad desde los 5 años⁵ hasta los 24 años, aumentan en todos los grupos y en prácticamente todos los países (SITEAL).

En un análisis más detallado, los aumentos mayores se producen en el grupo de 5 años (la variación entre los años considerados es de 11,8 puntos porcentuales⁶) y, en orden decreciente, para el grupo de 15 a 17 años, de 18 a 24 años, de 12 a 14 años y de 6 a 11 años (con variaciones de 6,1; 3; 2,9 y 1,5 puntos, respectivamente).

La tasa de escolarización en 5 años presenta la mayor variación en el período considerado, con un crecimiento en todos los países. Se destaca Costa Rica, con una variación de más de 38 puntos, aunque con un punto de partida de los más bajos en la región (menor al 40 % en 2000). Puede constatar que un grupo de países, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana, presenta aumentos de alrededor de 20 puntos en las tasas para los años considerados, y otro, aumentos cercanos a los 15 puntos, como es el caso de Bolivia (EP), Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú. Este esfuerzo se evidencia además al observar que países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela tienen a más del 90% de sus niños de 5 años es-

⁵ Si bien en algunos sistemas educativos se ha definido la educación obligatoria a partir de edades más tempranas, para el presente análisis se considera la edad de 5 años ya que ha sido establecida como obligatoria en todos los países de la región.

⁶ Los puntos porcentuales constituyen una de las formas utilizadas para cuantificar la diferencia existente entre dos porcentajes.

TABLA 2: Tasa de escolarización por grupos de edad en porcentaje y diferencia en puntos porcentuales según país. América latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	5 años			6 a 11 años			12 a 14 años			15 a 17 años			18 a 24 años		
	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif
Argentina	73,7	93,6	19,9	99,2	99,5	0,3	97,8	97,4	-0,3	85,2	88,3	3,1	45,4	47,2	1,8
Bolivia (FP)	47,0	62,5	15,5	93,4	97,6	4,2	89,2	95,0	5,8	76,4	84,9	8,5	43,7	48,7	5,0
Brasil	65,9	86,6	20,7	95,5	98,4	2,9	95,0	97,9	2,8	81,1	83,7	2,6	34,0	28,9	5,1
Colombia	77,7	87,0	9,2	95,1	96,9	1,8	89,3	93,5	4,1	67,8	75,5	7,7	25,1	29,4	4,3
Costa Rica	38,3	77,0	38,7	96,3	98,8	2,5	83,3	94,7	11,4	58,2	81,7	23,4	32,0	48,6	16,6
Chile	71,8	94,0	22,1	98,6	99,2	0,6	97,9	99,0	1,1	87,8	92,0	4,3	36,4	44,5	8,1
Ecuador	75,2	93,0	17,8	95,8	98,7	3,0	82,0	94,4	12,0	63,8	81,4	17,6	30,0	42,0	12,0
El Salvador	50,9	66,5	15,6	85,7	95,0	9,3	83,8	91,7	7,3	62,8	71,6	8,8	25,0	26,8	1,8
Guatemala	21,8	47,3	25,5	75,3	91,3	16,0	77,7	82,7	9,4	40,7	55,5	14,8	18,9	22,3	3,4
Honduras	54,8	73,2	18,4	91,1	95,3	4,1	74,9	76,8	2,0	44,1	53,4	9,3	21,0	23,8	2,9
México	85,2	96,4	11,1	96,5	98,3	1,8	88,8	91,6	2,7	57,9	66,2	8,3	26,5	29,7	3,3
Nicaragua	60,5	62,0	1,5	86,1	89,7	3,5	82,6	84,4	1,7	58,9	57,7	-1,2	27,1	27,6	0,6
Panamá	68,6	80,7	12,2	97,8	98,8	1,0	92,8	94,5	1,7	75,1	80,0	4,9	36,5	34,9	1,6
Paraguay	53,1	65,5	12,4	94,1	97,8	3,7	87,6	94,1	6,5	63,9	77,6	13,7	28,6	38,0	9,4
Perú	74,7	91,3	16,6	96,9	97,9	1,0	92,1	95,8	3,8	69,9	82,2	12,3	26,7	34,2	7,5
República Dominicana	64,3	84,0	19,6	93,8	97,5	3,7	95,6	95,8	0,2	83,8	86,5	2,6	46,3	45,2	1,1
Uruguay	91,9	96,3	4,4	98,9	98,3	-0,6	95,0	95,3	0,3	77,2	77,2	0,0	37,1	38,6	1,5
Venezuela (RS)	81,2	93,3	12,1	95,8	98,0	2,1	91,6	95,5	3,9	68,6	78,3	9,7	21,6	31,5	9,9
Total	74,1	85,9	11,8	95,1	96,5	1,5	90,2	93,1	2,9	69,4	75,4	6,1	28,0	31,0	3,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país [1]

Dif: diferencia en puntos porcentuales

[1] Ver nota aclaratoria acerca de fuentes utilizadas por SITEAL, con detalle de años de las Encuestas de Hogares.

colarizados.

En el caso del grupo de 6 a 11 años, la variación total no es relevante (1,5 puntos) comparada con los otros grupos etarios, pero las tasas son considerablemente más altas y ya tenían valores, con excepción de unos pocos países, por encima del 90 % en 2000, dado que prácticamente todos los niños se encontraban escolarizados en el nivel primario. Las tasas llegan a valores superiores a 95% en 2010, nuevamente con algunas pocas excepciones. Ello se encuentra vinculado sin duda con la expansión de la oferta de este nivel, ampliamente consolidada en la región (aunque no sin problemas internos en relación con las trayectorias de los alumnos) en las últimas décadas del siglo pasado. Cabe resaltar los esfuerzos de Guatemala, El Salvador y Bolivia (EP) que, con puntos de partida más bajos, logran mayores aumentos relativos en este período. (Anexo. Gráfico N°2*).

Con relación al grupo de 12 a 14 años, se constata una leve variación de 2,9 puntos en promedio para la región, con tasas que ya parten de valores más desiguales entre los países, si lo comparamos con el anterior grupo etario. En el año 2000 y con valores apenas por encima del 70% se encontraban países como Guatemala y Honduras; y en el otro extremo, y con valores por encima del 97% se ubicaban Chile y Argentina. Pueden resaltarse aquellos países que aumentan por encima del promedio regional (con variaciones en algunos ca-

sos de más de 10 puntos), aunque con puntos de partida más bajos. Se trata de Bolivia (EP), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela (RB). (Anexo. Gráfico N° 3*) Asimismo, resulta interesante el análisis de la evolución de las tasas de escolarización relativas al grupo de 15 a 17 años, con un promedio de variación de 6 puntos entre 2000 y 2010. Distintos países presentan incrementos superiores a los 10 puntos, como es el caso de Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú, ascendiendo más de 20 puntos en Costa Rica. Sin embargo, en este grupo de edad, se constata aún una importante variación entre países, con tasas que van en 2010 del 53,4% en Honduras a más del 80% en Argentina, Bolivia (EP), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana.

Cabe destacar que, en el caso de los dos últimos grupos etarios analizados, los aumentos en las tasas se corresponden fundamentalmente con el proceso de expansión de la educación secundaria en los países de la región, que tiene lugar en dos “olas”, para asegurar la escolarización de adolescentes y jóvenes, vinculados con la extensión de la educación definida como obligatoria. La primera de ellas se despliega en la década de los noventa, cuando se amplía la obligatoriedad a 9 o 10 años en prácticamente todos los países. En este caso, el ciclo inferior de la secundaria ya sea que forme parte de la educación básica o primaria, que tenga una identidad propia, o que

TABLA 3: Tasa de escolarización de jóvenes de 18 a 24 años en porcentaje y diferencias en puntos porcentuales según país y nivel. América Latina, 18 países.

	18 a 24 años 2000				18 a 24 años 2010				18 a 24 años 2010-2000			
	Asiste			No asiste	Asiste			No asiste	Asiste			Dif No asiste
	Total	Secundario	Superior		Total	Secundario	Superior		Dif Total	Dif Secundario	Dif Superior	
Argentina	45,4	16,1	29,3	54,6	47,2	14,2	33,0	52,8	1,8	1,8	3,6	1,8
Bolivia (EP)	43,7	18,6	25,1	56,3	48,7	13,7	35,0	51,3	5,0	-4,9	9,9	-5,0
Brasil	34,0	20,2	13,8	66,0	28,9	13,1	15,8	71,1	-5,1	-7,1	2,0	5,1
Colombia	25,1	8,2	16,9	74,9	29,4	6,8	22,6	70,6	4,3	-1,4	5,8	-4,3
Costa Rica	32,0	11,5	20,5	68,0	48,6	16,4	32,2	51,4	16,6	4,9	11,7	-16,6
Chile	36,4	22,0	14,3	63,6	44,5	10,9	33,6	55,5	8,2	11,1	19,3	8,1
Ecuador	30,0	11,0	19,0	70,0	42,0	11,4	30,6	58,0	12,0	0,4	-11,6	-12,0
El Salvador	25,0	11,2	13,8	75,0	26,8	11,3	15,5	73,2	1,8	0,1	1,7	1,8
Guatemala	18,9	12,6	6,3	81,1	22,3	13,5	8,7	77,7	3,4	0,9	2,4	-3,4
Honduras	21,0	13,1	7,9	79,0	23,8	11,8	12,0	76,2	2,8	-1,3	4,1	2,8
México	26,5	9,3	17,2	73,5	29,7	7,7	22,6	70,3	3,2	-2,1	5,4	3,2
Nicaragua	27,1	12,3	14,8	72,9	27,6	12,2	15,4	72,4	0,5	-0,1	0,6	0,5
Panamá	36,5	11,2	25,4	63,5	34,9	8,7	26,2	65,1	-1,6	-2,5	0,8	1,6
Paraguay	26,2	11,2	15,0	73,8	38,0	12,3	25,7	62,0	11,8	1,1	10,7	-11,8
Perú	26,7	7,5	19,2	73,3	34,2	3,6	30,6	65,8	7,5	-3,9	11,4	7,5
República Dominicana	46,3	26,3	19,9	53,7	46,2	19,1	26,1	54,8	-1,1	7,2	6,2	1,1
Uruguay	37,1	14,0	23,1	62,9	38,6	15,5	23,1	61,4	1,5	1,5	0,0	1,5
Venezuela (RB)	21,6	13,1	8,5	78,4	31,5	11,8	19,7	68,5	9,9	-1,3	11,2	9,9
Total	28,0	11,7	16,3	72,0	31,0	9,6	21,4	69,0	3,0	-2,1	5,1	-3,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

se encuentre integrado en la educación secundaria con el ciclo superior, pasa a formar parte del tramo obligatorio.

La segunda ola de expansión del nivel tiene lugar en la década de los 2000 –y aún continúa– en la medida que los países van definiendo el ciclo superior⁷ del nivel – independientemente de su denominación y de su articulación institucional con el ciclo inferior– como

obligatorio. Un primer movimiento de definición de la obligatoriedad tiene lugar en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México, a los que se suman prácticamente todos los países de América del Sur: Bolivia (EP), Ecuador, Perú y Venezuela (RB). En todos los casos se asiste, entonces, a procesos que articulan el acompañamiento de las normativas que establecen la obligatoriedad, con la am-

⁷ CINE 2
⁸ CINE 3

pliación de la oferta en este nivel.

A ello no es ajeno entonces el aumento de 6 puntos en las tasas para el grupo de 15 a 17 años entre 2000 y 2010. Si bien, por cuestiones vinculadas con el desarrollo de las trayectorias escolares, que suman repeticiones, abandonos y reingresos al sistema educativo, los jóvenes pueden encontrarse asistiendo al ciclo inferior de la secundaria (al igual que los del grupo 12 a 14 años pueden estar cursando la educación primaria) los aumentos en las tasas se vinculan estrechamente con este proceso de ampliación de la obligatoriedad.

Por último, en lo que concierne a las tasas de escolarización de los jóvenes entre 18 y 24 años, cabe mencionar que en promedio la asistencia a algún establecimiento educativo, sea de nivel medio o superior, ha aumentado en 3 puntos porcentuales. En base al análisis por niveles que permite la tabla que figura a continuación, se observa que la región ha reducido muy levemente, en 2 puntos porcentuales, la asistencia a la educación media.

Esto puede deberse al hecho de que las escuelas secundarias están reduciendo la sobriedad de sus alumnos, lo que explicaría que 12 de los 18 países analizados tienen menos alumnos de este grupo etario en ese nivel. Esta hipótesis se confirma cuando se analiza la información relativa a los jóvenes de 20 años con nivel secundario completo que se presenta más adelante.

De forma complementaria, la región muestra un aumento de 5 puntos porcentuales en los jóvenes entre los 18 y 24 años que asisten al nivel superior de educación. Se destacan países como Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, que presentan aumentos de 10 puntos o más para este nivel en los últimos diez años.

Las diferencias entre los países es aún relevante ya que en 2010 algunos presentan tasas de asistencia al nivel superior por encima del 30% – Argentina, Bolivia (EP), Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú – mientras que otros presentan tasas menores al 20% (Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Finalmente, cabe destacar que si bien el nivel superior excede a la educación obligatoria, el 21.4% de los jóvenes entre 18 y 24 años asiste a éste en América Latina en el año de referencia.

La ampliación del acceso sin duda ha sido un logro de todos los sistemas educativos de la región, como numerosos diagnósticos e informes de seguimiento lo evidencian. En consecuencia, resulta indiscutible la elevación del nivel general educativo por el mayor acceso y el aumento en la cantidad de años de escolarización.

Pero este no puede constituir el único criterio para determinar si los sistemas educativos se están democratizando, suprimiendo así otras concepciones de la justicia escolar. “Las filosofías de la justicia por un lado y, sobre todo, la resistencia de los hechos por el otro, deben

TABLA 4: Tasa de escolarización por grupos de edad y área geográfica de residencia. Total en porcentaje, brecha y diferencia en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca. 2000 y Cca 2010. Cca 2000 y Cca 2010.

	5 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	79,9	59,8	-20,1	90,4	75,0	15,4	-4,7
	6 a 11 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	96,4	91,9	-4,5	98,0	95,6	-2,4	-2,1
	12 a 14 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	93,7	81,3	-12,4	95,7	88,5	-7,2	-5,1
	15 a 17 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	75,5	51,9	-23,6	79,9	63,0	-16,9	-6,7
	18 a 24 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	31,8	14,6	-17,2	34,2	18,0	-16,2	-1,1

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

conducirnos a no abandonar esta norma de justicia, sino a aceptar que el problema de la escuela justa es un poco más complicado... de lo que a menudo se piensa” (Dubet, 2008, p.122).

Pero, reconociendo que sin la ampliación de la oferta educativa y del presupuesto correspondiente que permite garantizar la ampliación del acceso, no hay democratización posible, la dimensión cualitativa de este proceso implica analizar la evidencia para constatar si se produce o no “el debilitamiento del vínculo entre el origen social de los estudiantes y el destino escolar”, en términos de Pierre Merle (2004). Se destaca con ello que sin duda hay masificación de los sis-

temas educativos, lo que debe ser destacado. Pero esta dimensión cualitativa introduce claramente la relevancia de ir más allá de lo que se ha denominado la masificación sin democratización. Cabe analizar desde esta perspectiva algunos otros indicadores que permiten caracterizar los avances y logros de la situación educativa de la región y señalar al mismo tiempo el camino a recorrer, sobre el que las políticas educativas deben intervenir aún más intensamente.

Resulta entonces que un criterio fundamental de evaluación de la justicia de un sistema educativo debe seguir siendo el análisis de las desigualdades o brechas en las tasas de acceso de los alumnos según

TABLA 5: Tasa de escolarización de 5 años de edad de NSE bajo y alto, por país en porcentaje. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

Pais	NSE bajo 2000	NSE alto 2000	NSE bajo 2010	NSE alto 2010
Argentina	64,3	81,3	76,3	97,1
Bolivia (EP)	33,7	77,6	48,7	76,7
Brasil	57,4	85,3	80,7	94,5
Colombia	64,4	95,8	79,6	98,6
Costa Rica	30,7	64,4	63,6	94,2
Chile	51,6	82,5	89,7	94,3
Ecuador	56,4	88,9	82,6	96,9
El Salvador	35,2	86,5	56,1	89,3
Guatemala	15,5	72,1	38,4	75,6
Honduras	45,8	89,2	62,7	94,3
México	71,3	97,8	89,8	99,7
Nicaragua	50,7	92,1	52,9	77,5
Panamá	48,8	86,8	56,4	91,6
Paraguay	40,6	74,3	50,2	79,1
Perú	61,2	93,4	79,5	99,0
República Dominicana	45,3	87,0	70,4	88,5
Uruguay	89,0	97,0	93,3	96,3
Venezuela (RB)	68,1	95,9	84,8	96,8
Total	60,4	92,4	76,7	96,2

Fuente: SII EAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

distintos factores que a continuación se abordarán: el área geográfica de residencia (urbano - rural), el nivel socioeconómico de las familias de las que provienen los estudiantes y la pertenencia a pueblos originarios y afrodescendientes. Se subraya con esto la importancia del medio social y cultural de origen, el cual no debería jugar un rol determinante en los resultados escolares; sin embargo, esta ha sido precisamente una característica de la región.

Con relación a las desigualdades presentes en los países de la región vinculadas con el área geográfica de residencia de la población, considerando los grupos etarios que se vienen analizando, puede constatare que las brechas, en promedio, se reducen en todos los casos entre 2000 y 2010, resultado de una disminución en prácticamente todos los países. Asimismo, puede señalarse que la brecha entre el ámbito rural y urbano en las tasas de escolarización se reduce de

TABLA 6: Diferencias de brechas en las tasas de escolarización de NSE bajo y alto según grupos de edad en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	Dif brecha entre NSE bajo-alto 2010-2000
5 años	-12,5
6 a 11 años	-4,3
12 a 14 años	-6,6
15 a 17 años	-10

Fuente: SII EAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

modo más pronunciado en el grupo de 15 a 17, de 12 a 14 y en 5 años. En el grupo de 6 a 11 años la reducción no es significativa, pero se parte de una brecha más pequeña porque las tasas de escolarización en áreas urbanas y rurales tienen valores más altos en el año 2000, comparados con el resto de los grupos etarios. Por el contrario, en el grupo de 18 a 24 años, no solo la reducción de la brecha no es significativa sino que las tasas son también considerablemente más bajas, dado que este tramo, como ya se dijo, no está incorporado a la educación obligatoria.

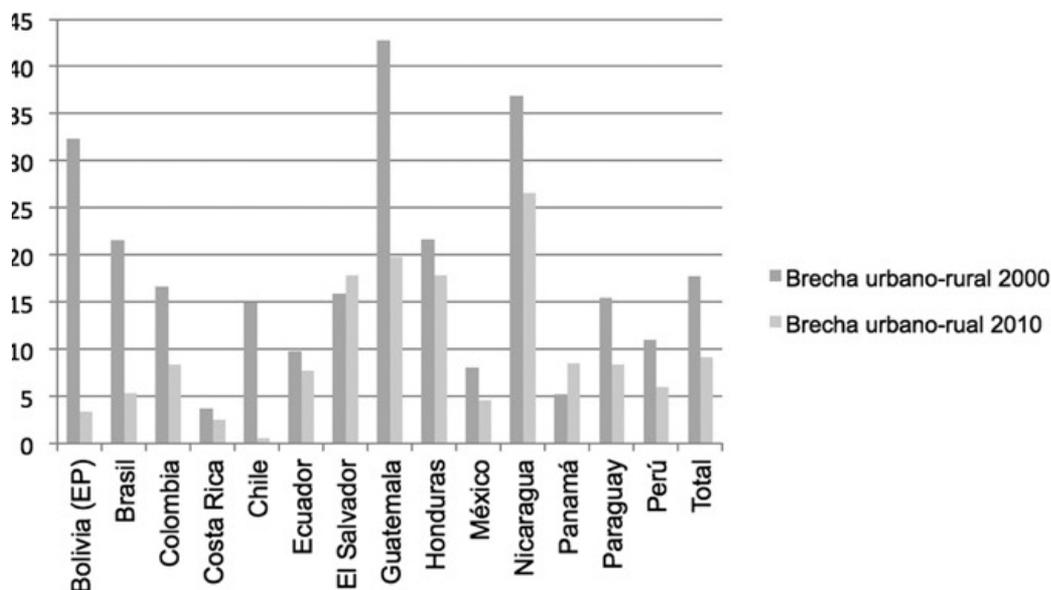
Con respecto a las tasas de escolarización por grupo de edad y nivel socioeconómico(NSE), cabe resaltar el aumento que se constata en la región en las tasas para el NSE bajo, especialmente en 5 años y en el grupo de 15 a 17 años. Nuevamente, se parte de menores valores, comparados con el grupo 6 a 11 y 12 a 14, pero esto indica el esfuerzo que los Estados vienen desarrollando por ampliar el acceso a la educación en el nivel inicial y en la secundaria para los

sectores de niveles más bajos.

Puede constatarse en la tabla 5 el aumento que se produce en prácticamente todos los países en la tasas de escolarización en 5 años en el NSE bajo y alto, aunque es más notable en el primero de los casos, donde la región mejoró su cobertura en más de 15 puntos porcentuales, cerrando la década con más del 76% de los niños de bajos recursos escolarizados.

A partir de la información sobre las brechas entre el nivel socioeconómico bajo y alto, que se sintetiza en la tabla 5, puede constatarse la reducción de brechas para todos los tramos etarios considerados, destacándose de modo particular aquella que corresponde a 5 y a 15 a 17 años. En ambos casos, las políticas educativas toman a su cargo la extensión de la obligatoriedad que viene teniendo lugar en la región a través de la ampliación de la oferta educativa, lo que se refleja en la variación de las tasas para los grupos de edad mencionados.

GRÁFICO 1: Brecha urbano rural del porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo en puntos porcentuales. América Latina, 14 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

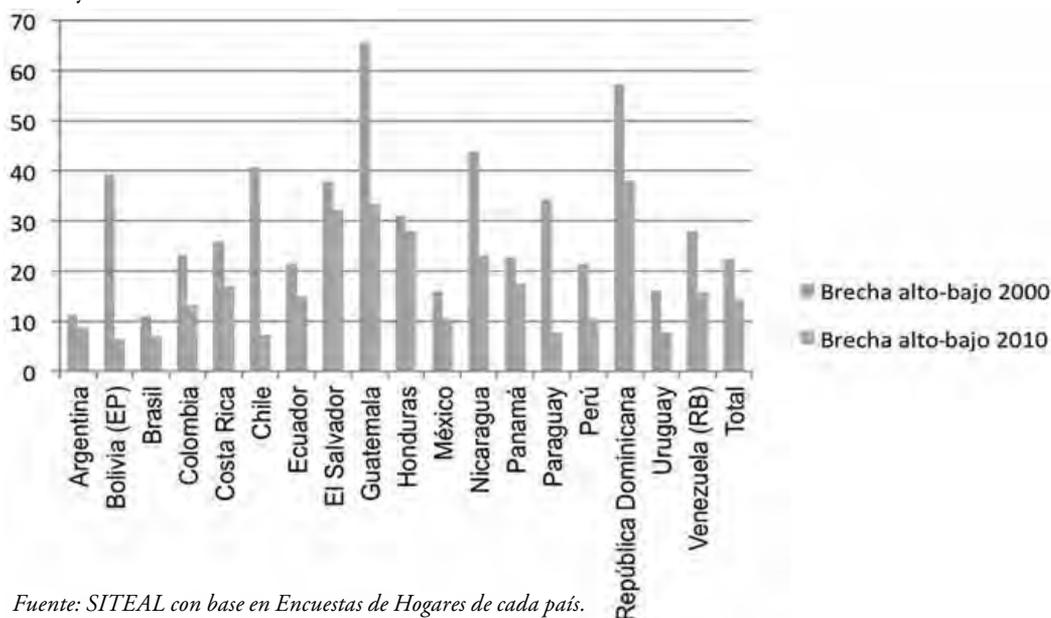
2. El nivel educativo de adolescentes y jóvenes

Otro modo de proveer evidencias para el análisis de la democratización educativa resulta de constatar qué ha pasado en la región con otros dos indicadores: el porcentaje de adolescentes de 15 años con educación primaria completa y el porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, lo cual permite mirar los efectos educativos en el conjunto de la población de la región en esas edades y ya no solo en el acceso sino en la conclusión de dos niveles educativos como es el primario (CINE 1) y el secundario (CINE 3). El análisis se centrará en su evolución en la década, específicamente en las brechas en

puntos porcentuales según el área geográfica de residencia y el nivel socioeconómico, para extraer reflexiones sobre lo realizado y lo pendiente en relación con las políticas educativas.

Con respecto a las brechas en el porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo según área de residencia, puede constatar que entre 2000 y 2010, para el total de la región, la brecha se reduce de 17,7 puntos a 9,2 puntos. Resulta esclarecedor también el análisis del indicador para algunos países. Entre los países que más reducen la brecha, cabe destacar a Bolivia (EP), Guatemala, Brasil, Chile, Nicaragua, Colombia y Paraguay. Se observa así la intención de los Estados de acortar las distancias entre el mundo urbano y rural en la educación básica.

GRÁFICO 1: Brecha entre los niveles socioeconómicos bajo y alto del porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

Si se considera el mismo indicador, según el nivel socioeconómico bajo y alto, resulta relevante señalar que se constata una reducción de 8,2 puntos porcentuales en la brecha para el total de la región (de 22,5 en 2000 a 14,3 para 2010) y en todos los países considerados, aunque esta reducción varía también en relación con los valores en el punto de partida para el indicador seleccionado.

Al respecto, puede destacarse la reducción en países como Bolivia (EP), Chile, Guatemala, Paraguay y Nicaragua, los cuales reducen la brecha en 20 puntos y más, aun cuando presentan porcentajes muy diferentes entre sí en 2010. El gráfico que se presenta a continuación demuestra que para todos los países las diferencias en la posibilidad de concluir la primaria antes

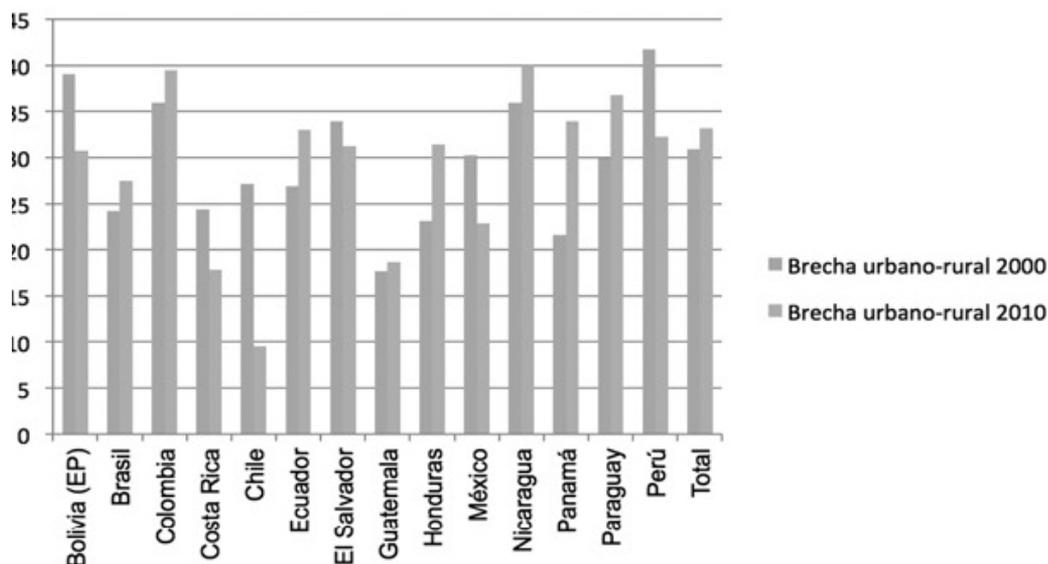
de los 15 años, según nivel socioeconómico, se están reduciendo.

Es interesante resaltar aquí el efecto que adquiere la universalización del acceso, la permanencia y la conclusión de un nivel para contrarrestar el peso de las desigualdades.

En este caso, se constata con la educación primaria, la que no solo tiene largo tiempo de consolidación en los países de la región sino que ha logrado dar un salto importante en la conclusión hacia fines del siglo pasado. Cabe subrayar también el esfuerzo realizado, a partir de las políticas educativas implementadas, para reducir las brechas aún existentes.

Un panorama con mayores matices se presenta cuando se analiza el indicador de porcentaje de jóvenes de 20 años con

GRÁFICO 3: Brecha urbano rural del porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo en puntos porcentuales. América Latina, 14 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

nivel secundario completo. En primer lugar, es necesario subrayar que la región aumentó, en promedio, 10 puntos este porcentaje entre 2000 y 2010.

Si se observan los países que presentan mayores porcentajes de jóvenes con secundaria completa en 2010, se halla por un lado Chile (con poco más del 80%) y un grupo integrado por Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (RB) con porcentajes que varían entre 60 y 80%. Con respecto a los países que han registrado aumentos importantes entre ambos años, cabe mencionar a Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, México y Paraguay, con aumentos superiores a 14 puntos, y Bolivia (EP), Ecuador, Perú y Venezuela (RB), llegando a más de 20 puntos de aumento.

En relación con la brecha según el área de residencia geográfica para este indicador, resulta llamativo que en promedio la brecha aumenta levemente del 30,9 a 33,1 puntos en la región. Por ello, aunque en todos los países puede constatar-se un aumento del porcentaje de jóvenes que finaliza el nivel, en varios de ellos también se ven incrementadas las brechas según el área de residencia, en detrimento del área rural.

Tal es el caso en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Asimismo, entre los países que disminuyen la brecha cabe mencionar a Bolivia (EP), Costa Rica, Chile, El Salvador, México y Perú.

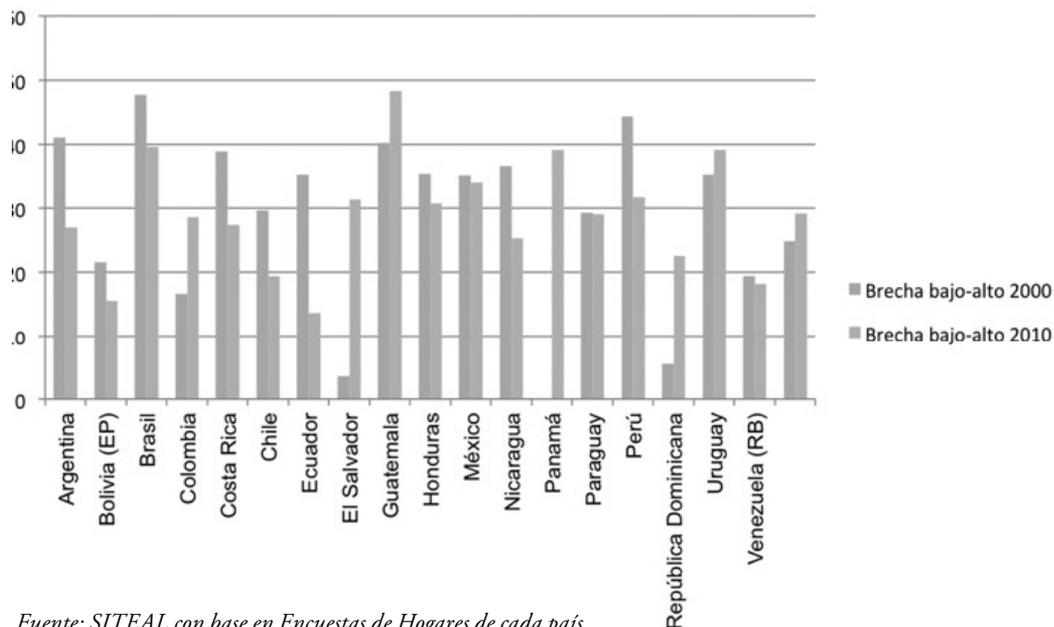
Si se analiza nuevamente las brechas vinculadas con el nivel socioeconómico

TABLA 7: Jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, por nivel socioeconómico según país en porcentaje. Brechas entre NSE y diferencia de brechas en puntos porcentuales. América Latina, 17 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	2000			2010			2010-2000		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Dif brecha bajo	Dif brecha Medio	Dif brecha Alto
1 Argentina	35,3	54,1	76,3	48,4	68,9	75,5	13,1	14,8	-0,8
2 Bolivia (EP)	36,9	46,3	58,6	60,5	63,8	76,1	23,6	17,5	17,5
3 Brasil	19,8	40,1	67,5	41,2	58,4	80,7	21,3	18,3	13,2
4 Colombia	58,9	59,1	75,6	54,9	74,6	83,4	-4,0	15,4	7,9
5 Costa Rica	25,1	33,3	64,0	39,6	60,5	67,0	14,5	27,2	3,0
6 Chile	48,4	56,0	78,1	72,1	81,2	91,6	23,7	25,2	13,5
7 Ecuador	45,8	41,1	49,3	55,5	77,2	86,9	9,7	36,0	37,6
8 El Salvador	28,3	35,8	68,6	28,0	35,5	76,3	-0,4	-0,4	7,7
9 Guatemala	1,5	17,2	36,9	9,7	12,1	40,6	8,2	5,1	3,6
10 Honduras	8,7	15,4	43,9	31,1	45,3	65,1	22,3	29,9	21,2
11 México	19,1	31,0	55,6	40,4	53,0	65,7	21,4	21,9	10,1
12 Panamá	40,3	62,4	69,7	54,2	65,7	83,3	13,9	3,3	13,6
13 Paraguay	31,7	55,6	76,0	55,8	63,4	87,5	24,1	7,8	11,5
14 Perú	74,3	61,0	79,8	71,0	81,1	93,6	-3,2	20,1	13,8
15 República Dominicana	9,9	27,0	45,1	54,8	51,2	68,5	44,9	24,2	23,4
16 Uruguay	15,2	34,1	50,5	16,9	32,0	56,0	1,7	-2,1	5,6
17 Venezuela (RP)	26,7	31,1	46,2	52,6	63,1	70,8	25,9	32,0	24,7
Total	43,9	49,7	68,7	48,5	64,5	77,7	4,6	14,8	9,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

GRÁFICO 4: Brecha entre NSE bajo y alto del porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo por país en puntos porcentuales. Cca 2000 y Cca. 2010, América Latina, 18 países.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

(NSE), para el indicador seleccionado, el panorama se presenta más complejo en la región y con mayores matices que llevan a múltiples lecturas.

Por un lado, si se considera cada uno de los niveles socioeconómicos y la cantidad de jóvenes que completan la secundaria, se constata que, si bien los puntos de partida son muy dispares, el porcentaje de aquellos que finalizan el nivel asciende en todos los países y para todos los niveles socioeconómicos. A partir de esto, se observa que en el caso del nivel socioeconómico medio hay un notable aumento ya que un 14% más de jóvenes de ese sector ha terminado la secundaria. Se constata aquí la reproducción del patrón de expansión de los niveles educativos, que alcanza a

los sectores altos y medios urbanos antes que a los que provienen del nivel socioeconómico bajo, viven en zonas rurales y/o forman parte de grupos indígenas o afrodescendientes. Cuando un nivel está próximo a su universalización, estas brechas tienden a reducirse, como ya ha sucedido con el nivel primario de los sistemas educativos de la región.

Resulta interesante constatar que el hecho de lograr que más jóvenes de sectores en condición de vulnerabilidad terminen la educación secundaria es un desafío mayor para los Estados. En todos los casos se verifica que estos jóvenes terminan la secundaria en menor medida que aquellos provenientes de sectores medios o altos. Si bien los países presentan un panorama muy variado, se pue-

de afirmar que en 2010 la mitad de los jóvenes de sectores pobres concluyen la secundaria, porcentaje que aumenta en 15 puntos cuando nos centramos en los sectores medios, y que alcanza un 78% en los sectores más favorecidos.

Pero un número mayoritario de países disminuye la brecha en el indicador analizado como se puede observar en el gráfico 4. En varios casos, dicha disminución es considerable, como por ejemplo, en Ecuador, Argentina, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Chile, Brasil y Bolivia (EP) y menor en el caso de Honduras, México y Venezuela (RB). Este avance, cuando se consideran algunos de los países mencionados, pone en evidencia el esfuerzo que se viene realizando en las políticas de acceso, permanencia y egreso en el nivel secundario.

Aunque se sigue constatando que la conclusión de este nivel continúa estando desigualmente distribuida entre los diversos grupos sociales y sigue afectando de manera más marcada a los sectores más pobres, debe reconocerse tanto el avance producido en algunos de los países, como también los esfuerzos que deben intensificarse para asumir aún las deudas pendientes.

Por ello, cabe señalar que en el nivel secundario se halla uno de los mayores desafíos para las políticas educativas en los próximos años, especialmente si se espera cumplir con las normativas que vienen definiéndose en los Estados para este nivel. La reducción de las brechas sociales y geográficas debe continuar en el centro de

las preocupaciones de las políticas sociales. Al respecto cabe señalar que, si se mira el largo plazo, parece haber acontecido una transformación en el modo de selección de los estudiantes que se incorporan al nivel: durante gran parte del siglo pasado, la selección de quienes se incorporaban al secundario tenía lugar fuera de la escuela; en otros términos, la selección social precedía al acceso.

Con el proceso de masificación, se produce el desplazamiento de lugar de los mecanismos de selección: se hace en la escuela y por la escuela (Dubet, 2008), es decir en el seno de la institución, mediante procesos directamente escolares. En relación con esto, entonces, queda planteada la necesidad de seguir interviniendo sobre ciertos mecanismos que caracterizan esta selección, que además es injusta porque en muchas ocasiones se realiza mediante procedimientos implícitos, cuando no invisibles.

Cabe resaltar también que el nivel socioeconómico se halla frecuentemente asociado con el tipo de trayectoria que los estudiantes realizan en el sistema educativo. A este factor, que influye en el acceso y permanencia en el sistema, se suman prácticas habituales en los sistemas escolares, como la repetición, el abandono y reingreso y la consiguiente sobre o extra edad, que se articulan con aquellos y tienen efectos acumulados.

Por ello, sin dejar de ser importantes en el nivel primario, se evidencian aún más en el secundario, tanto en su ciclo inferior como en el superior.

3. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes

Anteriormente se mencionaron las desigualdades que caracterizan los procesos de escolarización y las trayectorias de niños, niñas y adolescentes de poblaciones indígenas y afrodescendientes. La temática ha ganado relevancia, fundamentalmente en marcos acordados por distintos organismos internacionales en relación con la educación intercultural bilingüe.

El contexto internacional ha contribuido en este sentido a crear un clima propicio, al brindar un marco legal que promueve la igualdad de derechos para todos. Elementos jurídicos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos

(1969) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), entre otros, junto con regulaciones nacionales de cada uno de los Estados, han generado un marco para avanzar en la región en prácticas que responden a las demandas de ciertos grupos. Sin embargo, este avance en el plano normativo no implica desconocer las distancias existentes entre las definiciones encontradas en los marcos regulatorios y los procesos de implementación de las políticas en esta materia. Pero, en este sentido, los pueblos indígenas y afrodescendientes han dado un primer paso hacia el logro de algunos de sus reclamos históricos, como son la defensa de

la tierra, el reconocimiento y la participación.

Un efecto inmediato de este proceso se vincula con los procesos de visibilización de estos grupos y de sus demandas.

“La interculturalidad supone asumir la diversidad cultural, política, organizativa y de creencias específicas que los grupos han ido conformando y que influyen en los procesos identitarios individuales y colectivos. Desde una visión sociocultural y política, considera la valoración de sí mismo y del otro, en diálogo y recreación de nuevos entornos y relaciones entre grupos que detentan prácticas, cosmogonías y conocimientos heterogéneos. Evidentemente la construcción de interculturalidad (...) no está exenta de los conflictos y tensiones que suponen esa diversidad, debido a las situaciones de inequidad generalizadas que afectan a la población indígena, lo que implica actitudes de discriminación desde la sociedad mayoritaria y, desde la población indígena, procesos de desplazamiento lingüístico, deslealtad étnica y conflictos con los estados nación, en relación con demandas territoriales y políticas” (UNESCO Santiago, 2013, pp. 154-55).

A pesar de que debe aclararse que no se cuenta con información para todos los países de la región y, aún allí donde la hay, ésta es escasa⁹, distintos informes señalan avances en la equidad, en relación con el acceso a la educación por grupo étnico y especialmente cuando se analizan tendencias de mediano y largo plazo.

No obstante, a pesar de los avances en

educación primaria y secundaria, el nivel de escolaridad de la población indígena y afrodescendiente es menor que el de la población no indígena. Según datos de UNESCO, existen diferencias significativas desfavorables en la permanencia de indígenas en la educación primaria y secundaria en relación con la población no indígena.

En relación con el grupo de niños y niñas de 6 a 11 años, se observa que la brecha en esta edad es prácticamente inexistente o muy pequeña, con algunas excepciones, aunque los niños indígenas transitan la escolaridad primaria con mayor rezago respecto de niños no indígenas y con mayores dificultades para apropiarse de los contenidos en áreas curriculares como Lengua y Matemática, cuando hablan lenguas indígenas en sus hogares (SITEAL, 2012). Al respecto este informe también subraya que, en el caso de los adolescentes de 12 a 17 años, las brechas étnicas en la proporción de adolescentes escolarizados se amplían en un grupo de países (en el caso de Panamá, Paraguay, Guatemala y Ecuador en detrimento para los adolescentes indígenas; en el caso de El Salvador, a favor de éstos).

En los cuatro países para los que se cuenta con información en las encuestas de hogares sobre la población afrodescendiente, las brechas aparecen en el grupo etario considerado (Brasil y Uruguay) o se mantienen constantes (Ecuador) comparado con el grupo de 6 a 11 años.

En el caso de Nicaragua la brecha se amplía en detrimento de la población no indígena. Además, en los 12 países se constata que los adolescentes de 12 a 17 años presentan mayores dificultades en su escolarización. Sin excepción alguna, los adolescentes indígenas y afrodescendientes presentan mayor rezago.

Respecto de una mirada de más largo plazo, cabe resaltar que “los índices de paridad originario / no originario en la conclusión del segundo ciclo de educación secundaria varían entre 0,2 y 0,8 para la población de 20 a 24 años (con un promedio de 0,58) y entre 0,1 y 0,9 para la población de 30 a 34 años (con un promedio entre los países de 0,55). Según lo observado, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria” (UNESCO Santiago, 2012).

Cabe agregar, además, que estos grupos representan uno de los sectores más vulnerables también en términos socioeconómicos, por lo que en estos colectivos se combinan y articulan ambas desventajas. Ello da cuenta de desafíos aún más complejos, si se pretende reducir las brechas que los caracterizan en relación con otros grupos de la población, por lo menos para muchos de los indicadores que se consideran pertinentes para garantizar equidad de condiciones y resultados.

9 Todos los informes destacan la ausencia o escasez de datos estadísticos confiables acerca de la población indígena y afrodescendiente, lo que en muchas ocasiones conduce a la invisibilización de la situación educativa de estos grupos y dificulta las estrategias y medidas pertinentes para superar las brechas existentes.

4. Las desigualdades de género

Como se ha visto en la tabla 1, para la región, en términos globales, las disparidades de género son menos significativas que aquellas vinculadas con factores socioeconómicos, lugar de residencia geográfica y pertenencia a grupos indígenas y afrodescendientes.

Ya hacia fines de la década del 90, la mayoría de los países de la región contaba con paridad de género en el acceso oportuno al primer grado y a toda la educación primaria.

Además, los países que presentaban alguna dificultad en ese sentido tuvieron progresos significativos. Cuando tienen acceso a la escuela, las niñas tienden a repetir menos que los niños y a alcanzar el último grado de la escuela primaria. Las disparidades de género son más marcadas en algunos países en la educación secundaria y superior, en detrimento de los adolescentes y jóvenes varones, aunque ha avanzado en relación con los valores del año 2000. Un problema en la región es la participación menor de éstos, ya que las disparidades a favor de las niñas y mujeres son más frecuentes.

Sin embargo, la información global sobre la paridad no debe dejar de alertar sobre la situación que se presenta cuando se analizan las áreas rurales en algunos países, en los que la proporción de niñas de 12 a 14 años que asiste a la escuela empieza a ser considerablemente menor que la de los varones.

La desigualdad de género en el interior de ciertas comunidades rurales e indígenas es pronunciada, vinculada con los siguientes factores: la maternidad temprana, los roles diferenciados por género en la reproducción de la vida doméstica y la distinta valoración de la educación formal para las mujeres.

Como se verá más adelante, el estudio regional sobre los aprendizajes en la educación primaria, da cuenta de la existencia de brechas de desempeño académico, vinculadas con el género de los estudiantes. Los niños muestran mejores desempeños promedios en Matemática y Ciencias, mientras que las niñas lo tienen en Lectura, en el promedio regional en 3.º y en 6.º. Sin embargo, no hay un patrón común en la región, ya que en 6.º año de primaria a las niñas les va mejor en Lectura en Argentina, Brasil, Cuba, Panamá, República Dominicana, Uruguay y a los niños en Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Distintas interpretaciones pueden ser mencionadas para comprender estas diferencias.

Una de las hipótesis para explicar las desigualdades de género en los resultados de aprendizaje se vincula con la existencia de patrones sociales y culturales que asocian lo femenino con el lenguaje y lo masculino con las ciencias, patrones que podrían estar reproduciéndose en la escuela. Las representaciones sociales acerca de lo femenino y lo masculino se perpetúan en prácticas, en formas de

transmitir ciertos valores, en las oportunidades de aprendizaje y participación que se presentan en la escuela para mujeres y varones, entre otros aspectos (UNESCO Santiago, 2013).

En este sentido las políticas redistributivas, que generalmente remiten a acceso y permanencia según género en los distintos niveles de los sistemas educativos, han contribuido a un panorama menos desigual en las últimas décadas, aun cuando deben abordarse todavía algunas brechas existentes en relación con el nivel secundario y superior. Pero la socialización en el género, vinculada con las políticas de reconocimiento, promueve un análisis más acabado y profundo de la trasmisión de patrones culturales a través de las prácticas escolares que no pueden ser planteadas desde aproximaciones cuantitativas.

Muy distinta es, sin embargo, la inserción de mujeres y varones en el mercado laboral, ya que se observa una situación desfavorable para éstas, la que se acrecienta en aquellas de menor nivel educativo. Hacia el 2010, la tasa de actividad entre los adolescentes varones asciende al 33%, mientras que entre las mujeres no alcanza el 20% (SITEAL, 2014).

Si bien no se analizará esta cuestión, la evidencia encontrada permite afirmar que de todas las instituciones relevantes de las sociedades -familia, escuela, empresas- tal vez ninguna viene contribuyendo como la escuela a generar igualdad y conciencia sobre su importancia, más allá de los matices anotados anteriormente.

En esta misma línea, vale la pena realizar una mención respecto a lo que sucede con aquellos que no están incluidos en el mercado laboral ni en el sistema educativo. Debe destacarse que el 10% de los adolescentes de la región no estudia ni trabaja, proporción que se ha mantenido estable durante el período considerado. Es de interés analizar qué sucede con estos jóvenes que se encuentran doblemente excluidos y en un proceso de privación que compromete su presente y futuro, tomando en consideración cuál es el papel que juegan las instituciones del mercado laboral y las educativas “pues existe bastante evidencia de que, sobre todo para los sectores más pobres, es la escuela la que los abandona a ellos y no a la inversa” (Feijoó y Botinelli, 2014). Para este grupo, la brecha de género es muy pronunciada. En efecto, la proporción de adolescentes que no estudian ni trabajan entre las mujeres duplica a la de los varones, ya que el 6,7% de estos no estudia ni trabaja frente al 14,7% de las mujeres. Dicho de otra manera, en la adolescencia hay dos mujeres que no estudian ni trabajan por cada varón en esa situación, mientras que en la juventud esta relación trepa a cuatro mujeres por cada varón (D’Alessandre, 2013). Queda pendiente analizar qué sucede en la región en esta materia que genera esta diferencia en el comportamiento de varones y mujeres.

De allí, la importancia de mantener a la vez una mirada macroscópica y cuantitativa, sin perder una perspectiva cualita-

tiva, que orienta a prestar una atención especial a la persistencia de patrones culturales, representaciones y estereotipos que se reproducen en el sistema educativo y permite que permanezcan visibles las desigualdades relacionadas con el género para intervenir sobre ellas.

5. La dimensión de los aprendizajes en la democratización

Otra de las formas de expresión de los mecanismos segregativos presentes en los sistemas educativos de América Latina es la desigualdad en el acceso al conocimiento, vinculada con los procesos y los resultados académicos obtenidos por niños, niñas y jóvenes a lo largo de su escolarización.

Esta temática remite a un prolongado debate en el tiempo, como extenso en las producciones, sobre la calidad. Pueden reconocerse dimensiones clave para analizar esta cuestión, pero más allá de cuáles se jerarquicen, hay un nudo problemático central que no puede eludirse como es el conocimiento que se enseña y se aprende en cada uno de los niveles que conforman el sistema educativo de un país.

Los niños y niñas que ingresan al sistema educativo ya afectados por desigualdades sociales y económicas, se incorporan a una oferta diferenciada que define condiciones muy disímiles en el proceso de acceso al conocimiento. Si bien los estudios evaluativos estandari-

zados solo permiten una aproximación a los aprendizajes construidos en la escuela –ya que en ella se aprende más que aquello que se evalúa– resultan importantes a la hora de proveer evidencia sobre los resultados académicos de estudiantes en ciertos tramos importantes de sus trayectorias escolares.

Se retoman a continuación algunos hallazgos encontrados en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2010)¹⁰ en el que participan diversos países de América Latina como una aproximación a los resultados académicos¹¹.

Con la coordinación de la OREALC-UNESCO Santiago los países de la región vienen realizando un esfuerzo sostenido desde la segunda mitad de los años noventa al realizar estudios desarrollados desde el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), con una activa participación por parte de los organismos encargados de las evaluaciones en los ministerios del sector.

Estos estudios producen conocimiento sobre los aprendizajes de niños y niñas en la educación primaria, en algunas áreas curriculares. En el caso del segundo estudio –del que se han publicado resultados a partir de 2008, algunos de los cuales se presentarán a continuación– la evaluación se realizó en Matemática y Lenguaje en los grados tercero y sexto de la escuela primaria de 16 países y se incorporó, con carácter opcional, una prueba de Ciencias en el sexto grado.

Las pruebas se construyeron sobre la base de un marco curricular común a los países participantes, articulado con un enfoque de habilidades para la vida, y los puntajes se dividieron en cuatro niveles de rendimiento¹².

Entre los principales resultados (SERCE, 2008; PREAL, 2009) que pueden destacarse, se comprueba que el desempeño estudiantil en América Latina es bajo; Cuba confirma la ventaja obtenida en relación con el resto de los países participantes en todos los grados y áreas evaluadas, ya puesta en evidencia en el primer estudio. En el otro extremo, con los resultados más bajos, se ubica República Dominicana.

En promedio, los estudiantes no alcanzan expectativas mínimas en matemática, lectura y ciencias y muy pocos estudiantes latinoamericanos tienen un desempeño excelente en dichas áreas.

Los resultados muestran que hay menos estudiantes en los niveles más bajos en sexto grado comparados con los de tercero, pero esta situación puede deberse al abandono de los niños y niñas antes de concluir el nivel primario. Asimismo, los resultados alertan sobre los aprendizajes en ciencia en sexto grado, ya que el desempeño de los alumnos fue peor en esta área comparado con el de matemática y lectura.

Con respecto a la equidad en el acceso al conocimiento en las áreas mencionadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, los alumnos urbanos obtienen mejores resultados que sus pares rurales. En algunos países, los niños comparados con las niñas alcanzan niveles de desempeño más altos en matemática y ciencias, mientras que las niñas se desempeñan mejor que los varones en lectura. Estas brechas de logros según género —que como se anticipó varían entre países— son, no obstante, menores que aquéllas encontradas entre estudiantes que provienen de escuelas de ámbitos urbanos y rurales.

Por otra parte, los datos permiten constatar una correlación positiva entre el promedio de las puntuaciones de los estudiantes de un país y el PBI per cápita del mismo. Sin embargo, muchos países obtienen resultados más allá de lo esperado de acuerdo a su producto interno, lo que sugiere que si bien los recursos son importantes, no constituyen el único factor que incide en el rendimiento de los estudiantes. Por ello, puede afirmarse que los resultados evidencian que los ingresos de un país no determinan por sí solos el desempeño de sus estudiantes: mientras que los países relativamente más ricos suelen presentar desempeños mejores que aquellos de los más pobres, algunos países logran resultados

¹⁰ El Tercer Estudio (TERCE) ya ha sido realizado, pero sus resultados se difundirán a fines del presente año (2014).

¹¹ Se retoma en este apartado los análisis realizados acerca del SERCE en Poggi (2010).

¹² Para mayor información sobre el estudio, sus características metodológicas y primeros análisis consultar SERCE, 2008.

distintos a los que su nivel de ingresos predeciría. En este sentido, se constata que el PBI de un país sólo predice parcialmente el logro de sus estudiantes.

Algo similar ocurre con el gasto educativo, ya que se confirma que en términos generales los países que invierten más por alumno en el nivel primario obtienen puntajes más altos. Sin embargo, países con niveles similares en la inversión en este nivel del sistema educativo tienen resultados diferentes (Perú y Guatemala) y otros, con niveles diferentes de inversión, obtienen resultados similares (Panamá y Nicaragua). Algunos países obtuvieron resultados más altos que los que su nivel de inversión educativa predeciría (como Uruguay, Costa Rica, Chile, con matices según los grados y áreas que se consideren).

Con respecto a otros factores asociados al rendimiento, el SERCE ha podido confirmar que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes. Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a las disparidades sociales.

En concordancia con lo observado en el primer estudio del LLECE, en el segundo vuelve a constatarse que el clima escolar¹³ es la variable endógena que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento. Se comprueba que la genera-

ción de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes.

El aporte de la escuela a la explicación de los resultados de aprendizaje es importante, aunque se reduce si se consideran las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes que asisten a ellas. Los efectos escolares netos, después de descontar la contribución del contexto de los alumnos, son cercanos al 30% para Lectura y el 40% en Matemática, mientras que en Ciencias se presenta el mayor efecto, ya que llega al 47%. El mayor efecto escolar neto en Ciencias y Matemática podría explicarse porque las escuelas son la principal fuente de conocimiento en estas áreas, en tanto que en Lectura la contribución de la escuela podría ser menor, dado que en esta área las características socioeconómicas y culturales de la familia, como lo han señalado diversas investigaciones, suelen tener una influencia más marcada.

La infraestructura, los servicios básicos de la escuela y su equipamiento constituyen también variables escolares de influencia en el rendimiento. El número de libros en la biblioteca escolar también se relaciona positivamente con el aprendizaje. La inclusión de cien volúmenes adicionales en la biblioteca de la escuela lleva a que aumente el rendimiento en aproximadamente medio punto. Si bien el efecto puede parecer pequeño, es necesario considerar que aproximadamente el 17% de las escuelas que integraron la muestra evaluada carecían de bibliote-

ca escolar en el momento de la realización del estudio.

La segregación escolar según nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes es también otra variable importante para explicar el rendimiento. Así, una publicación más reciente sobre los factores asociados al logro en las áreas académicas evaluadas (SERCE, 2010) muestra que el contexto social, económico y cultural de los estudiantes constituye el ámbito con mayor influencia en el aprendizaje. Entre estos factores, a su vez, el contexto educativo del hogar (que abarca tanto la educación de los padres como las prácticas del hogar que facilitan el proceso de escolarización de los niños) presenta también un peso importante. Otros, como el trabajo infantil y la pertenencia a un grupo indígena, aunque con diferencias y matices entre ellos, también se asocian negativamente con el aprendizaje.

Entre los factores estrictamente escolares, el informe citado analiza la relevancia del clima escolar, la gestión del director y el desempeño y satisfacción docente, en orden de mayor a menor importancia en cuanto a su influencia. Asimismo, entre los aspectos vinculados con la historia escolar de los estudiantes que indican una fuerte relación con su rendimiento, la asistencia a preescolar presenta una asociación positiva, mientras que la repetición de grado tiene un efecto negativo.

Otro estudio evaluativo internacional con creciente presencia en países de América Latina es PISA¹⁴, que evalúa la población de 15 años de cada país participante que está escolarizada, independientemente del grado o año al que asiste, la cual es evaluada en sus capacidades para resolver situaciones problemáticas en Matemática, Lectura y Ciencias. El estudio no evalúa contenidos y habilidades enseñados de acuerdo a los diseños curriculares de los países participantes, sino que lo hace en relación con las competencias o capacidades que se considera que la población de 15 años escolarizada debe haber adquirido para desempeñarse en la vida social y laboral.

Si bien PISA no arroja evidencia sobre América Latina considerada como región, porque aún es bajo el número de países que participa sistemáticamente en este estudio, señalaremos a continuación algunas reflexiones sobre PISA 2012, en el que participaron ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay). Del amplio conjunto de información provista por el estudio, el análisis se centrará en una mirada de los países respecto de su evolución en el tiempo y en algunas brechas, tal como se ha realizado para otros indicadores.

Los desempeños de los alumnos de 15 años evaluados no arrojan resultados alentadores. Pero desde la perspectiva

13 El clima escolar considera aspectos relacionados con “el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros”. Se relaciona por tanto con aspectos pedagógicos en la propuesta formativa de la institución. En grado sexto incluye además “la dedicación y atención que siente el estudiante le prestan sus docentes, la disciplina (orden) de los estudiantes en el aula y la violencia verbal y física que ocurre en la institución”.

TABLA 8: Diferencia en los puntajes promedio por área evaluada y años de comparación según país. Países de América Latina. PISA 2012.

Países de América Latina participantes en PISA 2012	Matemática 2003-2012*	Lectura 2000-2012**	Ciencias 2006-2012***
Argentina	-	-	-
Brasil	+35	+14	+14
Chile	-	+32	-
Colombia	-	+18	-
Costa Rica	-	-	-
México	+28	-	-
Perú	-	+57	-
Uruguay	13	-23	17

Fuente: OCDE 2013a.

*Argentina, Chile y Colombia: 2006-2012; Costa Rica y Perú: 2009-2012

**Uruguay: 2003-2012; Colombia: 2006-2012; Costa Rica y Perú: 2009-2012

***Costa Rica y Perú: 2009-2012

que aquí se sostiene, la difusión de los rankings no aporta demasiada riqueza (por los alcances y límites de la comparación, que lleva a veces a conclusiones equivocadas cuando no se toman en consideración diferencias que no son estadísticamente significativas). En este sentido, la divulgación de los resultados de PISA ayuda escasamente a que se disemine otra información más valiosa como por ejemplo los niveles de desempeño (y qué significan cada uno de ellos en términos de lo que los estudiantes pueden hacer) o la evolución

de los países, sus desigualdades internas, los factores que permiten explicar más complejamente los resultados, entre otros aspectos. En lugar de comparar los países participantes con otros de rasgos muy distintos –que exige el riguroso análisis de distintas cuestiones, tales como las características de las sociedades y de sus sistemas económicos en los que los sistemas educativos se desarrollan, su evolución en el largo plazo en cuanto a la incorporación de la población en los niveles definidos como obligatorios, el nivel de inversión educativa medido a

TABLA 9: Puntajes promedio de los estudiantes en Matemática por cuartil del índice de Nivel Socioeconómico y Cultural de PISA y brecha de los puntajes entre el cuartil más alto y más bajo en puntos porcentuales. Países de América Latina. PISA 2012.

Países de América Latina participantes en PISA 2012	Cuartil más bajo	Segundo cuartil	Tercer cuartil	Cuartil más alto	Brecha entre cuartil más alto y más bajo
Argentina	355	379	394	433	78
Brasil	360	377	395	437	77
Chile	378	409	429	477	99
Colombia	343	365	382	417	74
Costa Rica	373	394	412	450	77
México	385	407	417	447	62
Perú	317	352	382	421	104
Uruguay	364	390	414	472	108

Fuente: OCDE 2013b.

través de diferentes indicadores, las características del entorno socio-familiar y de las escuelas que tienen incidencia en los aprendizajes, etc.– se abordará la evolución de los países de la región respecto de ellos mismos, así como algunas brechas anteriormente analizadas en este documento: aquellas vinculadas con género y con el nivel socioeconómico de los estudiantes evaluados.

A continuación puede verse el grado de variación, si lo hubo, en los países de la región que participaron en el estudio mencionado¹⁵. Como puede constatar, Brasil mejoró su desempeño en las tres áreas; Chile, Colombia y Perú lo hicieron en Lectura

y México en Matemática, mientras que Uruguay obtuvo diferencias negativas en cada una de las áreas evaluadas. Argentina y Costa Rica mantienen sus resultados, por lo que no registran cambios.

Es importante resaltar las mejoras en los países que aquí se evidencian; no obstante, resultan insuficientes para moverlos del grupo de países con desempeños más bajos.

También cabe resaltar que varios de los países de la región logran mejoras considerables en los alumnos con desempeños más bajos en las tres áreas evaluadas. Tal es el caso de Brasil, Chile, México y Colombia (Bos, Ganimian y Vegas, 2014).

Resulta por ello interesante además, el análisis de las brechas en los puntajes obtenidos en Matemática por parte de los estudiantes, según el nivel socioeconómico y cultural¹⁶. Los estudiantes que provienen de los sectores más desaventajados (cuartil más bajo) obtienen también resultados más bajos respecto de aquellos que se incluyen en cuartiles más altos.

Resultan llamativas asimismo las altas brechas existentes en Chile, Perú y Uruguay.

Como ya se ha mencionado para otros indicadores, el nivel socioeconómico y cultural continúa explicando un alto porcentaje de los promedios obtenidos por los estudiantes evaluados de los países de la región.

Nuevamente en todos los países, confirmando la tendencia encontrada en otros estudios evaluativos, según se mencionó anteriormente en este documento. Las brechas de género son menores en Matemática en Argentina y Uruguay y mayores en Colombia, Chile y Costa Rica; mientras que en Comprensión lectora, son menores en Colombia, Chile y Perú, y mayores en Argentina y Uruguay.

El panorama en relación con Ciencias es más heterogéneo, ya que algunos países no presentan diferencias en relación con el género, como es el caso de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Por

el contrario, Colombia y Costa Rica evidencian brechas importantes a favor de los varones, seguidos por Chile y México, pero con diferencias menores respecto de los anteriores.

6. Algunas reflexiones acerca de la pregunta compleja sobre la democratización

En función de los análisis realizados, puede constatarse que la región se encuentra en un ciclo en el que los sistemas educativos se van democratizando, por lo menos en cuanto al acceso, permanencia y egreso de los niveles definidos como obligatorios.

Se trata, sin lugar a dudas, de una democratización cuantitativa.

Sin embargo, el panorama se presenta con mayores matices en relación con la democratización cualitativa. Merle (2004), autor ya mencionado anteriormente, distingue tres formas de democratización cualitativa: una que denomina igualadora, en la que se reducen las distancias sociales entre grupos; una segunda, que denomina uniforme, en la que las distancias sociales se mantienen estables, y por último una tercera que denomina segregativa, en las que éstas aumentan.

Durut-Bellat (2010) plantea también al respecto que es necesario comprender dos tipos de evolución en los aspectos

15 OECD, 2013, a. Solo se indican aquellos valores que son estadísticamente significativos.

16 El Índice de nivel socioeconómico y cultural se construye a partir de los siguientes índices: nivel ocupacional más alto de los padres, nivel educativo más alto de los padres en años de educación de acuerdo a CINE, y posesiones en el hogar.

relacionados con el nivel socioeducativo de la población: por un lado, el mejoramiento del nivel de instrucción absoluto de los jóvenes que provienen de los sectores más bajos de la población y por el otro, el mantenimiento de la desventaja relativa comparada con los jóvenes provenientes de los sectores altos. En América Latina es indudable que se viene asistiendo a una elevación del nivel general de la población por la ampliación del acceso, tal como lo demuestran las tasas de asistencia por grupos de edad y el aumento en los años de escolaridad.

En este sentido, puede constatarse la relación existente entre el nivel de acceso y la reducción de algunas desigualdades, ya que los logros señalados en términos de cobertura y acceso han favorecido a los sectores de la población con menores recursos.

Se logran mejoras en relación con la población que asiste al nivel inicial y al nivel primario, como lo demuestran los análisis realizados con el área de residencia geográfica y el mayor aumento relativo de la población de 15 años con nivel primario completo que proviene de sectores bajos, lo que permitiría hablar de democratización igualadora.

En el nivel secundario, si bien se puede constatar alguna mejora relevante en lo relativo a reducir las brechas vinculadas con las desigualdades sociales, el panorama es aún muy variable entre países. Es importante reconocer que se viene asistiendo a esfuerzos importantes en este

sentido especialmente por parte de algunos de ellos. Sin embargo, se constata la presencia de mecanismos segregativos que mantienen o aumentan las diferencias en las brechas analizadas (el tercer tipo de democratización cualitativa al que refiere Merle).

Ello se encuentra además asociado no solo a factores externos o exógenos a los sistemas educativos. La superación de problemáticas persistentes en los sistemas educativos, que se encuentran primero en el nivel primario y se profundizan en el secundario –como la repetición, el rezago y el abandono o la deserción– siguen siendo todavía importantes en muchos de los sistemas educativos de la región.

La repetición y el rezago (producido por la anterior, pero también por salidas temporarias y reingresos al sistema educativo) son algunos de los factores principales vinculados con el abandono o deserción del sistema escolar. Desde una perspectiva, se vinculan con la eficiencia interna de un sistema educativo, pero también tienen efectos relevantes en las trayectorias escolares de niños y niñas, esto es en la progresión hacia sucesivos niveles.

Como se ha afirmado también, el acceso al conocimiento escolar es una temática que evidencia dificultades importantes, la que se pone de manifiesto a partir de las evaluaciones de resultados académicos nacionales, regionales e internacionales que se realizan en los países de la región; así esos estudios alertan sobre



las cuestiones más importantes sobre las que las políticas educativas vienen interviniendo en los últimos años. No obstante ello, los esfuerzos deberán multiplicarse para promover mejores aprendizajes tanto para el conjunto de los alumnos como para aquellos que se encuentran en situaciones más desventajosas, tanto por factores externos a los sistemas educativos como por otros que les son propios.

En el apartado próximo se analizarán algunas características de estas políticas,

pero a modo de cierre de esta sección del documento, se sintetizarán a continuación, sin pretensión de exhaustividad, algunos de los principales mecanismos que contribuyen a la segregación social y educativa¹⁷. Como muchas veces ocurre con fenómenos complejos, varios de ellos pueden complementarse o solaparse en los sistemas educativos, por lo que el relegamiento o la subestimación de algunos de ellos restan potencialidad de intervención a las políticas sociales, en general y a las educativas, en particular.

17 Se reformulan y amplían algunas barreras analizadas en UNICEF-UIS (2012).

Algunos mecanismos de segregación social y educativa que contribuyen a la exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Ausencia de gratuidad en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria.

Supone considerar no solo la gratuidad de la oferta (sin matrícula ni cuota alguna) sino también los costos de la asistencia de los niños para las familias (transporte, alimentación y vestimenta; requerimiento de libros y materiales, etc.). En ciertos niveles del sistema, implica además tomar en cuenta los costos de oportunidad que supone la asistencia a la escuela de los adolescentes o jóvenes. Este mecanismo conduce claramente a una segregación educativa orientada por el mercado. Las principales barreras que se han identificado en este aspecto se relacionan con las restricciones en los ingresos familiares (UNICEF-UIS) que no permiten asegurar o sostener la permanencia.

Las condiciones materiales de las instituciones escolares

Se hace referencia a cuestiones de diversa índole: desde la infraestructura edilicia, el equipamiento escolar (materiales didácticos, laboratorios, etc.) y la dotación de libros adecuados, hasta la organización del ciclo lectivo y las condiciones para la enseñanza (vinculadas con el uso del tiempo, las estrategias didácticas, la organización de la clase, las formas de evaluación, etc.). Todos estos factores se encuentran en muchas ocasiones desigualmente distribuidos. Planes de construcción de escuelas, impulsados por el aumento de la escolarización, se proponen intervenir sobre las condiciones de la oferta, por lo menos en dos sentidos: ampliándola donde es necesaria y mejorando la infraestructura. No obstante, mapeos de las condiciones materiales indican que todavía es necesario sostener los esfuerzos en este sentido.

Los mecanismos de selección (encubierta)

Desde el punto de vista formal numerosos sistemas educativos de los países de América Latina no presentan en principio mecanismos de selección en los niveles definidos como obligatorios. Sin embargo, dos procesos de selección combinada tienen lugar en ocasiones, en algunos sistemas educativos: por un parte, cuando los padres eligen la escuela y, por otra, cuando las escuelas eligen a sus estudiantes.

Con respecto a la elección de los padres no solo tiene lugar en relación con la oferta pública o privada, sino también en el interior de la oferta pública. Razones varias (cercanía al trabajo, prestigio de ciertas escuelas) son las que se invocan para esta elección. Estos mecanismos se dan en mayor medida en centros urbanos y, generalmente, son las familias con ciertos recursos simbólicos las que lo ponen en acción.

A veces, de manera complementaria, también las escuelas tienen mecanismos de selección de la población estudiantil, fundamentalmente basados en normas no escritas (como por ejemplo puede ocurrir con los repetidores, que son “enviados” a otro turno o, directamente a otra escuela).

Ambos mecanismos encubren formas de homogeneizar la población estudiantil que integra cada escuela, favoreciendo un alto grado de heterogeneidad entre las escuelas. Factores vinculados con la creciente segregación urbana, especialmente en los grandes centros, también contribuyen a consolidar la segregación educativa.

Las formas de organización de las trayectorias en los sistemas educativos

Las trayectorias de los estudiantes en el sistema resultan fundamentales a la hora de analizar los logros educativos, tanto desde una perspectiva de desarrollo de los sujetos como desde el fortalecimiento social, ya que es en estos dos planos en donde los efectos pueden analizarse.

Es habitual encontrar mayores tasas de repetición, ingreso tardío, abandonos temporarios y reingresos en la población proveniente de los quintiles más bajos de ingresos. Pero además, como es ya sabido, estos problemas están vinculados con la organización de los sistemas educativos. Así, problemas sistémicos y estructurales se traducen en obstáculos y dificultades individuales de los estudiantes.

La organización también se vincula con los procesos de diferenciación en “circuitos” con grados variables de conexión entre ellos. Cuanto más temprana es la diferenciación, mayor es el efecto reproductor de las desigualdades. Cabe aclarar que los sistemas educativos de la región no tienen desde el punto de vista formal circuitos de diferenciación temprana, lo que no obsta para que procesos de segmentación y fragmentación puedan tener lugar.

Los sistemas educativos que formal e informalmente se proponen mantener abierto, todo lo que sea posible, el horizonte de cada alumno en el sistema educativo, están en general orientados por la idea de preservar la reversibilidad de las trayectorias escolares, allí donde se han cercenado, y ofrecer nuevas oportunidades.

Algunas concepciones de la autonomía escolar

El énfasis puesto en algunas concepciones de la autonomía escolar y en el diseño e implementación de los proyectos institucionales y curriculares –especialmente en el marco de ciertas políticas que promovieron o promueven un debilitamiento del Estado– ha contribuido también a formas de la segmentación escolar. Se conforman circuitos de escuelas con mayores y otros con menores recursos (en el más amplio sentido del término) que terminan reforzándose en cada una de estas características. Además, muchas veces se acompañan de una transferencia de responsabilidades del Estado (desde el nivel nacional hasta el local, según la organización del sistema educativo) a las escuelas y sus actores.

Las prácticas institucionales y pedagógicas en escuelas y aulas

Se hallan sin duda vinculadas con representaciones de actores escolares, tanto de docentes y directivos como de los adultos a cargo de los estudiantes. Si bien se ha difundido ampliamente el papel que tienen las expectativas respecto del desempeño de estudiantes, alertando cuando ellas son bajas –especialmente para los niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares con menores recursos–, resta aún un trabajo importante en este aspecto que supone comprender las razones de la persistencia de este tipo de expectativas, como paso previo a su modificación.

Además, las formas de agrupamiento (en los turnos en los que funcionan las escuelas, en las salas de clase o secciones) a veces dan cuenta de esta relación entre representaciones y formas de segregación, especialmente cuando no existen razones pedagógicas para dar cuenta de estas agrupaciones.

Resulta importante la prescripción curricular, como normativa, y sus principales características – a saber la organización y selección del contenido, su secuenciación, el grado de claridad para docentes, entre otras– ya que ella define en buena medida la relevancia y pertinencia de los contenidos.

La distancia entre los aprendizajes definidos en el currículo de cada nivel y los logros académicos de los estudiantes se suman a medida que los estudiantes avanzan en los niveles educativos, dificultando el proceso de enseñanza y de aprendizaje.

Si se considera el nivel del aula o la sala de clase cabe analizar en detalle y producir conocimiento específico acerca de las estrategias de enseñanza, de seguimiento y de evaluación de los alumnos. Se encuentra relacionado con el hecho que los estudiantes que presentan mayores dificultades en sus trayectorias (a través de formas de ausentismo, repetición, rezago, salidas y reingresos durante el ciclo escolar, apropiación de los aprendizajes definidos en el diseño curricular y en la programación escolar de cada institución) no siempre cuenten con dispositivos adecuados de acompañamiento para intervenir sobre estas dificultades, a tiempo y con pertinencia.

La pelea por el talento en América Latina

Por: Gabriel Sánchez Zinny

Presidente de Kuepa.com, que promueve "blended learning" en los sistemas educativos de América Latina

Con la naturaleza cambiante de la economía global, y la creciente competencia entre países y empresas por el talento, la educación de calidad es más importante que nunca. Tanto el desarrollo personal como la competitividad nacional dependen de las llamadas habilidades del siglo XXI, habilidades que califican a los trabajadores para tener éxito en industrias de alto valor agregado, y los preparan para ser emprendedores e innovadores.

Así como la revolución industrial generó un cambio de paradigma en los sistemas educativos que llevó a la masificación del entrenamiento para el trabajo, pero que a su vez estandarizó el conocimiento, las transformaciones provocadas por las nuevas tecnologías y la globalización requieren que repensemos las formas de enseñar y aprender, de preparar a los ciudadanos para este siglo que recién comienza.

Educación 3.0, *The Struggle for Talent in Latin America*, el libro que recientemente he publicado, busca enfocarse en esta necesidad que existe en el mundo iberoamericano, tanto de América Lati-

na como los más de 50 millones de hispanos que viven en Estados Unidos, de mejorar los sistemas educativos. En todo el continente, los latinos están enfrentando desafíos similares referidos al alto abandono escolar, baja calidad de la enseñanza y una pronunciada desconexión entre lo aprendido en la escuela y las demandas del mundo del trabajo. Las nuevas clases medias que han surgido en la región ponen más presión al problema, ya que justamente, exigen más y mejor educación, a la que antes no podían aspirar.

Introducir innovación en el sistema educativo tiene ahora más relevancia que nunca. Pareciera que promoviendo las mismas políticas educativas de las últimas décadas no deberíamos esperar resultados muy diferentes. Y tampoco pareciera que son más recursos los que necesariamente cambiarán el sistema. América Latina ha venido incrementando su inversión en educación como porcentaje del producto bruto, llegando a un promedio de aproximadamente 4.5% a nivel regional, con algunos países como México y Argentina superando el 6%, y los resultados en las pruebas internacionales no han mejorado.



En muchos casos, actores no gubernamentales están en mejores condiciones para traer estas innovaciones al sistema educativo. Emprendedores sociales, empresarios, organizaciones sin fines de lucro, pueden aportar mucho incorporando nuevas formas de enseñar y aprender, de preparar maestros, de evaluar resultados, e introducir tecnologías en el sistema. Como dice Rebecca Winthrop, directora del Centro de Educación Universal del Instituto Brookings en Washington Dc, “si bien son finalmente los gobiernos los responsables de proveer educación a todos sus ciudadanos, una nueva ola de alianzas no gubernamentales están surgiendo para trabajar en los desafíos que enfrenta el sistema; organizaciones de la sociedad civil, religiosas, e innovadores del sector privado están crecientemente uniendo esfuerzos para mejorar la educación en todas partes del mundo”.

Hay miles de proyectos en la región, como Gente Estratégica en Colombia, fundado por Azucena de Benedetti, formando en habilidades para el trabajo a afro-descendientes desplazados por el conflicto armado, o el iniciado por Fernando Zulueta que fundó Académica una red de más de 60 escuelas charter en el estado de Florida. Claudio X Gonzalez dejó el sector para lanzar Mexicanos Primero, una institución sin fines de lucro que promueve la reforma educativa en Mexico, o World Fund preparando maestros en Brasil, el Instituto Santo Domingo, fundado por Osvaldo Masini preparando adultos que

no completaron su educación formal en Argentina. Estos emprendedores, mujeres y hombres, sociales y privados, están impactando a miles de estudiantes y maestros, y de esta manera promoviendo casos exitosos que luego puedan ser multiplicados por los estados nacionales y locales.

Es difícil para los gobiernos innovar, pero no dejan de tener un rol importantísimo en asegurar que la oportunidad de educación de calidad la tengan todos los estudiantes, en particular los de menores recursos. Es aquí donde converge la Educación 3.0, en un sistema más flexible, donde puedan surgir nuevos actores, nuevos proveedores de educación, nuevos modelos, donde haya más lugar para emprendedores, para innovadores, para el uso de las nuevas tecnologías. Pero donde los Ministerios de Educación continúen asegurando que los servicios de estos nuevos actores sean de calidad, sin regular excesivamente la entrada al sistema, pero siendo inflexibles en el garantizar que todos provean calidad educativa.

Encontrar la forma de mejorar la educación, a través de traer innovación al sistema, como ha ya pasado en todo el resto de sectores de la sociedad, es tal vez el desafío más importante que tengamos como generación, y lo único que permitirá que como países y como región sigamos avanzando en el camino del desarrollo.

Interferencias en la conexión: las TIC en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina

Por: Ana Laura Rodríguez Gustá

Investigadora CONICET y profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Correo electrónico: alrgusta@unsam.edu.ar.

Publicado en la Revista CTS, n° 25, vol. 9, Enero de 2014 (pág. 11-32). Reproducido con autorización.

El propósito de este trabajo es presentar un panorama de las vinculaciones existentes entre los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) como una expresión del compromiso del Estado con la igualdad de género y las modalidades en que la introducción, las condiciones sociales de apropiación y los impactos de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) aparecen como asuntos a ser abordados en dichos planes. Pese a la relevancia indiscutible de las TIC en la transformación de la sociedad actual, resta un largo trecho por recorrer, desde una óptica de género, en lo que tiene que ver en su relación con las políticas públicas. A su vez, las agendas digitales, incluso las guiadas más claramente por una preocupación por la

igualdad social, no se han adentrado a vincular sus propuestas y acciones con las cuestiones de la desigualdad de género.

Introducción

El propósito de este trabajo es presentar un panorama de las vinculaciones existentes entre los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) como una expresión del compromiso del Estado con la equidad de género y las modalidades en que la introducción, las condiciones sociales de apropiación y los impactos de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) aparecen como asuntos a ser abordados en dichos planes. A efectos de completar la relación entre los lineamientos generales de las

políticas públicas de género en la región –enunciados en los PIO– y las TIC, examinamos, además, las agendas digitales a fin de identificar cuáles son las vinculaciones que las mismas establecen respecto de la situación social de las mujeres y sus derechos.

Tanto los planes de igualdad como las agendas digitales expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que, a su vez, suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas y económicas. Al indagar la forma en que emergen, en los textos señalados, las problemáticas de la desigualdad de género a partir de la denominada Sociedad de la Información (SI), podemos indagar cuáles son las construcciones relativas a la posibilidad de edificar nuevos órdenes de género propiciados por los cambios tecnológicos.

América Latina es el continente más desigual del mundo. Las diferencias de género, junto con las existentes en la distribución de la riqueza y las discriminaciones que sufren los y las afrodescendientes y los pueblos originarios, producen sociedades donde la exclusión es un eje organizador del poder social, económico y político. Por ello, la relación entre la equidad de género y la inclusión social a partir de los nuevos entornos tecnológicos no es simple, puesto que la pobreza y la desigualdad

son problemas fundamentales, al punto que una mayor vinculación entre institucionalidad y equidad se ha vuelto esencial para la gobernabilidad democrática (Calderón, 2008: 17).

Atentos a este contexto, cabe interrogarse si en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades y de las agendas digitales, las TIC aparecen como dispositivos para resolver cuestiones prácticas de las mujeres, propias de su vida cotidiana o, por el contrario, se plantean como instrumentos útiles en aras de lograr una transformación en los papeles culturalmente asignados a varones y mujeres. El primer tipo de orientación llevaría a enfatizar, entre otras cuestiones, el acceso a servicios e información y la mejora en el empleo. El segundo implica reconocer que el ejercicio de derechos de mujeres y la expansión de la ciudadanía femenina podrían verse beneficiados por nuevos entornos y lenguajes de comunicación y expresión, aunque dicha asociación no sea automática y requiera medidas específicas de políticas públicas.

Respecto de las TIC, son tecnologías de naturaleza transversal que implican la puesta en marcha de procesos de comunicación veloces y de enorme amplitud y variedad. De este modo, no se reducen a simples instrumentos de ejecución de políticas. Estas tecnologías transforman los términos en los que se desarrollan las actividades del Estado y sus significados (Echeverría, 2008). Por cierto, no operan en el vacío sino que, por el contrario, están inmersas en contextos

sociales, económicos, y políticos, por lo que se produce una relación iterativa entre el mundo on-line y el offline (Warschauer, 2003). En este marco se edifican estructuras materiales y culturales que definen los parámetros para la acción. En definitiva, el empleo en las diversas actividades humanas de TIC constituye una práctica social que implica el acceso a los artefactos físicos, la comprensión de su contenido y las habilidades para interpretar información para la acción. Ahora bien, los estudios sobre género y TIC han realizado importantes advertencias respecto del exagerado optimismo en torno a estas tecnologías (Bonder, 2002; Gurumurthy, 2004). Los mentados beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicación no están igualmente distribuidos en la población. En tal sentido, la brecha cuantitativa por sexo es, en definitiva, una manifestación de relaciones de desigualdad entre varones y mujeres propias de organizaciones socioculturales patriarcales. A propósito, algunas autoras han señalado que las TIC son diseñadas y creadas en entornos culturales dominados por valores y construcciones que tenderían a favorecer a varones y, así, responderían en menor medida a necesidades y demandas de las mujeres (Huyer y Sikoska, 2003). Por otra parte, los niveles de pobreza y analfabetismo atentan contra el uso que las mujeres puedan hacer de las nuevas tecnologías. El contenido de los portales de Internet, por ejemplo, puede presen-

tar un lenguaje inadecuado para las necesidades de mujeres, e incluso desplegar temática sexista. Asimismo, estas tecnologías precisan contenidos más sustantivos en aras de atender a la interlocución entre el Estado y las organizaciones de mujeres (Sabanés Plou, 2004).

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Se inicia con una breve introducción a los planes de igualdad de oportunidades y agendas digitales en la región. Seguidamente, se realiza el análisis de las vinculaciones entre desigualdad de género y TIC para los casos de Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

1. Planes de igualdad y políticas públicas de TIC en la región

1.1. La institucionalidad de género

En las últimas dos décadas y, en especial, a partir de los noventa, la mayoría de los países de América Latina han desarrollado instituciones dedicadas a las temáticas de género en el seno del Estado. En particular, se han constituido agencias (en el Poder Ejecutivo) con el mandato específico de formular e implementar acciones que corrijan la desigualdad entre varones y mujeres. Ellas -que pueden ser consejos, institutos, vicepresidencias, o ministerios, de acuerdo con el país- han tenido a su cargo la elaboración de políticas públicas de género, siendo los planes de igualdad de oportunidades (PIO) una de las manifestaciones más emblemáticas de su labor.

Los PIO son políticas públicas que pretenden ser comprensivas en las medidas orientadas a instaurar mayores grados e igualdad de género y que, además, se instituyen como los lineamientos rectores en la materia. En tal sentido, conformarían una matriz básica de trabajo a partir de la cual las restantes acciones públicas deberían alinearse en cuanto a sus objetivos. En suma, son un compromiso del Estado con la igualdad de género. Por cierto, varios de los documentos revisados están enunciados en estos términos.

A título ilustrativo, por ejemplo, el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Uruguay expresa: “El Plan se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres y combatir toda forma de discriminación. Es una herramienta integral que hace posible la generación de nuevas políticas públicas y la modificación de las existentes. Es, en síntesis, la manera más adecuada para que el Estado contribuya a la democratización de las relaciones sociales de género”.

Las conferencias internacionales sobre los derechos de mujeres de las Naciones Unidas foguearon la creación de las agencias de género (True y Mintrom, 2001) e inspiraron los fundamentos orientadores de los PIO.¹ En efecto, la totalidad de ellos alude a las declaraciones internacionales acerca de los dere-

chos de mujeres y a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Otro aspecto común entre los PIO es el reconocimiento de los aportes de organizaciones de mujeres en su formulación y ejecución. Algunos de ellos mencionan verdaderos procesos participativos. De hecho, los movimientos feministas en la región son un actor significativo: sus reclamos y demandas han permitido la instalación de temas en la agenda pública, y motivado múltiples intervenciones por parte del Estado, estimulando, incluso, la creación de agencias (Guzmán, 2003). Asimismo, estos actores han ocupado un lugar central en la institucionalización de un discurso de derechos de mujeres, usualmente mediante alianzas globales.

1.1.1. Las agendas digitales

En los años ochenta, varios países de América Latina iniciaron esfuerzos de cara a elaborar instrumentos de política pública que permitieran apropiarse de los mentados beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Las primeras iniciativas de políticas públicas y TIC fueron las relativas al “gobierno electrónico”, para luego continuar con programas de acceso universal, de incorporación de computadoras en el sistema educativo, así como con políti-

1. De particular relevancia ha sido la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995.

2. Finkelievich y Lago Martínez (2004) identificaron que los gobiernos no propugnaron por el descenso de costos telefónicos ni de conexión, lo cual hubiera permitido un mayor acceso a la población a las TIC y, en particular, a Internet. También identificaron que el desarrollo de contenidos de Internet para uso local no parecería ser una prioridad.

cas de incentivos a la industria de telecomunicaciones, software y hardware.² Hasta relativamente poco tiempo atrás, en la agenda de políticas públicas han predominado los programas de modernización de la gestión pública, los cuales procuran alivianar procedimientos y trámites mediante la instalación de portales gubernamentales para acceder a servicios públicos (Guerra et al, 2008). Recientemente, han sido introducidas las denominadas agendas digitales, concomitantemente con el ingreso al debate de políticas públicas de la SI. Estas agendas orientan sus acciones hacia la incorporación de TIC en el conjunto de la sociedad y la economía de los países latinoamericanos.

Este giro en el enfoque hacia las TIC ha estado acompañado de renovadas formas de elaborar e implementar políticas públicas, con un mayor énfasis en la participación de los y las ciudadanas y la inclusión social, propiciado por redes nacionales, regionales e internacionales en la temática. Existe, además, un Plan de Acción Regional en los asuntos relativos a la Sociedad de la Información, elaborado con el apoyo de la CEPAL. El primero fue formulado en 2005 (eLAC2007) y el segundo en 2008 (eLAC2010). Se inspira en iniciativas semejantes de diversas regiones del mundo, por ejemplo: Europa 2002, 2005 y 2010, entre otras. Sus metas incorporan dimensiones eco-

nómicas, sociales y culturales, apuntando a brindar soluciones en los asuntos de acceso e inclusión digital, creación de capacidades y conocimientos, transparencia y eficiencia del sector público, instrumentos de política y entorno habilitador. Bajo la premisa de una SI “integradora y orientada al desarrollo”, el Plan de Acción eLAC 2010 incluye preocupaciones en materia de género (CEPAL-eLAC, 2008).

Entre los instrumentos de política y estrategias del nuevo plan, se propone la creación de un grupo de trabajo regional en género y TIC.³

Ahora bien, hasta el momento, las políticas públicas de género y las agendas digitales han sido verdaderos desarrollos paralelos por parte de los estados nacionales. A la luz de los profundos cambios políticos y sociales, podríamos preguntarnos de qué manera comienzan a relacionarse, en el ámbito de los planes y los programas, las problemáticas de la igualdad de género con las cuestiones relativas a la inclusión digital, puesto que esta última presupone no solamente acceso a Internet, sino también transformaciones en los entornos tecno-políticos de uso, interpretación y apropiación estratégica de la información disponible (Camacho Jiménez, 2001).

A su vez, esta indagación cobra relevancia en vistas de la creciente conciencia de que las TIC son un asunto transversal

3. La medida número 73 del Plan expresa: “Crear un grupo de trabajo regional, con el fin de facilitar el intercambio de experiencias y visiones de distintos actores sociales sobre la relación entre género y TIC, que favorezca la elaboración de propuestas destinadas a desarrollar iniciativas de TIC con enfoque de género, a niveles regionales y nacionales, y que oriente la inclusión de la perspectiva de género como un eje transversal en la implementación del eLAC2010” (CEPAL-eLAC, 2008: 13).

y complementario de actividades en ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales. Las cuestiones relativas a los derechos de mujeres y la igualdad de oportunidades en la familia y el trabajo, por ejemplo, no están divorciadas de las medidas orientadas a fomentar la participación de mujeres la construcción de nuevos saberes técnicos y científicos, ni tampoco de los contenidos de Internet en cuanto a su lenguaje y estereotipos de género.

2. Los links entre la desigualdad de género y la brecha digital: las variaciones encontradas

Respecto de cómo están incorporadas las TIC a las propuestas de acción para instaurar la igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres, podemos clasificar a los países en las siguientes categorías: a) Estados donde las TIC son significativas en los PIO, contando, por ejemplo, con discusiones específicas (Uruguay); b) naciones donde son incorporadas bajo una mirada sectorial, abordándolas como parte de las transformaciones en los ámbitos de la cultura, el empleo o la educación (Brasil, Perú y México); y, finalmente, c) países donde las TIC no están men-

cionadas en los PIO pero la problemática de género está abordada a partir de las recientes agendas digitales (Bolivia y Chile), en el marco de la preocupación por alcanzar una mayor inclusión digital.⁴ A continuación, presentamos cada una de estas categorías, ejemplificándolas con las situaciones nacionales identificadas.

2.1. Las TIC con entidad distintiva: el caso de Uruguay

En la región, Uruguay sobresale por el papel de empoderamiento otorgado a las TIC en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades así como por la discusión respecto de estas tecnologías en relación con la temática de género.

El Instituto Nacional de las Mujeres es de reciente creación y depende, jerárquicamente, del Ministerio de Desarrollo Social. Para acompañar su labor, cuenta con el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, el cual preside.⁵

En el año 2007 se aprobó la Ley 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre varones y mujeres que enmarcó el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. En este, las TIC fueron abordadas en un capítulo distin-

4. Argentina y Colombia carecen de planes nacionales de igualdad de oportunidades y derechos, por lo cual no han sido incorporados en este estudio. Si bien Ecuador cuenta con un Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2004-2009, éste no aborda cuestiones de TIC. Por su parte, Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2007-2012 no especifica acciones o problemáticas relativas al género y las mujeres. En tal sentido, este caso ha sido excluido del análisis, si bien organizaciones de mujeres participaron en la formulación del Libro Blanco de la Sociedad de la Información de dicho país. Paraguay, por su parte, está ejecutando su tercer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, pero no se plantea las tecnologías de información y comunicación como un ámbito específico de trabajo más allá de menciones muy puntuales en el texto. La agenda digital está en reciente construcción y no se cuentan con documentos específicos. Finalmente, en Venezuela está llegando a su término el Plan de Igualdad para las Mujeres (PIM) 2004 – 2009 y hay otra política en elaboración. En tal sentido, dada la perspectiva de coyuntura del presente artículo, hemos optado por no incluir este caso hasta no contar con el nuevo plan de igualdad.

tivo en el marco de un enfoque de derechos humanos y una mirada de género, con concentración en las cuestiones que afectan a la igualdad de las mujeres.

El artículo 4 de la Ley 18.104 Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres brinda los tres principios rectores del Plan: i) garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres (sociales, civiles, políticos, económicos y culturales, ii) promover la ciudadanía plena mediante el ejercicio igualitario de los derechos de las mujeres; iii) promover cambios culturales que permitan compartir en condiciones de igualdad el trabajo productivo y las relaciones familiares, y aseguren el acceso equitativo de hombres y mujeres a los procesos de innovación, ciencia y tecnología en los planes de desarrollo.

Por su parte, las experiencias en materia de gobierno electrónico y agenda digital han sido, en comparación con otros países latinoamericanos, un poco más tardías.

Con todo, cabe señalar que Uruguay cuenta con una gran cobertura y que los problemas de acceso a los servicios universales es bastante menos acuciante que en el resto de la región.

En el año 2005 se creó la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Su misión es “impulsar el avance de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, promoviendo que los ciudadanos, las

empresas y el gobierno realicen el mejor uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, transformando la gestión del Estado, aumentando la competitividad industrial así como la creación de empleos calificados, con el objetivo de lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática”. A efectos de diseñar el Plan Estratégico de la AGESIC, se elaboró el Libro Verde de la SIC en Uruguay (mayo de 2007) y La Agenda Digital Uruguay 2008-2010 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (mayo de 2008). Sus líneas estratégicas son: la equidad y la inclusión social, el fortalecimiento democrático, la transformación del Estado, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo económico basado en conocimiento, la cultura, educación y generación de conocimiento, y la integración e inserción regional. Ninguno de los lineamientos aborda temas de género explícitamente, pero sí de inclusión social. Aún así, AGESIC ha mantenido reuniones con el grupo de trabajo del PIO en aras de fomentar la capacitación de mujeres en TIC en el marco de los centros del Ministerio de Educación.⁶

Ahora bien, el Libro Verde presenta una sección dedicada a la inclusión social y digital y sobre la Sociedad de la Información y género.⁷

Al respecto, se reconoce que hay experiencias y proyectos pilotos pero no incorporados a programas y se espera que

5. El consejo está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Congreso de Intendentes, de la Universidad de la República y de la sociedad civil.

el tema TIC sea impulsado en el marco del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011. En tal dirección, cabe señalar que el quinto objetivo estratégico del PIO consiste en “promover medidas tendientes a incentivar el desarrollo sostenible que contempla el acceso y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a los procesos de innovación tecnológica, científica y cultural de manera de asegurar equidad en los niveles de bienestar social”.

En particular, el capítulo “El Uruguay Innovador” está dedicado a la vinculación entre las TIC y las oportunidades y derechos de las mujeres. Las líneas estratégicas de trabajo proponen no solamente incrementar el acceso de las mujeres a las TIC sino que postulan, complementariamente, que las mujeres logren realizar, en términos del Plan, un “uso con sentido crítico” de ellas.

Las acciones específicas a propósito de las TIC atañen a: a) la identificación de las “barreras” que experimentan las mujeres al momento del acceso a las TIC y, a partir de ello, su facilitación mediante la “territorialización, ampliación y disminución de costos” de las TIC; b) la generación de instancias de “formación continua” en ámbitos de educación formal e informal; c) el desarrollo de “contenidos” que garanticen la incorporación de la “perspectiva de género y generacional” y que “promue-

van una cultura innovadora equitativa y no discriminatoria”; d) la promoción del “uso y apropiación con sentido crítico y conciente de las TIC como medio para el empoderamiento de las mujeres y el ejercicio de la ciudadanía”.

En este sentido, las actividades a impulsarse desde el Plan son comprensivas puesto que no se reducen al acceso – aunque está planteado como un asunto a atender. Las TIC son significativas para la igualdad de género porque permiten la construcción de capacidades para transformar las condiciones sociales y políticas de la vida de las mujeres y, así, modificar las expectativas tradicionales que pesan sobre ellas. En términos de Moser (1993), las TIC están vistas desde el ángulo de las “necesidades estratégicas de mujeres”, es decir, como medios para generar entornos que transformen las instituciones y las creencias vigentes. Las mencionadas acciones orientadas a garantizar el acceso y la adecuación de los contenidos apuntarían a edificar “entornos habilitantes de TIC” (Huyer y Sikoska, 2003) para el empoderamiento de mujeres.

A pesar de estos importantes logros, es llamativa la ausencia de una mirada desde una perspectiva de género en el marco del Proyecto Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea). Se trata del plan de conectividad más importante del Uruguay y consiste en una iniciativa

6. Se agradece a Ana Laura Rivoir (AGESIC) esta información. Comunicación personal, febrero de 2009.

7. El Libro Verde es un documento oficial elaborado por Ana Laura Rivoir y Mauro Ríos.



de una computadora portátil con acceso a Internet para la totalidad de niños y niñas escolares en el sistema público y sus maestros y maestras. Con todo, dentro de la reciente iniciativa “Rayuela” del Plan Ceibal, orientada a desarrollar contenidos educativos, se prevé la incorporación del enfoque de género a través de la participación del Instituto Nacional de las Mujeres.

2.2. Las TIC como un asunto sectorial: Brasil, Perú y México

Como discutiremos, las acciones hacia las TIC en el caso de Brasil se plantean desde el ángulo de las políticas del reconocimiento de las diferentes identidades, con un fuerte hincapié en los contenidos culturales de las tecnologías. En Perú, son parte del acceso a servicios sociales y a una “cultura” de calidad, en

particular entre poblaciones vulnerables. Finalmente, para México aún son problemáticos los obstáculos educativos para el acceso y uso con sentido de estas tecnologías.

2.2.1. Brasil

El país implementado su segundo Plan Nacional para las Mujeres: Conmemorar Conquistas y Superar Nuevos Desafíos, aprobado en 2008, en articulación con el Plan Plurianual 2008-2011. La Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres – creada en el año 2003 y dependiente de la Presidencia de la República con rango ministerial — es la encargada de formularlo y someterlo a discusión. En este proceso colabora el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer.

Elaborado en el marco de la Política Nacional para las Mujeres, el II Plan

Nacional para las Mujeres apunta a reducir la brecha entre la igualdad de jure y la desigualdad de facto. El Plan está basado en siete principios rectores: igualdad, respeto y diversidad, equidad, autonomía de las mujeres, laicidad del Estado, universalidad de las políticas, justicia social, transparencia de los actos públicos, participación y control social. La perspectiva propuesta puede ser denominada de “interseccionalidad” (Hill Collins, 2001), ya que la discriminación de género no ocurre en forma independiente de la discriminación con base en la raza o etnia de los sujetos. En particular, estas tensiones colocan a las mujeres negras en posiciones extremadamente vulnerables y subordinadas. El enfoque hacia la desigualdad de género reconoce las múltiples facetas del fenómeno: “Reducir la desigualdad pasa, fundamentalmente, por la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, entre las mujeres, por la transformación de la cultura organizacional patriarcal, discriminadora, racista y sexista de la sociedad que imputa una segregación racial y de género a determinados grupos, negando con eso la diversidad cultural, étnico-racial y de género presente en la sociedad. Garantizar un desarrollo de larga duración con reducción de las desigualdades, el respeto del medio ambiente y de la diversidad cultural, inclusión social y educación, pasa necesariamen-

te por la participación y el poder de las mujeres en la perspectiva de autonomía económica, política y familiar”.

Las TIC son abordadas en el capítulo titulado “Cultura, comunicación y medios igualitarios, democráticos y no discriminatorios”. La preocupación central es la reproducción de construcciones que desvalorizan a las mujeres, a las etnias y razas del Brasil, fenómenos estructurales que deben corregirse mediante políticas públicas.

Estas conductas estereotipadas se transmiten de diversas maneras, entre ellas la socialización, así como también a través de los medios de comunicación de masas cuya presencia cotidiana los constituye en agentes fundamentales en la reproducción de imágenes de desigualdad y discriminación.

Se establece, además, que la “inclusión digital es una cuestión central a ser considerada en este debate”. En particular, la exclusión digital afecta a las mujeres negras, de acuerdo con la información brindada por el II Plan. La creciente convergencia tecnológica está visualizada como una oportunidad para la reducción de la desigualdad en la medida en que ocurran transformaciones en el valor simbólico de los mensajes.

Las políticas de promoción de la igualdad de género pasan, entonces, por la introducción de medidas culturales que incluyen acciones en torno a imágenes estereotipadas que circulan mediante las

8. Brasil fue uno de los primeros países en ratificar la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad en las Expresiones Culturales en 2006.

TIC.⁸ La perspectiva que vincula estas tecnologías con la desigualdad de género está guiada por un sentido de lógica de reconocimiento de la diversidad y las diferencias. El Estado, mediante sus políticas públicas, debe promover la construcción de mensajes que prevengan estereotipos y recuperen las imágenes de grupos con derechos vulnerados.

Con todo, y a pesar de los importantes avances que el II Plan implica en términos de relacionar las TIC con la agenda de igualdad de género, al observar los objetivos generales, los específicos, y las metas y acciones propuestas en torno de este capítulo, no se evidenciaron medidas orientadas a promover transformaciones que involucren a estas tecnologías.

En lo que respecta a las políticas públicas para la promoción de la SI, Brasil se caracteriza por contar con una canasta de programas más que con una agenda única. Como contrapunto, se evidencia un alto número de actividades, si bien interesantes, poco sinérgicas entre sí (Guerra et al, 2008). El Portal de Inclusión Digital de Brasil depende de la Presidencia y presenta un conjunto de 20 programas donde se incorporan actores públicos y privados para su ejecución. Tomadas aisladamente, algunas de estas iniciativas de inclusión social y TIC son sobresalientes en perspectiva comparada, aunque ninguna ahonda, específicamente, en temáticas de desigualdad de género.

En términos generales, algunos autores señalan que las políticas públicas de TIC no han sido elaboradas participativamente y el presupuesto destinado a iniciativas de inclusión digital se vio reducido entre 2006 y 2007 (Afonso, 2007; Guerra et al, 2008).

Finalmente, Brasil enfrenta importantes desafíos puesto que la desigualdad socioeconómica es palpable en los indicadores de TIC, como lo es el acceso a Internet y la tenencia de una computadora personal. A título ilustrativo, por ejemplo, solamente poco más de un 20 por ciento de la población mayor de diez años ha utilizado Internet alguna vez al año 2005.⁹

2.2.2. Perú

En este país, el Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006- 2010 también aborda la temática de las TIC desde un ángulo sectorial, aunque en la Agenda Digital 2005-2014 los asuntos concernientes a las desigualdades de género están prácticamente ausentes, por lo cual el diálogo entre estas dos políticas podría resultar poco sinérgico.

El PIO es responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), institución creada en el 2002.¹⁰ Se articula con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y con los planes nacionales de mediano plazo que be-

9. Datos del Observatorio para la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (OSILAC): www.cepal.org/socinfo (accedido: enero de 2009).

10. El MIMDES sustituyó al Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMOUEDEH), instaurado en 1996.

nefician a la niñez y la adolescencia, a las personas adultas mayores, a quienes sufren alguna discapacidad, a la familia, y con el Plan contra la Violencia hacia la Mujer. Los siguientes enfoques normativos sustentan el actual plan de igualdad: derechos humanos, equidad de género (entendido como igualdad de oportunidades entre mujeres y varones), interculturalidad (reconociendo así la diversidad cultural de los pueblos), intergeneracionalidad y territorialidad. El Plan, de acuerdo con su Misión, “orienta y promueve las políticas públicas para el desarrollo de la mujer y la reducción de las inequidades de género, en el marco del respeto y ejercicio de los derechos humanos”.

Con base en dichos enfoques, los principales lineamientos de políticas son: i) la transversalización la perspectiva de equidad de género en las políticas públicas, ii) la promoción de valores, prácticas, actitudes y comportamiento equitativos entre mujeres y varones en aras de garantizar la no discriminación hacia las mujeres, iii) la protección del ejercicio de derechos sociales y culturales de las mujeres, iv) la protección del ejercicio de derechos económicos de las mujeres, v) la protección del ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres para asegurar el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

El PIO aborda asuntos relativos a las TIC en la temática de los derechos sociales y culturales de las mujeres, tradu-

cidos en el objetivo de garantizar el “acceso equitativo” de mujeres a servicios sociales y culturales “de calidad”. Para el año 2010, el Plan espera que mujeres y varones estén beneficiados, en forma equitativa, del progreso científico y de la vida cultural, artística y recreativa. A dichos efectos, las acciones estratégicas establecidas apuntan a “incorporar el enfoque de género” en los programas y proyectos de TIC orientados a las áreas rurales y de “preferente interés social”. En tal sentido, la perspectiva de género no es comprensiva para el sector TIC en su conjunto sino que está centrada en poblaciones rurales y en programas sociales de orden más específico.

A pesar de ello, los indicadores están establecidos en términos de acceso cuantitativo desglosado por sexo: i) porcentaje de mujeres que tienen acceso a las TIC y ii) porcentaje de mujeres capacitadas para la difusión de TIC. Cabe señalar que no hay mención a cuestiones relativas a los contenidos ni a la formación y uso con sentido de las tecnologías, aspectos usualmente enfatizados por la literatura de TIC y género. Además, estos indicadores quedan escuetos respecto de las intenciones de ampliar el ejercicio de derechos de mujeres vulnerables y rurales. Si bien los números importan, la presencia cuantitativa de más mujeres en el sector no necesariamente transformaría la organización socio-cultural que reproduce desigualdades de género ancladas en estereotipos culturales acerca de lo femenino y lo masculino.

Por su parte, entre los cinco objetivos de la Agenda Digital 2005-2014, sobresalen el acceso a la infraestructura y las comunicaciones, el desarrollo de capacidades, el papel de las TIC en el desarrollo del sector social promoviendo la inclusión social y el ejercicio de la ciudadanía, así como el apoyo a sectores productivos y empresariales. Tal vez el mayor desafío de la Agenda sea el hecho de que encierra múltiples enfoques que atañen a la competitividad, la modernización de la gestión y la inclusión social, entre otros, sin un esquema taxativo de prioridades. El organismo rector es la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI), creada en 2003.

Podría pensarse que, en vistas de la incorporación de la problemática de la inclusión social, habría un espacio para abordar la temática de desigualdad de género. Respecto del primer punto, la Agenda Digital expresa:

“... para el establecimiento de la Sociedad de la Información, el Estado debe desarrollar el sector social de Perú garantizando el acceso a servicios sociales de calidad, promoviendo nuevas formas de trabajo digno, incentivando la investigación científica e innovación tecnológica, así como asegurando la inclusión social y el ejercicio pleno de la ciudadanía mediante la utilización de las TICs. En este aspecto debe darse particular atención a los grupos sociales vulnerables, a fin de que ellos puedan acceder a las TICs, otorgándosele a la oportunidad de parti-

cipar en la toma de decisiones en condiciones de igualdad mediante el uso apropiado que hagan de ellas”.

Un análisis pormenorizado del contenido de la Agenda así como de sus acciones revela una sola experiencia que explícitamente aborda temáticas de desigualdad de género. Bajo el objetivo número 3, precisamente el atinente a la inclusión social y el ejercicio de la ciudadanía, se efectuó un estudio de oportunidades de aplicación de teletrabajo en el sector público, elaborando un perfil de proyecto “Teletrabajo para personas con discapacidad y mujeres jefes de hogar en dos distritos de Lima”, apuntando a los grupos de mujeres vulnerables.

Incluso así, el estudio de Guerra et al (2008) identificó que la Agenda Digital 2005- 2014 en Perú no está lo suficientemente jerarquizada. Del total de 252 metas para los cinco objetivos estratégicos, solamente un 2 por ciento ha sido cumplido. Una de las razones que dan cuenta de este fenómeno es el hecho de que la Agenda no ha tenido suficiente difusión en el Estado. Las acciones que han prevalecido, por cierto, son las concernientes al acceso a infraestructura y gobierno electrónico. El tema de la inclusión digital podría verse postergado, lo cual afectaría además la posibilidad de inclusión digital podría verse post incorporar una mirada de género.

2.2.3. México

En el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD), las TIC aparecen claramente vinculadas a cuestiones de educación. El Plan es gestionado por Instituto Nacional de las Mujeres (organismo creado en 2001) y sustentado por la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre sin Violencia. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades.

Los lineamientos de PROIGUALDAD están enmarcados en los cinco ejes temáticos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: i) Estado de derecho y seguridad, ii) economía competitiva y generadora de empleos, iii) igualdad de oportunidades, iv) sustentabilidad ambiental, v) democracia efectiva y política exterior responsable. En cuanto al enfoque adoptado, el Programa elige la perspectiva de la “transversalidad” de género: “Transversalizar la perspectiva de género significa transformar la manera en que opera la Administración Pública Federal para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, es

necesario trabajar en dos vertientes: por un lado, en realizar acciones que incidan en la construcción de una cultura institucional en cuya práctica cotidiana se observe la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y por otro, en incorporar esta categoría de análisis en planeación estratégica, de manera tal que desde el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se garantice un impacto positivo en beneficio de las mujeres”.

PROIGUALDAD contiene siete objetivos desglosados en estrategias y líneas de acción, así como indicadores para el seguimiento y la evaluación de los avances en derechos, oportunidades y calidad de vida de las mujeres. Uno de los objetivos se propone “fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género”.¹¹ Busca que las mujeres accedan en forma igualitaria a los servicios básicos de educación y salud, al crédito y la tendencia de la tierra, a las oportunidades productivas y al empleo, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y superar la pobreza femenina.

La perspectiva adoptada buscaría remover los obstáculos que impiden que las mujeres hagan un amplio uso de las TIC. En efecto, dentro de la temática de la igualdad educativa que se propone el PIO, una de las líneas de acción plan-

11. *Objetivo número 5 de PROIGUALDAD.*

12. *Además, el Instituto Nacional de las Mujeres desarrolla cuatro programas: el Fondo Proequidad, el Modelo de Equidad de Género (MEG) para la gestión de organizaciones públicas y privadas, el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, y el Programa Vida Sin Violencia. Ninguno de ellos plantea en forma directa la temática de las TIC.*

teadas concierne a las TIC. Específicamente, el documento propone “aplicar medidas especiales y realizar acciones afirmativas para disminuir la brecha de género en el acceso y utilización” de las TIC. A pesar del enunciado, no hay especificaciones acerca de las implementaciones.¹²

El Instituto cuenta con un Observatorio de los Medios de Comunicación con el propósito de monitorear las imágenes estereotipadas de género que aparezcan en medios electrónicos y escritos. Si bien no fue posible indagar mayor información, en principio apuntaría a examinar los contenidos de las plataformas virtuales para prevenir visiones discriminatorias y encapsuladas de las mujeres.

Actualmente, el país no presenta una única agenda digital comprensiva y, en su lugar, existen varios programas e iniciativas en diferentes sectores (Marino, 2008). Con todo, bajo la iniciativa del Sistema Nacional e-México se encuentra el portal que comenzó en el año 2000. Este portal establece grupos sociales de referencia, entre ellos mujeres, para la búsqueda de información en lenguas indígenas. A pesar de los esfuerzos, hay problemas con los contenidos puesto que no están actualizados o coordinados entre sí (Marino, 2008).¹³

Una carencia fundamental en México es la ausencia de un programa que instituya

el acceso universal, ya que la infraestructura de acceso es aún deficitaria. Persisten brechas asociadas con ello tanto para los servicios básicos como para los de banda ancha (Guerra et al, 2008). Además, Marino (2008) menciona que los derechos a comunicar no han sido una prioridad entre los programas existentes, lo cual es una contradicción dado que no puede haber una utilización con sentido de las TIC sin contradicción de tales derechos.

2.3. Vinculaciones entre género y TIC desde las agendas digitales: Bolivia y Chile

Tanto en Bolivia como en Chile, las relaciones entre la igualdad de género y las TIC son visualizadas en las agendas digitales pero no en los PIO. En el caso chileno, la actual discusión del tercer plan de igualdad de oportunidades podría corregir dicha omisión, en particular si tomamos en cuenta que estas nuevas tecnologías han sido planteadas en el marco de la Agenda de Género 2006/2010 promulgada por la planteadas en el marco de presidenta Michelle Bachelet.

2.3.1. Chile

Chile cuenta con una de las agencias de género más consolidadas en la re-

13. Por su parte, la Estrategia de Gobierno Digital que establece los pilares de la estrategia de gobierno electrónico en México, no hace mención a la problemática de la desigualdad de género en materia de TIC —ya sea acceso o bien uso estratégico de la información por parte de mujeres. De tinte modernizador, esta estrategia tiene como fin impulsar “la utilización óptima de las tecnologías de información y de comunicaciones para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionar servicios de mayor calidad y oportunidad a la ciudadanía, transparentar la función pública en todos sus ámbitos de gobierno y combatir las prácticas de corrupción al interior de la Administración Pública Federal” (www.digital.gov.mx).

gión, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), creado en 1991 y alojado en el Ministerio de Planificación (MI-DEPLAN). La máxima autoridad del SERNAM tiene rango ministerial. Este organismo está a cargo de supervisar que los compromisos asumidos en la temática de género sean cumplidos por el conjunto del Estado, para lo cual tiene el apoyo del Consejo de Ministros por la Igualdad. Actualmente, está culminando la ejecución del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010.

Este plan marcó el giro de un enfoque sectorial hacia “modelos de gestión más integrales y coordinados” en materia de igualdad de género. El contenido sustantivo del documento abrevia sobre la noción de “equidad de género” como “objetivo insoslayable de las democracias modernas” y, en tal sentido, propugna por mayores grados de equidad en seis áreas temáticas: i) cultura de la igualdad, ii) derechos de las mujeres, iii) participación en las estructuras de poder o en la adopción de decisiones, iv) autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza, v) bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida, vi) enfoque de género en las políticas públicas. Una de las innovaciones de las políticas públicas en Chile son los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), instrumentos de gestión para introducir temáticas transversales en el sector públi-

co, como lo son el gobierno electrónico y los asuntos de género. El PMG implica el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con un horizonte temporal de cuatro años en el ámbito de cada organización del Estado.

A partir de la iniciativa del PMG de género, por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones implementó políticas de acción afirmativa a fin de garantizar porcentajes mínimos de mujeres en los cursos de capacitación en TIC.

Respecto a la SI, Chile despliega una destacable trayectoria. Ocupó el vigésimo segundo lugar en el ranking mundial del “E-government Readiness Index”, elaborado por las Naciones Unidas en 2004, posicionándose como el primer país en América Latina en este indicador y superando a naciones como Francia y Bélgica (United Nations, 2004).¹⁴

Este alto valor se habría debido, primordialmente, a los servicios on-line aunque también al diseño y la facilidad de navegación en los portales del Estado (www.gobiernodechile.cl). En 2008, ocupó el lugar número 34 del Networked Readiness Index del World Economic Forum, entre 127 países, aventajando a la región. Estos avances, no obstante, parecerían opacarse a la luz de la información brindada por el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2006 (PNUD, 2006), el cual identificó que prácticamente la mitad de la sociedad chilena no se siente parte del

14. De acuerdo con el Global Information Technology Report 2009-2010, publicado en marzo de 2010, Chile continúa con el liderazgo de América Latina al ocupar el lugar número 40 del ranking global y el puesto número 45 del E-government Readiness Index del Foro Económico Mundial (de un total de 131 países).

proceso de institución de las TIC por razones culturales y sociales más que infraestructurales y de acceso.

Bajo la responsabilidad del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, se han implementado a la fecha dos políticas públicas orientadas a instituir la Sociedad de la Información: la Agenda Digital 2004-2006 y la Estrategia Digital 2007-2010. Con el gobierno de Michelle Bachelet, han surgido innumerables propuestas enfocadas en el uso de las TIC (Guerra et al, 2008). En principio, estas iniciativas habrían adoptado una metodología participativa en mesas de trabajo sectoriales, descentralizadas y en red.

La Agenda Digital 2004-2006 fue evaluada exitosamente, puesto que se logró que la mitad de la población accediera a un computador y aproximadamente un millón de hogares estarían actualmente conectados a Internet. El acceso a la red ha experimentado un crecimiento constante. Dicho incremento ocurrió en el contexto de dos programas de fomento al acceso universal: el de Alfabetización Digital y de Coordinación Nacional de Infocentros. El primero, iniciado en 2003, superó su meta inicial de lograr capacitar a 500.000 personas, llegando a 630.000 en 2005 (PNUD, 2006: 169). El segundo, dirigido a construir una red nacional interconectada de infocentros, ha sido implementado por un consorcio de instituciones públicas y privadas que tienen a cargo la gestión.

La Estrategia Digital 2007-2010, de responsabilidad del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (creado en 2007), expresa en sus fundamentos que: “Será necesario favorecer la inclusión para contrarrestar los efectos negativos de una brecha digital, cuidando que la manera de abordar los distintos proyectos incluya la participación ciudadana en todas las fases en que sea posible, considerando la dimensión local y territorial; la transparencia en el accionar del conjunto de actores y, finalmente, que las acciones en torno a las empresas promuevan de manera significativa el aumento de la competitividad y productividad de las personas”.

La elaboración de la Estrategia Digital contó con la participación de actores de diferentes sectores. Entre las mesas de trabajo que se conformaron, una de ellas abordó la temática de género. En consecuencia, entre las once metas planteadas en la Estrategia, se incluye la de “mejorar la inclusión de la mujer al mundo laboral utilizando TIC como oportunidad para mejorar su desarrollo y plena integración”.

A propósito, esta Estrategia representaría un avance respecto de la anterior. Con todo, algunas organizaciones de mujeres como Mujeres en Conexión son críticas respecto a la reducción a cuestiones productivas que realiza la Estrategia, sin incorporar asuntos concernientes al

15. El grupo de trabajo Mujeres en Conexión de Chile es una agrupación voluntaria de mujeres de la sociedad civil, muchas de ellas académicas. El grupo es muy activo en la realización de propuestas de política en temáticas de TIC y género desde el enfoque de derechos y está dedicado a la incidencia de política. Ha efectuado talleres y encuentros con organizaciones de la sociedad civil. Por más información véase: www.mujeresenconexion.org

contexto socio-cultural y ejercicio de derechos de mujeres.¹⁵ Entre varios argumentos, se esgrime que las brechas sociales se reproducen en el acceso y uso con sentido de Internet, precisamente a partir de los datos del Informe del PNUD (Peña Miranda, 2008). Además, el enunciado es demasiado amplio y existen pocas acciones específicas a efectos de comprender su cabal significado.

En suma, las TIC son visualizadas como un instrumento para mejorar la inserción laboral de las mujeres pero al no proponer líneas de trabajo más concretas, se corre el riesgo de “evaporar” el enunciado de la política. Además, esta noción no incorpora un mayor número de dimensiones que hacen al trabajo, de acuerdo con la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente de la Organización Internacional del trabajo (OIT) apoyada por los gobiernos de la región en 2006, ni tampoco retoma explícitamente lo establecido en el PIO 2000-2010 sobre género y trabajo.

2.3.2. Bolivia

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien” (de diciembre de 2008) parte de la premisa de que el país está caracterizado por una amplia diversidad cultural y, en consecuencia, resulta sumamente complejo proponer políticas públicas de género comprensivas sin caer en el riesgo

del “reduccionismo cultural”. Adopta los ejes de desarrollo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática” (aprobado en 2007). Su visión establece, en términos generales, la necesidad de la “distribución equitativa de los recursos económicos, tecnológicos y patrimoniales”.

El Plan de Igualdad propugna por una ruptura con las políticas de ajuste estructural de los años 80 y 90 que asentaron un “orden colonial interno de exclusiones” así como “un orden patriarcal de jerarquías preconstituidas, de modo que las mujeres, sobre todo las indígenas y las de estratos populares, resultaron doblemente afectadas”. A propósito de las consecuencias de dichas políticas, se reconoce un impacto heterogéneo entre mujeres de acuerdo con otras desigualdades existentes respecto de los cuerpos y la sexualidad, por ejemplo.

Se cuestiona la noción de “equidad de género” y, en su lugar, se habla de “sociedad patriarcal”. Asimismo, se propone recuperar el concepto de género, “descolonizándolo”.

La tercera parte del Plan, titulada “Estrategias de Desarrollo” define los objetivos y las acciones más específicas. A pesar de la amplitud de temáticas abordadas, no se establecen vinculaciones entre las TIC y la condición de vulnerabilidad de las mujeres. La mención en materia de tecnologías está situada en el marco del eje mujeres. La mención en materia de tecnologías está situada económico, pro-



ductivo y laboral pero no está referida a las TIC.

Respecto de la SI, en 2002 fue creado el Programa de Desarrollo Institucional para la Sociedad de la Información, en un convenio con el BID. En ese mismo año se creó la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (ADSIB), una entidad descentralizada bajo la dependencia de la Vicepresidencia de la República. En 2005 se elaboró la Estrategia Boliviana de TIC para el Desarrollo

llo (ETIC) que contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y fue elaborada mediante un proceso participativo que insumió más de un año de trabajo con la presencia de organizaciones de mujeres. El programa se apropia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en sus fundamentos, entre ellos la igualdad entre varones y mujeres (ODM 3). Con relación a la vinculación entre las TIC con sus entornos económicos, sociales y culturales, la Estrategia

16. Comunicación personal con el director interino de la ADSIB, enero de 2009.

reconoce dicha imbricación, por lo cual la tecnología deja de ser un mero “medio” o “instrumento”.

Este plan está estructurado en cuatro pilares: contenidos, capacidad humana, conectividad e infraestructura, financiamiento y sostenibilidad, y normativa y regulación. Estas bases promueven acciones en los sectores de educación, desarrollo rural, gobierno, ámbito empresarial y salud. Actualmente se está confeccionando el Plan Nacional de Inclusión Digital 2008.¹⁶ La Agenda transformaría a la Estrategia de TIC en una política pública que formalice su puesta en marcha.

El enfoque de ETIC, al cual contribuyeron más de 3176 personas en 700 organizaciones (Guerra et al, 2008) presenta una clara orientación hacia la reducción de la pobreza y la inclusión social y la ampliación de la democracia. Asimismo, aborda cuestiones relativas a las mujeres rurales y las niñas en la temática de formación en TIC para ciudadanos y ciudadanas, dirigida al uso con sentido y apropiabilidad de la información. A propósito, cabe señalar que Bolivia cuenta con un 15 por ciento de población analfabeta de más de 19 años.

En suma, parecería esbozarse un enfoque donde las TIC son un medio para el empoderamiento de mujeres en su calidad de ciudadanas y la satisfacción de sus necesidades estratégicas, con especial interés en mujeres vulnerables. Aún resta la traducción de estos pilares

en las acciones específicas en el Plan Nacional de Inclusión Digital.

A modo de cierre

Las políticas de igualdad de género apuntan a resolver injusticias socio-económicas como así también de orden simbólico relativas a las pautas sociales de representación, interpretación, y comunicación (Fraser, 2000). Esta doble consideración implica que cuando las TIC ingresan en el ámbito de las políticas de género, ya no es suficiente garantizar el acceso físico a computadoras e Internet, sino que se requiere de un amplio conjunto de políticas adicionales, como lo son, por ejemplo, las de participación ciudadana, alfabetización digital e inclusión social, ampliamente concebidas.

La literatura sobre género y TIC reconoce que el acceso equitativo a ellas es una condición fundamental, ya sea por parte de mujeres individuales o por colectivos de mujeres, aunque es insuficiente frente a las dinámicas sociales relativas a la desigualdad entre ambos sexos. Ninguno de los casos examinados está centrado, exclusivamente, en el acceso a las TIC, si bien en algunos países de la región continúa siendo un tema importante.

La noción de uso con sentido estratégico de la información de Internet y las posibilidades de crear entornos tecno-políticos que permitan el empoderamiento de mujeres son asuntos escasamente abordados por los PIO o, alternativamente,

por las agendas digitales de la región, con la excepción de Uruguay. En suma, la tendencia es que los planes de igualdad de oportunidades no visualicen a las TIC en su naturaleza transversal, capaz de afectar las condiciones de paridad en una amplia gama de materias simultáneamente –salud, educación, cultura, empleo, ejercicio de derechos, entre otros.

En los documentos, la reflexión acerca de entornos de TIC “habilitantes” y “no habilitantes” para las mujeres es escasa. La tecnología parecería verse como una categoría dada más que como un proceso de aprendizaje y descubrimiento altamente dependiente de su contexto social de uso. Así, algunos enunciados examinados que auguran que las TIC son útiles en aras de la “inclusión” de las mujeres en el mercado laboral, podrían llevar a reproducir desigualdades y erigirse como entornos no habilitantes en lo que respecta a las condiciones de igualdad. Por ello, y admitiendo el contenido general de todo enunciado programático, con excepciones, el detalle de acciones específicas así como el adecuado desglose de definiciones y términos es un vacío importante identificado en los textos de la región.

En términos generales, se precisan reflexiones más activas acerca de las necesidades y los derechos de las mujeres en los procesos de transformación en materia de tecnología de información y comunicación. En la medida en que estas tecnologías interactúan con entornos sociales y políticos caracterizados por

desigualdades, podrían reproducir asimetrías y amplificar atávicas relaciones de poder entre varones y mujeres. Más aún, sin vinculaciones explícitas desde los PIO, la institucionalidad de género del Estado carece de instrumentos para el cambio social y la intervención organizacional en momentos donde los avances tecnológicos son crecientemente sistémicos.

En síntesis, este trabajo plantea que, pese a la relevancia indiscutible de las TIC en la transformación de la sociedad actual, resta un largo trecho por recorrer en cuanto a las políticas públicas de TIC desde una óptica de género. A su vez, las agendas digitales, incluso las guiadas más claramente por una preocupación por la igualdad social, no se han adentrado a vincular sus propuestas y acciones con las cuestiones de la desigualdad de género. Respecto de este último punto, la escasa incorporación de dicha problemática en estas agendas devela que la mentada transversalización en las políticas públicas es todavía una tarea pendiente, en particular en temáticas novedosas como las tecnológicas. En definitiva, y más allá de las excepciones, los PIO y las agendas digitales conforman mundos paralelos al menos en sus planteamientos programáticos.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, C. (2007): “Brasil”, en *Global Information Society Watch 2007*, Montevideo, APC e ITEM, pp. 119-125,
- BONDER, G. (2002): “Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias”, *Serie Mujer y Desarrollo* 30, Santiago de Chile, CEPAL.
- CALDERÓN, F. (2008): “La inflexión política en el cambio sociocultural de América Latina. Reflexiones sobre los problemas de gobernabilidad”, en Fernando Calderón (coordinador), *Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regional, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 2, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires*, pp. 15-101.
- CAMACHO JIMÉNEZ, K. (2001): “The Internet: A Tool for Social Change? Elements of a Necessary Discussion”, *Costa Rica, Fundación Acceso. Disponible en: www.acceso.org.co. Consultado mayo de 2011.*
- CEPAL-eLAC (2008): *Compromiso de San Salvador. Aprobado en la segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL.*
- DUTTA, S. y MIA, I. (2010): *The Global Information Technology Report 2009-2010, Geneva, World Economic Forum – INSEAD.*
- ECHEVERRÍA, J. (2008): “Apropiación social de las tecnologías de la información y la comunicación,” *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad -CTS*, vol. 4, nº 10, pp. 171-182.
- FRASER, N. (2000): “Rethinking Recognition”, *New Left Review*, vol. 3, May/June, pp. 107-120.
- FINQUELIEVICH, S. y LAGO MARTÍNEZ, S. (2004): “Mujeres en América Latina y el Caribe: ¿son las tecnologías de información y comunicación un arma efectiva para luchas contra la pobreza”, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 9, nº 22, pp. 129-144.
- GUERRA, M.; HILBERT, M.; JORDÁN, V. y NICOLIA, C. (2008): *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las tecnologías de información y comunicaciones, Santiago de Chile, desarroll CEPAL.*
- GURUMURTHY, A. (2004): *Gender and ICTs. Overview Report, Brighton, Bridge.*
- GUZMÁN, V. (2003): “Gobernabilidad democrática y género. Una articulación posible”, *Serie Políticas Sociales*, vol. 48, Santiago de Chile, CEPAL.
- HILL COLLINS, P. (2001): *Black Feminist Thought. Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment, Nueva York, Routledge.*
- HUYER, S. y SIKOSKA, T. (2003): “Overcoming the Gender Digital Divide. Understanding ICTs
-

-
- and their Potential for the Empowerment of Women*”, *Research Paper Series 1, INSTRAW*.
- MARINO, O. (2008): “Mexico”, *Global Information Society Watch 2008, Montevideo, APC e ITEM, pp. 150-152*.
- MOSER, C. (1993): *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training, London and New York, Routledge*.
- PEÑA MIRANDA, P. (por Mujeres en Conexión). (2008): “Chile”, en *Global Information Society Watch 2008, Montevideo, APC e ITEM, pp.100-102*.
- PNUD/PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2006): *Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*, Santiago de Chile, *Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Chile*.
- PNUD/PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007): *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008, New York, Palgrave Macmillan*.
- SABANES PLOU, D. (2004): “Las mujeres y las políticas de Internet en América Latina y el Caribe”, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, vol. 9, n° 22, pp. 231- 247*.
- TRUE, J. y MINTROM, M. (2001): “Transnational Networks and Policy Difussion. The Case of Gender Mainstreaming”, *International Studies Quarterly, vol. 45, n° 1, pp. 27- 57*.
- UNITED NATIONS (2004): *Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity, New York, Palgrave Macmillan*.
- WARSCHAUER, M. (2003): *Technology and Social Inclusion. Rethinking the Digital*
- WARSCHAUER, M. (2003): *Tec Divide, London, The MIT Press*.

Memoria y balance de la RICYT: lecciones aprendidas y desafíos futuros

Por Mario Albornoz

Conferencia realizada durante el IX Congreso Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Bogotá, Colombia, 9-11 de octubre de 2013). El Prof. Mario Albornoz, co-director de CTS, fue el coordinador de la RICYT desde su fundación hasta la fecha del congreso. Actualmente integra el Comité Asesor de la Red.

*Publicado en la Revista CTS, n° 25, vol. 9, Enero de 2014.
Reproducido con autorización.*

Después de casi veinte años de la creación de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –Iberoamericana e Interamericana- (RICYT), es posible e incluso necesario hacer una recapitulación del camino recorrido, a modo de memoria y balance. Es posible también hacer una síntesis de lo aprendido, como punto de partida hacia nuevas etapas y desafíos futuros. Recordar el camino recorrido permite comprender la trayectoria seguida y ver en perspectiva aciertos y errores. Esto sería hacer un balance. La experiencia recogida, sin embargo, nos permite hacer algo más: tratar de interpretar los desafíos del presente a la luz de las lecciones recogidas en el camino andado. Esta tarea es necesaria, además, porque los escenarios han cambiado.

El escenario de entonces

En 1994 el modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que fuera impulsado por CEPAL durante décadas era tan solo un recuerdo. Había entrado en crisis en la mayor parte de los países de América Latina durante los años setenta, en un contexto de convulsiones internas, presiones externas, gobiernos autoritarios y democracias debilitadas, después de haber tenido un éxito parcial. La región vivió entonces uno de sus períodos históricos más difíciles.

En los comienzos de la RICYT las crisis financieras tenían ya efectos globales, pero estaban fundamentalmente originadas en desequilibrios locales, en países no centrales. 1994 no fue solamente el del I Congreso Iberoamericano de Indicadores de ciencia y tecnología, en el que se propuso la creación de la RICYT. Fue también el año del “efecto Tequila”. Por otra parte, gran parte de los países de América Latina estaban todavía inmersos en la aplicación de las políticas neoliberales inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”, con su recetario de liberalización financiera y del comercio internacional, privatización de las empresas públicas y desregulación de los mercados. Muchos gobiernos replantearon el papel del estado, lo que condujo a que éste viera reducido su ámbito de acción, abandonando sectores de actividad que hasta entonces le eran indiscutiblemente propios para adoptar otras funciones, supuestamente vinculadas con las regulaciones y el control de la calidad, pero que en la práctica muchas veces conllevaron un retroceso en la financiación pública a muchas actividades; entre ellas, las académicas, científicas y tecnológicas.

Poco espacio para las políticas científicas y tecnológicas dejaba este escenario pese a que, paradójicamente, un aire de modernidad envolvía este modelo y en su retórica estaba la I+D y algo más tarde la innovación.

Nuevos escenarios

En los primeros años del siglo XXI la situación ha dado indicios de revertirse. La política científica y tecnológica está siendo progresivamente incorporada a la agenda de los países de Iberoamérica. La inversión en ciencia, tecnología y educación superior ha aumentado en casi todos los países. La mayor parte de ellos países comenzó a formular y aplicar políticas de estímulo a la innovación.

En 2008 irrumpió en escena una nueva crisis, pero a diferencia de las anteriores, los desequilibrios estallaron en los propios Estados Unidos y otros países desarrollados. Desde entonces, el mundo (particularmente Europa) continúa atravesando una etapa crítica que irrumpió en la escena como financiera, pero que hoy tiene algunos rasgos que la semejan a una crisis de modelo de desarrollo. Países como Grecia, Portugal y España y en cierta medida, Italia, ven emerger el desempleo y la pobreza de un modo que recuerda a las crisis latinoamericanas de décadas atrás.

Paradójicamente, América Latina se ha visto beneficiada con un aumento inédito del precio de sus materias primas exportables. Gracias a ello experimentó tasas de crecimiento sin precedentes. Sin embargo, la deuda social sigue siendo elevada y lograr la inclusión de quienes están hoy marginados es una tarea pendiente. Tampoco ha transformado suficientemente su estructura productiva, agregando valor tecnológico a sus pro-



ductos. No es un camino sencillo porque las capacidades en I+D son todavía incipientes en la mayoría de los países, los recursos destinados a I+D aún son escasos en comparación con otras regiones del planeta y porque la crisis actual en el mundo desarrollado confirma las sospechas de muchos latinoamericanos, en el sentido de que los modelos no son directamente extrapolables, particularmente cuando está socavada la fe ciega en el progreso asegurado.

Los nuevos escenarios obligan a pensar en nuevos análisis de oportunidades y tendencias, al tiempo que ponen en cuestión antiguas certidumbres.

Apuntes para un balance

Cuando la RICYT fue creada, la problemática de los indicadores en América Latina era incipiente y la conciencia de su necesidad, escasa. Los países de la región comenzaban a recuperar interés en la ciencia, pero lo hacían bajo la mirada del modelo lineal, con un enfoque centrado en la investigación, teniendo a la ciencia básica como modelo normativo implícito. De hecho, los primeros indicadores sobre los que se empezó a trabajar fueron los del Manual de Frascati. La gran preocupación inicial fue medir la I+D. Sin embargo, no por mucho tiempo el interés en medir la I+D fue el único. Muy pronto la RICYT se abrió a otros indicadores.

En la década de los noventa irrumpió en la escena la innovación; al principio

sólo en la retórica, pero luego se fue traduciendo en políticas específicas. Por entonces, algunos expertos recomendaban que los países latinoamericanos reformularan sus políticas para la ciencia, dejaran de lado la I+D y abandonaran el modelo lineal, para innovar sobre la base de la aplicación de nuevas tecnologías y particularmente de las TIC. El modelo coreano, entendido como innovar a partir de la absorción de tecnologías importadas, más que de la I+D local, fue presentado como el más adecuado para nuestros países. La recomendación que formulaban esos expertos se basaba en el hecho de que las nuevas tecnologías tienen la virtud de la aplicabilidad, más allá de quién haya sido el autor de la I+D. Por ello, siguiendo este razonamiento, el esfuerzo debía ser puesto en fortalecer las aplicaciones tecnológicas y la educación.

La RICYT recogió ambos retos. Inicialmente, concentró sus esfuerzos en los indicadores de I+D, siguiendo el modelo Frascati, aunque agregó los de “actividades científicas y tecnológicas” (ACT), siguiendo antiguas recomendaciones de UNESCO.

Luego centró la atención en los indicadores de innovación y en la necesidad de ajustar la metodología del Manual de Oslo, de la OCDE, a las peculiaridades de América Latina. La reflexión que se produjo a partir de entonces dio lugar al Manual de Bogotá, que fue dado a conocer en 2001.

Muchos grupos de trabajo se formaron en este período y fueron varios los manuales que además del primero produjo la RI-

CYT: entre otros, el Manual de Santiago, sobre internacionalización de la ciencia, el Manual de Lisboa sobre indicadores para la sociedad de la información, el Manual de Buenos Aires, sobre trayectorias curriculares y el Manual de Antigua, sobre indicadores de percepción pública de la ciencia, que se presentará en este Congreso.

Lo que hemos aprendido

Si el contexto es distinto al de 1994, las preguntas que es preciso formular son necesariamente otras. En materia de indicadores de ciencia y tecnología, es necesario repensar muchas cuestiones y revisar algunas ideas que considerábamos seguras. Si en 1994 la prioridad era aprender a aplicar el Manual de Frascati para las estadísticas de I+D, en 2013 son otros los temas que están en el centro de la escena: temas relativos a la consolidación de capacidades, a la modernización de la estructura productiva, a la equidad social, a la elevación de los niveles educativos y a la participación ciudadana. El camino que está por delante debe ser recorrido con originalidad, aprendiendo de los demás, pero sin renunciar a buscar nuevos senderos. Para ello sirve reflexionar acerca de lo aprendido en casi veinte años.

Voy a tratar de resumir algunas de las lecciones que hemos aprendido y las tareas que nos esperan de aquí en más. Lo que hoy sabemos lo condensaría en las siguientes afirmaciones:

1. Sin datos objetivos no es posible diseñar políticas eficaces.

2. Los indicadores no son elementos neutrales o aislados de un contexto teórico.

3. Lo cuantitativo reclama lo cualitativo (y viceversa).

4. Hay que registrar lo específico de la región, sin absolutizarlo.

5. Es necesario distinguir dinámicas y actores en ciencia, tecnología e innovación.

6. La participación ciudadana es un elemento central.

1. Datos objetivos para políticas eficaces.

El acierto de una política depende de muchos factores, de los cuales el fundamental es la legitimidad de quien la formula y los consensos sobre los que se apoya. Pero depende también de aspectos de carácter técnico, que remiten al vínculo con la realidad objetiva. En este sentido, el éxito de una política depende del acierto de los diagnósticos de la situación de base. Esta es, en realidad, una lección bastante antigua, dado que UNESCO ya en los años setenta recomendaba comenzar por un inventario de los recursos disponibles. Aquellos inventarios eran los antecedentes de los actuales indicadores.

La importancia de los datos objetivos es obvia: Por ejemplo, ¿de qué valdría que la nanotecnología o la biotecnología fueran puestos como prioridad en un plan nacional de ciencia y tecnología, en un país que no tomara en cuenta

la carencia de un número suficiente de nanotecnólogos o biotecnólogos? De saberlo, probablemente podría priorizar la formación de investigadores y tecnólogos en esos temas, o procurar estrategias alternativas. Para transformar la realidad es preciso primero caracterizarla y para ello los indicadores son un instrumento adecuado. Construir indicadores implica la capacidad de interpretar la realidad, dándole expresión en parámetros concretos para la formulación de políticas. En forma recíproca, cada política demanda un tipo de indicadores específico.

La política de ciencia y tecnología es un campo fértil para la retórica, por cuanto es fácilmente asociable en el plano simbólico con valores que la opinión pública asume positivamente, como las ideas de progreso, de desarrollo o de autonomía nacional.

Por eso, no es raro que el discurso político enfatice la importancia asignada por los gobiernos a la ciencia y al desarrollo tecnológico. Lamentablemente, la política real no siempre acompañe el discurso. Amílcar Herrera, a propósito de esto, estableció la distinción entre las “políticas explícitas” (las retóricas) y las “implícitas” (la real asignación de recursos) a las que consideraba como las verdaderas políticas. Por otra parte, es frecuente escuchar a quienes deben tomar decisiones en ciencia y tecnología diciendo que los indicadores que se les ofrecen no son los que necesitan.

Esto es un llamado de atención para

quienes producen indicadores. Hemos aprendido que debemos ser capaces de medir todo aquello que debe medido, para sostener políticas eficaces: generar sets de indicadores adecuados para implementar planes o programas, crear tableros de comando para la gestión de las instituciones de ciencia y tecnología, crear bases de datos relacionales y saber explotarlas. Todas estas tareas implican un diálogo de ida y vuelta entre el nivel de las políticas y el de la gestión de la información.

Hemos aprendido también en la RICYT que las propias políticas constituyen un dato a ser relevado. Un catálogo de instrumentos de política en ciencia, tecnología e innovación aplicados en los diferentes países, con su dimensionamiento y eventuales resultados constituye una información de gran utilidad para los estudiosos de las políticas y para los tomadores de decisión en esta materia. Un paso en este sentido ha sido la creación de la plataforma de Políticas CTI, que contiene una descripción de los sistemas institucionales por país, detallando siete categorías: estructura institucional, marco legal, organismos de definición, promoción y ejecución de políticas en ciencia tecnología e innovación, y los observatorios de ciencia, tecnología e innovación para veintidós países de Iberoamérica. Contiene también información sobre veinte categorías de instrumentos de política en ciencia, tecnología e innovación. Se complementa con una biblioteca online, dividida en cuatro ca-

tegorías principales: bases para el estudio de políticas de ciencia, tecnología e innovación, debate sobre política científica y tecnológica en América Latina, estudios comparativos de estas políticas en América Latina y estudios de casos.

2. Los indicadores no son elementos neutrales

Los indicadores forman parte de una visión de la realidad, pero su objetividad no impide que estén cargados de un sistema de valores. Por qué se mide una variable y no otra es el resultado de una elección que se basa en un sistema de valores. Incluso los indicadores más “neutros” como los del tipo Frascati, reflejan una mirada sobre la realidad. Y esa mirada tiene efectos normativos: marca un “deber ser”. A lo largo de estos años hemos aprendido que con frecuencia la comparabilidad de los indicadores conlleva la idea de mostrar el camino único al que todos los países deberían ajustar sus políticas. Se trata de un efecto imitativo que hay que romper. La experiencia de la RICYT a través del asesoramiento técnico es que muchas veces los latinoamericanos somos más papistas que el Papa: hemos oído decir a expertos en indicadores de algún país que “no puedo medir esto que me piden porque no está en Frascati”.

El rasgo normativo se acentúa con aquellos indicadores que correlacionan variables, ya que tal correlación es frecuentemente ideológica, pero más fre-

cuentemente es ideológica su interpretación, es decir, la lectura que a partir de ellos se hace. No se puede afirmar sólo a partir de los datos, por ejemplo, que una institución de educación superior sea mejor que otra sólo porque sus docentes investigadores publiquen más artículos en revistas internacionales de primera línea, porque la cualidad de “mejor” es valorativa, esto es, que implica una escala de valores que si no se transparentara podría ser además engañosa.

Esto alcanza su máxima expresión en los rankings que pretenden ordenar jerárquicamente cosas tales como la calidad de las universidades o la propensión de los países a la innovación, normalizando procesos a escala mundial. El caso es que no hay modelos de valor que sean universales y puedan ser aplicados en forma descontextualizada.

Sin embargo, yendo más allá, dado que los indicadores están cargados de valor, lo que es preciso hacer es cargarlos de aquellos valores que remiten a la realidad iberoamericana. Entre otros, de valores democráticos, de participación, de inclusión y equidad social, de desarrollo sustentable, de humanismo.

Todo esto implica debates conceptuales de los que la RICYT se hace cargo. Hemos aprendido que los debates conceptuales son parte de nuestra tarea. La utilidad de los indicadores se basa en la calidad de las fuentes y en el rigor metodológico, pero también en la claridad de los conceptos y en la interpretación de los procesos.



Las reuniones de discusión conceptual han sido frecuentes a lo largo de estos años. Hemos discutido acerca de la tensión entre lo idiosincrático y lo comparativo, de la noción de impacto social de la ciencia, de la sociedad de la información, de la significación de la cultura científica y, obviamente, acerca de los rasgos de la innovación en el contexto del tejido productivo, entre otros temas.

También hemos aprendido que no es posible negar la utilidad de ordenar jerárquicamente determinadas cosas, siempre los criterios sean explícitos y la correlación de variables se justifique teóricamente. Por eso, entendiendo que es necesario discutir sobre la aplicación de los indicadores a la elaboración de rankings, se ha incluido en el programa

del Congreso una sesión destinada a discutir acerca de esto.

3. Lo cuantitativo reclama lo cualitativo (y viceversa)

Las técnicas cuantitativas, particularmente aquellas relativas a la cienteometría, son un fenómeno relativamente nuevo, ya que ha sido la tecnología informática la que permitió ir construyendo este tipo de indicadores cuyo uso hoy se está difundiendo, en un escenario de opiniones polarizadas.

En torno a la utilización de datos cuantitativos en los procesos de evaluación hay opiniones enfrentadas. Por un lado, hay quienes extreman su utilización, particularmente en lo referido a los indicadores bibliométricos. Por el otro

lado, hay quienes los resisten con argumentos atendibles. En muchos casos la aplicación de metodologías basadas en diversas maneras de contabilizar las publicaciones y sus citas fomentan conductas distorsivas en la práctica científica y hasta pueden ignorar el real valor de un trabajo científico. La resistencia al exceso de cuantificación es particularmente intensa en las ciencias sociales, pero se extiende a otras disciplinas, ya que la pura contabilidad suele olvidar aspectos tan importantes como las culturas disciplinarias y las diferentes pautas de publicación y socialización del conocimiento.

Lo cierto es que la evaluación es por naturaleza un acto de apreciación cualitativa. Los aspectos cualitativos y valorativos son los más relevantes y los cuantitativos sirven como apoyo. Los aspectos cualitativos son los que verdaderamente dan un sentido a la evaluación y permiten dar significado e interpretar los datos. Sin embargo, es preciso integrar ambas dimensiones. Los datos cuantitativos constituyen elementos objetivos de gran valor, que permiten limitar el territorio de la mera opinión, acotar el margen de la subjetividad y reducir los riesgos de juicios arbitrarios.

Hemos aprendido además, que a medida que aumenta la información disponible, los límites entre lo cualitativo y lo cuantitativo se tornan más borrosos. Hoy las herramientas para el tratamiento de grandes volúmenes de información abren nuevas fronteras que la RICYT está dispuesta a explorar. No es una de-

cisión aislada, ya que en el mundo se está tendiendo a la integración de bases de datos y al entrecruzamiento de información en muchos planos. La ciencia y la tecnología no escapan a este fenómeno. Ese salto tecnológico hay que darlo, acompañándolo desde lo interpretativo, para no quedarnos solo con las herramientas, considerándolas como cajas negras, sino metiéndonos dentro a entender cómo funcionan.

Como parte de esta tarea, en conjunto con el Observatorio de la OEI se ha desarrollado el sistema Intelligo (cuyas nuevas aplicaciones serán presentadas en este Congreso), que permite explorar inteligentemente grandes masas de información, aproximando lo cuantitativo y lo cualitativo.

4. Lo específico de la región

De la necesidad de reconocer y expresar los rasgos específicos de la región no puedo decir que sea algo que hayamos aprendido al cabo de veinte años. La RICYT siempre lo supo: el Manual de Bogotá es una prueba de ello y el relevamiento de información acerca de las “actividades científicas y tecnológicas” (ACT) es otra prueba. Uno de los grupos de trabajo del Comité Técnico está centrado en las ACT. Los restantes manuales están también elaborados a partir de la idea de reconocer los datos específicos.

Hoy podemos revisar la trayectoria que ha seguido la RICYT y reconocer que,

en la tensión entre los aspectos comparativos e idiosincráticos que caracterizan la tarea de producir indicadores, durante los primeros años el énfasis fue puesto en lo comparativo, pero ahora cobran importancia los aspectos que distinguen a la región con respecto a otras.

Lo comparativo es importante, pero además de ello es necesario conocer cuáles son las oportunidades que los países de Iberoamérica tienen en materia de ciencia y tecnología. Seguramente no son las mismas que las de los países desarrollados y por lo tanto las políticas y los indicadores (que sirven para apoyar la toma de decisiones en políticas de ciencia y tecnología) no pueden ser los mismos.

Hoy sabemos que la tensión entre lo comparativo y lo idiosincrático es permanente y no se debe resolver porque es necesario saber en qué punto se encuentran Iberoamérica y los países que la integran, con relación al resto del mundo. Pero es necesario también reconocer lo específico de estas sociedades y sus condicionantes históricos, materiales y culturales. Esto tiene una significación muy especial en una región tan desigual como América Latina.

5. Distinguir dinámicas y actores en ciencia, tecnología e innovación

Esta lección parece trivial. Sin embargo, el modelo lineal que inspiró las políticas de posguerra se basaba en la idea de un continuo desde la investigación básica hasta el desarrollo tecnológico. Ese

modelo -que subyace en la filosofía del Manual de Frascati- establecía varios supuestos:

i) que los distintos tipos de conocimiento son de naturaleza homogénea y que se diferencian entre sí sólo por su posición en un gradiente.

ii) que la investigación aplicada e incluso la tecnología derivan de la investigación básica.

iii) que al garantizar la excelencia de la investigación se asegura al mismo tiempo la disponibilidad de conocimientos útiles.

iv) que los únicos juicios de valor atendibles son aquellos que remiten a la calidad de la investigación.

v) que los indicadores necesarios son aquellos que miden la intensidad de los insumos: la inversión, la dotación de investigadores y tecnólogos, la disponibilidad de infraestructuras y algunos resultados cuantificables. En este esquema, los juicios de valor atañen exclusivamente a los pares académicos.

El modelo fue exitoso y logró el milagro de que los gobiernos apoyaran la preeminencia de la investigación básica. Hasta el término “innovación”, que entró más tarde en la escena con un significado referido a la actividad de los empresarios, fue adoptando de hecho el sentido de novedad basada en avances de la ciencia. No distinguir entre ciencia y tecnología, o entre tecnología e innovación, al considerar -siguiendo el modelo lineal- que una deriva necesariamente de la otra, puede conducir a distorsionar la realidad.

* No todas las tecnologías surgieron como resultado de la ciencia. Los historiadores han mostrado que hasta hace no mucho tiempo fueron pocas las tecnologías que surgieron como aplicaciones de la ciencia, y solo en algunos campos.

* En ciertos casos, como el de la óptica, la tecnología tuvo más impacto en la ciencia que al contrario. Algo parecido ocurre con algunos desarrollos instrumentales basados en la TIC.

* En cambio, en algunas disciplinas el conocimiento nuevo y los productos comercializables emergen juntos del laboratorio. En la segunda mitad del siglo veinte, el desarrollo de armamento, por un lado, y las aplicaciones de la biotecnología, las TIC y más recientemente las nanotecnologías, a la producción de bienes han abierto un camino directo del laboratorio a los desarrollos tecnológicos. Pese a todo, aunque las fronteras en algunos casos se hayan vuelto borrosas, la ciencia y la tecnología deben ser distinguidas por cuanto remiten a procesos sociales distintos y a actores con lógicas diferentes en sus procesos de toma de decisión. La necesidad de distinguir la ciencia de la tecnología no es una cuestión meramente académica, sino de importancia central para el diseño de las políticas y para su gestión. Esto es aún más claro con la innovación.

En el caso de los países de Iberoamérica esta lección tiene particular importancia porque durante décadas gran parte de los esfuerzos en ciencia y tecnología fueron hechos siguiendo el modelo lineal. La

primera etapa de la RICYT, impregnada del Manual de Frascati coincidía en esta visión.

Hoy hemos aprendido algo que en los años setenta una generación de latinoamericanos como Jorge Sabato ya sabían: que la ciencia y la tecnología requieren políticas diferenciadas, aunque complementarias. La tecnología es una mercancía, decía Sabato y los laboratorios en los que se produce conocimiento tecnológico son auténticas fábricas que elaboran un bien comercializable. La tecnología no solo se compone de conocimiento científico, sino de experiencia y aprendizaje práctico.

Distinguir la ciencia de la tecnología permite elaborar mejores políticas: aproximar la investigación a las instituciones de educación y de salud, entre otras, y enfocar el problema tecnológico a partir de las necesidades de los sistemas productivos.

Para quienes producen información, una y otra remiten a fuentes distintas y deben entregar productos informativos diferentes para clientes o demandantes distintos. Las bases de datos bibliográficos y de patentes, así como los grandes repositorios de centros académicos e institutos tecnológicos ofrecen océanos de información que debemos explotar apelando a los recursos que ofrece la tecnología.

6. La participación ciudadana es un elemento central

La ciudadanía, con su componente de aceptación responsable de la pertenencia a la comunidad, refuerza la necesidad de la intervención activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión en temas que el avance del conocimiento torna cada vez más sensibles. El buen ciudadano es un ciudadano consciente, informado acerca de los avances científicos y tecnológicos, así como de sus eventuales consecuencias y riesgos, deseoso de manifestar su opinión. La participación ciudadana es así, un elemento imprescindible de control social acerca de la toma de decisiones que involucran al mundo científico, las empresas, los gobiernos y las organizaciones sociales en materias que comprometen el presente y el futuro de la humanidad.

Información y participación responsable son dos rasgos esenciales de la ciudadanía y de la cohesión social.

Las consecuencias de los avances de la ciencia y la tecnología para la vida cotidiana agregan una carga de necesidad y urgencia a la capacidad de manifestación de los ciudadanos acerca de las opciones que atañen a los estilos de desarrollo tecnológico, a algunas cuestiones éticas relacionadas con la vida, a la salud y al cuidado de la naturaleza y la protección del ambiente, entre otros aspectos.

El control social de la ciencia en una sociedad democrática presupone un público educado e informado. Algunos ries-

gos derivados de los avances científicos y tecnológicos, en temas como la manipulación genética, la contaminación, el modelo energético con sus efectos sobre el ambiente o el desarrollo nuclear, entre otros factores de riesgo, han alertado a la opinión pública, que se ve crecientemente interesada en ejercer los derechos ciudadanos y participar en los debates acerca de las decisiones que deban ser tomadas. Para esto se requiere la difusión de una cultura científica. Si el control social de la ciencia, como han indicado algunos autores, puede tener objetivos relativamente modestos, el control social de la tecnología, en cambio, es un imperativo por sus consecuencias sobre el empleo, el ambiente y la calidad de vida. En la RICYT hemos aprendido la importancia de monitorear el estado de opinión pública sobre ciencia y tecnología. Los desafíos de vincular la ciencia y la tecnología a las demandas sociales, así como la necesidad de fomentar la participación ciudadana, requieren la continuidad y profundización de los esfuerzos por medir la percepción social de la ciencia y la tecnología.

La RICYT, junto con la OEI y la FECYT de España impulsó estudios comparativos de alcance regional, en base a metodologías comunes de medición, que fueron realizados con el apoyo de instituciones políticas, científicas y universidades nacionales en distintos países. Hoy la región tiene experiencia en encuestas que miden las expectativas y las actitudes públicas hacia ciencia y tecno-

logía. Algunos países miden con cierta regularidad desde hace algunos años. Otros han realizado al menos un ejercicio de gran escala. España, Brasil, México o Argentina miden con cierta regularidad –o han incorporado la medición como objetivo de política- desde hace algunos años.

Venezuela, Colombia, Panamá, Uruguay o Chile han realizado al menos un ejercicio de gran escala.

El propósito de la RICYT ahora transcurre en dos sentidos: por un lado, en el sentido de dar impulso a la realización de encuestas en los países donde aún no se han desarrollado; por otro lado, en el sentido de fortalecer el diseño de metodologías comunes de medición a fin de lograr una mejor integración de las fuentes de información y mejorar la comparabilidad de resultados en vistas a una panorámica regional articulada. Esto se plasma en el Manual de Antigua, cuya primera versión será presentada en este congreso.

Desafíos futuros

Los escenarios son cambiantes y los desafíos son inéditos. No se trata solamente de que estemos viviendo una revolución científica y tecnológica que en sus comienzos sorprendiera a Daniel Bell.

En estos últimos años el mundo está experimentando profundos cambios a nivel político y económico. Es difícil saber cómo continuará este proceso pero cuando vemos los estremecimientos del



sur de Europa y las convulsiones del norte de África (entre otras) podemos pensar que todavía las piezas no se han asentado.

En ese contexto, América Latina ha tenido una oportunidad que posiblemente se extienda algunos años más.

Esta es la ocasión adecuada para pensar a largo plazo, con metas de desarrollo sustentable y equidad social. Aprovechar esa ventana de oportunidad es una tarea que involucra a la ciencia, la tecnología y la educación. Esta vez hay menos certidumbres y menos ejemplos para imitar. Los latinoamericanos –los iberoamericanos- habremos de aprender a pensar estrategias propias, para lo cual se requiere nueva información confiable.

Aprender a reunir esa información será una tarea convocante para quienes producen indicadores en estos países.

La RICYT deberá acompañar y estimular la reflexión sobre estos problemas.

La evaluación auténtica de los procesos educativos¹

Por **Mónica Vallejo Ruiz *** y **Jesús Molina Saorín ****

* Departamento de Didáctica y Organización Escolar en la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia, España.

** Departamento de Didáctica y Organización Escolar en la Facultad de Educación de la Universidad de Murcia, España.

Publicado en la Revista Iberoamericana de Educación. Nº 64 (2014), pp. 11-25 - OEI/CAEU. Reproducido con autorización.

SÍNTESIS:

La evaluación auténtica abre nuevas perspectivas a una de las tareas docentes más complejas y difíciles de desarrollar, como es el caso de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos. En este trabajo se presenta una revisión teórica de los principios fundamentales que rodean esta concepción de evaluación, que trata de consolidarse como un enfoque alternativo al enfoque tradicional de la valoración y –por extensión– al de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, se identifican algunos principios evaluativos acordes con esta perspectiva, en aras de facilitar al profesorado el diseño de tareas auténticas con las que evaluar los alcances y logros de sus estudiantes.

1. INTRODUCCIÓN

El ámbito educativo es un campo en continuo cambio y con incesantes reformas. En la actualidad, asistimos a uno de esos momentos de transformación como consecuencia de la nueva escena financiera y política que se dibuja, dentro de la cual se circunscribe también la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (en el ámbito universitario). Esta reforma ha traído consigo una profunda reflexión sobre las funciones de la escuela, las metodologías, los nuevos recursos o los roles educativos; rescatando, a su vez, las carencias críticas realizadas a la evaluación tradicional (Álvarez, 2005; Escudero, 2003; Monereo, 2009) y, a su vez, ha puesto de manifiesto la necesidad de incorporar sistemas y prácticas de evaluación alternativas.

1 Este trabajo es resultado del proyecto de investigación "La evaluación de las competencias básicas en Educación Secundaria Obligatoria desde las ciencias sociales" (EDU2012-37909-C03-03), subvencionado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

De este modo, se plantea la necesidad de una evaluación más acorde con las nuevas concepciones del proceso de enseñanza y aprendizaje; es decir, una que sea capaz de otorgar más importancia al trabajo autónomo del alumno a tenor de la incorporación de metodologías activas. En definitiva, se apuesta por un modelo de enseñanza y aprendizaje basado en competencias.

En el contexto educativo, la mejora de la evaluación supone incidir previamente en lo que se enseña y en cómo se enseña (Bolívar, 2000) o, como diría Perrenoud (2008, p. 24), «se debe cambiar la evaluación para cambiar la Pedagogía». La innovación (o reforma) de las aproximaciones tradicionales de la evaluación de los aprendizajes ha sido escasa y lenta (Boud, 1995), aunque no lo han sido tanto el análisis y la reflexión de los efectos perversos que la evaluación tiene sobre el aprendizaje de los alumnos. Autores como McDonald, Bound, Francis y Goncz (2000) recogen que algunas de las consecuencias negativas de la evaluación serían:

- La evaluación de los estudiantes se centra en lo que se considera fácil de evaluar.
- La evaluación estimula a los estudiantes a centrarse sobre aquellos aspectos que se evalúan, ignorando todo aquello que no ha sido evaluado.
- Los alumnos adoptan métodos no deseables de aprendizaje influidos por la naturaleza de las tareas de evaluación.
- Los alumnos retienen conceptos equivocados sobre aspectos clave de las materias que han superado.

En estas reflexiones se vislumbran cuestiones anteriormente comentadas y discutidas por autores como Fredericksen (1984), Prodromou (1995) y Gulikers, Bastiaens y Kirschner (2004), que vuelven a subrayar la influencia recíproca existente entre enseñanza, aprendizaje y evaluación:

«aprendizaje y evaluación son dos caras de la misma moneda, e influyen fuertemente el uno en el otro» (Gulikers y otros, 2004, p. 68). Finalmente, esta breve introducción nos hace vislumbrar que aunque este documento intenta aportar algunas ideas fundamentales sobre la evaluación auténtica, estas no tienen sentido si no las interrelacionamos con una determinada concepción de la enseñanza y el aprendizaje. Y, a pesar de ello, somos conscientes de que tal vez –como plantea el profesor Bolívar– estemos tan solo «poniendo un parche», motivo por el cual resulta necesaria una reflexión profunda.

2. HACIA UNA EVALUACIÓN AUTÉNTICA DE APRENDIZAJES

Resulta evidente comprobar que tanto los procesos de enseñanza / aprendizaje como también la escuela están cambiando. A medida que los alumnos promocionan, se espera que muestren esa capacidad de ver múltiples puntos de vista ante un problema, que sopesen afirmaciones conflictivas y que sean capaces de argumentar desde los cimientos de evidencias válidas y fiables. Pero, ante todo, el reto actual es que estén capa-

citados para participar de manera activa y responsable en la esfera ética, social y profesional. Tales retos plantean, a su vez, nuevas concepciones, enfoques e instrumentos de evaluación.

Por otro lado, conviene recordar la existencia de la función pedagógica y la función social dentro de la evaluación. Estas funciones responden a dos grandes tipos de decisiones, a cuyo servicio puede ponerse la evaluación de los aprendizajes de los alumnos (Bolívar, 2000; coll, Martín y onrubia, 2001; Benavidez, 2010; Hassanpour y otros, 2011); es decir, puede utilizarse para organizar de una manera más racional y eficaz las actividades de enseñanza y aprendizaje, tratando de mejorarlas, o para acreditar ante la sociedad que los aprendizajes realizados por los alumnos los capacitan para el desempeño de determinadas actividades y tareas, más allá del contexto escolar.

Así, según Trillo (2005), estaríamos hablando de los dos extremos de un continuo, pues toda evaluación, de hecho, cumple y debe cumplir ambas funciones. Pero teniendo esto claro, ¿cómo conjugarlas para que la función pedagógica prime sobre la social? Sabemos que la respuesta no es nada fácil y que, como argumenta Bolívar (2000), «genera una gran tensión entre los docentes».

No obstante, una aproximación a esta difícil cuestión viene de la mano de la evaluación auténtica, que convierte a la función pedagógica en la base de su estructura. De este modo, bajo el concepto de evaluación auténtica suele englobarse

una amplia variedad de enfoques e instrumentos de evaluación que se contraponen a los utilizados en la evaluación tradicional (valverde Berrocoso, revuelta y Fernández sÁncHez, 2012; tunGkasa-Mit y otros, 2012).

Desde esta óptica, Herman, Aschbacher y Winters (1992, p. 2) definen que este tipo de evaluación se caracteriza por: [...] demandar que los alumnos resuelvan activamente tareas complejas y auténticas mientras usan sus conocimientos previos, el aprendizaje reciente y las habilidades relevantes para la solución de problemas reales.

Así, la evaluación auténtica sería la reacción ante una tradición pedagógica muy extendida en la que el alumno se limita a escuchar, repetir, copiar y memorizar; una tradición en la que la evaluación es, ante todo, sumativa, y responde a criterios de uniformización que persiguen clasificar a los alumnos en función de los resultados obtenidos y mediante exámenes basados en la repetición de contenidos transmitidos durante las clases (Bélair, 2000).

Entre la amplia variedad de enfoques vinculados a la evaluación auténtica destacan: la evaluación alternativa, performance assessment, la evaluación basada en problemas y la evaluación formativa (aunque algunas de ellas presentan características diferenciales a la evaluación auténtica).

Este nuevo enfoque de evaluación supone una coherencia entre los objetivos de aprendizaje y los objetivos de evaluación, además de la utilización de una retroalimentación (feedback) constructiva que

informa sobre el modo en que progresan los alumnos. Del mismo modo, considere el aprendizaje del estudiante como un proceso complejo y multidimensional que es necesario valorar de diferentes formas (Murphy, 2006).

Se propone así la necesidad de buscar en el currículo las prioridades en relación a los resultados pretendidos, con el propósito de ajustar el sistema de evaluación y favorecer un aprendizaje más significativo. Por lo tanto, una evaluación auténtica busca evaluar lo que se hace, identificando el vínculo de coherencia entre lo conceptual y lo procedimental; y, sobre todo, conduce a establecer el deseado vínculo de coherencia entre la enseñanza y la evaluación en distintos contextos de aplicación. Asimismo, implica una autoevaluación por parte del alumno, teniendo en cuenta que la meta es la promoción explícita de sus capacidades de autorregulación y reflexión sobre su propio aprendizaje. En este sentido, la participación en actividades auténticas debe favorecer el desarrollo de competencias de autorregulación hacia la planificación y su evolución en la efectividad para la consecución de los objetivos. Así, hablaríamos de una evaluación de proceso y también formativa, en la que tienen lugar los procesos de evaluación, coevaluación y autoevaluación.

Ahondando en esta línea, la evaluación auténtica destaca la importancia de la aplicación de una habilidad en el contexto de una situación de la vida real, teniendo en consideración que con ello no solo se refiere a saber hacer algo fuera de la escuela

(en la calle), sino que más bien se refiere a mostrar un desempeño significativo en situaciones y escenarios que permitan capturar la riqueza de lo que los alumnos han logrado comprender, solucionar o intervenir en relación con asuntos de verdadera pertinencia y trascendencia, tanto a nivel personal como también social.

La evaluación realmente será auténtica en la medida que conecte la experiencia educativa con asuntos relevantes de la vida; es decir, con los ámbitos personal, profesional y social. Por tanto, la función de la evaluación supone garantizar la adquisición de una serie de competencias personales y profesionales que permitan al alumno desempeñar adecuadamente sus funciones profesionales y su perfil de ciudadano, a partir del cual le sea posible estar en la sociedad de una forma activa y comprometida con la mejora de la misma, el desarrollo personal propio y de los demás (Escudero, 2008).

Este objetivo formativo de la evaluación supone la adquisición de conocimiento, el desarrollo de habilidades y la capacidad de aplicar estos recursos de forma adecuada a cada una de las situaciones que se presenten.

Así, la innovación de la evaluación es una consecuencia lógica del planteo de la formación como desarrollo de competencias y, por tanto, es un condicionante imprescindible para la innovación de la formación de los futuros pedagogos.

Esta concepción de competencias como resultados del aprendizaje tiene una serie de implicaciones para la evaluación:

- La competencia supone la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes. Es necesario por tanto plantear un sistema de evaluación que permita, de forma válida y fiable, recoger información y valorar todos los resultados de aprendizaje pre-tendidos.

- La competencia supone también la movilización estratégica de los anteriores elementos (conocimientos, habilidades y actitudes), como recursos disponibles y necesarios para dar respuesta a una situación determinada. En consecuencia, la evaluación debe constatar la capacidad de movilizar los recursos de forma eficaz y ética para atender a una determinada demanda. Así, se requiere del planteamiento de situaciones veraces -también denominadas situaciones reales- para comprobar la capacidad de analizar cada elemento de la situación y la respuesta que se da para resolverla adecuadamente.

- Si la competencia se demuestra en la acción, la valoración de la competencia debe realizarse a partir de la actividad que realiza el alumno. En este sentido, la evaluación debe valorar lo que el alumno es capaz de hacer en una determinada situación, teniendo como referencia de valoración los criterios de lo que debería hacer y cómo lo hace.

- El desarrollo de la competencia es gradual, siendo un proceso de aprendizaje. Por lo tanto, la evaluación de este proceso permite aprovechar las potencialidades de la evaluación para favorecer el logro de los objetivos formativos.

La idea básica es que si realmente desea-

mos enseñar a los futuros profesionales de la educación a pensar, decidir y actuar en el mundo real, la tarea de evaluación que les proponemos debe requerir, en algún momento, una demostración activa de su capacidad de poner en acción el conocimiento, en lugar de hablar o escribir sobre él (BiGG, 2005). Sobre esta idea, este mismo autor nos propone revisar críticamente nuestra propia práctica interrogándonos acerca de los tópicos que desarrollamos a continuación.

- Es un error frecuente evaluar solo el conocimiento declarativo introductorio, y no el conocimiento funcional surgido de él. Es preciso discernir entonces si la práctica educativa se corresponde con un modelo de evaluación descontextualizado -como son los exámenes escritos o trabajos finales cuatrimestrales- o si lo hace con un modelo de evaluación contextualizada, del tipo que representan unas prácticas, la resolución de problemas o el diagnóstico de un estudio de casos, concebidas como tareas más adecuadas para evaluar el conocimiento funcional.

- Hay que asumir que toda evaluación supone un juicio de valor y, por tanto, es necesario reconocer si la práctica educativa se corresponde con un modelo de evaluación holístico o analítico. Bigg (2005, p. 191) expresa muy bien el dilema en torno a esta cuestión: Una decisión tomada, un problema resuelto, un caso presentado, una crítica literaria efectuada son todos actos completos, con su propia integridad, que han de ser evaluados como tales. La puntuación analítica destruye su

sentido integral. Esto no quiere decir que el dominio de los componentes no pueda abordarse como un aprendizaje parcial, pero en todo tema importante que se enseñe, sea declarativo o funcional, al final la evaluación ha de ocuparse del todo [...]. Los críticos dicen que, como la evaluación holística conlleva un juicio, es subjetiva, pero otorga puntos también: es una decisión de juicio. La diferencia es que, en las puntuaciones analíticas, usted hace toda una serie de minijuicios, cada uno de los cuales es lo bastante pequeño para hacerlo sin reparos, y después deja que los números hagan los juicios grandes: si suman más de un 50% es un aprobado, si alcanzan el 76% es un notable (o algo por el estilo).

- Admitir o no resultados no buscados puede ser definitivo a la hora de caracterizar la práctica de evaluación. Por esta razón, las prácticas de evaluación deben de aceptar esas «ricas sorpresas, no esperadas o planificadas».

- Enfatizar que los contenidos son algo que debe capacitar a los estudiantes para entender y poder actuar en el mundo que les rodea. Así, autores como Trillo (2005) o Pérez Gómez (1992) argumentan un giro desde el currículo disciplinar a un currículo basado en problemas y organizado en proyectos.

Lo que verdaderamente importa es que la evaluación que practiquemos se corresponda —realmente— con los objetivos que decimos perseguir en el diseño de cualquier práctica educativa. En efecto, las tareas de evaluación han de ser autén-

ticas en relación con los objetivos:

[...] cuando se desmantela el andamiaje cuantitativo, descubrimos que las ideas de fiabilidad y validez dependen —cada vez más— de la responsabilidad profesional básica del profesor, que consiste en hacer juicios sobre la calidad del aprendizaje (BiGG, 2005).

2.1 PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO DE EVALUACIONES AUTÉNTICAS

Algunos de los principios fundamentales para el diseño de estas evaluaciones auténticas serían los siguientes:

- Explorar los aprendizajes que requieren habilidades cognitivas y acciones complejas, no el simple recuerdo de información o la ejercitación rutinaria.

- Seleccionar o desarrollar tareas auténticas que representen tanto el contenido como las habilidades centrales —en términos de los aprendizajes más importantes— y, de esta manera, conjugar la enseñanza con la evaluación.

- Proporcionar a los alumnos los apoyos necesarios para que comprendan y realicen la actividad, así como para entender las expectativas existentes en función del nivel de logro esperado.

- Comunicar con claridad las expectativas de ejecución en términos de criterios consensuados con el grupo, mediante los cuales se juzgará dicha ejecución, al tiempo que se deben generar las condiciones y mecanismos necesarios que permitan registrar el avance de los alumnos.

- Incluir espacios de reflexión en torno a los



aprendizajes logrados, a la enseñanza que los posibilitó y a los mecanismos de evaluación que se emplearon, recuperando posteriormente dichas reflexiones como elementos de realimentación y propuestas para la mejora.

Para que la evaluación auténtica sea realmente efectiva se requiere que estos principios se adapten a los alumnos, al igual que sucede con el tipo y nivel de trabajo que estos desarrollen. Del mismo modo, los alumnos deben conocer previamente –y en detalle– cuáles serán los criterios de evaluación que apliquemos. Arends (2004, p. 248) traduce esto con la siguiente analogía:

Los estudiantes que realizan tareas académicas tienen que saber cómo se va a juzgar su propio trabajo, de la misma manera en que los clavadistas y los gimnastas que compiten en las olimpiadas saben cómo se va a juzgar su ejecución.

2.2 VENTAJAS DE LA EVALUACIÓN AUTÉNTICA

Algunos alcances y ventajas de este tipo de evaluación serían los siguientes:

- Permite confrontar el aprendizaje – usando criterios del mundo real– con cuestiones como el manejo y solución de problemas intelectuales y sociales, los roles desempeñados, las actitudes y valores mostrados, las formas de interacción y cooperación entre participantes, así como las habilidades profesionales o académicas adquiridas o perfeccionadas.
- Permite mostrar y compartir modelos de trabajos de excelencia que ejemplifican los estándares deseados.
- Conduce a dar transparencia y aplicar consistentemente los criterios desarrollados por el docente, obteniendo consenso con los alumnos, con otros docentes e in-

cluso con los padres u otros participantes en la experiencia educativa.

- Amplía las oportunidades en el currículo y la posibilidad de supervisar, autoevaluar y perfeccionar el propio trabajo.
- Ofrece, como evaluación en sentido amplio por no reducirse a la aplicación y calificación de una prueba:
 - *Oportunidades variadas y múltiples de exponer y documentar lo aprendido.*
 - *Posibilidades de buscar opciones para mejorar el desempeño mostrado por alumnos y docentes.*
- Desarrolla en los alumnos la autorregulación del aprendizaje, les permite reflexionar sobre sus fortalezas y deficiencias, así como fijar metas y áreas en las que tienen que recurrir a diversos apoyos.
- Proporciona una realimentación genuina, tanto a los alumnos sobre sus logros de aprendizaje como a los profesores respecto de su enseñanza y de las situaciones didácticas que plantean.
- Faculta a los alumnos a actuar y a autoevaluarse de la manera en que tendrán que hacerlo en contextos de la vida real.

2.3 AREAS REALES VERSUS TAREAS AUTÉNTICAS

Como ya hemos comentado, la evaluación auténtica requiere del análisis de la autenticidad de la tarea de evaluación, o lo que es lo mismo, analizar su relevancia académica y personal, como así también su proximidad con el ámbito laboral o profesional, entre otras cuestiones.

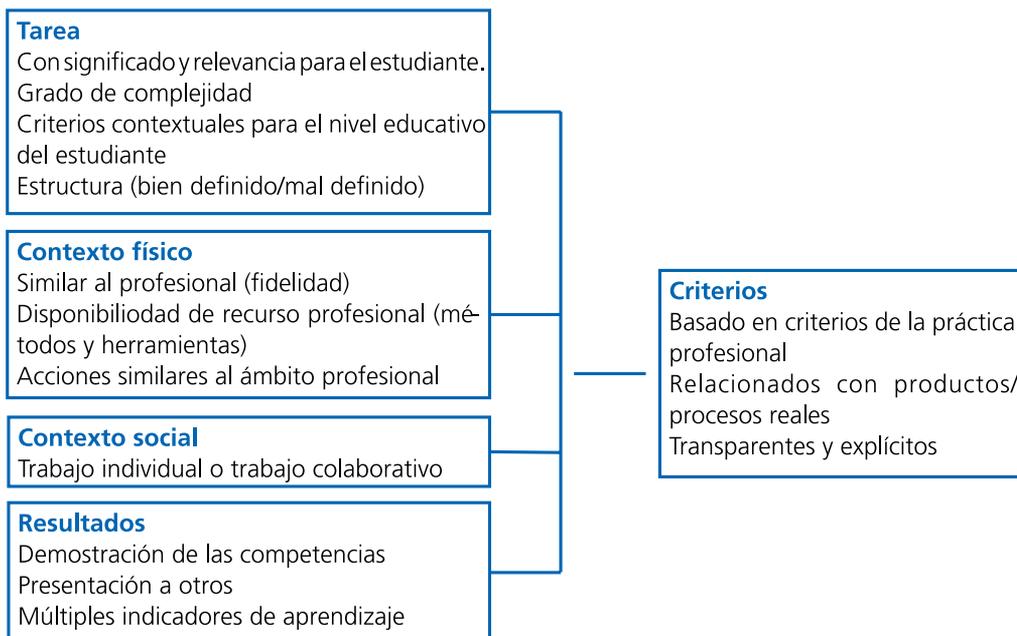
En general, la idea de autenticidad ha sido

una de las más prominentes en corrientes como el constructivismo y, más concretamente, el constructivismo vygotskiano, de las teorías del aprendizaje situado o de las comunidades de prácticas. En este marco conceptual, son abundantes las aportaciones que se han realizado al respecto y en las que se detallan los rasgos fundamentales que determinan que una actividad o tarea sea auténtica o no (Gielen, docHy y dierick, 2003; Gulikers y otros, 2004; HunG y der-tHanq, 2007; BaGnato, 2008). Tomando como referencia a Monereo (2009), se sintetizan a continuación las características más importantes para analizar la autenticidad de una tarea.

2.3.1 Realismo

Cuando nos referimos a prácticas auténticas en los centros educativos, debemos distinguir entre aquellas que se inscriben en el contexto propiamente escolar y se orientan a socializar al individuo en calidad de alumno, de aquellas otras que se orientan a hacer lo mismo pero en el ámbito profesional. Así, determinar el realismo de una tarea de evolución supone, en primer lugar, haber identificado aquellos problemas profesionales que el alumno deberá ser capaz de resolver en el futuro y, en segundo lugar, analizar el conjunto de competencias, estrategias y conocimientos que el alumno debe haber adquirido para ello.

Las cinco dimensiones de la evaluación auténtica



2.3.2 Relevancia

Apela al nivel de utilidad del conjunto de competencias que tratan de enseñarse y evaluarse, siempre en relación con los contextos profesionales o de la vida cotidiana. Una práctica evaluativa puede resultar relevante para el alumno por distintos motivos: porque resulta propedéutica para posteriores aprendizajes; porque es directamente funcional para apoyarlo en sus estudios y trabajos educativos; porque plantea una situación verosímil; porque se refiere a tareas no propiamente académicas, o porque constituye una tarea propia de su ámbito profesional o del contexto próximo de su vida.

2.3.3 Proximidad ecológica

Hace referencia a la proximidad entre las actividades y el contexto educativo en el que se desarrollan; es decir, que la tarea no se aleje de los planteamientos que habitualmente tienen los docentes de ese centro cuando enseñan o evalúan. Esta proximidad concede ese carácter de continuidad, reduciendo a su vez el efecto de novedad en la evaluación del proceso (scH-nitzer, 1993).

2.3.4 Identidad

El concepto de identidad se utiliza en relación al grado de socialización profesional que favorece la práctica en cuestión. Dicho de otro modo, esta característica implica

que se evalúe al alumno en situaciones que supongan distintos grados de inmersión profesional. En esta línea de pensamiento se desarrolla en la literatura existente sobre los procesos de enculturación identitaria (Chul-ByunG, 2002; HunG y der-tHanq, 2007; leMke, 2002).

Otra aportación a este respecto es la ofrecida por Gulikers y otros (2004), quienes establecen que toda evaluación auténtica debe tener cinco dimensiones, las que se detallan en la figura 1.

Sin embargo, y a pesar de lo revelador de la idea de autenticidad, surgen en torno a ella una serie de cuestiones o interrogantes (presentes también en la evaluación tradicional), como lo son la subjetividad del concepto y su vinculación con las percepciones de docentes y alumnos. De hecho, los estudios realizados por Stuyven, Dochy y Janssens (2003) determinan que aquello que es auténtico para los estudiantes no tiene por qué serlo para los docentes. Por lo tanto, si estas percepciones son realmente diferentes, el diseño de instrumentos para la evaluación auténtica será una tarea muy compleja, motivo por el cual se hace necesario hablar, dialogar, participar y construir conjuntamente el sentido y la relevancia de las tareas.

De esta evidencia surge la necesidad de compartir y consensuar con los alumnos el significado y sentido de lo que es educativamente auténtico. Para Monereo (2009), se trataría de pasar de una situación de preautenticación a una verdadera autenticación con el concurso de los usuarios finales (los alumnos).

Pero más allá de ciertas ambigüedades conceptuales y procedimentales, la perspectiva que ofrece el concepto de evaluación auténtica es muy esperanzadora para nuestra labor educativa, tanto en el marco escolar como desde la educación no formal.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Cabría pensar que todos los problemas de la evaluación del aprendizaje podrían no quedar resueltos con la evaluación auténtica. Evidentemente, también este tipo de evaluación suscita dudas e interrogantes. En este sentido, algunos especialistas en el campo de la evaluación consideran que se cometería un gran error si las instituciones educativas se limitasen a intercambiar las evaluaciones basadas en pruebas estandarizadas por aquellas evaluaciones auténticas con fines de promoción o graduación de los estudiantes, puesto que las evaluaciones auténticas podrían, incluso, revelar mayores disparidades o lagunas en las competencias de los alumnos que sus contrapartes, centradas en explorar el conocimiento declarativo. Es evidente que en tales casos el problema avivado, de fondo, es de otra naturaleza, ajena al tipo de evaluación aunque, sin duda, en función de la naturaleza de la evaluación, aflorará un tipo de información u otra.

Otro de los interrogantes que plantea este tipo de evaluación es si responde a todos los objetivos y contenidos que deben evaluarse en una determinada disciplina. En este sentido, y al igual que sucede con el ejemplo anterior, sería necesario un análisis



sis previo de tales objetivos y contenidos, así como su obligatoriedad y grado de alcance, sobre todo teniendo en cuenta que la opción de un tipo u otro de evaluación arrojará datos, interrogantes -e incluso problemas ocultos- completamente diferentes. Dependerá, por lo tanto, del propósito perseguido por el artífice de la evaluación.

Evidentemente, cabe la posibilidad de cuestionarnos sobre la correcta valoración de la eficacia de la evaluación auténtica, es decir, el grado de transferencia entre las competencias adquiridas y las evaluadas (Moneiro, 2009).

Desde una óptica diferente, Darling-Hammond y Snyder (2000) plantean que es necesario asegurar la equidad en la evaluación y entender que las llamadas evaluaciones alternativas o auténticas son instrumentos que operan mediante estándares referidos al criterio y no pruebas referentes a la norma. Esta situación cobra especial importancia desde el momento en que el concepto de equidad se relaciona con el de reconocimiento del derecho a la diversidad y nos confronta con situaciones delicadas al momento de evaluar a estudiantes provenien-

tes de distintas culturas, grupos étnicos o entornos socioeconómicos, o con capacidades o necesidades específicas de apoyo educativo.

En tales casos, las posibles opciones de respuesta que podemos plantear frente a estas realidades conllevan la creación de sistemas múltiples de evaluación, donde la práctica evaluatoria sea realizada desde diversas perspectivas, con diversos instrumentos, momentos y actores. Incluso la autoevaluación y la evaluación por pares, así como el establecimiento de regulaciones de tipo ético, que permitan asegurar la credibilidad y transparencia de la evaluación.

Tal y como se ha indicado, la evaluación auténtica viene a llenar de contenido una parcela del campo de la didáctica -y también de la gestión educativa-, permitiendo la convergencia de múltiples miradas y enfoques centrados en los propios agentes y usuarios del sistema educativo, desenfocando determinados paradigmas que en el pasado fueron el centro de atención, y concentrando la mirada en otras perspectivas que, a buen seguro, han permanecido históricamente silenciadas de forma intencionada.

