

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A propósito de la efectividad y valoración de las E scuelas de Tiempo Completo montevideanas. Ocho supuestos en debate .

Fernando Ramírez Llorens.

Cita:

Fernando Ramírez Llorens (2009). *A propósito de la efectividad y valoración de las E scuelas de Tiempo Completo montevideanas. Ocho supuestos en debate. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/668>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A propósito de la efectividad y valoración de las Escuelas de Tiempo Completo montevideanas

Ocho supuestos en debate

Mag. Fernando Ramírez Llorens

UBA

decimelopormail@gmail.com

¡MÁS TIEMPO ES MEJOR!

La escuela de Tiempo Completo (ETC) es una política educativa implementada en Uruguay, focalizada al 20% de la población en edad escolar primaria con mayores déficits socioculturales. En el año 1997 ANEP¹ presentó la propuesta pedagógica de estas escuelas (ANEP, 1997). Entre sus lineamientos principales se propone una fuerte apuesta a la redistribución de recursos económicos a favor de estos sectores (que implica, entre otros, construcción de escuelas en zonas carenciadas,

¹ Administración Nacional de Educación Pública. Organismo descentralizado responsable de establecer los lineamientos de la política educativa uruguaya.

ampliación de la jornada escolar, capacitación docente, etc.), en un marco de respeto de las características culturales del contexto donde se inserta la escuela (un porcentaje de la currícula es flexible y se planifica dentro de la escuela), de democratización de la gestión de los establecimientos educativos (contempla espacios semanales de reflexión y trabajo del cuerpo docente en aspectos administrativos, pedagógicos y comunitarios, también existen estrategias para hacer participar a las familias de la gestión escolar) y de estrechamiento de vínculos con la comunidad local (inserción de la escuela en redes comunitarias).

Al año 2007, existían en Uruguay 111 establecimientos de Tiempo Completo, cubriendo el 7,3% de la matrícula global del nivel (Cardoso, 2008). 25 de estas escuelas se encontraban en la ciudad de Montevideo.

Existe un moderado pero amplio consenso en cuanto a que el proyecto de ETC puede dar respuesta –al menos parcialmente– a los problemas de desigualdad educativa que presenta actualmente la educación básica uruguaya. El principal énfasis para destacar el éxito de la propuesta de Tiempo Completo probablemente esté dado por la mejora en los rendimientos en Matemática y Lengua. En este sentido, las mediciones² parecerían indicar (Cardoso, 2004; Banco Mundial, 2007) una satisfactoria mejoría dentro de una tendencia generalizada al alza en los rendimientos en todo el subsistema primario. Cardoso (2008) destaca que, mientras la tasa de repetición de 1° a 6° año era del 7% en las escuelas comunes en el año 2007, en ETC esa tasa era del 5,8. Dado que se supone que el contexto sociocultural de las Escuelas de Tiempo Completo es más desfavorable (en comparación, las Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico³ tenían en 2007 una tasa de repetición del 11,3%), este guarismo se hace más relevante y permitiría concluir que en ETC el efecto del contexto en los resultados es menor que en otras escuelas. En el año 2001 una consultora privada (Equipos Mori – MECAEP, 2001) realizó un estudio cualitativo en ETC y un muestreo de opinión pública, concluyendo que la valoración de la propuesta de Tiempo Completo era positiva y ampliamente extendida tanto en docentes y padres como en la población en general. Lo que más valoraron docentes y padres fueron la mayor posibilidad de aprendizaje, la contención social que brinda estar en un lugar seguro como es la escuela, las facilidades que otorgan a los padres al permitirles dedicar más horas al trabajo y el ser un espacio diferencial y satisfactorio para el trabajo docente. En 2001 (MECAEP – ANEP / BIRF, 2001) se relevó la opinión de los docentes en torno a los cursos de capacitación en servicio. Se presentó una muy alta aceptación de los maestros por esta propuesta en la medida en que consideraban que les resultaba de relevancia para la

² “Censo de aprendizaje”, realizado por UMRE-MECAEP, en 1996, 1999 y 2002.

³ Otra modalidad de intervención focalizada en sectores vulnerables, que coexiste junto con las ETC.

actualización de conocimientos, destacaban la modificación de las prácticas pedagógicas y se observaba un impacto positivo en cuanto al entusiasmo y rendimiento de los alumnos a partir de implementar lo aprendido en estos cursos. Marrero y Toledo (2006) analizan la visión de los docentes sobre diversos aspectos de la reforma educativa, a diez años de su implementación, donde destacan, específicamente en lo que refiere a ETC, la visión positiva de los docentes en cuanto a la extensión horaria de la jornada educativa, la función integradora de la escuela y el aporte que reciben los docentes por medio de la capacitación y la intervención de equipos interdisciplinarios.

En síntesis, se trata de miradas diversas, que responden a distintas preocupaciones, que no omiten dificultades (que por una cuestión de espacio se han abreviado aquí, pero que son también numerosas) pero que tienden a confluir en la idea general de que las ETC son una propuesta útil y positiva. No es la intención evaluar o valorar las afirmaciones que contienen estos trabajos. Sin embargo, es interesante destacar que todas estas investigaciones parten de supuestos más o menos compartidos, muchas veces implícitos, que por tanto no se cuestionan, y que sin embargo no son necesariamente puntos de partida válidos para asumir como cuestión saldada.

En el marco de mi tesis de maestría sobre oportunidades educativas para niños en situación de pobreza en las ETC de Montevideo, he desarrollado ocho supuestos implícitos que sirven de soporte a los argumentos de quienes defienden su relevancia, con la intención de problematizar cuestiones que son ejes de potencial conflicto pero que suelen ser pasadas por alto en el debate actual de políticas educativas. Revisar estos supuestos implícitos puede llevarnos a relativizar el optimismo por los logros alcanzados y reincorporar elementos que son necesarios para el debate.

LOS OCHO SUPUESTOS

La focalización es efectiva

El proyecto de ETC se propone como una política focalizada orientada al 20% de los niños en edad escolar de menor nivel económico, de menor nivel socioeducativo o ambas cosas, según la fuente –siempre oficial- que se consulte⁴. Más allá de esta confusión conceptual –que no refiere necesariamente al mismo grupo- y del hecho de que falte incorporar todavía al 12,7% de la

⁴ ANEP, 1997 y BM, 2007 hablan de la población más pobre. Los proyectos de presupuesto de ANEP de 1995, 2000 y 2005 hablan de déficits culturales. BID, 2005 habla de déficits socioculturales.

población escolar para alcanzar la meta fijada⁵, existen otros elementos que hacen difícil alcanzar esta meta.

1- “Los pobres” son una construcción estadística antes que un grupo social. Existe en la sociedad un continuo entre quienes tienen menos y quienes tienen más, que provoca que la frontera entre pobres y no pobres no tenga base material concreta más allá de todas las expresiones materiales que conocemos asociadas a la pobreza -por no hablar, en términos metodológicos, de la complejidad que implica medir la pobreza (Boltvinik, 2000, por ejemplo)-. Pero además, seleccionar al 20% de los niños de menor nivel socioeconómico implica, en términos estadísticos, establecer un punto de corte dentro de la pobreza, dado que, según datos del año 2007 (INE, 2008), el 46,3%⁶ de los niños de 6 a 12 años estaban en situación de pobreza. ¿Qué metodología de selección sería lo suficientemente precisa para establecer cuáles pobres son beneficiarios de esta política y cuáles no, intentando disminuir tanto como sea posible la aparición de falsos positivos y falsos negativos? ¿Tiene sentido plantear una focalización de estas características?

2- Pero, si incorporamos la perspectiva de los actores involucrados (tanto los ejecutores como los beneficiarios de la política) no hay nada que permita suponer a priori que no existan procesos de selección o autoreclutamiento del alumnado que vayan en contra de la lógica de la focalización: ya sea que los docentes y directivos (que son quienes administran la matrícula en cada escuela) implementen mecanismos de discriminación para elevar el nivel socioeconómico de su alumnado (por ejemplo, para tener alumnos menos “conflictivos”), o que quienes no han sido elegidos como beneficiarios por estar encima del criterio de focalización presionen por ingresar en una escuela que tiene más recursos y prestigio que una escuela “común” (o una convergencia de ambos fenómenos). No hay elementos para afirmar que esto se esté tomando en cuenta. En cambio, se asume automáticamente que efectivamente se está trabajando con la población objetivo.

Tiempo Completo es la estrategia más efectiva dados los recursos disponibles

La idea de focalizar se basa en el esfuerzo por lograr el mayor impacto con los recursos con que se cuenta, concentrando la ayuda en quienes más la necesitan. La focalización, inevitablemente, requiere reducir las variables sobre las que se realizará el abordaje para, justamente, poder optimizar los recursos. En el caso de los rendimientos, por ejemplo, la extensión de la jornada escolar es solo

⁵ Es decir, al 63,5% de la población objetivo de la focalización.

⁶ Según la metodología del año 2002, porque según la metodología del año 1996, se trata del 54,1%, lo que refuerza que la idea de pobreza es, en cierta medida, un fenómeno estadístico que simplifica una realidad muchísimo más compleja.

una variable, y resulta difícil suponer que con esa sola modificación se podrán revertir los bajos rendimientos asociados a los contextos de pobreza. El comedor escolar, la capacitación docente, el trabajo interdisciplinar, etc., van completando un abordaje más complejo, aunque aún acotado, dado que no se pretende intervenir en las condiciones que hacen a la situación de pobreza de la familia como ser el ingreso, la vivienda, etc. y que afectan al niño tanto en lo material como en lo simbólico. Se parte del supuesto de que el abordaje, en las condiciones en que está diseñado, podrá revertir la influencia inercial de las variables sobre las que no se interviene, lo cual resulta un supuesto, de tan poderoso, digno de ser demostrado.

El proyecto se lleva adelante tal cual se ha planificado

Simplemente, si no fuera así, aunque la experiencia se evaluara como exitosa desde algún punto de vista, no sería el resultado de la política, sino de una serie de factores diversos y más o menos aleatorios. Por supuesto, esto implica sostener que los recursos que se proyectaron girar efectivamente han sido destinados (es decir: que las aulas están, los profesores especiales también, los comedores escolares funcionan correctamente, la capacitación específica llega a todos los docentes, etc.). Pero, al igual que en el primer supuesto, el mayor riesgo es omitir la racionalidad de los actores involucrados.

Se considera la ejecución como un momento fundamental del proceso de desarrollo de una política, dado que los actores involucrados no permanecen pasivos o neutros a la letra del proyecto. Mancebo (2002) advierte la existencia, en cualquier política, de una “brecha de implementación” que expresa la distancia entre la política diseñada y la efectivamente ejecutada. Esta brecha se magnificaría en los casos de las políticas “top down”, es decir, planificadas de arriba hacia abajo, donde las etapas de planificación están claramente diferenciadas y donde los ejecutores no participan en el diseño sino que simplemente son “informados” (capacitados) sobre lo que deben hacer⁷. En este sentido, la reforma es poco flexible a la participación de los actores involucrados y es poco el espacio para la retroalimentación en la ejecución, a pesar de que la participación de los docentes es uno de sus ejes. Lo que no quiere decir que los actores no intervengan. Lo que se ignora es con qué objetivos, por medio de cuáles estrategias y con qué impacto. Esto modifica la propuesta y el impacto de la política, aunque de una forma desconocida.

⁷ Es el caso de la reforma educativa uruguaya y, en particular, de las ETC, lo que implica la preexistencia de la política a la ejecución bajo el supuesto de que luego de la planificación se realizará su ejecución estricta.

La propuesta no precisa de ajustes de importancia

No se plantea, desde dentro del sistema, la necesidad o el interés por proponer innovaciones. El componente de innovación se encuentra restringido al ámbito de cada centro educativo como unidad aislada, sin espacios de intercambio de experiencias que sirvan como “retroalimentación” y sobre todo sin espacios de reflexión sobre el conjunto de la propuesta de Tiempo Completo. Nuevamente, quienes más conocen, en términos cotidianos, sobre la marcha del proyecto (los propios involucrados), son dejados de lado, sin que parezcan importar sus conocimientos.

Los conocimientos socialmente significativos para un estudiante en situación desfavorable son Lengua y Matemática

Este supuesto se sostiene en la medida en que lo único que se evalúa en concreto y periódicamente (en el conjunto del subsistema primario uruguayo, no solo en ETC) es el rendimiento en estas materias. En este sentido, la idea de comparar rendimientos remite a la lógica de la igualdad formal, o como mucho a una lógica estrecha del concepto de equidad, que presupone que alcanza con equiparar rendimientos entre niños de distinta extracción socioeconómica para superar la desigualdad educativa. En cambio, no parece haber preocupaciones específicas que refieran a otros logros, y puntualmente, a logros diferenciales o distintivos que los estudiantes en situación de pobreza deban alcanzar en relación al resto de los alumnos. Esto debería ser altamente contradictorio, en principio, con la intención de plantear un currículo flexible que se adapte a las particularidades de los contextos donde se insertan las ETC.

¿Los conocimientos valiosos para la vida social son necesariamente los mismos para quienes sufren una situación de pobreza que para quienes viven alejados del riesgo de exclusión, y a quienes otros agentes (comenzando por las familias) pueden brindarles un capital cultural, social y económico con el que los niños pobres no cuentan? Aún más, es necesario preguntarse quién debe establecer –y en qué ámbito- cuáles son los conocimientos socialmente relevantes para los chicos pobres.

Cualquier mejora puede ser evaluada como un logro

En términos de políticas, los logros interesan por lo que tienen de relativos. Si no, cualquier avance significa, objetivamente, estar mejor que antes, aunque eso pudiese implicar que para lograr un cambio significativo se necesite un período de mejora continua indefinido. La distancia entre obtener cualquier mejora o alcanzar un objetivo es, en este sentido, la misma que existe entre

“hacer algo” y modificar una realidad social. Según el Banco Mundial (2005), el rendimiento en matemáticas ha mejorado, en las ETC, en 0,07 desviaciones estándar por año⁸. ¿Qué implica esto, en términos de metas, objetivos...? No está explicitado a priori, así que no hay forma de saberlo. ¿De qué serviría una leve mejora en los rendimientos de matemática y lengua, si se conociera que esto no tendría ningún impacto en las oportunidades de vida futuras del niño?

Es necesario que exista una coherencia entre la dimensión del cambio y los logros conseguidos por esa transformación. Quizás, para lograr una pequeña mejora en lengua, baste simplemente con invertir en algunos materiales didácticos: cuadernillos, libros, juegos educativos... Se puede suponer, en principio, que si un Estado apuesta a la inversión en edificios, capacitación, salarios, trabajo interdisciplinar, evaluación, alimentación, materiales didácticos y un buen número de etcéteras, es porque se espera un impacto mucho mayor. ¿Pero cuál?

Es necesario remitir aquí, nuevamente, a la subjetividad de los actores. ¿Qué esperan los maestros de sus alumnos?, ¿de qué los creen capaces?, ¿qué objetivos persiguen al educarlos? ¿Qué expectativas tienen las familias y la comunidad con respecto al capital cultural (¿y social?) que la escuela pueda aportarles a sus hijos? ¿Cómo repercutirá eso en los logros que los niños puedan adquirir? Existe un vínculo entre estas percepciones y la forma en que puedan aprovechar las ventajas diferenciales –suponiendo que existen- del Tiempo Completo, la utilización que hagan de los tiempos pedagógicos más extensos, la forma en que utilicen los espacios de planificación con otros docentes... Todo lo cual debería repercutir en los logros de los estudiantes.

Los logros que pueda alcanzar un estudiante en situación desfavorable en la escuela primaria repercutirán en una mejor experiencia educativa en los niveles siguientes

Reimers (2002) llama “proceso probabilístico” a los abordajes que hacen énfasis en el impacto que las oportunidades iniciales tendrán en las probabilidades futuras de éxito, y “proceso acumulativo” al enfoque que se preocupa por brindar oportunidades en todas las etapas de aprendizaje. El abordaje, tal como se propone en Tiempo Completo, es fuertemente probabilístico, dado que supone que los seis años de compensación en educación primaria bastarán para que los niños queden en condiciones de tener una trayectoria posterior exitosa –o al menos en relativa igualdad de condiciones-, aunque la hagan ya sin el apoyo de una política específicamente orientada hacia ellos. De no ser así, habría que preguntarse si un enfoque acumulativo no podría ser más efectivo

⁸ El trabajo del Banco Mundial citado sostiene que esto permite afirmar que “more time is better”, de donde se han tomado los títulos de dos apartados de este artículo.

que uno probabilístico. Las altas tasas de repetición y abandono en los primeros años de la educación media de los jóvenes de origen socioeconómico bajo (ANEP, 2005) deberían llamar la atención sobre este punto.

A pesar de ser una política focalizada, los aciertos del proyecto de Tiempo Completo pueden servir de referencia para implementar mejoras en el conjunto del sistema

¿Pueden las ETC transformar la experiencia educativa de los niños en contexto de pobreza que no acceden a ella? ¿Qué experiencias, conocimientos y aprendizajes puede aportar al resto del sistema y, especialmente, al nivel primario? ¿Cómo se difunden y promueven, se comparten y debaten estas experiencias?

Los equipos interdisciplinarios y la capacitación docente en servicio, propios de las ETC, se han abierto recientemente a la otra política educativa focalizada hacia la pobreza existente en Uruguay, las Escuelas de Contexto Socioeconómico Crítico⁹. Pero más allá de esto, existen muy pocas sistematizaciones de experiencias y no existen intercambios que puedan difundir aspectos positivos y negativos de los más de diez años de experiencia acumulada. Nuevamente, entre las principales deudas se encuentra la falta de atención a lo que tienen para decir los principales involucrados: los ejecutores y los beneficiarios de esta política.

¿MÁS TIEMPO ES MEJOR?

Más allá del relativo consenso que ha provocado el proyecto de Tiempo Completo (un insumo para nada menor en términos de políticas) parece necesario volver a formular algunas preguntas muy básicas. ¿Es deseable extender las jornadas escolares? ¿Para todos o sólo para los grupos más vulnerables? ¿O podemos pensar en otras alternativas? Y sobre todo, ¿para qué? Es decir, ¿priorizando qué objetivos?

Concebir el aumento del tiempo escolar como la variable principal para resolver los problemas educativos actuales no soporta ninguna justificación conceptual. Tiempo Completo es (debería ser),

⁹ Lo que, por otro lado, impactó negativamente en Tiempo Completo, dado que implicó distribuir entre más escuelas prácticamente la misma cantidad de recursos disponibles, reduciendo presencia de equipos interdisciplinarios y menor oferta de capacitación.

antes que un proyecto de extensión de la jornada escolar, una propuesta pedagógica que precisa determinada carga horaria para ser llevada adelante. No hay razones a priori para insistir en un aumento de la escolarización frente a, por pensar algo diferente, una propuesta educativa no escolarizada a contraturno. Resulta necesario evitar responder con la institucionalización a un problema que no es de contención social, sino de desigualdad, y que no se resuelve con control social (“sacando a los niños de la calle”) sino con propuestas que hagan énfasis en una mejor distribución de capital cultural en un contexto de respeto por la diversidad cultural y de asignación diferencial de recursos.

Por otro lado, este trabajo problematiza conceptualmente la posible existencia de una importante brecha de implementación provocada tanto por la influencia de los intereses propios de los actores involucrados en la política como por la transformación que produce la experiencia derivada de la implementación de la política en la subjetividad de los actores. Estas cuestiones no son tenidas en cuenta en los trabajos que se han mencionado. En este sentido, es notable que los estudios realizados sobre ETC son evaluaciones estadísticas (sobre rendimiento, asistencia y repetición, etc.) o estudios de opinión, que solo pretenden relevar la imagen que los actores sociales poseen sobre determinado aspecto de la experiencia, como si la extensa tradición de la sociología comprensivista se redujera solamente a develar las representaciones que los actores sociales poseen sobre los eventos de su vida cotidiana. En este sentido, se valora la capacidad de los actores para “opinar” pero se omite su habilidad para modificar la realidad en la que se encuentran insertos en base a normas sociales y valores que escriben y reescriben todo el tiempo.

En este sentido, es posible advertir en este caso una utilización muy pragmática de las herramientas que la investigación social puede poner al servicio de la generación de conocimientos que sirvan de insumos a la identificación de problemáticas educativas y a la evaluación y valoración de proyectos implementados. La pregunta es en qué medida los nuevos conocimientos que se generen se basarán a su vez en los enfoques teóricos y metodológicos de los trabajos anteriores y partirán de sus conclusiones, o si seremos capaces de romper con este pragmatismo y plantear nuevos debates fundados sobre nuevas miradas.

Referencias

- ANEP (2005). Panorama de la Educación en el Uruguay 1992-2004. Montevideo: ANEP.
- ANEP (1997). *Propuesta pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo*. Montevideo
- BANCO MUNDIAL (2007). *More time is better. An evaluation of the Full-Time school program in Uruguay*. Washington: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/03/12/000016406_20070312151045/Rendered/PDF/wps4167.pdf
- Boltvinik, Julio (2000). Métodos de medición de la pobreza: una evaluación crítica. *Socialis*. 1, 35-67.
- Cardoso, Manuel (2004). Calidad y equidad en las escuelas de tiempo completo. *Prisma*. 19, 171-190.
- Cardozo, Santiago (2008). *Políticas de Educación*. Montevideo: Cuadernos de la ENIA.
- Equipos Mori-MECAEP (2001). Estudio de evaluación social de las escuelas de Tiempo Completo. S/D.
- INE (2008). Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso. Año 2007. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2007_Pobreza%202.pdf
- Mancebo, María Ester (2002). La “larga marcha” de una reforma “exitosa”. De la formulación a la implementación de políticas educativas. En M. E. Mancebo, P. Narbono y C. Ramos (Comps.); Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000). Montevideo: ICP - Banda Oriental.
- Marrero, A. y Toledo, A. (2006). A diez años de la reforma educativa: una mirada desde la perspectiva de los docentes. Ponencia realizada en el XXVI International Congress of the Latin American Studies Association. Disponible en: http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/curriculums/AMarrero/publicaciones%20Adriana/EDUCACION/A_diez_anos_de_la_reforma_educativa.pdf
- MECAEP – ANEP / BIRF (2001). Estudio de evaluación de los programas de capacitación en servicio para maestros y directores de las escuelas de Tiempo Completo. Montevideo: ANEP.
- Reimers, Fernando (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades*. Madrid: La Muralla.